

Sob o véu da ignorância: a aprovação dos resultados da Rodada Uruguai do GATT no Congresso brasileiro

Under the veil of ignorance: the approval of the results of the Uruguay Round of GATT in the Brazilian Parliament

Rogério de Souza Farias*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 23 a 33]

Eu pedi os volumes e disseram que não adiantava porque não iria conseguir entender ou não iria ter tempo de compreender todos os dados do Acordo.

Mansueto de Lavor, sobre os resultados da Rodada Uruguai do GATT (1994)

No início da tarde de 14 de dezembro de 1994, uma quinta feira, havia, no Salão Azul do Senado Federal, elevada movimentação de políticos, curiosos e jornalistas. O placar do plenário registrava a presença de 55 senadores e, em seu recinto, era difícil acomodar a numerosa aglomeração. Era uma situação anormal. O resultado das eleições de outubro fora proclamado e o recesso de fim de ano havia informalmente iniciado. Foi somente quando o presidente eleito e senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) dirigiu-se ao Plenário que o mistério fora solucionado.

FHC foi um dos principais atores do processo de redemocratização do Brasil. Ele coordenou a elaboração da plataforma do partido MDB, em 1974, assumiu a cadeira de senador por São Paulo, em 1983, atuou no movimento Diretas Já e na candidatura de Tancredo Neves. No Senado, liderou o processo de reforma política que desembocou na Constituição de 1988, fundando o PSDB no mesmo ano. Depois, foi Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, quando iniciou sua campanha para a Presidência de República.

Naquele dia, proferiu seu discurso de despedida do Senado Federal. Ele transitaria, assim, definitivamente do legislativo para o executivo. Nessa oportunidade, decidiu analisar seu passado político e apresentar seu projeto de governo – lá estavam a estabilização da economia, a reforma da previdência, a mudança do orçamento, o programa de privatização e a abertura ao capital estrangeiro. Em quinze páginas de uma leitura emotiva, afirmou não haver “democracia forte sem parlamento forte” e que, naquele momento, o Brasil, finalmente, ultrapassava o lento processo de transição democrática. Após seu pronunciamento de uma hora e meia, quando o senador Eduardo Suplicy tomou a palavra para falar de seu projeto de renda mínima – “fazendo várias citações de autores estrangeiros” e “confuso”, segundo a jornalista Dora Kramer – o plenário esvaziou-se, dispersando a massa que acompanhou o histórico momento.¹

* University of Chicago, Chicago, United States (rofarias@gmail.com).

1 Cardoso defende agenda de mudanças. **Jornal do Brasil**. 15 de dezembro de 1994; Diário do Congresso Nacional (Seção II). 15 de dezembro de 1994. P. 9184.

Poucos perceberam, naquele numeroso grupo de cabeças coroadas da política nacional, a discreta presença do ministro das relações exteriores, Celso Amorim. Ao contrário da maioria presente ao encontro, Amorim não estava no recinto para acompanhar o discurso de FHC. Hábil negociador com anos de traquejo nos salões da diplomacia multilateral, sua missão era fazer com que, naquele mesmo dia, fossem aprovados os resultados finais da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), a maior negociação comercial já realizada até aquele momento. Ela resultou em mais de 26 mil páginas (175 quilos) de compromissos internacionais que possibilitariam um dos maiores surtos de integração econômica já observado pela humanidade.

O projeto chegara ao Senado Federal no início do mês e o ministro, desde então, fora incansável no jogo de bastidores. Como porta-voz do Executivo, associou a aprovação dos resultados da Rodada Uruguai à mesma retórica que FHC utilizou em seu discurso de despedida no Senado: era imperativo o Brasil associar-se ao movimento amplo de reformas consignado naquele longo e complexo documento. Estar de fora comprometeria não só a credibilidade externa do país, mas o prospecto de crescimento econômico futuro. Os senadores sofreram uma *blitz* dos diplomatas. Enfrentando uma matéria complexa, com parte significativa do material ainda não traduzido para português, acabaram, a despeito de algumas vozes contrárias, aprovando, sob o véu da ignorância e do desinteresse, o principal instrumento de regulação do comércio exterior já assinado pelo Brasil. Era próximo de onze horas da noite e havia somente 22 senadores no Plenário – e duas dezenas não longe dali, no cafezinho.

Se completam vinte anos da aprovação dos resultados da Rodada Uruguai pelo Congresso Nacional e ainda não temos um exame do seu processo de internalização no ordenamento jurídico doméstico. Essa lacuna merece ser dirimida. A Rodada Doha, o primeiro ciclo negociador promovido pela Organização Mundial do Comércio (OMC), será eventualmente concluída e seus resultados serão apreciados pelo Congresso Nacional. Nessa situação, convém aprender com as lições da Rodada Uruguai.

* * *

Na década de 1980, com as forças democráticas avançando sobre os plenários do Congresso Nacional, podia-se já prever a ânsia legiferante parlamentar. Essa agitação não pouparia a área comercial. Um projeto de autoria do deputado Siqueira Campos (PL N° 1.672), de 1983 propôs restrições à importação de bebidas, perfumes, fumo, gêneros alimentícios. Segundo o texto da iniciativa, eles só poderiam ser importados se fossem originários da América Latina, da África e da Ásia. Para o deputado, o propósito era incrementar os laços com essas regiões. O PL foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça; a de Agricultura e Política Rural declarou-se incompetente para apreciar a matéria. Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, o relator, Pratini de Moraes, apesar de elogiar a iniciativa e os “elevados propósitos” do projeto, afirmou ser as disposições “discriminatórias”, ferindo, portanto, os “princípios do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).”² O caso merece reflexão. Há trinta anos, os compromissos internacionais do país não eram obstáculos para a atuação parlamentar; agora, os próprios deputados, cientes dos constrangimentos envolvidos pelas regras internacionais, limitavam as iniciativas de seus pares. O ganhador nesse processo foi o Executivo, pois as regras internacionais serviam para limitar o escopo de atividade do legislativo.

Durante a Rodada Uruguai, negociações considerada por muitos como intrusiva, era de se esperar um parlamento mais ativo no acompanhamento das negociações e na interferência sobre o executivo.³ O que se

2 Diário do Congresso Nacional. 27 de março de 1984. Pág.: 1818.

3 O presidente José Sarney encaminhou para o Congresso Nacional a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 27 de novembro de 1985. Os trabalhos da ANC iniciaram em 15 de novembro de 1986, poucos meses após o lançamento da Rodada Uruguai em Punta del Este, e foram concluídos somente em 5 de outubro de 1988.

percebe, contudo, é uma grande correlação entre o noticiário da imprensa sobre o tema e os pronunciamentos feitos no Congresso Nacional. Essa correlação de certa forma demonstra que os deputados e os senadores foram informados sobre a atuação multilateral do país em temas comerciais muito mais pelos órgãos da imprensa do que por mecanismos de comunicação entre o executivo e o legislativo. Em abril 1986, Jacques D'Ordellas (PDT – RJ) leu a matéria de um jornal sobre a posição do Brasil na questão de serviços no GATT.⁴ Em maio, o deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB – PE), no contexto dos contenciosos comerciais com os EUA, comentou que mesmo o GATT não abrandava a disparidade de poder entre os dois países.⁵ No mês seguinte, diante dos debates sobre o tema de serviços em Genebra, os deputados Odilon Salmoria (PMDB – SC), Cristina Tavares (PMDB – PB) e Hélio Duque (PMDB – Bahia) debateram o tema. O máximo que se cogitou foi comunicar “aos negociadores qual é a posição da Nação, do Parlamento” e enviar um requerimento ao ministro das relações exteriores.⁶ O deputado Salmoria voltou ao tema em setembro do mesmo ano, por conta da inauguração da Reunião Ministerial de Punta del Este do GATT.⁷ Em novembro de 1990, o deputado Aldo Abrantes (PCdoB – GO) citou as negociações sobre patentes no GATT para criticar o governo brasileiro.⁸ Em dezembro de 1991, o deputado Nelson Marquezelli (PTB – SP) aproveitou o pequeno expediente para demonstrar preocupação com o tema agrícola na Rodada Uruguai, mas sem oferecer nenhuma sugestão de ação para o governo.⁹

Pela documentação disponível no Itamaraty, poucas vezes o legislativo interessou-se em demandar do executivo maior influência na fase preparatória ou nas próprias negociações. Uma delas, porém, demonstra bem os limites da ação parlamentar. O Deputado Nelson Marquezelli (PTB – SP), da bancada citricultora paulista (ele era um grande agricultor), conjuntamente com presidentes de associações de produtores de suco de laranja, informaram ao Itamaraty que desejavam ir periodicamente a Genebra para participar de negociações técnicas da Rodada Uruguai. A resposta dos negociadores brasileiros em Genebra à demanda era que a iniciativa era muito importante e serviria para um melhor entendimento do meio parlamentar brasileiro sobre as negociações. Eles, no entanto, não se viram pressionados pelo deputado.¹⁰ A divisão de competência estava clara. A Marquezelli caberia a função de observar, de forma a ser um potencial aliado no futuro – e não de ser o negociador.

Outra via de ação do legislativo foi quando o Ministro das Relações Exteriores dirigiu-se ao parlamento. Assim, Olavo Setúbal, ao comparecer à reunião ordinária de 15 de maio de 1985 da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, examinou as atividades do GATT.¹¹ Sua palestra foi perfunctória e de forma alguma pode-se cogitar que os parlamentares participaram ou influíram na posição que o país teria no plano internacional. Era mais um pacto não-escrito entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto o primeiro fazia sua apresentação superficial do que era a posição externa, como forma de garantir alguma legitimidade democrática, o segundo fingia acompanhar o desempenho externo da diplomacia, como maneira de esmerilar sua responsabilidade de acompanhamento das atividades do Executivo e não se dizer completamente ignorante do que este fazia no tema.

4 Diário do Congresso Nacional. 4 de abril de 1986. Pág.: 1560.

5 Diário do Congresso Nacional. 17 de maio de 1986. Pág.: 4028.

6 Diário do Congresso Nacional. 27 de junho de 1986. Pág.: 6839.

7 Diário do Congresso Nacional. 17 de setembro de 1986. Pág.: 9064; Diário do Congresso Nacional. 16 de setembro de 1986. Pág.: 9019.

8 Diário do Congresso Nacional. 23 de novembro de 1990. Pág.: 12701.

9 Diário do Congresso Nacional. 18 de dezembro de 1991. Pág.: 26962.

10 Desptel 685. Rodada Uruguai. Tarifas. Agricultura. Observador parlamentar. 2 de julho de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991. A justificativa era que o atual estágio das negociações era restrito aos emissários governamentais familiarizados com a negociação, sendo restrito o acesso de agentes externos (privados) a negociação. Tel 965. GATT. Rodada Uruguai. Tarifas. Agricultura. Observador parlamentar. 10 de julho de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1751) do ano 1991 de Delbragen. AHI-BSB.

11 Diário do Congresso Nacional. 8 de junho de 1985. Pág.: 5791.

Com a evolução da Rodada Uruguai e o processo de liberalização comercial conduzido ainda no final do governo Sarney, muitos cogitaram se o Congresso Nacional não poderia ser uma das vias para os prejudicados por esse processo tentarem obstá-lo. Em 1989, por exemplo, o deputado Sigmarinda Seixas (PSDB – DF) afirmou, em plenário, no grande expediente, que cabia “ao Congresso e aos partidos políticos assumirem um papel claro e definido na discussão da política externa e do posicionamento no mundo.”¹² Três anos depois, a economista Lia Valls Pereira afirmou que “alguns setores políticos” não estavam satisfeitos com o cronograma de liberalização tarifária do governo e “passaram a sugerir que a determinação de alíquota de importação fosse realizada pelo Congresso.”¹³ Seria o retorno do ativismo do Congresso Nacional na determinação da tarifa aduaneira por intermédio das tarifas autônomas? Foi tudo retórica.

Não influenciando a condução da posição brasileira na Rodada, resta, agora, examinar como o parlamento apreciou o resultado das negociações. Logo após o seu encerramento, Celso Amorim, o ministro das relações exteriores, foi convidado a dar uma palestra na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Os parlamentares demonstraram interesse muito mais em outros temas da agenda diplomática do que na Rodada Uruguai do GATT. Em seu discurso, contudo, Amorim aproveitou a oportunidade para “pedir aos congressistas um empenho muito grande na rápida aprovação” dos acordos. A atitude dos deputados, na ocasião, foi de uma reverência laudatória que escapa à atitude de seus antecessores das décadas anteriores.¹⁴

Foi pela Exposição de Motivos Nº 308/DCI-MRE, de 27 de junho de 1994, que Amorim encaminhou os resultados da Rodada Uruguai para a Presidência da República. Foi grande mérito do Itamaraty a célere preparação dos documentos para o parlamento, mas se deve apontar que vários trechos não foram submetidos a tempo, inclusive a listagem da nova lista de compromissos tarifários.¹⁵

O presidente, por sua vez, enviou ao Congresso Nacional, em julho, por intermédio da mensagem Nº 498/94, os acordos incorporados à Ata Final da Rodada Uruguai.¹⁶ O tema foi debatido na Comissão de Relações Exteriores, com a presença do secretário geral do Itamaraty, Roberto Abdenur, em 31 de agosto de 1994. A reunião iniciou com o presidente, deputado Salatiel Carvalho (PFL – Pernambuco), afirmando que a mensagem do executivo chegou em momento atípico – no calendário eleitoral. Ele indicou que tomara a liberdade de convocar Abdenur para falar sobre a matéria por conta de o ministério ter “um conhecimento muito mais aprofundado do que os parlamentares.” Abdenur conclamou os deputados a acelerarem a tramitação sob o argumento de que outros parlamentos já haviam apreciado a questão. Além dessa tese, indicou não ser adequado o Brasil lançar a candidatura de Rubens Ricupero ao cargo de diretor geral da OMC e, ao mesmo tempo, não ratificar o acordo que criaria a organização. O deputado Pauderney Avelino (PPR – Amazonas) afirmou que o legislativo não poderia emendar o acordo. Então, era melhor aprová-lo para dar continuidade à tramitação. A atuação desse parlamentar é analiticamente importante para os propósitos gerais da relação entre legislativo e executivo. Avelino fez parte do pequeno grupo de parlamentares que acompanhou a Rodada Uruguai pelo menos desde 1992 como observadores parlamentares. Eles não eram membros das delegações brasileiras, o que os impedia de participar das reuniões de negociações. O status deles, no entanto, possibilitava o encontro informal com membros da delegação brasileira e visitas à sede do GATT.

12 Diário do Congresso Nacional. 30 de setembro de 1989. Pág.: 10821.

13 Lia Valls Pereira. Deve o Congresso determinar as tarifas? Conjuntura Econômica. Março de 1992. P. 13.

14 Diário do Congresso Nacional. 17 de junho de 1994. Pág.: 9853-9864.

15 Diário do Congresso Nacional. 10 de agosto de 1994. Pág.: 11508-11634. Esse trabalho foi feito pela delegação do Brasil em Genebra, com auxílio de “intérpretes tecnicamente qualificáveis”, segundo o embaixador Roberto Abdenur. Diário do Congresso Nacional. 3 de janeiro de 1995. Pág.: 58.

16 Depois teve-se de encaminhar os textos revistos em 11 de novembro pela mensagem Nº 965/94.

O deputado Luiz Gushiken (PT – São Paulo) questionou Abdenur sobre o acordo TRIPS (aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio). O embaixador argumentou que o Brasil não poderia rejeitar a iniciativa, pois isso “significaria colocar o país de fora de um novo consenso internacional, amplamente reconhecido e praticado.” Gushiken, no entanto, não foi obstinado na crítica, pois desconhecia a matéria: “A rigor, um tema como este, que vem sendo discutido há quase dez anos e que não tem precedentes na história mundial, exigiria um estudo mais acurado, para fazermos perguntas mais embasadas. Quero confessar que eu precisaria estudar melhor o assunto, para fazer perguntas à altura daquilo que o Sr. Embaixador pode nos oferecer.” Posteriormente, adicionou: “É impossível e não seria correto que uma posição seja expressa, através do voto, sobre esse tratado, sem um aprofundamento.”

O relator da matéria foi o deputado Diogo Nomura (PL – São Paulo). Ele sabia que a iniciativa não poderia ser examinada em apenas uma sessão; cogitou até solicitar a constituição de uma Comissão Especial, mas diante da “falta de alternativa – aprovar e inserir o nosso país no contexto mundial, ou não aprovar e correremos o risco de ficar de fora” – desistiu. Seu relatório tinha menos de três páginas e apoiou a adesão brasileira sob o argumento que o país não estaria mais sujeito “a retaliações unilaterais por parte de países ou blocos econômicos.” O deputado Messias Gois (PFL – Sergipe), identificando também a carência de estudo no Congresso sobre a matéria, sugeriu a utilização das assessorias parlamentares para estudar a matéria. Foi nesse momento que a deputada Benedita da Silva iniciou seu discurso. Para ela, o poder legislativo deveria “participar um pouco mais das discussões em torno dos acordos” que o governo realizava. Em sua opinião, era “praticamente impossível ao Congresso apenas acompanhar as discussões do acordo sem nenhum poder decisório”, pois a questão já chegava como um “fato consumado”. Nesse ponto, o deputado Pauderney Avelino contradisse Gushken e Benedita da Silva (PT – Rio de Janeiro), afirmando que as negociações foram acompanhadas por parlamentares observadores por quase nove anos, e que o Congresso fez-se representar em todas as reuniões, não podendo, assim, alegar-se existir desconhecimento sobre o que se passou. Esse é um aspecto importante. Os parlamentares realmente visitaram diversas vezes Genebras durante as negociações, mas não há evidência de que tivessem influenciado o processo decisório nessas ocasiões. Mais importante, ao retornarem para o Brasil, não desempenharam um papel de mobilização de seus pares sobre a importância do tema.

A atuação do Itamaraty foi universalmente louvada pelos parlamentares e era um dos argumentos a favor da aprovação.¹⁷ Convém ressaltar que a ação do órgão sobre os deputados não se limitou aos que foram a Genebra. Os deputados Nilson Gibson (PMDB – PE) e Inocêncio Oliveira (PFL – PE), quando foram para a abertura da Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, receberam “apelo de todos os diplomatas brasileiros” para aprovar o Tratado. Os dois tiveram, inclusive, “uma reunião específica sobre o assunto”, voltada para agilizar a votação no Congresso.¹⁸ Em Brasília, por sua vez, Rubens Ricupero, então ministro da fazenda, realizou almoço com líderes de vários partidos para discutir a Rodada Uruguai. Havia dificuldades em decorrência da eleição de outubro, ocorrendo uma paralisação da tramitação. O executivo, contudo, colocou a questão como uma de suas prioridades ao fim do ano – conjuntamente com o orçamento, a privatização da EMBRAER e a criação da AGU.¹⁹

A liderança do governo apresentou pedido de urgência em 7 de dezembro, na reunião das lideranças dos partidos. O assunto foi discutido por iniciativa do deputado Nilson Gibson (PDS – RS).²⁰ O argumento foi rigorosamente o mesmo defendido pelo Itamaraty: se o Brasil não ratificasse a Rodada Uruguai até 1º de janeiro de 1995, o país ficaria “isolado e sujeito (...) a retaliações de parceiros comerciais, como os Estados Unidos”,

17 Diário do Congresso Nacional. 3 de janeiro de 1995. Pág.: 58-66.

18 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14856.

19 Votações já agendadas. Jornal do Brasil. 3 de setembro de 1994.

20 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14856.

e estaria “no submundo do comércio internacional”.²¹ Alguns partidos, como o PCdoB, negaram-se a votar a favor, mas o pedido foi aprovado.²² A fonte de resistência do PCdoB provavelmente decorreu da ação do deputado Aldo Rebelo. Mesmo antes de a iniciativa entrar na ordem do dia, ele citou uma suposta cláusula do Congresso Americano de que se a futura Organização Mundial do Comércio por três vezes contrariasse o seu interesse, os Estados Unidos denunciaria o instrumento.²³

A Câmara dos Deputados aprovou o projeto (PDL 449/94) por votação simbólica em 7 de dezembro. O painel marcou quase 300 deputados, mas havia menos de 100 no plenário. O mais impressionante foi a proposta do acompanhamento da implementação das atividades da OMC pelas comissões permanentes do Congresso Nacional. Se elas não estivessem de acordo com os interesses brasileiros, previa-se a denúncia do documento. Essa foi uma fórmula semelhante à Lei N° 313 de 1948, em que o Brasil aceitou ao GATT. Ao contrário desta, contudo, era uma comissão no parlamento e não no executivo. Ela foi rejeitada pelos parlamentares sob o entendimento de que não cabia ao Congresso Nacional fazer emendas em um tratado.²⁴ A bancada do PCdoB, no final, votou a favor, apesar de todas as críticas, restrições e preocupações que apresentaram durante a apreciação da matéria. Segundo a declaração lida pelo deputado Haroldo Lima (PCdo B – BA), “seria incorreto o Brasil não entrar em uma organização de comércio que [englobaria] 124 países, todos os mais importantes do mundo.” Ele lamentou a não aprovação da emenda apresentada pelo seu partido. Na sua opinião, ficou “evidenciado que os parlamentares brasileiros, frente a pressões estrangeiras e do executivo, têm uma deplorável submissão intelectual.”²⁵ Aloizio Mercadante (PT-SP), por sua vez, afirmou ter votado contra para marcar sua crítica ao Itamaraty, que “não ouviu os empresários, não informou a sociedade. Decidiu sem consultar ninguém.”²⁶

No dia seguinte, o deputado Valdir Colatto (PMDB – SC) subiu à tribuna para falar do processo de tramitação. Segundo o parlamentar, tudo ocorreu “no atropelo”; nos dois dias anteriores, o Itamaraty, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Fazenda trouxeram para os deputados “informações que demoraram sete anos para serem discutidas (...)” O relato prossegue:

Começou na quarta-feira uma discussão na Comissão de Agricultura com o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, e depois [o documento] veio para o plenário. Vários órgãos do governo discutiram o assunto. Tentaram colocar na cabeça dos parlamentares documento de mais de 2 mil páginas, com tratados em francês, em inglês, etc. A votação da matéria era de suma importância, mas talvez nem 5% dos Parlamentares desta Casa a conheceram ou a conhecem. E fizeram todas as manobras para se votar esse projeto de decreto legislativo. E nós, que éramos contra, por não estarmos convencidos, embora estudando muito o assunto, não tivemos nem a oportunidade de declinar o nosso voto aberto contrário à apreciação do projeto, porque estava estabelecido que somente se podia votar “sim” ou “não”. E não tivemos a condição sequer de chegar aos microfones para declarar nosso voto contrário ao projeto aprovado ontem.²⁷

Nos meses e anos seguintes, vários deputados externariam reclamações semelhantes. Em agosto de 1996, por exemplo, o deputado Mário Cavallazzi (PPB – SC), em curta intervenção no plenário, criticou a atuação da diplomacia no tópico de produtos lácteos. Para ele, o compromisso consolidado na Rodada foi uma

21 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14870.

22 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14856.

23 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14870.

24 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15124.

25 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15140.

26 Câmara aprova projeto que referenda o acordo do GATT. Jornal do Brasil. 8 de dezembro de 1994.

27 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15124.

“irresponsabilidade do governo brasileiro.”²⁸ O deputado Inácio Arruda (PCdoB – CE) relatou, por sua vez, em 1995, que o Congresso Nacional aprovou os resultados da Rodada Uruguai “sem sequer os deputados saberem o que estava escrito, porque o texto era em língua estrangeira e poucos tinham condições de fazer a leitura do texto”²⁹ O Executivo argumentou, durante o processo legislativo, que isso decorreu dos prazos exíguos dados para aprovar os resultados, mas foi uma desculpa, pois, em outros parlamentos, os respectivos executivos apresentaram esses estudos.³⁰

Com a aprovação da Câmara, a matéria foi encaminhada para o Senado Federal. Nesta casa legislativa, pelo menos três senadores acompanharam o fim informal da Rodada Uruguai em dezembro de 1993 em Genebra – Chagas Rodrigues, Magno Bacelar e Nabor Júnior. Não é possível saber, pela documentação do Itamaraty, o que esses três parlamentares fizeram nesse momento crítico das negociações.

Ao chegar no Senado Federal, no dia 8 de dezembro, a matéria foi encaminhada para a Comissão de Relações Exteriores, que teria de 5 a 15 dias para opinar sobre a matéria. O relator foi Nabor Junior. O Executivo estava atento à tramitação e mobilizou a base aliada. Em 13 de dezembro, no gabinete da Presidência do Senado, o Colégio de Líderes concordou em colocar o projeto em votação no dia seguinte, após várias sessões extraordinárias. É sintomático que, na reunião, esteve presente o ministro das relações exteriores. Segundo Humberto Lucena, presidente do Senado Federal, a aprovação era “essencial para que o Brasil continue inserido na ordem econômica internacional”. O parlamentar repetia as palavras do ministro das relações exteriores. A confiar no relato do senador Pedro Simon (PMDB – RS), já era o segundo ou terceiro encontro sobre o assunto e o ministro informou que a aprovação traria grandes vantagens ao Brasil. Os que aprovassem após a data limite os instrumentos da Rodada Uruguai seriam considerados “retardatários” e não membros fundadores, e o Brasil, por tradição, nunca esteve teve posição semelhante. Ainda segundo Simon, Amorim teria passado de gabinete em gabinete para falar da importância de a matéria ser aprovada em 1994. O Palácio do Planalto, assim, não teria atuado no Senado Federal. O fato de o presidente Itamar Franco não ter ajudado na tramitação deixou Celso Amorim sozinho na batalha. O relato do senador Jonas Pinheiro é semelhante. Amorim teria feito “um apelo verdadeiramente dramático”, dizendo que não caberia sequer emendar – ou aprovava ou rejeitava.³¹

O parecer da comissão foi apresentado no dia 14 ao Plenário para a inclusão na ordem do dia. O dia seria histórico. O senador Fernando Henrique Cardoso proferiu seu primeiro discurso no recinto após eleito presidente da república. Em seu pronunciamento, afirmou que a tarefa fundamental da nova etapa democrática do país seria “levar adiante a abertura da economia brasileira”. Ele adiantava, assim, a pauta da sessão extraordinária daquele mesmo dia. Celso Amorim, presente durante o pronunciamento, aproveitou para sensibilizar novamente alguns senadores sobre a necessidade de aprovação da matéria.

No evento, Antonio Mariz (PMDB-PB) introduziu emenda. Ela prescrevia que o Congresso Nacional só aprovaria “os textos já traduzidos para português”. Depois, no tema de propriedade intelectual, introduziu a exigência de produção local e requisitou que o Brasil adotasse prazos de carência para a aplicação do acordo nos setores tecnológicos que não haviam recebido proteção de patente na data em que entraria em vigor. Destacado para fazer o parecer da emenda, Alfredo Campos (PMDB – MG) criticou o fato de o “Senado ser obrigado a votar com uma rapidez estratosférica matérias importantes para o país.” Mesmo notando tal problema, o senador considerou que a não aprovação da matéria sob exame levaria o Brasil a ser “excluído de um acordo em que 109 países aparecem para aprovar e colocar em prática a Rodada Uruguai”, daí a necessidade de indeferir a emenda.

28 Diário do Congresso Nacional. 16 de agosto de 1996. Pág.: 22843.

29 Diário da Câmara dos Deputados. 26 de janeiro de 1996. Pág.: 2590.

30 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15140.

31 Diário do Congresso Nacional (Selção II). 15 de dezembro de 1994. Pág.: 9184.

O senador Jutahy Magalhães (PSDB – BA) discordou de Campos. É interessante como ele, provavelmente informado pelo Itamaraty, utilizou o exemplo do Congresso americano para identificar os problemas do parlamento brasileiro:

Esse assunto foi examinado por muito tempo, por exemplo, pelo Congresso americano. Foi, talvez, um dos principais assuntos da eleição americana para o Congresso. Essa questão elegeu ou derrotou muitos dos candidatos a deputado e a senador daquele Congresso. Havia ampla discussão nacional sobre essa matéria, que é realmente de grande importância, de grande necessidade. Não podemos, Srs. Senadores, votá-la sem os cuidados necessários. Os americanos, que são interessadíssimos nesse acordo, fizeram modificações nele e assumiram o compromisso de só aprová-lo se fosse estabelecida uma comissão de juristas para, no futuro, acompanhar, passo a passo, essa questão do decreto legislativo.³²

Fica claro, por essa exposição, uma via intermediária de interferência do legislativo sobre o conteúdo do texto. O Acordo, em si, não poderia ser modificado. Mas no decreto legislativo de aprovação o parlamento era livre para introduzir modificações. O debate, assim, perigosamente caminhava para a possibilidade de emendas. Ao abrir a porteira, outro senador indicou que grande parte do texto estava escrita em francês (principalmente as listas de produtos tarifários consolidados nas negociações) e, pelo regimento, os senadores não poderiam aprová-lo, pois deveriam ser anteriormente traduzidos para o português. Havia, ainda, outros problemas para alguns parlamentares. Eles não tiveram acesso, pelo avulso publicado pelo Senado, à parte relevante da matéria – como o Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, o Acordo sobre Compras Governamentais e a lista de produtos brasileiros consolidados (cerca de 300 páginas). O fato de o líder do governo, Pedro Simon, ser contrário à aprovação sem a emenda também não facilitou a situação do Executivo. Em uma tirada quase cômica, e que demonstra bem o estado da relação entre executivo e legislativo, o senador iniciou o seguinte diálogo:

Pedro Simon – É, é verdade. Aqui estamos em casa. Ele [Jutahy Magalhães] está lembrando que o senador Amorim está na tribuna de honra e...

Roman Tito – Senador não, Ministro. Não rebaixe o Ministro a Senador. Isso é *capitis diminutio*. Ele é Ministro, não é senador.

Pedro Simon – Chamá-lo de senador é rebaixá-lo?³³

Nesse momento, Roman Tito informou que, para a agricultura, o Acordo era certamente limitado, mas foi o melhor resultado possível. Sobre o tema das emendas, reproduziu o pensamento do Itamaraty: “Se cada um dos países do GATT reunisse seu Congresso para submeter o Acordo à apreciação, voltasse ao GATT para dizer o que o Congresso aprova e o que não aprova, e voltasse a reunir o seu Congresso novamente, isso não iria terminar nunca.” A partir de então, o debate volta-se exatamente para a questão se o parlamento tem ou não o direito de introduzir restrições a tratados internacionais.

Enquanto, no Plenário, um grupo pequeno de senadores discutia, Celso Amorim atuava nos bastidores, na sala do cafezinho, conversando com os líderes. A roda aumentava cada vez mais no debate informal da cabala legislativa; no Plenário, os remanescentes procuravam no regimento uma forma de convidá-lo para pronunciar-se oficialmente sobre a questão. Uns cogitavam encerrar a sessão para que o ministro pudesse, informalmente, conversar com os senadores; Amorim, no entanto, pediu para ocupar a tribuna e, assim, responder as indagações. Sobre a emenda que ameaçava a tramitação legislativa, foi hábil – informou que não a havia lido de forma detalhada, o que impedia um julgamento definitivo, mas acreditava que poderia ser encaminhada para o Projeto

32 Diário do Congresso Nacional (Seção II). 15 de dezembro de 1994. Pág.: 9223.

33 Diário do Congresso Nacional (Seção II). 15 de dezembro de 1994. Pág.: 9226.

de Lei de Propriedade Intelectual. Jutahy Magalhães aproveitou a deixa para criticar: “Se Vossa Excelência não pode fazer uma análise detalhada de uma emenda de poucas linhas, como é que vamos ter uma análise detalhada de um projeto que tem 600 páginas para serem examinadas em poucos momentos?” Celso Amorim fez, então, longa exposição defendendo a pronta aprovação. Aproximava-se da hora da votação e, no Plenário, havia cerca de vinte parlamentares. Senadores foram literalmente caçados pelos corredores e pelas comissões para comparecerem – uma prática comum para iniciativas relevantes que, infelizmente, não conseguem receber a devida atenção dos congressistas. Sem sucesso. A emenda foi rejeitada e o projeto original foi aprovado pelo voto das lideranças quando havia somente vinte e dois senadores no recinto, às 23 horas de 14 de dezembro.

Foi pelo Decreto Legislativo Nº 30, de 15 de dezembro de 1994 que foram aprovados a Ata Final da Rodada Uruguai, as listas de concessões na área tarifária (Lista III) e no setor de serviços e o texto do acordo plurilateral sobre carne bovina. Considerando o tempo médio de aprovação de acordos internacionais, a tramitação foi extremamente rápida – “o décimo tratado multilateral com tramitação mais rápida no Congresso”, 167 dias (Alexandre: 2005, 84). A vitória resultou da grande habilidade de Celso Amorim e de seu ministério. Afinal, fazer com que duas casas legislativas em um período de eleições e de praticamente recesso legislativo aprovassem um complexo acordo com impactos estruturais na economia brasileira é feito notável. A convocação de parlamentares para viagens a Genebra teve resultados positivos na Câmara dos Deputados, pois estes foram instrumentais para a criação de um clima receptivo para a aprovação sem emendas; no caso do Senado, no entanto, os parlamentares que foram para Genebra, em dezembro de 1993, foram menos relevantes. O aspecto mais importante, contudo, foi a blitz empreendida sobre as duas casas legislativas em novembro e dezembro. A constante presença do ministro e sua infatigável tarefa de bastidores foi essencial para que a tramitação fosse conduzida sem emendas e em velocidade recorde. Deve-se mencionar, especialmente, o trabalho de convencimento das lideranças partidárias e das mesas diretoras em um contexto em que o presidente não teve interferência sobre a tramitação.

A vitória do Executivo, contudo, esconde uma inequívoca tragédia. Os parlamentares apreciaram uma iniciativa sem ter conhecimento sobre o que estavam diante deles, confiando na palavra empenhada do ministro e na retórica dos diplomatas que defenderam a célere aprovação. Essa ignorância decorreu, primeiro, da total falta de articulação entre o Executivo e o Legislativo durante os mais de sete anos da Rodada Uruguai. Parte do problema residiu nos próprios parlamentares. Passando por uma Constituinte e pela implementação de uma nova estrutura política, o Congresso Nacional naturalmente ocupou-se de outros problemas. O fato de a Rodada ter se desenrolado por diversas legislaturas certamente não facilitou. Mas o Executivo também não ajudou. Parlamentares eram convidados a ir para Genebra, mas eram exercícios com pouca repercussão. Pelo o que se sabe, os diplomatas os recebiam na posição de pregadores, em um alto púlpito, em tom professoral. Esmeravam-se mais em ser bons guias de viagem – providenciando passaportes, receptivo no aeroporto, acomodações, dicas turísticas e jantares – do que se posicionarem em um regime de intenso trabalho, provavelmente como consequência das próprias predileções parlamentares. Em Brasília, as poucas vezes em que diplomatas e técnicos se dirigiram para o parlamento foram em apresentações superficiais e inconsequentes nas comissões do Senado e da Câmara dos Deputados. Essa situação contrastou com outras democracias mais maduras. Nas negociações do NAFTA, por exemplo, os membros do time negociador americano realizaram mais de 400 encontros com membros do Congresso e entre 12 e 16 mil encontros com o setor privado – ambos os casos fundamentais para os trabalhos de formulação de posição do país (Landau: 2000, 13). A ignorância dos parlamentares também decorreu do escasso tempo que tiveram para examinar a matéria, sendo o Senado Federal o caso mais grave, com menos de uma semana.

Mesmo se os parlamentares tivessem mais tempo para apreciar a matéria, não conseguiriam ter uma compreensão global sobre os resultados da Rodada Uruguai. Isso porque o Executivo não enviou para a tramitação toda a documentação, e trechos importantes não estavam em português. Os parlamentares, portanto, nem

se quisessem conseguiriam ter ciência sobre o que estavam votando. O Itamaraty sabia desse problema, mas preferiu garantir a aprovação no prazo decidido em Genebra a providenciar a tradução e a disponibilidade de todos os textos.

O que talvez explica essa situação foi a carência de um mecanismo institucionalizado de interação permanente entre o Legislativo e o Executivo. Não houve a preocupação de criar uma instância nas duas casas do Congresso Nacional para o acompanhamento das negociações durante a Rodada Uruguai. Esse trabalho envolveria muito mais do que as perfunctórias viagens de parlamentares a Genebra. Seria um espaço de diálogo com a própria sociedade em que o parlamento não seria só informado; seria ator ativo na conformação externa da posição brasileira. O trabalho poderia ser articulado com base nas Comissões Permanentes, contando principalmente com as assessorias parlamentares – o elemento permanente essencial para o cotidiano legislativo, mas raramente identificado fora da Esplanada dos Ministérios como relevante.

Durante toda a tramitação, vários parlamentares seguidamente repetiram o mantra de que as negociações foram conduzidas pelo Executivo com grande profissionalismo e que, por isso, caberia ao legislativo a sua aprovação. Que tais afirmações fossem feitas no regime militar, quando um parlamento amordaçado sucumbiu diante de uma tecnocracia, é uma situação. É estarrecedor, no entanto, que o Congresso Nacional, em pleno regime democrático, se abstivesse voluntariamente de cumprir seu mandato constitucional.

Observando, ainda que de forma perfunctória, o comportamento do parlamento desde o início da Rodada Doha, em 2001, percebemos a continuidade da mesma situação. Os parlamentares não fazem nenhum esforço para familiarizarem-se com a agenda negociadora conduzida em Genebra. A diplomacia até que tenta oferecer ocasionalmente alguma orientação, mas o ciclo de paralisia que acomete a agenda não facilita a situação. Quando, eventualmente, a rodada for concluída e o parlamento for apreciar o seu resultado, novamente veremos um Congresso Nacional subitamente tentando compreender um complexo arranjo sem ter o tempo necessário para fazê-lo. Como afirmou o diplomata e parlamentar Roberto Campos, “A política é a arte de fazer hoje os erros de amanhã, sem esquecer os erros de ontem”.

Referências primárias

Conjuntura Internacional

Diário do Congresso Nacional

Jornal do Brasil

Série telegráfica SERE-Delbragen. Ministério das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI-BSB).

Referências secundárias

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)* (Mestrado).

Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

LANDAU, Alice. Analyzing international economic negotiations: towards a synthesis of approaches. *International Negotiation*, v. 5, n. 1, p. 1-19. 2000.

Resumo

O artigo analisa o processo de aprovação, pelo Congresso Nacional do Brasil, dos resultados da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) em 1994.

Abstract

The article analyzes the process of approving by the Brazilian Parliament of the results of the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1994.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Rodada Uruguai; Organização Mundial do Comércio; Acordo Geral de Tarifas e Comércio;

Key-words: Brazilian Foreign Policy; World Trade Organization; Uruguay Round; GATT; General Agreement on Tariffs and Trade.

Recebido em 12/06/2015

Aprovado em 30/07/2015