

O Executivo brasileiro e os Atos Internacionais em meio ambiente e ilícitos.

Guimarães Soares Alessandra y Sodré Pires M nica.

Cita:

Guimarães Soares Alessandra y Sodré Pires M nica (2010). *O Executivo brasileiro e os Atos Internacionais em meio ambiente e ilícitos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/499>

O Executivo brasileiro e os Atos Internacionais em meio ambiente e ilícitos

Área temática: Instituciones y procesos políticos

Sub área: Ejecutivos y Procesos de toma de decisión

Autora/Expositora: Alessandra Guimarães Soares

Programa de Pós Graduação em Ciência Política - Universidade Federal de São Carlos - Brasil

E-mail para contato: aleguisoares@gmail.com

Co - autora: Mônica Sodré Pires

Programa de Pós Graduação em Ciência Política - Universidade Federal de São Carlos - Brasil

E-mail para contato: m_sodre@yahoo.com.br

Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latino Americano de Ciência Política organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

RESUMO

No Brasil compete ao Executivo a negociação de Atos Internacionais no cenário internacional bem como sua ratificação posterior em âmbito doméstico após deliberação e aprovação do Congresso Nacional. No entanto, parte desses Atos embora aprovada pelo Congresso não é posteriormente ratificada pelo Executivo. A partir dessa constatação, propõe-se uma análise dos Atos Internacionais envolvendo as áreas temáticas de meio ambiente e ilícitos no período compreendido entre 1988 e 2006 objetivando-se detectar possíveis explicações para a não ratificação.

Palavras-chave: Atos Internacionais, Executivo, Legislativo, Meio Ambiente, Ilícitos.

INTRODUÇÃO

Em trabalho publicado em 1996, Helen Milner e Robert Keohane assinalam a intrínseca relação que se estabelece entre internacionalização econômica e efeitos políticos, em particular aqueles que dizem respeito a mudanças na política doméstica em diversos países do mundo após o advento de uma economia global. Ainda no trabalho editado pelos autores acima, Geoffrey Garret e Peter Lange (1996) estabelecem uma relação mais clara entre internacionalização, instituições e mudança política.

Os autores afirmam que vários estudos recentes se propõem a relacionar o impacto da integração de uma economia internacional nas preferências e coalizões de atores domésticos. No entanto, esses mesmos estudos prestam pouca atenção à relação entre mudança de preferências e resultados políticos e menos ainda aos mecanismos aos quais esses podem estar relacionados. Desse modo, ainda segundo os autores, esses estudos falham ao desconsiderar o papel fundamental exercido pelas instituições políticas domésticas e acabam por relacionar de maneira demasiadamente determinista crescimento econômico com aumento de poder político e mudanças domésticas. No artigo em questão Garret e Lange (1996) se propõem a examinar em que medida as instituições existentes mediam a relação entre mudanças nas preferências políticas de atores domésticos induzidas pela internacionalização por um lado, e resultados políticos (tanto mudanças políticas e institucionais), por outro. Em suma, afirmam que a inexistência de uma grande teoria acerca das instituições políticas não invalida suas conclusões de que instituições importam no processo dinâmico de mudança política.

Ainda em se tratando de mudança política devido ao processo de internacionalização e sua relação com as instituições domésticas, Alexandre (2006) afirma que as questões relacionadas à política externa vem ocupando um espaço cada vez maior nas agendas de pesquisa no Brasil. De acordo com a autora, esse crescente interesse pelo tema desde o período de redemocratização se justifica principalmente em virtude da liberalização comercial brasileira e da intensificação no processo de globalização. Nesse sentido, cresce também o interesse pela atuação externa de atores sub-nacionais como setores empresariais e sociais e pelas instituições políticas dotadas de prerrogativas de atuação em matéria de política externa. No que se refere ao Congresso brasileiro, grande parte dos estudos afirma que a atuação do Legislativo é de mero endosso das proposições do Executivo e dentre os principais motivos que justificariam a inexistência de atuação parlamentar

nessas matérias estariam sua possibilidade de atuação somente *ex post* em acordos internacionais, a alta complexidade dos assuntos e os poucos ganhos eleitorais advindos do envolvimento nessas questões. A autora acredita que apesar das prerrogativas do Executivo brasileiro em questões de política externa o Legislativo ainda guarda poderes de participação que merecem ser melhor analisado. Partindo dessa premissa, analisa os atos internacionais aprovados pelo Congresso no período compreendido entre 1985 e 2005 e conclui que o papel dessa instituição nesses vinte anos foi mais complexo e atuante do que alguns estudos e o senso comum pressupõem.

A partir das contribuições do estudos acima mencionados, da constatação de especificidades do sistema político brasileiro em matéria de política externa e notando uma lacuna de estudos que objetivem analisar o processo posterior à deliberação do Congresso Nacional, a saber: a ratificação desses Atos pelo Executivo, articulamos o presente trabalho.

No Brasil, compete ao Executivo a negociação dos Atos Internacionais no cenário internacional bem como sua ratificação posterior em âmbito doméstico após deliberação e aprovação no Congresso Nacional. No entanto, nota-se que parte dos Atos Internacionais negociados pelo Executivo e encaminhados para deliberação do Legislativo não é posteriormente ratificada. Nosso *objetivo principal* consiste, portanto, em detectar possíveis motivações e explicações para que alguns desses acordos não logrem êxito na ratificação no período recortado para pesquisa.

Com base no banco de dados sobre Atos Internacionais fornecidos pelo Núcleo de Estudos Legislativos e Política Externa (Nelpe) da Universidade Federal de São Carlos, um levantamento preliminar dos Atos negociados pelo Brasil, encaminhados para deliberação no Congresso e aprovados entre 06/10/1988 e 31/12/2006 evidencia que 43 estão relacionados à área de ilícitos e 38 dizem respeito a questões ambientais. Partindo desse levantamento inicial buscamos verificar as possíveis explicações para a **não** ratificação, por parte do Executivo, dos Atos Internacionais em meio ambiente e ilícitos. Dentre elas se apresentam: (1) o conteúdo da política, (2) relações entre o Executivo e Legislativo (3) influência dos jogos de dois níveis e (4) os regimes internacionais, questão premente na ordem internacional.

O presente trabalho encontra-se articulado em dois veios da literatura: o arcabouço teórico fornecido pela teoria dos “jogos de dois níveis” e a teoria dos regimes internacionais, e encontra-se dividido em três partes. No primeiro momento serão apresentadas as prerrogativas dos poderes Legislativo e Executivo no Brasil dispostos na Constituição Federal de 1988, as características institucionais presentes no regimento interno da Câmara dos Deputados que nos ajudam a compreender o processo de tramitação de um Ato Internacional naquela instância deliberativa, e estudos sobre a relação Executivo/Legislativo que nos serão valiosos na medida em que nos permitem esclarecer especificidades da participação do Legislativo em matéria de política externa no Brasil. No segundo momento são apresentadas as explicações que motivaram a escolha das áreas temáticas, os dados dos Atos Internacionais e a primeira variável explicativa para a não ratificação (conteúdo da política). No terceiro momento será feita uma breve revisão de literatura acerca do arcabouço teórico fornecido pela teoria dos “Jogos de dois níveis” e pela Teoria dos Regimes Internacionais, ambas adotadas aqui também como possíveis variáveis explicativas para a não ratificação dos Atos. Por último, comparam-se as duas áreas temáticas e são apontadas as principais diferenças entre elas que entendemos serem significativas para a não ratificação dos Atos Internacionais.

1) Desenho Institucional do Brasil e as relações entre Executivo e Legislativo

Com o novo desenho institucional advindo da promulgação da Constituição Federal de 1988, a competência em matéria de Política Externa dividiu-se entre os poderes Executivo e Legislativo de modo que compete ao presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, assegurar a defesa nacional, celebrar tratados e acordos internacionais e declarar a guerra e celebrar a paz (artigos 21, I e 84, VIII da CF/88); ao Legislativo cabe resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, além de referendar ou autorizar a decisão do presidente da República de declarar guerra e paz (artigos 49, I, II e 84, XIX e XX da CF/88).

De acordo com Figueiredo e Limongi (1996), em trabalho que analisa o processo legislativo do Congresso Nacional e a produção legislativa ordinária, duas situações se combinam no caso brasileiro quando se trata das relações entre poderes. Primeiramente, normas institucionais determinam a natureza do processo legislativo e influenciam a produção legal do Congresso. A organização dos trabalhos é altamente centralizada nas figuras da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, havendo pouca influência do parlamentar individualmente na formulação ou na deliberação dos assuntos legislativos. As comissões permanentes, instituídas no âmbito do texto constitucional como primeira instância deliberativa devido à divisão e especialização técnica de seus membros, acaba por não constituir rota obrigatória dos principais projetos transformados em lei.

Nesse sentido e em segundo lugar, dispositivos surgidos durante o regime militar e mantidos pela Constituição de 1988 garantem a preponderância do Executivo em determinadas áreas e criam uma agenda imposta de fora para dentro. Os dispositivos a que os autores se referem são principalmente os “pedidos de urgência” que retiram a deliberação do âmbito das comissões e levam-na para deliberação do plenário a fim de garantir a sua aprovação. Os dados levantados demonstram que a tramitação sob regime de urgência costuma ser o caminho pelo qual passa a maioria das propostas transformadas em lei e, desse modo, uma inferência possível é sobre a baixa possibilidade de se tornarem normas legislativas aquelas proposições que tramitam em regime ordinário. Sobre os motivos pelo quais o Executivo teria interesse em levar a apreciação diretamente para o plenário, os autores Diniz e Ribeiro (2008) apontam importantes variáveis explicativas e que serão abordadas mais adiante.

Ainda que o estudo de Figueiredo e Limongi (1996) trate somente da produção legislativa ordinária no período pós constituinte, o trabalho evidencia os mecanismos constitucionais do qual é dotado o poder Executivo no Brasil e que permitem que a sua agenda logre mais sucesso de aprovação. Ainda na mesma linha argumentativa estão os estudos de Diniz e Ribeiro (2008) acerca das relações Executivo e Legislativo no Brasil e do papel do Congresso brasileiro em Política Externa e que servem mais ao nosso propósito específico ao elucidar questões como a tramitação dos Atos e introduzir mecanismos de aferição de participação do Congresso em matérias relacionadas à política externa. Essas contribuições podem em certa medida podem nos auxiliar a compreender o processo posterior de ratificação.

De acordo com esses últimos autores, o debate sobre a participação do Legislativo na formulação e deliberação da política externa é algo muito recente no país e, de maneira geral, os estudos que relacionam os dois temas argumentam que o desenho constitucional limita o âmbito de atuação dos parlamentares; enquanto outros afirmam que embora hajam impedimentos legais, os mesmos não são suficientes para que se afirme que o Legislativo se constitui em um ator indiferente ou inerte quando se trata de assuntos relacionado à política externa. Na literatura referente às Relações Internacionais o argumento que perpassa grande parte dos estudos é o de que a atuação do

Legislativo em política externa se resume à apatia ou indiferença, motivados entre outros pela falta de interesse dos parlamentares uma vez que os ganhos eleitorais não seriam grandes, a complexidade dos assuntos internacionais e o texto constitucional que garante a sua participação somente “*ex post*”.

Com o intuito de proporcionar uma contribuição empírica para o debate e reconhecendo a limitação parlamentar que institui o texto constitucional nessas matérias, Diniz e Ribeiro (2008) propõem indicadores que contribuem para aferição da participação do Legislativo no processo de deliberação dos atos internacionais. Desse modo, através da utilização de um banco de dados construídos pelos próprios autores (e que também foi utilizado nesta proposta), foram analisadas todas as mensagens encaminhadas pela Presidência da República e aprovadas pelo Congresso Nacional entre 06/10/88 e 31/12/2006, totalizando 812 mensagens. Por opção metodológica, a análise do trabalho supracitado diz respeito à tramitação ocorrida na Câmara dos Deputados e concentra-se nos Projetos de decreto Legislativo (PDL) que foram transformados em norma jurídica. Ao articular fatores internos e externos com base nas teorias de Milner (1996) e Putnam (1988), os autores objetivam mapear a participação do Legislativo nos assuntos relacionados à política externa uma vez que essa se constitui em uma forma estabelecida de interação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Nesse caso, embora mais uma vez fique evidente o poder de agenda do qual é dotado o Executivo no Brasil, a conclusão dos autores é de que em se tratando especificamente de política externa a tese de que a atuação dos parlamentares se resume a mero endosso das proposições do Executivo não se confirma.

Ainda no mesmo trabalho, esses autores nos apresentam o trâmite legislativo empregado na aprovação dos Atos Internacionais e que aqui nos mostra de grande utilidade ressaltar uma vez que o objetivo da presente proposta se constituiu em analisar a etapa seguinte à aprovação do Ato pelo Congresso Nacional.

Como já elucidado anteriormente, os artigos 84 e 49 da Constituição Federal de 1988 dispõem respectivamente sobre as atribuições do Presidente da República e sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional. Em suma, cabe ao Presidente a negociação de atos no cenário internacional, a submissão desses para deliberação pelo Congresso e em caso de aprovação, posterior ratificação pelo Executivo. A aprovação legislativa significa ausência de oposição ao ato internacional e inexistência a possibilidade de emenda por parte dos parlamentares ao texto já acordado, ficando a sua disposição as possibilidades de rejeitá-lo ou aprová-lo parcialmente. A atuação parlamentar reside especificamente então nos projetos de decreto legislativo (PDLs), nos quais são manifestadas a concordância ou discordância com os dispositivos e conteúdo do ato internacional. O processo de tramitação de um PDL é iniciado através do um envio, por parte do Presidente da República, de uma mensagem solicitando a apresentação do ato internacional à Câmara dos Deputados. A mensagem é encaminhada à Mesa Diretora e em seguida enviada à Comissão de Relações Exteriores (CRE) na qual é especificado seu regime de tramitação.

Em caso de tramitação ordinária a proposição deverá ser apreciada pela CRE em até quarenta sessões. No caso de regime de prioridade, dez sessões e no de urgência, cinco sessões. Havendo aprovação da CRE, a proposição torna-se um projeto de decreto legislativo e segue para as comissões temáticas e de admissibilidade. Com base nisso, a proposta de Diniz e Ribeiro (2008) consiste justamente em quantificar os PDLs que tramitaram na Câmara com o objetivo de compreender a atuação dos parlamentares em matéria de política externa. Em resumo, os resultados encontrados pelos autores não corroboram os estudos que afirmam inexistência de atuação parlamentar nessas matérias. Nesse sentido, chama a atenção a grande quantidade de pedidos de urgência solicitados pelo Colégio de Líderes nesse período. Os autores assumem que esses pedidos, solicitados pelo Colégio de Líderes, evidenciam o interesse do governo e/ou da base governista em

acelerar a tramitação da proposição ou tirá-la do âmbito da comissão em que se encontra naquele momento, consistindo uma forma eficiente de tê-la aprovada. Assim, os estudos que analisam a participação do Legislativo em política externa limitando-se à aprovação, aprovação parcial e rejeição dos parlamentares das mensagens encaminhadas pelo presidente subestimam e/ou negligenciam um importante papel do Legislativo nessas matérias, a saber: sua *atuação como facilitador na aprovação de determinados acordos internacionais negociados pelo Executivo em cenário internacional através da solicitação de urgência*.

De acordo com a literatura acima e fazendo uso das conclusões tanto de Diniz e Ribeiro (2008) quanto de Figueiredo & Limongi (1996) acerca da capacidade do Executivo se fazer ouvir através do Colégio de Líderes e dos pedidos de urgência, buscamos evidenciar mecanismos e situações semelhantes ainda no âmbito do Legislativo que possam auxiliar na compreensão dos motivos pelos quais determinados Atos Internacionais nas áreas temáticas de meio ambiente e ilícitos não são ratificados pelo Executivo a despeito de sua aprovação pelo Congresso Nacional. Ainda nesse primeiro momento, consideramos de grande importância uma análise sobre o conteúdo das políticas propostas nessas duas áreas temáticas uma vez que podem revelar desdobramentos úteis à explicação.

Ilícitos e Meio Ambiente - a escolha temática

A escolha temática deve-se em grande parte ao sentido de urgência que essas áreas ganharam nas agendas nacional e internacional principalmente a partir da década de 80 do século passado. No caso dos ilícitos¹, o processo de internacionalização da economia bem como o fim da Guerra Fria intensificou a generalização dos movimentos de capital em escala mundial, diluiu fronteiras e favoreceu a diminuição de barreiras políticas e econômicas. Abriu-se caminho para o aumento substancial do comércio, da movimentação de pessoas e do fluxo de capitais entre os países. Tais mudanças tiveram impacto significativo no volume do comércio internacional legal. No entanto, a redução dos entraves ao movimento de pessoas, bens e transações financeiras transfronteiriças têm permitido aos grupos internacionais e a diferentes atores e redes ligados a práticas ilícitas multiplicar sua penetração.

De acordo com Naím (2006, p.11), um dos erros mais comuns nas abordagens sobre o assunto é tratá-lo meramente como questão criminal e como algo desvinculado do nosso cotidiano, praticado por organizações hierarquicamente rígidas em locais escusos e desconhecidos. As inovações tecnológicas como o incremento dos meios de transporte, desenvolvimento das redes de comunicação e o advento da internet propiciaram uma escala global de atuação para esse tipo de comércio, transformando o sistema internacional ao modificar as regras, introduzir novos atores e reconfigurar o poder na política e economia mundiais. Essas mesmas mudanças, ainda segundo o autor, acabaram por fortalecer os criminosos ao mesmo tempo em que enfraqueceram as instituições encarregadas de combatê-los.

Um dos argumentos principais de Naím (*idem*) é que, a despeito da importância adquirida no cenário global, o comércio ilícito (com exceção do narcotráfico) ainda não se mostra prioridade do direito internacional, seja nos pactos comerciais, no trabalho da polícia internacional ou na manutenção conjunta da lei. Deste modo, um dos problemas de pesquisa da atualidade e que aqui nos concerne é a necessidade de se prestar atenção ao papel das atividades criminosas como elemento motivador para a formulação de decisões.

¹ Consideram-se aqui como ilícitas as atividades que compreendem tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, lavagem de dinheiro, tráfico de madeira, tráfico humano, crime organizado, contrabando de armas, bens culturais roubados ou exportados ilicitamente, corrupção e terrorismo.

Em se tratando de matéria ambiental, há mais de um quarto de século o meio ambiente ganhou dimensão internacional tornando-se hoje tema de grande relevância devido ao agravamento da degradação dos ecossistemas naturais, aparecimento de problemas em escala global e a mobilização de vários setores da sociedade, em especial as ONG's ambientalistas. Segundo Steiner e Rodrigues (2008), as questões sobre meio ambiente e mudança climática começaram a ganhar força e despontar como tema de pesquisa no final da década de 80 e início da década de 90 quando em resposta aos dados acadêmicos levantados sobre questões climáticas a ONU criou em 1988 o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas sob a sigla de IPCC, com a finalidade de agregar dados e produzir um panorama da situação que pudesse orientar futuras políticas de concertação. Ainda no âmbito da ONU, dois regimes foram criados para mediação da questão climática, sendo eles a convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática no Rio de Janeiro em 1992 e a assinatura do Protocolo de Kyoto em 1997. Dentre as inúmeras conseqüências que a mudança climática implica os autores citam algumas de ordem sócio econômica e políticas. A primeira abarca situações como extinção de espécies, desaparecimento de países ilha, aceleração dos processos de desertificação, queda nas taxas de renovação de lençóis freáticos e queda nos estoques pesqueiros. A última envolve questões de também difícil solução como a dos refugiados ambientais.

Ainda no que diz respeito ao meio ambiente, segundo Le Preste (2000), as obras que tratam da temática ambiental pecam por não tratarem a dimensão política dos problemas do meio ambiente, apenas expondo a natureza dos problemas e as soluções que os autores gostariam de ver adotadas. Para Le Preste (idem), os problemas ambientais são iniciados no âmbito político e finalizados também nele. Assim, sua análise parte do principio de que o meio ambiente é mais do que somente a natureza, sendo também um campo de ação econômica, política e social. Dessa forma, é necessário estudar a natureza dos problemas e suas dimensões políticas, aliados à contribuição potencial da disciplina das relações internacionais para a compreensão da dinâmica da cooperação e dos conflitos nas questões sobre meio ambiente.

Dito isso, a importância de tais temas tanto no cenário nacional quanto internacional justifica nossa escolha. Como exposto anteriormente, o material empírico aqui empregado se constitui do mesmo banco de dados elaborado por Diniz e Ribeiro (2008). De posse do mesmo banco, selecionamos as áreas e os Atos classificados como “meio ambiente e ilícitos” e dividimos os atos em dois grupos: bilaterais e multilaterais. Por opção metodológica, neste trabalho nosso enfoque recairá somente sobre os últimos. No entanto, compreendendo a importância dos primeiros para o apontamento de conclusões mais assertivas, os de cunho bilateral serão abordados num próximo trabalho já em andamento.

Ao analisarmos os 43 Atos da área de ilícitos, notamos que 28% deles é de caráter multilateral e dentre esses 45% não foi ratificada. A tabela 1 fornece uma visão geral dos atos classificados como “ilícitos” e negociados no período considerado.

Tabela 1. Atos Internacionais “Ilícitos” - 1988 a 2006.

Atos Internacionais - Ilícitos		Ratificados		
		Não	Sim	Total
	Bilateral	9	22	31
	Multilateral	5	7	12
	Total	14	29	43

Fonte: Presidência da República, Divisão de Atos Internacionais - Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pelas autoras.

Em se tratando de matéria ambiental temos 38 Atos internacionais, sendo 52,63% multilaterais e dentre esses a taxa de não ratificação foi de 15%. Como se verifica, há um elevado percentual de ratificação dos acordos multilaterais em meio ambiente. A tabela 2 permite uma visão mais geral dos atos classificados como “meio ambiente” e negociados no período considerado.

Tabela 2. Atos Internacionais “Meio Ambiente” - 1988 a 2006.

Atos Internacionais – Meio ambiente		Ratificados		
		Não	Sim	Total
	Bilateral	12	6	18
	Multilateral	3	17	20
	Total	15	24	38

Fonte: Presidência da República, Divisão de Atos Internacionais - Ministério das Relações Exteriores e Nações Unidas. Dados compilados pelas autoras.

Uma das possibilidades explicativas que apresentamos para a não ratificação dos Atos internacionais multilaterais poderia ser o **conteúdo da política** desses Atos. No caso dos classificados como ilícitos, uma análise de suas ementas revela que os cinco não ratificados tratam de assuntos distintos e classificados por nós como: atos ilícitos de violência e/ou que atentem contra a segurança, tráfico de armas, combate ao crime organizado e tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Como se verifica, não há preponderância de nenhum conteúdo específico no que diz respeito a esses Atos. Essa ausência de preponderância e pulverização de conteúdos poderia inicialmente indicar sua irrelevância e contribuir para justificar a não ratificação. No entanto, ao considerarmos os Atos ratificados (que embora não sejam objeto do presente estudo, entendemos serem úteis na medida em que auxiliam na compreensão da não ratificação) notamos algo que nos chama a atenção. Dentre esses Atos ratificados nota-se a preponderância de determinados conteúdos como combate ao terrorismo e tráfico humano, além da existência de atos que dispõem sobre todos os temas sobre os quais versam também os atos não ratificados. Assim, podemos afirmar que especificamente no caso dos ilícitos o conteúdo da política parece não exercer influência sobre as taxas de não ratificação.

No que diz respeito ao meio ambiente, a análise das ementas dos Atos não ratificados revela que os mesmos versam exclusivamente sobre o que classificamos como segurança ambiental e, dentro dessa classificação, verificamos que suas ementas tratam exclusivamente sobre poluição marinha, sendo um desses Atos não ratificados uma emenda a uma Convenção ratificada em 1982. Buscando uma análise mais completa para compreensão dos motivos da não ratificação foram analisados também os conteúdos dos Atos ratificados, o que revelou que esses versam sobre biodiversidade, clima, desenvolvimento sustentável² e apenas um sobre segurança ambiental. Dentre os ratificados há uma maior quantidade de Atos sobre clima seguido de biodiversidade, demonstrando que no período recortado para pesquisa os temas mais relevantes da agenda internacional foram os que tratavam de mudanças climáticas e biodiversidade.

Segundo Le Preste (2000), a emergência das questões atmosféricas ganhou relevância quando difundiu-se, junto com a “descoberta” do “buraco” na camada de ozônio, as estimativas dos peritos, que se reuniram em Villach em 1985, de que se as tendências de emissões de gases de efeito estufa se mantivessem as temperaturas médias no planeta aumentariam entre 1,5 a 4,5 graus até o ano de 2030. Nessa mesma época, despontou a questão do desmatamento da floresta tropical e, por consequência, a biodiversidade, assim como a questão climática, adquiriu uma grande ressonância política e social, embora a última apresente um peso maior que aquela. Ainda no que concerne a questão ambiental que versa sobre o clima, mais uma especificidade em relação aos demais temas é

² Classificação feita pelas autoras.

ressaltada pelo autor. Ao analisar a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática realizada no Rio de Janeiro em 1992, o autor salienta a rapidez do agendamento e da provocação de uma resposta internacional nessa matéria, o que evidencia sua relevância.

Assim, ao analisarmos os dados que dispomos, percebemos que em matéria ambiental há confirmação de nossa hipótese explicativa de que o conteúdo da política exerce influência na não ratificação. Possivelmente o baixo peso e relevância dos Atos internacionais classificados como segurança ambiental no cenário internacional influenciam na não ratificação desses Atos no âmbito doméstico.

Outras possíveis explicações para a não ratificação desses Acordos poderiam ser as influências do “jogos de dois níveis” e dos regimes internacionais. Ambos serão objetos de discussão do próximo tópico.

2) Jogos de dois níveis e Regimes Internacionais

Jogos de dois níveis

Ainda no âmbito doméstico (e agora articulando-o a fatores internacionais) outra possível explicação para não ratificação de determinados Atos pelo Executivo adotada na presente proposta é o modelo teórico fornecido pela teoria dos “jogos de dois níveis” de Putnam (1988).

O trabalho de Putnam (idem) busca apresentar uma teoria que articule fatores domésticos e internacionais. Para o autor, a política doméstica e a externa estão entrelaçadas e uma questão central a ser enfrentada pelo pesquisador é demonstrar quando e como as relações internacionais determinam a política externa e a política doméstica ou o seu inverso.

A premissa que norteia o seu trabalho é de que muitas negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis. O modelo de Putnam decompõe o processo decisório em dois estágios, que são interdependentes: No nível I, a negociação se dá na esfera internacional. Os governos nacionais procuram maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do desenvolvimento externo; no nível II, grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas que lhes seriam favoráveis. O nível II se refere à etapa de ratificação e mais especificamente às discussões entre os diferentes grupos políticos internos a respeito da possibilidade de se ratificar ou não o acordo. De modo geral, a necessidade de ratificação em nível II do acordo gerado em nível I impõe e pressupõe uma indissolúvel ligação entre os dois níveis e é característica dos sistemas democráticos. Deste modo, nenhum dos dois jogos pode ser ignorado por aqueles que tomam as decisões.

Assim, optamos por medir a influência dos jogos de dois níveis em três momentos. O primeiro, através de possíveis resistências internas criadas no âmbito do Legislativo que indicassem movimentação dos parlamentares e pudessem justificar a posterior não ratificação desses Atos no período de tempo considerado.

Nesse sentido, os Atos não ratificados tanto em ilícitos quanto em meio ambiente apresentaram apenas uma ressalva e, em ambos os casos, as mesmas foram feitas no âmbito da Comissão de Cidadania e Justiça. No caso dos primeiros a ressalva feita pelo Relator daquela comissão altera somente a redação do parágrafo 1º daquele PDC; em se tratando de meio ambiente a alteração também não se mostrou relevante, suprimindo apenas a expressão final do artigo 1º do PDC. Desse modo, nas duas áreas supracitadas, resistências internas criadas no âmbito do Legislativo não podem ser apontadas como fatores explicativos para a não ratificação de Atos internacionais.

No segundo momento, optamos por medir a influência dos jogos de dois níveis através das especificidades desses Atos. Para tanto nos valem da classificação de Atos Internacionais fornecida pelo Ministério das Relações Exteriores (DAI – Divisão de Atos internacionais) para

compreender melhor suas denominações. Essas denominações nos informam de que Tratados, Convenções, Acordos, Ajustes/Acordos Complementares, Protocolos, Memorandos de Entendimento, Convênio e Acordo por troca de notas apresentam diferenciações na prática diplomática e graus diferentes de formalidade. Assim, retomando o conteúdo dos Atos não ratificados no caso dos ilícitos, notamos que dois são Protocolos, dois são Acordos de Cooperação e um é Convenção. A título de curiosidade uma vez que não é objetivo do presente trabalho, uma análise dos Atos ratificados revela que 100% trata-se de Convenção.

Os Protocolos e Acordos de cooperação (80% dos não ratificados) são acordos menos formais e geralmente interpretativos de tratados ou convenções anteriores, enquanto as Convenções são oriundas de conferências internacionais e versam sobre assunto de interesse geral. Essa constatação é útil na medida em que nota-se que no caso dos ilícitos todos os atos ratificados são convenções ao passo que dentre os não ratificados somente um é desse tipo. Assim, uma das conclusões possíveis é de que esses Atos podem não ter sido ratificados no nível II devido a seu baixo grau de formalidade diplomática e por seu baixo peso internacional.

Em matéria ambiental notamos que as denominações fornecidas pelo Ministério das Relações Exteriores – DAI (Divisão de Atos Internacionais) não interferem nas taxas de não ratificação. Dos 03 atos não ratificados todos são do tipo Convenção. Quanto aos ratificados, embora esse não seja objeto do presente trabalho, dos 17 atos 3 são Acordos, 1 é Estatuto, 8 são convenções e 5 são protocolos. Esses dados demonstram uma prevalência de Convenções tanto para os Atos ratificados quanto para os não ratificados. Desse modo, levando-se em consideração o alto grau de formalidade dos atos do tipo Convenção e a sua existência tanto nos atos ratificados quanto não ratificados, no caso de meio ambiente a nossa hipótese explicativa não se confirma e não é possível afirmar que esses Atos não teriam sido ratificados no nível II dado ao seu baixo grau de formalidade diplomática e visibilidade.

No terceiro momento e em consonância com outros estudos apresentados aqui, buscamos também possíveis explicações a partir do regime de tramitação dos Atos na Câmara dos Deputados (PDCs). A hipótese que aqui levantamos é de que a tramitação em regime ordinário poderia ser um dos fatores a influenciar a não ratificação uma vez que indicaria o não interesse do Executivo nessas matérias em específico.

No caso dos cinco acordos na área de ilícitos, dois tramitaram em regime de urgência, dois em regime ordinário e sobre um deles não há informação sobre o regime de tramitação seguido. Nesse caso, entendemos que se os dados não indicam completo interesse do Executivo por essas matérias, por outro lado também não indicam desinteresse.

No que concerne aos atos não ratificados em meio ambiente, nota-se que a tramitação de dois deles se deu em regime de urgência e um em regime ordinário. Nesse caso, uma vez que a maioria dos Atos não ratificados tramitou em regime de urgência, conclui-se que a nossa hipótese inicial de que a tramitação em regime ordinário influenciaria a não ratificação de determinados acordos não se confirma.

Ao compararmos as duas áreas temáticas escolhidas, verificamos que as demandas externas e as pressões internas exercem influência para a não ratificação em nível II, porém de maneiras diferentes de acordo com a área temática analisada. No entanto, essas variáveis explicativas em isolado não são suficientes para tentarmos compreender os motivos da não ratificação, sendo assim necessário articular à essa explicação o modelo teórico dos regimes internacionais, modelo teórico que julgamos de grande utilidade para compreensão dos níveis I e II.

Regimes Internacionais

Os Regimes Internacionais passaram a receber maior atenção por parte dos teóricos das Relações Internacionais a partir da década de setenta do século passado, motivados, entre outros, pela mudança de cenário político internacional impulsionada pela guerra fria e por uma maior interdependência entre os estados. Em períodos anteriores, como as décadas de 50 e 60, o tom do debate que pautava os estudos na área era dado pelo foco nas estratégias militar e de conflito, conhecido como *high politics*, e quase nenhuma atenção era dada às questões como lei internacional e integração nacional. No entanto, mudanças na opinião pública devido ao fim da guerra do Vietnã, ao choque do petróleo, as demandas por uma nova ordem econômica mundial e a deterioração da performance econômica global refletiram uma mudança de foco tanto dos decisores políticos quanto dos teóricos. (KRASNER, 1983).

Nesse momento, devido ao fim da ordem bipolar, imaginou-se uma reordenação do cenário internacional calcada principalmente em instituições internacionais, o que se comprova pela proliferação no período de diversos arranjos de cooperação como a criação de regimes internacionais, fóruns internacionais de debate e organizações internacionais além do destaque para estudos sobre essa temática.

Tratar de regimes internacionais não se configura uma tarefa fácil. Sua própria definição conceitual, surgida primeiramente no artigo de John Ruggie (apud Keohane, 1984: 57), não é objeto de consenso por parte dos teóricos. Apesar da inexistência de precisão conceitual e de delimitações assertivas sobre seu uso, adotamos aqui a definição e três abordagens sugeridas por Krasner (1983) para a questão dos regimes internacionais. Segundo o autor, regimes são “princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em função dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área ou tema das relações internacionais”. Faz-se necessário ressaltar que as abordagens e classificações abaixo são tipo ideais e compreendem regimes como variáveis intervenientes existentes entre fatores causais básicos (como poder, interesse, valores etc) por um lado e resultados e comportamento por outro.

A primeira delas considera regime um conceito equivocado que induz a análises parciais e enviesadas sobre política internacional. Susan Strange (1983: 338) discorre sobre diversos motivos que colocam em dúvida a importância e a validade dos estudos sobre regime, entre eles: imprecisão conceitual, parcialidade, ênfase no elemento estático e sub ênfase no elemento dinâmico da mudança na política mundial, e o foco no paradigma da centralidade do Estado, o qual limitaria uma visão mais ampla da realidade.

A segunda abordagem, na qual enquadram-se os trabalhos de Oran Young e Raymond Hopkins e Donald Puchala, ao articular comportamentos e regimes, considera esses últimos uma característica expressiva do sistema internacional uma vez que comportamento padronizados tendem a produzir ao longo do tempo regimes congruentes.

A terceira, denominada “estruturalistas modificados”, aceita os pressupostos das abordagens reais estruturalistas que tratam os Estados como maximizadores dos próprios interesses em ação num ambiente anárquico, mas admitem que em certas condições específicas nas quais as ações individuais falham em assegurar resultados ótimos, regimes internacionais podem adquirir importância significativa, apesar do ambiente anárquico internacional. Nessa abordagem enquadram-se os trabalhos de Robert Keohane, Arthur Stein e Robert Jervis.

Como pode-se notar, apesar do dissenso normativo quanto ao conceito de regimes internacionais e sua importância, uma característica que perpassa o trabalho de todos os autores acima citados e que aqui se mostra útil ressaltar é o reconhecimento de regimes como instituições socialmente construídas e, mais ainda, mecanismos de concertação política com objetivo de

reduzir custos de negociação e facilitar acordos principalmente através da regularização de comportamento dos atores e controle de seus efeitos.

Na tentativa de articular regimes internacionais com comportamento dos atores com vistas à cooperação para a resolução de questões políticas em matéria ambiental, Le Prestre (2000) enumera quatro comportamentos possíveis dos atores: (i) comportamento imperialista; (ii) defensivo; (iii) instrumental e (iv) internacionalista. Embora o autor aplique essa classificação para analisar as matérias ambientais, entendemos que a mesma é pertinente e relevante de modo a permitir sua utilização também para as matérias referentes a ilícitos.

No comportamento imperialista os atores podem participar de um regime quando concluem que a realização de seus objetivos nacionais depende das ações de outros atores do sistema; nesse caso tenta-se obter a adoção dos próprios modelos e valores nacionais pela comunidade internacional. No comportamento defensivo os atores são movidos não pelo interesse de atingir um objetivo comum, mas sim devido a preocupação em proteger seus interesses. No comportamento instrumental atores podem, sozinhos ou formando coalizões, agir na tentativa de barganhar uma meta que favoreça o seu país. Por fim, no comportamento internacionalista, os atores podem concluir diante da natureza dos problemas científicos e do caráter transnacional e interdependente dos problemas e das soluções, que a comunidade internacional deve chegar a um acordo em busca de uma solução que vise o bem comum.

Essas distinções são úteis ao demonstrar a complexidade das negociações no âmbito dos regimes internacionais, pois como se verifica as motivações dos atores dependem da matéria (conteúdo da política) em discussão, da área temática e de interesses particulares, havendo em determinados casos possibilidade de essas motivações e conseqüente comportamento se misturarem. Ainda segundo Le Prestre (idem), o conceito de regime internacional é fundamental para que se compreenda como ocorre essa transformação de estratégias nacionais em estratégias internacionais.

Em se tratando do nosso objeto de estudo, verificamos que os regimes internacionais exercem influência no mínimo no nível da negociação dos Atos Internacionais (Nível I), o que pode ser corroborado pela existência de atos multilaterais tanto na área de ilícitos quanto de meio ambiente.

No caso dos ilícitos, entendemos que os regimes possuem peso político e internacional principalmente no momento da negociação e assinatura de um Ato. No entanto, essa mesma influência não parece se verificar quando se trata da ratificação (Nível II), uma vez que 45% não logrou êxito até o período temporal considerado na presente pesquisa.

Em matéria ambiental, ao contrário, entendemos que os regimes internacionais influenciam tanto no momento da negociação e assinatura no cenário internacional (Nível I) quanto no da ratificação no âmbito doméstico (nível II). Essa afirmação se verifica pelo baixo percentual (15%) de Atos não ratificados no período abarcado pela pesquisa.

Uma das possíveis explicações para as diferenças quantitativas tanto no número de acordos multilaterais negociados quanto nas das taxas de não ratificação no âmbito doméstico nas duas áreas supracitadas pode ser o caráter transnacional dos problemas ambientais, imposto pela geografia, física e interdependência política que força os atores internacionais, em especial os Estados, a colaborar na medida em que a perseguição de seus objetivos depende de ações de outros atores do sistema.

Nesse sentido, o fato de meio ambiente tratar-se de um bem coletivo global é entendido por nós como um incentivo para a cooperação, o que justificaria as baixas taxas de não ratificação dos Atos no nível II. Ao mesmo tempo, é possível que no caso dos ilícitos os custos para entrar num determinado regime sejam maiores que os benefícios advindos da mesma entrada, ou mesmo que inexistam incentivos para cooperação. Nesse sentido, a partir da classificação de Le Prestre,

entendemos que no caso dos ilícitos o país optou por adotar um comportamento defensivo ou mesmo instrumental frente aos regimes internacionais e seria justamente a adoção desse comportamento uma das explicações para a não ratificação.

Considerações finais

No início do trabalho apresentamos três possibilidades com intuito de explicar a não ratificação de determinados Atos internacionais de cunho multilateral nas áreas de meio ambiente e ilícitos. As explicações propostas para a não ratificação eram de três tipos: (1) influência do conteúdo desses atos, (2) influência dos jogos de dois níveis e (3) influência dos Regimes Internacionais.

As evidências que encontramos permitem-nos afirmar que existem diferenças substanciais e significativas nas duas áreas temáticas selecionadas para estudo. Essas diferenças começam a ser notadas inicialmente na quantidade de Atos multilaterais negociados e seus respectivos percentuais de não ratificação. Enquanto na área de meio ambiente dos 20 Atos somente 15% não foi ratificada, no caso de ilícitos dos 12 negociados o percentual de não ratificação sobe para 45%. Em se tratando do conteúdo da política, notamos no caso de ilícitos que os conteúdos que constam nos Atos não ratificados encontram-se presentes também naqueles que lograram sucesso na ratificação, acrescidos de mais alguns temas. Essa constatação nos permitem afirmar que nessa área temática não há relevância entre o conteúdo da política e as taxas de não ratificação. Ao contrário, em matéria ambiental a nossa hipótese se confirma uma vez que o conteúdo se mostra completamente diferenciado para os Atos ratificados e para os não ratificados. Nesse sentido, pode-se afirmar que o conteúdo da política desses últimos mostrou-se irrelevante no cenário internacional, a ponto de influenciar ou justificar sua não ratificação.

Ainda em relação ao conteúdo desses Atos e ao utilizarmos a classificação fornecida pela Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores mais diferenças são encontradas. Enquanto para os ilícitos essa classificação parece fundamental para explicar a não ratificação uma vez que todos os ratificados tratam-se de Convenções, no caso das matérias ambientais essa mesma classificação parece não ser significativa uma vez que a classificação daqueles não ratificados é semelhante àqueles que lograram sucesso na ratificação.

No que diz respeito aos jogos de dois níveis, optamos primeiramente por medir a influência através de possíveis resistências internas no âmbito do Legislativo. Nesse caso, tanto nos Atos sobre ilícitos quanto naqueles sobre meio ambiente foi encontrada somente uma ressalva, feita pelos respectivos relatores no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e que não podem ser diagnosticadas como resistências internas devido ao seu teor. No segundo momento, optamos por medir a influência do jogos de dois níveis através do regime de tramitação desse atos, admitindo que a tramitação em regime ordinário seria um indicativo de falta de interesse do Executivo nessas matérias. Aqui também foram encontradas diferenças: no caso de meio ambiente a hipótese não se confirma uma vez que a maioria daqueles que não logrou êxito na ratificação apresentou tramitação em regime de urgência; no caso dos ilícitos não é possível que se faça inferências desse tipo levando em conta que metade tramitou em regime de urgência e a outra metade em regime ordinário. Especificamente nesse caso entendemos que se os dados não indicam completo interesse do Executivo por essas matérias, por outro lado também não indicam desinteresse.

No que concerne aos regimes internacionais, entendemos que nas duas áreas temáticas estudadas os mesmos exercem influência sobre os Atos, porém de maneira diferenciada. Dada a especificidade da matéria ambiental, os regimes internacionais nessa área temática parecem exercer influência nos dois níveis (negociação e ratificação). O mesmo não ocorre no caso dos ilícitos, onde se verifica uma maior influência na negociação e assinatura no cenário internacional e menor no âmbito da ratificação.

Em suma, tentamos explicar a não ratificação de determinados atos internacionais nas áreas de meio ambiente e ilícitos pelo Executivo brasileiro através da articulação dessas três variáveis explicativas. Vale ressaltar que a escolha dessas não invalida ou exclui a explicação através de outras variáveis que possam ser incorporadas por outros pesquisadores. No entanto, é preciso levar em consideração que as explicações que tecemos aqui sobre os motivos da não ratificação necessitam ser compreendidas de maneira articulada e interdependente para obtenção de respostas mais completas. Com efeito, a distinção por áreas temáticas se mostrou extremamente relevante e nos permitiu concluir que qualquer afirmação sobre atos internacionais precisa levar em conta suas especificidades, não somente temáticas como as de outros tipos evidenciadas ao logo deste trabalho. Dessa forma, verificamos através da análise empírica dos dados dessas diferentes áreas temáticas que dar tratamento idêntico aos atos internacionais implicaria, no mínimo, em incorrer em erros grosseiros de análise e interpretação.

Referências Bibliográficas:

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. O Congresso Brasileiro e a Política Externa: 1985-2005. 2006. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), 2006.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decretos Presidenciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm>. Acessado em: 16 de maio de 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/003.html>> e <<http://www2.mre.gov.br/dai/meamb.htm>>. Acessado em: 16 de maio de 2010.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate. *Brazilian Political Science Review*, vol 2, p. 10 – 28, 2008.

DINIZ, Simone. Acordos Internacionais e o Poder Legislativo. In XIV Ciso - Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Recife, 2009.

GARRETT, Geoffrey; LANGE, Peter. *Internalization, Institutions and Political Change In Internalization and domestic politics*. New York: Cambridge University Press, 1996.

HOPKINS, Raymond F; PUCHALA, Donald J. *International Regimes: lessons from inductive analysis*. In *International Regimes*. New York : Cornell University Press, 1983.

JERVIS, Robert. *Security Regimes*. In *International Regimes*. New York : Cornell University Press, 1983.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa - Cebrap. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1996.

LE PRESTE, Philippe. Ecopolítica Internacional. São Paulo: Editora Senac, 2000.

MILNER, Helen; KEOHANE, Robert O. Internalization and domestic politics. New York: Cambridge University Press, 1996.

NAÍM, Moisés. Ilícito: O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Leves Games. International Organization, Vol. 42, No 3, p. 427-460, 1988.

RODRIGUES, Diego de Freitas; STEINER, Andrea Quirino. Desenho Institucional e Mudanças Climáticas. IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília, junho de 2008.

STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983.

STRANGE, Susan. Cave! hic dragones: a critique of regime analysis. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983.

YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and the fall of international regimes. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983.

Organização das Nações Unidas. Disponível em: < <http://www.un.org/> >. Acessado em: 16 de maio de 2010.