
A CRIAÇÃO DO MERCOSUL E O CONGRESSO BRASILEIRO¹

THE CREATION OF MERCOSUR AND THE BRAZILIAN CONGRESS

DOI: 10.5380/cg.v%vi%i.84599

Angelo Raphael Mattos²

Resumo

O objetivo do artigo foi analisar e discutir as razões de o Tratado de Assunção - constitutivo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) - ter sido aprovado pelo Congresso brasileiro sem maiores dificuldades em 1991. A ampla convergência entre Executivo e Legislativo em torno da criação do bloco sul-americano encontra respaldo nas hipóteses de delegação de parte do poder decisório do Legislativo ao Executivo, do ânimo constitucional que vinha de 1988 sobre um princípio das relações internacionais do Brasil que visa à integração regional, e do pouco reflexo, na política externa, da conturbada relação entre governo e Congresso na política interna. Para tanto, foram analisados dispositivos constitucionais, argumentos prós e contras a implementação do MERCOSUL, e votações legislativas relacionadas.

Palavras-Chave: Legislativo; Brasil; Mercosul.

Abstract

The article aimed to analyze and discuss the reasons why the Treaty of Asunción - constitutive of the Southern Common Market (MERCOSUR) - was approved by the Brazilian Congress without major difficulties in 1991. The wide convergence between Executive and Legislative around the creation of the South American bloc finds support in the hypotheses of delegating part of the decision-making power of the Legislative to the Executive, of the constitutional spirit that came from 1988 on a principle of international relations in Brazil that aims at regional integration, and of little reflection, in foreign policy, of the troubled relationship between government and Congress in domestic politics. To this end, constitutional provisions, arguments for and against the implementation of MERCOSUR, and related legislative votes were analyzed.

Keywords: Legislative; Brazil; Mercosur.

1. INTRODUÇÃO

No texto constitucional de 1988, as competências em política externa estão previstas nos artigos 84, incisos VII e VIII, e 49, inciso I. O primeiro dispositivo enuncia que compete privativamente ao presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar

¹ Artigo financiado com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution \(CC BY 4.0\)](#), sendo permitido o compartilhamento com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

² Doutor e mestre em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP de Marília. Pesquisador na Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). E-mail: raphaelmattos2022@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5841-4255>

seus representantes diplomáticos. Além disso, cabe ao presidente celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. É nessa fase da processualística de internalização de tratados que o Legislativo manifesta sua vontade de vincular ou não o Brasil a um acordo internacional, o que reforça o aspecto democrático do processo, representando um contraponto ao Executivo – freios e contrapesos. Desse modo, pelo art. 49, I, da CF/88, é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A integração regional, por sua vez, foi prevista pelos próprios parlamentares quando da constituinte de 1987/1988. Uma previsão de natureza com status constitucional foi inovadora no ordenamento jurídico brasileiro. O conteúdo do art. 4º da CF/88 sobre a busca do Brasil por uma integração latino-americana de nações foi uma opção do Congresso como princípio norteador das relações internacionais do país, o que mostra posicionamento efetivo e não apenas reativo do Parlamento em assuntos de política externa.

A disposição do Congresso em estabelecer uma integração regional já na constituinte de 1987 foi um dos principais motivos facilitadores da aprovação do MERCOSUL em 1991, como analisaremos neste artigo. Já havia, portanto, no Congresso brasileiro, um ânimo com vistas a integrar o Brasil, social, cultural, política e economicamente, ao seu entorno geográfico. Essa hipótese encontra respaldo no fato de que os mesmos parlamentares que compuseram a constituinte 1987/1988 foram os que aprovaram o MERCOSUL quatro anos mais tarde. Dessa forma, os parlamentares que criaram o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal de 1988 foram os mesmos que aprovaram a criação do MERCOSUL (NEVES, 2006).

Nesse sentido, a estrutura normativa, sobretudo constitucional, que estabelece parâmetros para a atuação do Legislativo em matéria de relações exteriores, é resultado da própria atuação parlamentar. As normas que disciplinam seu papel foram elaboradas por uma assembleia constituinte composta, no caso brasileiro, pelos mesmos parlamentares que corporificam o Poder Legislativo, na condição de representantes do Povo. O próprio Legislativo, portanto, foi quem, no limite, lhe atribuiu suas competências em política externa (NEVES, 2006).

Ainda segundo o autor,

A emergência de novos temas na arena externa e a intensificação de processos de cooperação internacional, características marcantes das últimas décadas, entretanto, vêm pressionando o processo de formulação das relações internacionais do País por mudanças, intensificando a demanda por uma maior multiplicidade de agentes – estatais ou não – envolvidos no debate sobre as prioridades da política externa brasileira conduzidas pelo Itamaraty. Todavia, mesmo reconhecendo essa preponderância do Poder Executivo como característica presente em grande parte da história republicana brasileira, qualquer análise que desconsidere a participação do Poder Legislativo na política externa brasileira ignoraria mudanças significativas que ocorreram no País nas últimas décadas. (NEVES, 2006, p. 371).

Além disso, Onuki (2006) ressalta que, se observarmos a política externa brasileira para a integração regional durante as décadas de 1980 e 1990, seria impossível ignorar os vizinhos. A inserção internacional brasileira, daquele momento, passava necessariamente pela aproximação do Brasil com seu entorno regional, como forma de consolidar a confiança mútua entre os parceiros, recrudescer o comércio exterior e aumentar o poder de barganha frente às negociações com outros parceiros ou regiões do mundo. Assim, o próprio ambiente político interno também caminhava para essa perspectiva externa mais favorável à integração regional, tanto no que se refere ao âmbito do Executivo quanto no interior do Congresso.

Desse modo, a partir da vontade do Executivo e do ânimo Legislativo favorável à integração regional, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) começou a ser negociado por José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989) e foi aprovado pelo Congresso brasileiro em 1991, ano em que também passou a vigorar para todos os Estados Partes que o ratificaram. Embora a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC)³ e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁴ tenham sido iniciativas importantes para o regionalismo na América Latina – essa última ainda em vigor -, o adensamento das relações entre Brasil e Argentina, em fins da década de 1970 e, sobretudo, durante os anos 1980, é considerado o embrião mais concreto do MERCOSUL. Em 1985, os dois países assinaram a Declaração de Iguazu, que constituiu a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral.

No ano seguinte, viria a Ata para a Integração Brasil-Argentina, que ensejou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Em 1988, Brasília e Buenos Aires assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, almejando a formação gradual de um mercado comum entre Brasil e Argentina. A Ata de Buenos Aires, de 1990, assinada por Fernando Collor (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), fixou como prazo para a constituição de um mercado comum entre os dois países o ano de 1994. Ainda em 1990, Brasil e Argentina assinaram, no âmbito da ALADI, o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14), prevendo a eliminação das tarifas entre os dois países.

Em decorrência de tal aproximação no final da década de 1970, e da adesão do Paraguai e do Uruguai à ideia de uma integração regional, surgia, por meio do Tratado de Assunção de 1991, o MERCOSUL, de caráter intergovernamental⁵. Posteriormente, no ano de 1994, foi assinado o

³ A Associação Latino-Americana de Livre-Comércio da década de 1960, como o próprio nome já diz, pretendeu constituir uma área de livre-comércio na América Latina. A ALALC foi composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

⁴ Com sede em Montevideu, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980 e tem como membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁵ No intergovernamentalismo, todas as decisões emanadas do bloco precisam passar pelo crivo dos Congressos dos Estados Partes, e só entrará em vigor para todo o bloco, caso sejam aprovadas pelos Legislativos, o que difere dos blocos de caráter supranacional, como é o caso da União Europeia, em que as decisões são incorporadas automaticamente pelos Estados Partes, sem necessidade de aprovação interna. Ainda sobre a natureza da integração sul-americana, Malamud e Sousa (2005, p. 396) expliquem que o Mercosul desenvolveu-se como uma organização estritamente intergovernamental: não obstante a sua personalidade

Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do bloco, que ficou conhecido como Protocolo de Ouro Preto, e que conferiu ao MERCOSUL personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34).

Posto isso, o artigo objetiva compreender o comportamento do Congresso brasileiro na aprovação do Tratado de Assunção, a partir da seguinte pergunta: por que o MERCOSUL não encontrou resistências significativas⁶ no Legislativo brasileiro quando de sua análise e posterior aprovação?

O método utilizado foi a análise do texto constitucional e, principalmente, das posições dos partidos registradas nas notas taquigráficas (item 4). Tais posições seguem no item 4 sobre a votação do Tratado de Assunção. Esse mapeamento e análise do posicionamento partidário, que se refere à terceira via do neoinstitucionalismo (distributiva, informacional e partidária (COX; MCCUBBINS, 1993), nos possibilitou identificar que a convergência no interior dos partidos e entre eles pode ser explicada pelo momento político interno e de inserção internacional do Brasil, que se materializou no art. 4º da CF/88, que chamamos de ânimo constitucional, por meio de uma lógica de inferência causal.

É importante ressaltar que o trabalho tem por objetivo discutir uma possível causa de o Congresso Nacional não ter oferecido resistência quando da votação em plenário do Tratado de Assunção. O ânimo constitucional diz respeito à vontade do Legislativo, que criou o parágrafo único do art. 4º da CF/88 que prevê que o Brasil buscará a integração latino-americana. Tal vontade se estendeu, por lógica política e por coerência de um princípio constitucional das relações exteriores do Brasil, na aprovação do MERCOSUL em 1991, quatro anos depois da constituinte. Desse modo, o próprio dispositivo é resultado do ânimo constitucional – momento político interno, que se refletiu na política externa -, e não o contrário.

Assim, não foi o dispositivo constitucional que criou um "ânimo ou consenso político". Além disso, esse termo se refere especificamente ao papel do Legislativo e de sua vontade em política externa. Embora a condução das relações exteriores do Brasil e a negociação e assinatura de um tratado sejam prerrogativa do Executivo, em conformidade com o art. 49, I, da CF/88, todo tratado internacional deve passar pelo Legislativo para ser referendado (ou não ser aprovado em plenário). Desse modo, o ânimo constitucional não é sobre a aprovação do MERCOSUL nas vontades conjugadas entre Executivo e Legislativo. O termo diz respeito à vontade do Legislativo, que elaborou a CF/88 e estabeleceu competências em política externa, bem como o princípio do art. 4º sobre o

jurídica lhe permita tomar parte em negociações internacionais representando os seus membros, é sempre necessária a unanimidade para adotar uma decisão coletiva. A soberania nacional não foi nem delegada nem partilhada e todos os órgãos de decisão do Mercosul são compostos exclusivamente por altos representantes governamentais dos Estados contratantes

⁶ A seção 5 explica as evidências e o porquê de o Mercosul não ter encontrado maiores resistências para sua aprovação no Congresso brasileiro. Uma dessas evidências é o próprio modo de votação que foi simbólico, pois já se esperava posição consensual, embora não unânime, sobre a aprovação do tratado (como discutido na referida seção).

Brasil buscar a integração regional. É claro que o Executivo, seja na figura do Presidente da República (art. 84 da CF/88), seja por meio do Ministério das Relações Exteriores, tem papel chave e, portanto, fundamental na formulação e na condução da política externa do país, mas o ânimo constitucional a que nos referimos aqui diz respeito ao papel do Legislativo, que, por sua vez, esteve em consonância com a vontade do Executivo quando da criação do MERCOSUL em 1991.

Com efeito, o artigo traz uma introdução sobre competências constitucionais dos atores Executivo e Legislativo em política externa; apresenta a pergunta de pesquisa: por que o Legislativo brasileiro aprovou o Tratado de Assunção constitutivo do MERCOSUL de 1991 de forma consensual, sem maiores dificuldades? Uma das possíveis explicações é o próprio ânimo constitucional vindo desde a constituinte de 1987/1988. Os parlamentares que elaboraram a CF/88 e nela o princípio de política externa brasileira sobre buscar a integração regional – foram os mesmos que, pouco tempo depois, aprovaram a criação do MERCOSUL. Além disso, o relacionamento conturbado entre governo e Congresso na política interna não repercutiu na política externa. O artigo também trata da posição do Executivo à época, diante da criação do MERCOSUL, bem como das características gerais de um novo momento de inserção internacional do Brasil de caráter mais liberal e de adesão a diferentes regimes internacionais no começo da década de 1990. Para tanto, além desta introdução, o artigo apresenta o processo de incorporação dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a passagem do Tratado de Assunção (1991) pelo Legislativo brasileiro nas seções 2, 4 e 5, e discute o chamado presidencialismo de coalização e as forças políticas que integraram as discussões em torno da aprovação do MERCOSUL na seção 3. O texto traz ainda uma balança dos pontos discutidos e analisados nas considerações finais.

2. O CONGRESSO E OS TRATADOS INTERNACIONAIS

O Congresso Nacional é constitucionalmente parte do processo decisório em política externa também quando se refere à ratificação (ou referendo congressional) de um tratado internacional. No bojo do Estado democrático de Direito, os parlamentares, em última análise, decidem sobre a vontade popular, por meio da representação, de ser ou não parte em um acordo internacional. Sua atuação, nesse âmbito específico, insere-se em uma das fases de internalização de um tratado ao plano doméstico brasileiro, antecedida de intenso debate nas comissões específicas.

De modo geral, o processo de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro passa por quatro etapas: duas internas e duas externas. A primeira diz respeito à negociação do tratado, em que pode ser assinado. Em tal hipótese, passará o Estado brasileiro a ser signatário. A segunda fase é interna, na qual, depois de encaminhado pelo governo, o acordo internacional passará pela apreciação do Legislativo, no chamado referendo congressional. Nessa etapa, o Congresso Nacional aprova, ou não, por meio de decreto legislativo, o tratado internacional

em tela, podendo, ainda, aprovar com ressalvas. Na terceira etapa, o Executivo ratifica o tratado (se assim desejar), no caso da aprovação pelo Legislativo na fase anterior. Na última etapa, também interna, por meio de decreto presidencial, o Executivo torna tal tratado internacional, do qual a República Federativa do Brasil é parte, norma interna, sendo publicada no Diário Oficial da União. (REZEK, 2011).

Após a participação integral do Executivo nas negociações para a confecção do tratado, ele deve encaminhar o documento para que o Congresso Nacional aprecie e vote. Caso não seja aprovado pelo Legislativo, o texto não produzirá efeitos jurídicos e será arquivado. Essa decisão deverá ser comunicada ao presidente da República (FAYAD; PAGLIARINI, 2009). O Quadro 1 mostra as fases de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro e o que compõe cada uma delas.

Quadro 1 – Fases de internalização de um tratado ao plano doméstico brasileiro

Fase	Ator	Conteúdo	Âmbito
Negociação/ Assinatura	Poder Executivo (Presidente da República/ Ministro das Relações Exteriores/ Diplomata no país acreditado/ Plenipotenciário)	Celebração do tratado internacional com definição de seu conteúdo e eventual assinatura do instrumento	Externo
Referendo Congressual	Poder Legislativo	Votação em plenário do texto do tratado, passível de ressalvas, mas não de modificação substancial (decreto legislativo)	Interno
Ratificação	Poder Executivo	Confirmação da assinatura depois de autorizada pelo Congresso na fase anterior	Externo
Promulgação/ Publicação no Diário Oficial da União	Poder Executivo	O texto do tratado passa a ter efeitos de lei interna no país (decreto presidencial), passível, inclusive, de controle de constitucionalidade	Interno

Fonte: Elaboração própria com base em Rezek (2011).

A remessa de todo tratado ao Congresso ocorre por meio de mensagem do presidente da República, acompanhada do completo teor do instrumento internacional e da exposição de motivos que o presidente e o ministro das relações exteriores apresentam para a necessidade de se ratificar o ato internacional. Essa mensagem é transmitida por meio de um aviso do ministro chefe da Casa Civil ao primeiro secretário da Câmara dos Deputados – uma vez que, tal como nos projetos de lei de iniciativa do governo, ali, e não no Senado, tem curso inicial o procedimento relativo aos tratados internacionais (REZEK, 2011). Se aprovado o tratado pelo Legislativo, esse ato será formalizado por meio de um decreto legislativo. Mas o tratado só terá vigor doméstico e internacional para o Brasil se o Executivo ratificar e promulgar internamente.

Na esteira da adesão do Brasil aos principais regimes internacionais da década de 1990, o país também se destacou na incorporação de normas de direitos humanos em consonância com o comando constitucional amplamente receptivo aos direitos fundamentais⁷. Na década seguinte, ao observar o poder que o Executivo tem de decidir sozinho denunciar ou não um tratado, ou seja, de abandonar um compromisso internacional sem consultar o Congresso, o Legislativo teve uma importante postura assertiva frente ao governo nessa matéria.

Para assegurar que os tratados que versarem sobre direitos humanos não sejam denunciados tão facilmente como os de outra natureza, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, de iniciativa do Poder Legislativo, que criou o § 3º do art. 5º da CF/88. Esse dispositivo estabeleceu uma processualística mais rígida para a aprovação de tratados sobre direitos humanos. Para que eles sejam incorporados ao ordenamento jurídico do Brasil, precisam passar duas vezes em cada Casa do Congresso e serem aprovados por 3/5 de seus membros, que é o mesmo processo para se aprovar uma emenda à Constituição.

Para os tratados em geral, sobre outros temas que não direitos humanos, o quórum é de maioria simples e passam apenas uma vez pela Câmara e pelo Senado, e, como visto, são aprovados por meio de decreto legislativo (Quadro 1). Os de direitos humanos, quando aprovados, passam a ter equivalência à emenda constitucional - e não status infraconstitucional/de lei ordinária como dos outros tratados -, sendo, portanto, muito mais dificultoso o ato da denúncia deles. A EC/45 de 2004 é claro ganho do Legislativo sobre o Executivo em matéria de tratados internacionais (PORTELA, 2012).

3. PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NA APROVAÇÃO DO MERCOSUL?

Antes de tratarmos especificamente do presidencialismo de coalizão, é importante apresentar as principais características da política externa de Fernando Collor de Mello (1990-1992). O governo Collor foi marcado por um estilo personalista e imediatista, o que resultou na marginalização de certos quadros da burocracia estatal e na frágil relação estabelecida com o Congresso. O papel do Itamaraty como um dos braços formuladores da política externa foi ligeiramente diminuído em face da concentração do processo decisório na figura de Collor (SANTANA, 2006).

⁷ Para um aprofundamento sobre tratados internacionais sobre direitos humanos no Brasil, inclusive sobre as diferentes hierarquias desses tratados no plano jurídico brasileiro (status de emenda constitucional, supralegal e de lei ordinária) sugerimos ver André de Carvalho Ramos (Curso de Direitos Humanos – 2017 e Processo Internacional de Direitos Humanos: Análise dos Mecanismos de Apuração de Violação de Direitos Humanos e a Implementação das Decisões no Brasil – 2012); Flávia Piovesan (Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional - 2021); Valerio de Oliveira Mazzuoli (Curso de Direitos Humanos – 2014); Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado – 2021).

A inflexão da iniciativa presidencial como determinante da política externa ocorreu no final de 1991, com a reforma ministerial que conduziu Celso Lafer⁸ ao Itamaraty e, a partir dessa reestruturação da burocracia estatal, o país foi se posicionando nos fluxos dinâmicos da economia mundial, no intuito de promover a inserção competitiva do Brasil. (SANTANA, 2006). Além disso, como afirmam Hirst e Pinheiro (1995), a crise política que caracterizou todo o governo Collor, acompanhada de indicadores econômicos ruins, como inflação e aumento da dívida externa, somou-se à pouca habilidade do presidente de construir uma coalizão legislativa estável, o que resultou na não concretização de uma agenda econômica positiva que possibilitasse uma visão política de seu governo mais promissora.

Desse modo, o governo Collor possuiu características que o tornaram particularmente peculiar. Em primeiro lugar, houve um certo embate entre frentes liberais e nacionalistas. O projeto de desenvolvimento para o país deparou-se com uma ala da política e da sociedade amplamente favorável à abertura econômica, enquanto outra frente, de caráter mais nacionalista, acreditava na continuidade do desenvolvimento calcado no antigo modelo de substituição de importados. Além desse aspecto, a política, tanto na sua face doméstica quanto internacional, era muito centrada na figura de Collor. Somado a isso, o presidente não consolidou alianças mais robustas com os principais partidos no interior do Congresso, o que se configurou em um dos elementos que contribuiu para seu *impeachment*.

⁸ “O professor Celso Lafer, nascido em São Paulo, em 1941, tem o grande mérito de percorrer, com igual proficiência e brilho, várias áreas das ciências humanas, ligadas ao campo do direito internacional público, da ciência política e da teoria geral do estado. Isto, sem se falar de suas incursões no terreno literário, de que é exemplo o livro *Gil Vicente e Camões* (1978). Tem obras publicadas em inglês, espanhol, italiano e alemão. Graduou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) em 1964 e, tendo percorrido os diferentes graus da carreira docente, tornou-se professor titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da referida Faculdade, em 1988. Obteve o Ph.D. em Ciência Política na Universidade de Cornell, Estados Unidos, em 1970, e a livre-docência em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da USP, em 1977. Dentre suas inúmeras participações no campo intelectual, destaca-se a coedição, com Gilberto Dupas, da revista *Política Externa*, publicação mantida regularmente ao longo dos anos, de excelente qualidade. Lecionando na USP desde 1971, foi chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (1992-1995) e presidente do Conselho de Administração da Metal Leve S/A. Indústria e Comércio (1993-1995), conselho que integrou desde 1971 e do qual foi vice-presidente. É importante destacar que, mantendo suas atividades docentes e intelectuais, o professor Celso Lafer dedicou-se também à vida pública, tendo sido Ministro de Estado das Relações Exteriores em 1992 e em 2001-2002, e Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em 1999. De 1995 a 1998 foi embaixador, chefe da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e à Organização Mundial do Comércio (OMC), em Genebra. Em 1996, foi o presidente do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial Comércio e, em 1997, foi presidente do Conselho Geral da referida organização. Presidiu, na OMC, em 1998, o panel Índia – *quantitative restrictions on imports of agricultural, textiles and industrial products*. É presidente do Conselho Deliberativo do Museu Lasar Segall e do Conselho Jurídico da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Desde 2002, é membro da Corte Permanente de Arbitragem Internacional de Haia. Doutor Honoris Causa da Universidade de Buenos Aires (2001) e da Universidade Nacional de Córdoba, Argentina (2002), e recebeu, em 2001, o Prêmio Moinho Santista na área de Relações Internacionais. As indicações de suas principais obras revelam méritos do cientista político, presentes, por exemplo, em JK e o programa de metas (1956-1961), a qualidade das reflexões como pensador (Desafios – ética e política), assim como no campo das relações internacionais e dos direitos humanos” Fonte: Academia Brasileira de Ciências. Disponível em: <<https://www.abc.org.br/membro/celso-lafer/>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

Especificamente no campo externo, prevaleceu o aspecto liberal de sua gestão. O Brasil iniciava importante momento de uma nova inserção internacional. Além da criação do MERCOSUL, o país sediaria a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio-92.

Naquele contexto, Lafer (1992) cunhou dois conceitos para a nova diplomacia sob sua gestão: *adaptação criativa*, que consistia em uma nova postura da política externa diante da realidade internacional da época; e um outro conceito que ele denominou de *visão de futuro*, que buscava a constituição de sistema internacional em consonância com os valores e as aspirações do Brasil.

Quanto ao presidencialismo de coalizão, o termo foi cunhado por Abranches (1988). Segundo o autor, é possível perceber, até intuitivamente, que a possibilidade de alianças e coligações amplia consideravelmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, como também multiplica as possibilidades de escolhas além das fronteiras das legendas partidárias. Desse modo, mesmo com a alta incidência de alianças e coligações eleitorais, uma vez recomposto o alinhamento partidário, o Brasil não apresentava, naquele momento, índices de fracionamento muito destoantes daqueles observados em outras democracias proporcionais.

Para Abranches (1988), o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. “A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

Abranches (1988) explica ainda que a formação de coalizões envolve três momentos que as caracterizam. Primeiro, há a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, normalmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na constituição do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a formação do governo, em que há a predominância de disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de atuação, ainda bastante genérico. Por fim, ocorre a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. “É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade” (ABRANCHES, 1988, p. 28).

E foi justamente nessa passagem entre o segundo e o terceiro momentos políticos que não se consolidou uma coalizão estável e robusta entre o Executivo e o Congresso no governo Collor, o que possibilita a inferência de que o presidencialismo de coalizão não é elemento explicativo-causal da facilidade com que o Tratado de Assunção foi aprovado pelo Congresso. Mais uma vez, essa característica presente em outros governos brasileiros era quase que inexistente no período Collor.

O Partido da Reconstrução Nacional (PRN), ao qual Fernando Collor era filiado, tinha pouca representação no Congresso naquele momento. Além disso, Collor tinha como base de apoio o

Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Democrático Social (PDS) que, conjuntamente, constituíam uma coalizão de apoio parlamentar de força reduzida, porquanto representavam 27,9% do Congresso Nacional. Somado a isso, Piva (2010) explica que principais os partidos que apoiaram a candidatura de Collor não tiveram representação nos ministérios depois que ele ganhou a eleição. Mais uma vez, o governo era demasiadamente centrado na figura de Collor, que reduziu o número de pastas ministeriais e, nelas, não nomeou quadros que pudessem constituir uma coalizão forte e estável dentro do Congresso. Sete pastas como a dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura, e do Trabalho eram ocupadas por pessoas sem partido.

Nesse sentido, Collor, o único presidente do período da redemocratização a formar coalizões minoritárias, apresentou o pior desempenho nesse quesito entre todos os presidentes, “aprovar 65% dos projetos que submeteu. Mas a variação é menor que a estabilidade. A taxa de sucesso para Itamar foi um ponto superior a de Collor e os demais presidentes ficaram um pouco acima dos 70%.” A taxa de dominância⁹ para o mesmo período também é expressiva, segundo o autor: 85,6%. Uma vez mais, não há variações significativas entre os mandatos. Collor e Sarney têm os valores mais baixos, em torno dos 77%. Itamar e Lula estão acima dos 90%, enquanto Fernando Henrique teve taxa similar em seus dois mandatos: 85% (LIMONGI, 2006).

Com efeito, as divergências no âmbito da relação entre o governo e o Congresso giraram em torno de três dimensões, segundo Sallum (2016). Essas três dimensões, que contribuíram com um governo de coalizão muito frágil, foram: a político-operacional, que dizia respeito aos recursos que o Executivo podia compartilhar com os partidos e parlamentares como compensação pelo apoio recebido no Congresso; a institucional, que incidia sobre a distribuição dos poderes legislativos entre Congresso e Executivo; e a dimensão social ou substantiva, que incidia sobre a remuneração da força de trabalho e os direitos sociais da cidadania. Essas três dimensões, que deram o tom da relação entre o presidente o Congresso, vão ao encontro do que Abranches (1988) afirmou anteriormente. Para ambos, o diálogo entre os dois Poderes sofreu interferências oriundas da personalidade do presidente que tendia a concentrar as decisões na sua figura, sem uma interlocução adequada com o Congresso e, mais especificamente, com os partidos (ABRANCHES, 1988).

Desse modo, é possível afirmar que o presidencialismo de coalizão estava muito enfraquecido durante o governo de Fernando Collor, uma das poucas exceções, senão a principal, na história democrática brasileira recente. O presidente concentrou demasiadamente as decisões na sua figura – em um governo bastante personalista portanto –, o que resultou em uma administração com respaldo minoritário no Congresso para suas demandas. Não houve uma participação plural no jogo político decisório entre os Poderes. Tais elementos, conjugados com outros acontecimentos de política interna, resultaram no *impeachment* de Collor.

⁹ Corresponde à porcentagem de projetos, tratados e leis (medidas provisórias transformadas em lei) oriundas do Executivo que foi aprovada pelo Legislativo.

Assim, o presidencialismo de coalizão durante o referido governo não exerceu papel determinante para que o Congresso aprovasse com facilidade o Tratado de Assunção constitutivo do MERCOSUL, mesmo porque outros segmentos de política externa também tinham a simpatia do Legislativo, o que contrastava com as iniciativas do Executivo quando a arena considerada era o plano doméstico.

4. DISCUSSÕES LEGISLATIVAS EM TORNO DA IMPLEMENTAÇÃO DO MERCOSUL

O MERCOSUL configurou-se em uma quase unanimidade entre os grupos políticos. Houve algumas resistências pontuais, sobre temas específicos, - que abordaremos adiante -, mas, de modo geral, o bloco era bem visto por diferentes segmentos da sociedade brasileira. Destacamos aqui, o Executivo como deflagrador das negociações que conduziram à criação do MERCOSUL, ao lado dos outros três parceiros regionais, e o Legislativo como ponto de apoio decisório na implementação do acordo, com críticas pontuais.

Segundo Casarões (2011), o próprio discurso de Collor já imprimia valores liberais em consonância com uma onda política e econômica de abertura do país que estava presente tanto no Executivo quanto em outros setores políticos e sociais, como o próprio Congresso. Para o autor,

Não se pode escapar da simbologia que a retórica liberal representa, no contexto das profundas mudanças sociais e econômicas no Brasil. Note-se, por exemplo, que no discurso de posse, proferido no Congresso Nacional em 15 de março de 1990, Collor elenca suas prioridades de governo quase que integralmente conectadas aos anseios que a opinião pública já ventilava nos anos anteriores: democracia, cidadania, reforma do Estado, modernização econômica, dívida social (CASARÕES, 2011, p. 126).

Nesse sentido, dentre outras razões para a criação de um regionalismo sul-americano, está o fato de que o governo brasileiro queria, de certo modo, mitigar a influência dos EUA na região. A Argentina, naquele momento, flertava com o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), cujas negociações para sua criação caminhavam em ritmo acelerado. Nesse sentido, Casarões (2014) afirma que os negociadores do MERCOSUL não queriam que as conversas sobre a criação do NAFTA causassem ansiedade nos quatro países do bloco sul-americano, o que poderia fazer com que tais países sinalizassem concessões de tamanha proporção que prejudicassem a existência do MERCOSUL. Inclusive, em face da influência dos EUA na região, esperava-se o contrário dos outros parceiros, à exceção da Argentina que, embora bastante interessada na constituição do bloco sul-americano, flertava com o arranjo de livre-comércio da América do Norte.

A consolidação da integração sub-regional tornava-se ainda mais fundamental, de modo a capacitar os quatro países a obter, no médio prazo, vitórias importantes no plano hemisférico, mesmo que se considerasse inexorável o estabelecimento de uma zona de livre-comércio. (CASARÕES, 2014, p. 197).

Como visto, a supranacionalidade no MERCOSUL ficou restrita – e de forma muito sutil – às instâncias de solução pacífica de controvérsias, na figura dos pareceres vinculantes dos tribunais *ad hoc* e permanente de revisão do bloco. Nesses casos, os Congressos Nacionais dos Estados Partes não decidem se o que foi decidido pelos tribunais deve ou não ser executado. Tais decisões são obrigatórias. De todo modo, preponderou o aspecto intergovernamental do MERCOSUL. Para todas as outras decisões oriundas do bloco, os Legislativos nacionais precisam analisar.

Com efeito, os partidos de esquerda são mais receptivos às ideias de integração regional, ao MERCOSUL como união aduaneira, e às relações sul-americanas de modo geral. Ainda assim, pelo estudo das notas taquigráficas do ano de 1991, especialmente do Diário do Congresso Nacional de 21 de agosto de 1991, que discutiu o MERCOSUL, não houve nenhum indicativo de que haveria maior dificuldade em se aprovar o acordo no Congresso. Assim, é possível compreender que o componente ideológico, no que se refere à implementação do MERCOSUL, não foi o elemento principal para que o acordo fosse aprovado ou rejeitado. Ainda que os partidos de direita tivessem sido – e são - menos receptivos às ideias de integração regional, eles não constituíram uma coalizão que representasse forte oposição ao MERCOSUL.

No quadro 2, sintetizamos os pontos de convergência e de divergência sobre a criação do MERCOSUL e ao longo de sua implementação, bem como dos atores envolvidos.

Quadro 2 – Convergências e Divergências em Torno do MERCOSUL

Atores	Pontos de Convergência	Pontos de Divergência
Diplomacia presidencial e Itamaraty	Favoráveis ao MERCOSUL como um todo, incluindo união aduaneira	Aprofundamento do bloco: supranacional (presidente) ou intergovernamental (Itamaraty)
Congresso como um bloco e setor agropecuário	Favoráveis de modo geral	Preferências tarifárias sobre o açúcar
Partidos de Direita e Partidos de Esquerda	Favoráveis de modo geral	Aprofundamento econômico: direita mais favorável ao livre-comércio apenas, sem união aduaneira
Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)	Embora sem uma posição homogênea, as principais centrais sindicais do cone sul foram favoráveis ao MERCOSUL	As centrais sindicais reivindicavam, sobretudo, maior participação nas decisões e discordavam, em níveis distintos, dos modelos econômicos adotados pelos governos de seus países, como foi o caso da Argentina de Alfonsín.

Fonte: Elaborado própria com base em Casarões (2014).

É possível observar que os pontos de convergência são mais amplos e significativos que os de divergência em torno do MERCOSUL. Esses, embora importantes para um ou outro aspecto

específico da integração, não significaram dificuldades à implementação ou ao desenvolvimento do MERCOSUL, apenas discordâncias naturais do jogo político.

Desse modo, o MERCOSUL era consensual (o que não significa unanimidade) na sociedade brasileira à época de sua criação, com ajustes reivindicados por grupos específicos, como a discussão sobre o quanto se aprofundaria o bloco, no que se refere à supranacionalidade e à intergovernamentalidade – essa que prevaleceu -, e ao livre-comércio ou união aduaneira, bem como com relação à taxação argentina do açúcar alguns anos depois de o MERCOSUL ter entrado em vigor. O primeiro e o segundo ponto restrito ao Executivo, entre diplomacia presidencial e o Itamaraty; o terceiro, proveniente do Legislativo brasileiro em resposta a Buenos Aires. Com efeito, não houve divergências extremas que configuraram polarização em torno do acordo, o que facilitou sua aprovação pelo Congresso brasileiro.

5. VOTAÇÃO DO TRATADO DE ASSUNÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

A discussão na sessão para votar o Tratado de Assunção foi realizada em turno único. Não houve importantes questões colocadas à mesa que inviabilizassem a aprovação do acordo. Houve, no entanto, um pedido de adiamento da votação para duas sessões adiante por parte dos deputados Hélio Bicudo (PT-SP) e Carlos Lupi (PDT-RJ), com base no art. 193 do regimento interno da Câmara dos Deputados. Antes desse pedido, Hélio Bicudo, na qualidade de líder do PT, já havia pedido uma outra questão de ordem, durante a sessão, solicitando prévia publicação da atualização das aprovações do texto do tratado pelas comissões, o que foi recusado pelo relator, que alegou que cópias do documento já haviam sido distribuídas a todos os deputados.

Uma outra questão de ordem, anterior aos pedidos de Hélio, ainda na mesma sessão, requeria votação dos pareceres das comissões, o que também foi negado pelo relator. Se isso acontecesse, a votação do Tratado de Assunção seria adiada. Havia ali, portanto, clara intenção do bloco composto pelos deputados José Fortunati, Pedro Tonelli, Luís Carlos Hauly, Hélio Bicudo, Carlos Lupi, Eduardo Jorge e César Maia de dificultar ou, pelo menos, de adiar a votação do Tratado de Assunção. Isso foi um reflexo, ainda que de pouco impacto no resultado final da decisão sobre o MERCOSUL, dos jogos da política interna.

Embora a votação do Tratado de Assunção tenha sido simbólica¹⁰, o que impossibilita identificar como cada parlamentar votou, é possível ter uma ideia de eventual oposição ou tentativa de adiar sua aprovação nos votos identificados nesse pedido dos deputados Hélio Bicudo e Carlos Lupi para adiamento da deliberação sobre o Tratado, como forma de obter mais informações ou

¹⁰ O processo de votação na Câmara dos Deputados pode ser realizado pela modalidade ostensiva, adotando-se o processo simbólico, como foi o caso da deliberação sobre o MERCOSUL, ou nominal. Pode ainda ser secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

discutir ainda, de modo mais aprofundado, os meandros do Tratado. O pedido foi colocado em votação.

Quase um quarto dos parlamentares presentes (66 parlamentares) votou para adiar a deliberação sobre aprovar ou não o MERCOSUL, enquanto mais de 70% foi contra o adiamento (196 parlamentares). Apenas quatro se abstiveram¹¹. PCB, PCdoB, PDT (grande maioria), PSB e PT foram a favor do adiamento da votação do Tratado de Assunção, ou seja, partidos de esquerda e de centro-esquerda, que faziam, em princípio, oposição ao governo. O surpreendente, dentro dos 17 votos oriundos do PT, foi o único contra o adiamento da votação, proveniente do deputado Hélio Bicudo, líder do partido, e um dos propositores do adiamento. A incoerência não tem uma evidência concreta, mas há duas possibilidades: ou ele percebeu que seria voto vencido e quis invalidar seu próprio pedido, ou confundiu-se. O outro propositor, Carlos Lupi, do PDT, foi coerente e votou pelo adiamento.

Contra procrastinar a decisão parlamentar sobre a criação do MERCOSUL votaram os seguintes partidos: PDC, PDS, PFL, PMDB (com algumas exceções como os deputados Nestor Duarte e Said Ferreira), PL (à exceção do deputado Getúlio Neiva), PP (à exceção de Nan Souza), PPR, PRS, PSC, PSD, PSDB (com algumas exceções como o deputado Antonio Carlos Mendes Thames, que, anos depois, contestaria a tarifa do açúcar no MERCOSUL), PTB (com algumas exceções como Joaquim Sucena e Mendes Botelho), PTR, e dois votos dos deputados Paulo Mourão e Ronaldo Caiado, sem partidos.

Essa votação para tentar adiar a implementação do MERCOSUL fornece três dados importantes. Primeiro, a convergência entre Executivo e Legislativo em torno da criação do bloco sul-americano, resultado, como afirmamos na nossa hipótese, do ânimo constitucional de 1988 em favor da integração regional e consequente delegação de poder ao Executivo, não sofreu influência da ausência, nessa votação, do partido governista, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

O partido de Collor tinha pequena representação no Congresso e pouco tónus de coalizão. Ainda que tivesse alguma força política, o presidencialismo de coalizão, como observamos, era praticamente inexistente no período. O PRN ter estado ausente nesta votação não fez diferença, já que o resultado foi benéfico para o governo, isto é, o Tratado de Assunção foi votado naquele mesmo dia, o adiamento não foi aprovado. O segundo ponto resultante da análise dessa votação é que a baixa afinidade entre governo e Congresso respingou na tentativa de dificultar a aprovação do MERCOSUL por meio do adiamento. Terceiro aspecto oriundo da votação é que, essa tentativa de dificultar a aprovação do MERCOSUL – pelo menos naquele momento –, embora significativa para se compreender o jogo político e estado das coisas na relação entre Executivo e Legislativo naquele governo, não é suficiente para se afirmar que houve rejeição, por parte do Congresso, do Tratado de Assunção; pelo contrário, havia sintonia entre Executivo e Legislativo em prol da criação de um bloco

¹¹ O quórum para se aprovar tratados internacionais (à exceção dos que versam sobre direitos humanos) ou questões de ordem sobre essa temática é de maioria simples dos presentes.

sul-americano, como resultado de fatores mais amplos, já mencionados na nossa hipótese, como o ânimo constitucional.

Nesse sentido, do ponto de vista da política interna daquele momento, de forma menos visível, a oposição parlamentar fez tramitar, já no primeiro ano do governo Collor, projeto de lei complementar que restringia os poderes do Executivo de legislar por medidas provisórias. Dessa forma, quando a luta contra a hiperinflação e as medidas iniciais de liberalização econômica estavam no topo da agenda governamental, as questões relativas à democratização foram o ponto da discórdia (SALLUM, 2016). Eram os primeiros anos de abertura política e econômica, em que tanto o Congresso quanto o Executivo estavam movidos a legislar, embora essa seja uma atividade atípica da administração e intrínseca ao Congresso. Houve, portanto, já no começo do governo Collor, uma certa disputa de espaço, no que se refere à produção normativa.

No que se refere às questões concernentes à dimensão social da democracia, as esquerdas tinham o apoio de grande parte dos partidos de centro (PMDB e PSDB). No tocante ao aspecto institucional, “era o centro parlamentar que tinha a liderança, contando com o apoio das esquerdas (PT, PCdoB, PSB, PDT etc.)” (SALLUM, 2016).

Nesse sentido, afirma Sallum que

Vale sublinhar que a atuação oposicionista no Congresso em 1990 teve pouca intensidade não apenas porque o presidente contou com grande legitimidade popular no início do seu governo, mas também porque os parlamentares estavam em fim de mandato, enfraquecidos, tendo que se submeter às eleições em outubro daquele ano. (...) A despeito disso, a esfera econômica ofereceu resistência crescente à política econômica governamental - a inflação retomou impulso em meio à brutal recessão. Frente a isso, o governo decidiu desencadear, mais uma vez, um choque monetário heterodoxo, o Plano Collor II, editado em 31 de janeiro de 1991. (SALLUM, 2016).

Tal cenário forçou Collor a barganhar com o Legislativo. A partir de negociações com segmentos do Congresso, o presidente conseguiu evitar que o movimento oposicionista restringisse legalmente seu poder de editar medidas provisórias. Ao reduzir drasticamente o número de MPs editadas, o governo eliminou o aspecto mais visível da proeminência do governo sobre o Legislativo. Seguiu, porém, governando sem o apoio de uma coalizão majoritária no Congresso, com base apenas em maiorias parlamentares *ad hoc*.

Como explica Sallum (2016), “isso foi possível em virtude dos extensos poderes legislativos que a Constituição de 1988 concedeu ao Executivo e ao atendimento ocasional de demandas de parlamentares que o seguiam. A não ser em relação ao uso abusivo do instituto da medida provisória, o Congresso não questionou o uso extenso por Fernando Collor dos poderes legislativos do Executivo concedidos pela Constituição de 1988.” Dessa forma, os partidos de centro (PMDB e PSDB) que lideravam o combate ao Executivo nesse aspecto. “Os partidos situados à direita do espectro partidário (PFL, PDS, PTB, PDC, PL etc.), apoiadores costumeiros das iniciativas do governo,

demandavam, veladamente de início e abertamente depois, compartilhar os recursos do Executivo.” (SALLUM, 2016).

Esse cenário de política interna é importante porque respinga na votação em plenário do MERCOSUL. Ainda que não tenham representado oposição concreta ao MERCOSUL, os partidos de centro-esquerda, e alguns de direita, formaram um bloco que tentou, no mínimo, adiar a votação ou dificultar a aprovação do Tratado de Assunção naquela sessão.

Dessa forma, nossa pesquisa demonstra que, embora quase unânime a adesão ao projeto MERCOSUL, as discussões sobre o bloco e sua aprovação pelo Congresso Nacional não passou sem algumas rusgas ou turbulências de menor impacto. Sua caminhada até aprovação não foi tão linear quanto, em princípio, mostra-se. Claro que, como resultado final, é possível afirmar consenso entre os atores.

A dimensão dos arranjos em política interna, no que se refere à situação e aos partidos de oposição, não se refletiu significativamente na postura do Congresso com relação ao MERCOSUL, embora tenha representado tentativa de adiamento da deliberação. A política externa no seu âmbito regional seguiu muito mais ânimos comuns entre Executivo e Legislativo, como aponta nossa hipótese, do que jogos políticos praticados na arena doméstica sobre a política interna, muito embora esses tenham se refletido, sutilmente, como parte da oposição que, durante a votação do MERCOSUL, pediu seu adiamento, entre outras tentativas embasadas em questões de ordem para que a votação do acordo fosse prorrogada, o que não teve impacto significativo no resultado final da votação. Com efeito, a oposição marcou presença, sem, contudo, atuar sistematicamente como *veto player*.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa apresentada, observou-se que o multipartidarismo brasileiro não representou dissensos significativos no interior do Congresso em relação à criação do MERCOSUL, o que seria possível diante do maior número de perspectivas políticas. Somado a isso, é preciso considerar que os Legislativos tendem a ser paroquiais e focados em demandas que tenham repercussão no eleitorado.

No caso brasileiro, além do ânimo constitucional, o impacto pouco direto do MERCOSUL nas eleições legislativas para compor o Congresso também pode ser considerado como variável no equacionamento da compreensão sobre o porquê o bloco sul-americano não encontrou resistência no Legislativo quando de sua votação e aprovação em 25 de setembro de 1991. Nesse sentido, outra variável analisada foi o presidencialismo de coalizão. O contexto de alianças fragilizadas entre o governo de Fernando Collor e os partidos no Congresso não repercutiu na política externa, no que diz respeito ao processo de integração regional.

Desse modo, a falta de coesão entre governo e Congresso não configurou variável a favor nem contra a aprovação do MERCOSUL. Dessa forma, esse elemento quase neutro acabou se constituindo em mais um ponto a favor do bloco sul-americano. Assim, a hipótese de que os parlamentares constituintes, que instituíram o parágrafo único do art. 4º na CF/88 sobre o Brasil buscar a integração latino-americana, corrobora o ânimo favorável que permeou as discussões sobre a criação do MERCOSUL, três anos mais tarde.

Com efeito, o presidencialismo de coalizão não foi decisivo para a aprovação do Tratado de Assunção pelo Congresso brasileiro em 1991, porque: 1) ele - o presidencialismo de coalizão - se apresentou bastante frágil e instável nesse período, praticamente inexistente; 2) essa fragilidade não justificaria de forma consistente o apoio do Congresso à iniciativa do MERCOSUL pelo Executivo apenas por esse fato, ou seja, pela coalizão entre partidos, deputados, senadores e o presidente; 3) além disso, outra aferição importante como resultado da pesquisa é que, pela lógica política, um presidencialismo de coalizão fragilizado tenderia a favorecer a rejeição do acordo pelo Legislativo, o que também não aconteceu.

A facilidade com que o MERCOSUL foi aprovado pelo Legislativo brasileiro decorre, portanto, de duas razões relacionadas entre si: primeiro, a criação pelos parlamentares de um dispositivo com força de princípio de política externa na Constituição Federal de 1988 que prevê que o Brasil buscará a integração latino-americana; segundo – e decorrente desse anseio constitucional – o ânimo da redemocratização sobre intensificar a inserção internacional brasileira em diferentes regimes e no âmbito regional também era comum entre Executivo e Legislativo naquele momento, o que ajuda a explicar a facilidade com que o Tratado de Assunção foi aprovado pelo decreto legislativo nº 197 de 25 de setembro de 1991. Esses dois elementos ajudam a explicar essa convergência, em detrimento de um eventual presidencialismo de coalizão.

*Artigo recebido em 06 de fevereiro,
aprovado em 07 de março de 2022.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional** – Câmara dos Deputados, 21 de agosto de 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV1991.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Votação do Tratado de Assunção**. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=04/09/1991&numSessao=115>>. Acesso em: 22 out. 2020.

CASARÕES, G. S. P. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). São Paulo, 2011.

CASARÕES, G. S. P. **“O tempo é o senhor da razão?”** a política externa do governo Collor, vinte anos depois. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014.

COX, G; McCUBBINS, M. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1993.

FAYAD, A. K.; PLAGLIARINI, A. C. **A tramitação dos tratados internacionais no congresso nacional**. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima3/anima3-Anelize-Klotz-Fayad.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. **A Política Externa do Brasil em dois tempos**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 38, no. 1, 1995.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MALAMUD, A.; SOUSA, L. de. **Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/TnnzHpxtRWbsrqsvt77hZdC/?lang=pt>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

NEVES, J. A. de C. **O Congresso Nacional e a política externa brasileira**. In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, v. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

ONUKEI, J. **O Brasil e a construção do Mercosul.** In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

PIVA, O. **Presidencialismo sem coalizão:** a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2010.

PORTELA, P. H. G. **Direito Internacional e Direitos Humanos.** In Coleção OAB. Editora JusPodivm, Salvador - BA, 2012

REKEK, J. F. **Direito internacional público:** curso elementar. 13. ed. rev. aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

SALLUM, B. Jr. **Crise política e impeachment.** Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTANA, C. R. **Política externa em perspectiva:** um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267411446_POLITICA_EXTERNA_EM_PERSPECTIVA_UM_BALANCO_SOBRE_A_DIPLOMACIA_DOS_PREIDENTES_COLLOR_ITAMAR_CARDOSO_E_LULA>. Acessado em: 15 ago. 2020.