

Instituições Políticas Domésticas e a Política Externa do Brasil e do México

Octavio Amorim Neto¹ e Jorge A. Schiavon²

A política externa do Brasil se caracteriza mais pela continuidade do que pela ruptura, enquanto que a do México se encontra em um franco processo de transição, onde a mudança é a norma mais do que a continuidade. As políticas externas de ambos os países respondem tanto a fatores de índole internacional como interna. Este artigo descreve e explica comparativamente a forma em que a política interna destes países condiciona de maneira fundamental suas políticas externas.

O artigo está dividido em duas seções. A primeira e principal se dedica a elucidar os mecanismos através dos quais as variáveis institucionais, políticas e econômicas domésticas impactam e condicionam a política externa dos dois países; esta seção está, por sua vez, dividida em duas partes, uma sobre o Brasil e a outra sobre o México. Na segunda seção, apresentam-se as consequências políticas domésticas das diplomacias do México e do Brasil, depois das posess de Vicente Fox e Luiz Inácio Lula da Silva – em 2000 e 2003 respectivamente – discutindo-se os principais resultados deste artigo.

As Fontes Internas das Políticas Externas do Brasil e do México

1. Brasil

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves, governador de Minas Gerais entre 1983 e 1984, foi eleito Presidente da República por um Colégio Eleitoral integrado por todos os membros do Congresso e por seis representantes de cada legislatura estatal. Por uma fatalidade da história, Tancredo, mortalmente doente, não chegou a assumir o cargo para o qual fora eleito. Assim, em 15 de março de 1985, seu Vice-Presidente, o Senador José Ribamar Sarney, recebeu a faixa presidencial. Foi o primeiro civil a ocupar o cargo depois de 21 anos de ditadura militar.

A transição democrática no Brasil foi longa, tendo se iniciado em 1974, pouco depois do início do mandato do terceiro general-Presidente, Ernesto Geisel. Caracterizou-se pela realização de eleições regulares para o Congresso Nacional, legislaturas estaduais e assembleias municipais entre 1966 e 1978. Em 1982, a direção dos governos estaduais foi igualmente disputada através de eleições livres. A existência, na década de 1970, de um calendário eleitoral fixo permitiu ao então Movimento Democrático Brasileiro (MDB), um dos dois partidos oficiais — o outro era a Aliança Renovadora Nacional (Arena) —, mobilizar o voto

1. Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, Brasil.

2. Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide), México.

popular contra o regime autoritário, dando às eleições m caráter cada vez mais plebiscitário. Entre 1974 e 1982, a oposição foi aumentando o número de assentos no Congresso, bem como nos governos e assembleias estatais, debilitando concomitantemente as bases de sustentação política do regime militar. Nas palavras de Lamounier (1984), o Brasil tinha “uma abertura através das eleições”.

Em 1984, ano de sucessão presidencial, formou-se um movimento dissidente dentro do partido no qual se sustentava o regime militar, o Partido Democrata Social (PDS) — que era o nome que a velha Arena começou a adotar a partir da reforma eleitoral de 1979. Tancredo Neves, candidato do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) — as novas siglas do velho MDB depois da reforma —, não tardou em atrair os dissidentes, negociando a concessão da vaga da vice-presidência para José Sarney. A aliança entre a oposição e os dissidentes do PDS se tornou irresistível. Tancredo obteve 480 votos no Colégio Eleitoral contra 180 que ganhou o candidato oficial, Paulo Maluf.

Uma vez que José Sarney foi empossado como Presidente, tomaram-se algumas medidas que buscavam o aprofundamento da democracia. Estabeleceram-se eleições livres para todos os cargos executivos e legislativos, abriu-se a formação e o funcionamento dos partidos políticos e foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que incluiria todos os deputados que

foram eleitos em novembro de 1986 e os senadores eleitos na mesma data (2/3 do total do Senado) e no processo de 1982 (1/3 do total desta câmara).

A ANC foi instalada em fevereiro de 1987 e concluiu seus trabalhos em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição de 1988. A partir desta data, o sistema político brasileiro está edificado sobre seis pilares fundamentais. Primeiro, um sistema de governo presidencial em que o chefe do Executivo possui importantes prerrogativas legislativas, como o poder de promulgar decretos com força de lei (as medidas provisórias), o poder de veto, a iniciativa exclusiva de projetos de leis em áreas tributárias, orçamentárias e administrativas e o direito de pedir um procedimento urgente para certos projetos de lei. Segundo, um sistema legislativo bicameral no qual a Câmara e o Senado possuem poderes simétricos. Terceiro, a adoção da representação proporcional para a Câmara de Deputados, legislaturas estatais e assembleias municipais e a adoção da representação por maioria simples no Senado. Quarto, um sistema partidário altamente fragmentado, como consequência, em boa medida, de regras eleitorais usadas para as eleições da Câmara de Deputados e assembleias legislativas. Quinto, uma federação robusta cujas unidades subnacionais dispõem de considerável autonomia legislativa e administrativa, destinando-lhes também uma importante fatia do bolo tributário. Finalmente, sexto, uma Constituição detalhada

e rígida, com regras de emenda que requerem maiorias qualificadas de 3/5 em ambas as câmaras.

Em suma, o Brasil tem um modelo de democracia que, por um lado, tende a dispersar consideravelmente o poder institucional entre várias forças políticas devido aos últimos cinco atributos, enquanto que, por outro, conduz a uma grande concentração de poder nas mãos do chefe do Executivo e de seu partido, em função do primeiro atributo. Enquanto que a dispersão do poder institucional freqüentemente contribui a tornar lento e complicado o processo decisório, a concentração de poder nas mãos do Presidente atua no sentido contrário. Como veremos mais adiante, esta concentração, no que diz respeito à política externa, contribui para debilitar o papel do Congresso Nacional.

As relações Executivo-Legislativo sob a Constituição de 1988

A parte mais importante para entender a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo em qualquer sistema democrático é o sistema partidário. O Brasil tem, desde o princípio da década de 1990, um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo (Amorim Neto et Al, 1997). Os Quadros 1 e 2 abaixo mostram a evolução do sistema de partidos brasileiro, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, desde a eleição de 1982 — o primeiro processo multipartidário realizado depois do golpe militar de 1964.

Quadro 1: Porcentagem de assentos na Câmara de Deputados, por partido, no Brasil.

PARTIDO	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PDS/PPR/PPB	49,1	6,8	8,3	10,1	11,7	9,4
PMDB	41,8	53,4	21,5	20,9	16,0	14,4
PDT	4,8	4,9	9,1	6,6	4,9	4,1
PTB	2,7	3,5	6,8	6,0	6,0	5,1
PT	1,7	3,3	7,0	9,6	11,3	17,7
PFL		24,2	16,5	17,3	20,7	16,6
PDC		1,0	4,4			
PSB		0,2	2,2	2,9	3,7	4,3
PC do B		0,6	1,0	1,9	1,4	2,3
PCB/PPS		0,6	0,6	0,4	0,6	2,3
PL		1,2	3,0	2,5	2,3	5,1
PSC		0,2	1,0	0,6	0,4	0,2
PSDB			7,4	12,1	19,3	13,8
PRN			8,2	0,2		
PMN			0,2	0,8	0,4	0,2
PRP			0,2	0,2		
PTR			1,0			
PSD			0,2	0,6	0,6	0,8
PRS			0,8			
PRT			0,2			
PST			0,4		0,2	0,6
PP*				7,0		
PRONA					0,2	1,2
PV				0,2	0,2	1,0
PSL					0,2	0,2
PSDC						0,2
Total de Deputados (= 100,0%)	479	487	503	513	513	513
Número de partidos	5	12	21	18	18	19
Número Efetivo de Partidos	2,4	2,8	8,7	8,1	7,1	8,5

*PP uniu-se ao PPR para formar o PPB.

Fontes: O Globo, 10 de outubro de 2002, pág. 13; e Dados Eleitorais do Brasil, <http://www.iuperj.br/deb>.

É fácil observar que, entre 1983 e 2003, o conjunto de partidos representados no Congresso evoluiu de um formato de aproximação bipartidária a um claramente multipartidário e altamente fragmentado, principalmente na Câmara de Deputados. Depois das últimas eleições realizadas em outubro de 2003, o número de partidos na Câmara aumentou para 19 e

no Senado para 11. Em termos do Número Efetivo de Partidos (NEP), a Câmara tem 8,5 partidos, enquanto que o Senado possui 4,7.

Quadro 2: Porcentagem de assentos no Senado, por partido, no Brasil.

PARTIDO	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PDS/PPR/PPB	66,7	6,9	3,7	7,4	6,2	1,2
PMDB	30,4	62,5	33,3	27,2	33,3	23,5
PDT	1,4	2,8	6,2	7,4	2,5	6,2
PTB	1,4	1,4	9,9	6,2		3,7
PT			1,2	6,2	8,6	17,3
PFL		20,8	18,5	22,2	24,7	23,5
PDC		1,4	4,9			
PSB		1,4	1,4	1,2	3,7	4,9
PCB/PPS				1,2	1,2	1,2
PL		1,4		1,2		3,7
PSDB			12,3	13,6	19,8	13,6
PRN			3,7			
PMN			1,2			
PSD						1,2
PST			1,2			
PP*				6,2		
PMB		1,4				
Sem partido			2,5			
Total de Senadores (= 100,0%)	69	72	81	81	81	81
Número de partidos	4	9	12	11	8	11
Número Efetivo de Partidos	1,9	2,3	4,4	4,8	3,5	4,7

Fontes: O Globo, 10 de outubro de 2002, pág. 13; Folha de São Paulo, Caderno Especial “Eleições”, 10 de outubro de 1998, p. 2, e Scott Mainwaring (1999, 98).

Uma das consequências óbvias da alta fragmentação do sistema de partidos é que o partido do Presidente raramente consegue ter maioria absoluta no Congresso. Isto só aconteceu uma vez desde 1985, depois das eleições de 1986. Porém, a maioria que o PMDB conquistou durou pouco tempo, já que o partido se cindiu durante a ANC. A dissidência surgida no PMDB criou, em 1988, o PSDB, partido do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

A combinação de um sistema de governo presidencial com um sistema de partidos em que o partido do Chefe do Executivo raramente tem a maioria do Legislativo gera uma dinâmica institucional batizada por Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”. Sob tal fórmula política, o Presidente, como um primeiro-ministro em um regime parlamentar,

3. O número efetivo de partidos é uma medida que permite ponderar a importância de cada partido nas Câmaras pelo número de assentos que controla na legislatura; calcula-se usando a seguinte fórmula: $NEP = 1/[S(p_i^2)]$, onde p_i é a porcentagem de assentos que o partido i tem na câmara (Laakso e Taagepera, 1979).

forma maiorias oferecendo aos partidos políticos cargos ministeriais em troca do apoio parlamentar. Para estabilizar este tipo de acordo político, o Presidente, coordenadamente com os líderes dos partidos, se vale de suas prerrogativas legislativas, o que lhe permite controlar o volume e o ritmo da agenda parlamentar, como bem mostram Figueiredo e Limongi (1999).

Porém, nota-se que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, o presidencialismo de coalizão funcionou plenamente, unicamente sob os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que contou com o sólido apoio da maioria e exerceu um forte controle sobre a agenda legislativa. Os Presidentes Sarney (principalmente ao final de seu mandato), Collor e Franco não conseguiram formar maiorias tão estáveis (Amorim Neto, 2002; Amorim Neto et Al, 2003). Ainda falta saber como se comportará a presidência de Lula em relação a isso.

Uma das conseqüências mais relevantes do presidencialismo de coalizão é o predomínio do Executivo em relação à formação da agenda legislativa e à produção de leis do país: nada menos que 86% das leis promulgadas entre 1989 e 1998 foram de autoria do Poder Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). É claro que a prerrogativa que o Presidente tem de emitir decretos com força de lei

(as medidas provisórias) desempenha um papel fundamental neste resultado. Por definição, o predomínio do Executivo significa que o Congresso encontra dificuldades para se afirmar como o principal espaço decisório do sistema político. Mas isto não é somente conseqüência das medidas provisórias. A baixa produção de leis do Congresso está intimamente vinculada às curtas carreiras parlamentares no Brasil. Em média, os deputados brasileiros contam apenas com cinco anos na Câmara de Deputados e não é coincidência que somente 8% deles consigam aprovar um projeto de lei ao longo de uma legislatura (Amorim Neto e Santos, 2003).

Outro fato que dificultou a institucionalização do Congresso como autor de legislação é a debilidade do sistema de comissões. Estas vêem seu trabalho de avaliação de projetos de leis interrompido várias vezes, devido às freqüentes demandas de revisão de iniciativas em caráter de urgência, feitas pelo Executivo e por líderes dos partidos (Figueiredo, 2000). Tais demandas têm o efeito imediato de retirar um projeto de lei de uma comissão e introduzir o do Executivo imediatamente para consideração do plenário.

A constatação da debilidade institucional do Congresso não significa, porém, que este haja abdicado de seus poderes em benefício do Executivo. Através dos mecanismos informais de controle sobre o Poder Executivo, como por exemplo, a participação dos partidos

nos cargos ministeriais, o Congresso consegue, de algum modo, fazer com que o Executivo atenda às suas preferências (Amorim Neto e Tafner, 2002). Trata-se, porém, de uma maneira muito indireta e pouco visível que o Congresso tem de exercer sua influência e que, além disso, impede de responsabilizar o Legislativo diante do eleitorado, assim como de fortalecer sua imagem de debilidade institucional.

O Congresso e a política externa⁴

A Constituição de 1988 determina que o Chefe do Executivo é o supremo responsável pelas relações diplomáticas do país, cabendo-lhe, de maneira exclusiva, “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” (artigo 84). Cabe ao Executivo celebrar tratados, convenções e atos internacionais (sujeitos ao referendo do Congresso), celebrar a paz e declarar a guerra com a anuência do Congresso. Também é responsabilidade do Congresso deliberar definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (artigo 49); o Senado deve aprovar a escolha dos embaixadores (artigo 52).

Como em qualquer outra área de política governamental, os deputados e senadores têm o poder de propor projetos de leis que envolvam assuntos internacionais. Entre 1985 e 2002, os deputados apresentaram apenas 192 projetos (em média, 10,7 por ano) sobre

4. Esta seção se baseia substancialmente no excelente trabalho descritivo de S. César (2002).

tais assuntos, e os senadores 36 (em média, 2 por ano) (Cesar 2002, Cap.2). Estes valores parecem ser ínfimos e estão em perfeita consonância com a afirmação anterior, de que a participação do Congresso na produção legislativa nacional é consideravelmente pequena.

Em relação à ratificação dos nomes indicados para o cargo de embaixador, área da política externa na qual o Congresso pode exercer um importante papel, ainda que reativo, os dados indicam que há, aparentemente, grande harmonia entre o Executivo e o Legislativo. Quase todos os embaixadores indicados pelo Executivo, entre 1985 e 2002, foram aprovados pelo Senado. Uma das possíveis razões para que a nomeação dos embaixadores não tenha um caráter conflituoso é que tal processo não está politizado. Dos 557 embaixadores indicados entre 1985 e 2002, somente 18 (3,2%) tiveram uma nomeação política (idem).

O Ministério de Relações Exteriores e o Congresso

O Ministério de Relações Exteriores (doravante, MRE ou Itamaraty) é uma instituição altamente profissionalizada, onde somente se entra através de concurso público e em que as promoções são outorgadas, em geral, de forma meritória. É a agência mais prestigiada da burocracia federal, contando com quadros altamente qualificados, que desfrutam de uma boa imagem aos olhos da elite e da opinião pública nacional (Cheibub, 1985).

O titular do MRE é chamado de Chanceler da República ou Ministro de Relações Exteriores. Das 10 nomeações para a direção do Itamaraty feitas entre 1985 e 2003, três foram de políticos com filiação partidária: Olavo Setúbal (PFL, 15/03/1985 - 14/02/1986); Roberto de Abreu Sodré (PFL, 14/02/1986 - 15/03/1990) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 05/10/1992 - 20/05/1993); dois eram juristas ou acadêmicos: Francisco Rezek (15/03/1990 - 13/04/1992) e Celso Lafer, que também era filiado ao PSDB, tendo sido chefe do MRE por duas vezes (13/04/1992-02/10/1992 e 29/01/2001-01/01/2003); e quatro foram diplomatas de carreira: duas vezes para Felipe Lampreia (01/01/95-01/01/1999 e 01/01/1999-12/01/2001) e duas vezes para Celso Amorim (20/07/1993-01/01/95 e 01/01/2003 - presente). Os políticos ocuparam o MRE durante aproximadamente 30% do tempo transcorrido entre março de 1985 e julho de 2003. Esta é uma evidência que faz pensar na pouca importância que a política externa tem para os partidos.

Com alguma frequência, o chanceler é chamado a comparecer diante das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no Congresso, um mecanismo clássico de controle parlamentar. Porém, segundo César (2002), existem contatos informais entre os parlamentares e o chanceler que permitem que este tome conhecimento do que aqueles pensam, o que pode ser considerado um mecanismo de coordenação

informal entre Executivo e Legislativo. Mesmo quando o MRE tem uma área especial de relações com o Congresso, César (idem) diz que parece que há poucos contatos informais entre diplomatas e parlamentares. O maior problema sobre esta inexistência de mecanismos de comunicação entre o MRE e os parlamentares se refere ao curso das negociações dos tratados internacionais.

Quanto aos tratados internacionais, foram processados 654 na Câmara entre 1985 e 2001 (38 tratados, em média, por ano; 6 meses, em média, no tempo de sua tramitação). Nenhum tratado foi rejeitado em sua totalidade; somente 4 foram retirados. No Senado, foram avaliados 564 tratados durante o mesmo período, depois de terem sido retirados somente dois (César, 2002).

Os dados apresentados parecem indicar uma grande passividade do Congresso na área da política externa. Não são poucos os autores que pensam que isto é o que acontece. Por exemplo, para Oliveira (2001), o Parlamento e os partidos brasileiros abdicaram de tratar de assuntos de política externa, sobretudo quanto ao processo de integração regional (Mercosul), uma das questões mais importantes na agenda diplomática brasileira. De acordo com o mesmo autor, a razão subjacente de tal abdicção está no escasso rendimento eleitoral dos temas internacionais (idem). Trata-se, porém, de um ponto polêmico.

Utilizando os argumentos de

Martin (2000) e de Neves (2002) oferecem uma interpretação diferente para a reação do Congresso diante dos desafios da integração regional. Quando há convergência de interesses entre o Executivo e o Legislativo, este último delega plenos poderes ao primeiro, e este é o caso da conduta aparentemente passiva dos parlamentares em relação ao Mercosul. Além disso, quando há divergência entre tais interesses, o Legislativo busca influenciar direta ou indiretamente o Executivo, manifestando posturas firmes sobre os assuntos e exigindo uma participação direta nas negociações. Tal seria o caso do tratamento diplomático e comercial referente à Área de Livre Comércio das Américas (Ica).

No que diz respeito à política comercial, Lima e Santos (2001) afirmam que a linha seguida durante o governo de Sarney e o processo de abertura comercial realizado durante os governos de Collor, Franco e Cardoso representaram uma abdicação do Congresso, já que tais políticas foram executadas, em grande medida, através dos instrumentos legislativos do Executivo, herdados do regime militar.

Pinheiro (2003) tece uma interpretação intermediária entre as perspectivas de abdicação e delegação. De acordo com a autora, o regime democrático instalado em 1985 causou um crescente – por assim dizer – “des-isolamento” do Itamaraty em relação a atores sociais e legislativos, gerando assim um maior grau de representatividade para a política externa bra-

sileira. Porém, este “des-isolamento” não produziu uma plena responsabilização da Chancelaria diante dos atores mencionados, por ter esta não somente maior informação e treinamento técnico que o Congresso e a sociedade organizada, como também devido a sua autonomia decisória tradicional. Em outras palavras, para Pinheiro, a política externa brasileira é formalmente representativa, mas não é efetivamente responsável.

A principal lição que se pode extrair das diversas interpretações anteriormente descritas sobre o grau da participação e do controle do Congresso brasileiro na política externa é que a relevância política e eleitoral dos temas internacionais é uma condição necessária mas não suficiente para que o poder legislativo se mobilize e atue em relação a ela. A condição suficiente é que os parlamentares possuam informação de boa qualidade para que possam saber se o Executivo favorece os interesses do país na área diplomática. Tudo o que foi anteriormente exposto indica que esta condição ainda não foi preenchida. Então, pode-se dizer que, sem dúvida, há um déficit democrático na formulação e execução da política externa brasileira.

Política externa e representação de interesses: as atitudes e percepções das elites

Recentemente, Souza (2002) realizou um trabalho seminal sobre as atitudes e percepções das elites brasileiras em relação à política externa. O trabalho baseou-se

em uma pesquisa respondida por 101 pessoas consideradas membros das elites política, acadêmica, empresarial, sindical e jornalística do país envolvidas, de alguma maneira, com a política externa do país – a chamada comunidade de política externa. A principal mensagem do estudo pode resumir-se na seguinte frase: a política externa nacional goza de um bom conceito entre as elites, porém, a percepção geral é de que o Itamaraty dá pouca atenção ao Congresso e às opiniões e propostas de amplos segmentos da sociedade e de outros ministérios (idem). Como se explica esta aparente contradição entre o bom conceito da política externa e a imagem de falta de atenção que o MRE tem?

Uma possível resposta para esta pergunta pode ser que o Itamaraty é uma burocracia de alta qualidade. Porém, de acordo com o resultado da seção sobre o Congresso, os mecanismos de controle usados por este são informais e, conseqüentemente, de baixa visibilidade pública. Além disso, como se mencionou na seção anterior, é inegável a enorme assimetria de informação que existe entre o MRE, por um lado, e a sociedade e o Congresso, por outro. Outra explicação é que a política externa do MRE é boa para os problemas diplomáticos e estratégicos velhos e clássicos do país. Porém, o Itamaraty não parece estar preparado – burocrática e politicamente – para as novas questões e atores internacionais descritos na primeira seção do artigo, nem para alguns aspectos novos como o

Fórum Social de Porto Alegre e as negociações comerciais da Alça (Herz e Lima, 2002). Daí se origina a dissociação que existe entre a boa avaliação da política externa em geral e a percepção crítica sobre a relação do Itamaraty com o Congresso e a sociedade. Em resumo, os resultados da pesquisa com as elites, feita por Souza, corroboram a noção de que existe um “déficit” democrático na formulação da política externa brasileira. Assim, a política externa do Itamaraty é altamente profissional e favoravelmente percebida pela população, embora não necessariamente recorra a ela ou a seus representantes no Congresso para formular ou executar tal política.

2. México

As relações Executivo-Legislativo no México

No que se refere à transição democrática, tratou-se de um processo muito lento – como no Brasil — e um tanto superficial; lento porque se iniciou com pequenas concessões do regime priista desde o governo de Luis Echeverría até o de Ernesto Zedillo, e superficial, porque mesmo quando o Partido Revolucionário Institucional

(PRI) perdeu a presidência da república nas eleições de 2000, a estrutura institucional do sistema se manteve praticamente intacta. De acordo com a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em 1917 e reformada em inúmeras ocasiões, o México é um sistema democrático de tipo presidencial, bicameral forte (câmaras simétricas e incongruentes) e federal, isto é, em termos de divisão institucional do poder, um dos casos em que esta é maior. Porém, durante praticamente 70 anos de hegemonia priista, o México funcionou como um dos sistemas políticos mais centralizados em nível internacional. Isto se devia à fusão entre o Executivo federal e o partido oficial, o qual transformava o Presidente mexicano no ator principal do sistema, ao ostentar enormes poderes meta-constitucionais (presidencialismo) que se sustentavam no fato de ser ele o líder do partido que tinha a maioria em ambas as câmaras legislativas e a totalidade dos governos estatais (até 1989). Ora, devido a fatores estruturais (crise econômica), institucionais (reformas eleitorais), culturais (modernização) e internacionais (globalização) (Schiavon, 2005), a hegemonia do PRI foi-se desgastando paulatinamente durante as últimas décadas. Assim, o longo processo de democratização chegou a suas etapas finais quando o PRI perdeu a maioria na Câmara de Deputados em 1997 e culminou com a eleição de Vicente Fox do Partido de Ação Nacional (PAN) à Presidência da República, nas eleições de 2000.

Em termos de política externa, no sistema político mexicano, o poder soberano encontra-se compartilhado pelos três poderes do governo. De acordo com a Constituição, uma das atribuições do Executivo é “dirigir a política externa e celebrar tratados internacionais, submetendo-os à aprovação do Senado” (artigo 89, parágrafo X).⁵ Uma vez que os tratados são concluídos, o Executivo deve apresentá-los ao Senado para sua aprovação, obtida com o voto a favor da maioria do plenário da Câmara Alta (artigo 76, parágrafo I). Além disso, são atribuições exclusivas do Senado “analisar a política externa desenvolvida pelo Executivo Federal, com base nos relatórios anuais que o Presidente da República e o Secretário do despacho correspondente prestam ao Congresso” (artigo 76, parágrafo I), “ratificar as nomeações que o mesmo funcionário [o Presidente] faça de [...] agentes diplomáticos, cônsules gerais [...]” (artigo 76, parágrafo II), enquanto que o Congresso da União deve conceder permissão ao Presidente da República para ausentar-se do território nacional (artigo 88). Em relação aos tratados, depois de obter a aprovação no âmbito interno, estes são ratificados internacionalmente pelo Executivo (artigo 89, parágrafo X). Uma vez ratificados, e se não contradizem ou violam a Constituição, os tratados se convertem em parte da Lei Suprema da Nação, no mesmo nível da Constituição. Assim, o Poder Judiciário tem a atribuição e a obrigação de aplicá-los, mesmo que passando por cima

5. Na condução da política externa, o Presidente deve observar os princípios normativos de política externa estabelecidos no mesmo artigo: “a autodeterminação dos povos; a não intervenção; a solução pacífica de controvérsias; a proscrição da ameaça ou o uso da força nas relações internacionais; a igualdade jurídica dos Estados; a cooperação internacional para o desenvolvimento; e a luta pela paz e pela segurança internacionais” (artigo 89, parágrafo X).

das disposições em contrário que possam existir nas leis secundárias e nas constituições dos Estados (artigo 133).

Porém, na realidade, particularmente antes de 1997, existia uma enorme assimetria de poder entre os três poderes do governo no México. O grande poder do Executivo e seu controle sobre o Legislativo e o Judiciário podem ser entendidos analisando a relação entre os atores centrais do sistema: o Presidente e o partido com poder hegemônico, o PRI. Em um sistema presidencial, o poder do Executivo depende de quatro fatores: os poderes constitucionais do Presidente, a força do partido do Presidente dentro do Congresso, o grau de disciplina imposta pelos líderes partidários aos membros do partido, e a concorrência que o Presidente enfrenta de rivais dentro de seu próprio partido (Weldon, 1997). Desde a sua fundação, em 1929, até 1997, o PRI obteve a maioria absoluta — algumas vezes com mais de 90% dos assentos — em ambas as câmaras do Congresso. Além disso, a partir da metade da década de 1930, o Presidente se tornou o líder *de fato* do partido. Isto, combinado ao fato de que não existiu reeleição consecutiva no Congresso e nenhum tipo de reeleição na presidência, desde essa época, e que o partido delegou ao Presidente o poder de designar

seu sucessor, controlar nomeações-chave dentro do partido e nomear os ministros da Corte Suprema, gerou uma supremacia do Executivo sobre o Congresso e o Poder Judiciário, bem como sobre os governos estaduais.⁶

Portanto, o Presidente possuía extensos poderes constitucionais, particularmente em matéria de política externa, e grandes poderes informais, porque era o líder praticamente indiscutível de um partido altamente disciplinado que manteve, ininterruptamente até 1997 (por mais de 60 anos), a maioria absoluta em ambas as câmaras do Congresso e que controlava as nomeações dos ministros da Corte Suprema e de numerosos funcionários estatais.

Secretaria de Relações Exteriores e política externa

Em termos de política externa, o Presidente sempre gozou do direito de nomear seus secretários de estado, entre os quais seu Secretário de Relações Exteriores ou Chanceler. Este sempre foi uma pessoa da inteira confiança do Presidente e, mesmo quando no passado se procurava que fosse um destacado diplomata de carreira, nos quatro últimos sexênios (De la Madrid, Salinas, Zedillo e Fox), o Secretário de Relações Exteriores não foi um membro do Serviço Exterior Mexicano (SEM) — exceto nos últimos 11 meses da administração Salinas, quando o Embaixador Tello substituiu Manuel Camacho. Isto mudou na administração de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), que nomeou Patricia Espinosa,

embaixadora de carreira do SEM, como Chanceler.

Em relação ao pessoal diplomático no México, até 2003, o SEM era o único serviço civil de carreira no país, onde o ingresso e as promoções se definiam de acordo com o mérito, através de exames periódicos. Porém, diante do gigantesco poderio do Presidente, a burocracia em matéria de política externa sempre esteve ao serviço do Executivo da vez. Um exemplo disso é que uma parte substancial dos embaixadores mexicanos no exterior não era diplomata de carreira, mas sim pessoas designadas pelo Presidente — aproximadamente 40%; isto não mudou significativamente na última administração priista nem no governo de Fox, onde 38 e 37% (em 1998 e 2001, respectivamente) dos embaixadores em postos no exterior não eram membros do SEM. O governo do Presidente Calderón estabeleceu como parâmetro uma distribuição de 65% de nomeações de embaixadores de carreira ante a 35% de nomeações políticas.

Tudo o que foi anteriormente exposto permitiu ao Presidente impor suas preferências de política pública na maior parte do tempo, já que os outros dois poderes do governo estavam sob seu controle indireto e, portanto, apoiavam suas políticas, particularmente na área de política externa. Porém, no caso de que o Presidente perdesse a maioria nas câmaras, ou deixasse de ser o líder indiscutível dentro de seu partido, ou comesasse a agir de maneira indisciplinada, perderia todos os seus poderes extraconstitucionais, mantendo apenas os estabelecidos

6. Este poder era exercido através da nomeação dos candidatos do partido aos governos estatais; em alguns casos, sua remoção do poder se dava mediante mecanismos constitucionais através do Senado, controlado pelo PRI, ou mediante renúncias negociadas.

na Carta Magna. Como será discutido na próxima seção, isto aconteceu paulatinamente entre 1997 e 2000, consolidando-se com o triunfo de Vicente Fox nas eleições de julho de 2000 e mantendo-se nas eleições de 2006.

Presidência, Congresso e política externa

A partir das variáveis institucionais e partidárias do sistema político mexicano, elaborou-se o Quadro 3, onde se compara a situação do México de 1982 a

2000 e 2006. Como se pode observar neste quadro, as prerrogativas em matéria de condução da política externa no México têm sido uma constante; porém, devido à conjunção com as outras variáveis institucionais e partidárias, estas passam de uma situação de total controle por parte do Executivo (sem nenhum questionamento por parte dos outros Poderes da União) a uma situação em que o Executivo verá questionadas suas ações em assuntos de política externa.

Quadro 3: Instituições e distribuição de poder no México, 1982-2000-2006

Variável	1982	Inicia-se erosão	2000	2006
Divisão constitucional de poderes	Presidencial	Sem mudança institucional	Presidencial	Presidencial
Divisão legislativa de poderes	Bicameralismo forte (câmaras simétricas e incongruentes) ⁷	Sem mudança institucional	Bicameralismo forte (câmaras simétricas e incongruentes)	Bicameralismo forte (câmaras simétricas e incongruentes)
Divisão federal de poderes	Federalismo	Sem mudança institucional	Federalismo	Federalismo
Prerrogativas em matéria de condução de política externa	Executivo (com análise de política externa, ratificação de tratados, embaixadores e cônsules pelo Senado e ausências do território nacional pelo Congresso)	Sem mudança institucional	Executivo (com análise de política externa, ratificação de tratados, embaixadores e cônsules pelo Senado e ausências do território nacional pelo Congresso)	Executivo (com análise de política externa, ratificação de tratados, embaixadores e cônsules pelo Senado e ausências do território nacional pelo Congresso)
Fragmentação Partidária	Baixa fragmentação NEP Deputados: 1.720 NEP Senadores: 1.032	Aumenta fragmentação nas eleições de 1988	Fragmentação média NEP Deputados: 2.769 NEP Senadores: 2.786	Fragmentação média alta NEP Deputados: 3.520 NEP Senadores: 3.596
Divisão de propósito entre poderes	Governo unificado Presidência: PRI Maioria absoluta nas câmaras: PRI	PRI perde presidência em 2000	Governo dividido Presidência: PAN Maioria absoluta nas câmaras: ninguém	Governo dividido Presidência: PAN Maioria absoluta nas câmaras: ninguém
Divisão de propósito entre câmaras	Unidade legislativa PRI Deputados: 74,8% PRI Senadores: 98,4%	PRI perde maioria em Deputados em 1997 e em Senadores em 2000	Divisão legislativa PRI Deputados: 42,2% PRI Senadores: 46,1%	Divisão legislativa PAN Deputados: 41,4% PAN Senadores: 40,6%
Divisão de propósito entre níveis de governo	Governo unitário Governadores do PRI: 100%	PRI perde pela primeira vez um mandato de governo (Baixa Califórnia) em 1989	Governo superposto ⁸ Governadores do PAN: 25,0%	Governo superposto Governadores do PAN: 25,0%
Divisão de propósito entre partidos	Disciplina total Índice de disciplina: ⁹ tendência a 1.00	Inicia-se indisciplina do PRI e do PAN no sexênio de Zedillo (reforma eleitoral e Fobaproa)	Disciplina em declive: Índice de disciplina: oscila entre 0.882 e 0.997 conforme o partido	Disciplina em declive: Índice de disciplina: oscila entre 0.92 e 0.98 conforme o partido ¹⁰
Prognóstico sobre condução da política externa	Total controle pelo Executivo (sem nenhum questionamento do Legislativo)		Controle pelo Executivo (com grandes questionamentos do Legislativo e dos governos subnacionais)	Controle pelo Executivo (com grandes questionamentos do Legislativo e dos governos subnacionais)

Fonte: Elaboração dos autores

7. As legislaturas simétricas são aquelas que são democraticamente eleitas e com poderes constitucionais iguais ou ligeiramente desiguais; inversamente, as assimétricas são aquelas cujos membros da câmara alta não foram eleitos democraticamente e cuja distribuição de poderes entre as câmaras é muito desigual. Por outro lado, as legislaturas incongruentes são aquelas cuja fórmula de eleição na câmara alta busca a sobre-representação de minorias nacionais (territoriais, étnicas, culturais ou tradicionais) tendo, portanto, composição entre as câmaras muito diferente; em oposição, as congruentes são aquelas com fórmulas de eleição similares que geram composições relativamente iguais. Lijphart (1999, 206-208).

8. Existe governo justaposto em nível estadual quando a filiação partidária da maioria dos governadores é diferente da do Executivo federal. Em 2005, no México, a filiação partidária dos executivos estaduais era a seguinte (no caso das coalizões, atribui-se o controle ao partido majoritário das mesmas): PRI, 58.13%; PAN, 28.12%; PRD, 18.75% (calculado pelos autores com dados do Instituto Federal Eleitoral).

9. A disciplina partidária pode ser medida com a utilização do índice de Rice, de acordo com a seguinte fórmula: $I_i = \%Favor_i -$

$\%Contra_i$. O índice representa a diferença de porcentagem de votos a favor menos a porcentagem de votos contra de uma fração parlamentar "i"; varia entre 0 a 1, onde 0 significa total indisciplina (os membros da fração parlamentar votam metade a favor e metade contra: $0.50-0.50=0$) e 1 implica total disciplina (todos os membros de uma fração parlamentar votam no mesmo sentido: $1-0 = 1$ ó $0-1 = 1$). Na Câmara dos Deputados, o índice de Rice e o de Rice modificado (abstenções são tomadas como votos contrários) para a 57ª legislatura (1997-2000) foram: PRI, 0.997 e 0.993; PAN, 0.928 e 0.882; PRD, 0.925 e 0.883; para a 58ª legislatura (2000-2003), foram: PRI, 0.931 e 0.900; PAN, 0.976 e 0.959; PRD, 0.934 e 0.926. Não existem dados confiáveis para legislaturas anteriores, mas a maioria dos autores afirma que a disciplina tendia a 1.00. Weldon (2003, 206-217).

10. Na 60ª legislatura (2006-2009), durante o primeiro período de sessões (segundo semestre de 2006), o índice de Rice modificado foi: PRI, 0.96, PAN, 0.98 e PRD, 0.92.

Ver: http://www.monitorlegislativo.org/indicadores.php?tab=1#disc_partido

Em 1982, o partido do Presidente, o PRI, controlava 74,8% e 98,4% dos assentos das Câmaras de Deputados e Senadores respectivamente, o que gerava uma fragmentação partidária muito baixa no sistema (NEP em Deputados: 1.720; NEP em Senadores: 1.032), ao mesmo tempo em que o federalismo mexicano se via ofuscado pelo fato da totalidade dos governadores estaduais serem priistas, dando lugar ao grau máximo de governo unitário. Adicionalmente, a disciplina dos congressistas do PRI era praticamente absoluta, uma vez que o futuro de suas carreiras políticas dependia do líder do partido, ao mesmo Presidente da República. Não é de surpreender que a combinação das variáveis institucional e partidária anteriores fizesse do bicameralismo, da divisão de poderes, do federalismo e do controle sobre a gestão da política

externa variáveis sem transcendência. Em tal situação, a política externa refletia as preferências do Executivo federal, diante de seu domínio sobre o sistema, particularmente sobre o Legislativo. Porém, mesmo mantendo-se a configuração institucional intacta, o número de jogadores com veto e sua natureza mudaram dramaticamente ao longo dos últimos anos. Para o ano de 2000, a fragmentação partidária aumentou consideravelmente, particularmente na Câmara alta (NEP Deputados 2.769 (2000) e 3.520 (2006); NEP Senadores: 2.786 (2000) e 3.596 (2006), ao mesmo tempo em que se observa um governo dividido, uma vez que o PAN ganha a presidência em 2000 e nenhum partido controla a maioria absoluta (50% + 1 dos assentos) em nenhuma das câmaras, embora o PRI tenha conservado uma maioria simples de assentos em ambas as instâncias

em 2000 (42,2% e 46,1% nas Câmaras de Deputados e Senadores, respectivamente) e o PAN tenha fortalecido sua presença em 2006 sem alcançar a maioria absoluta (41,4% e 40,6% nas Câmaras de Deputados e Senadores, respectivamente).

Além disso, observa-se um governo superposto, onde o PAN controla uma quarta parte dos governos estaduais em 2000 e 2006 (25,0%), enquanto que a disciplina partidária encontra-se em franco declive nos três principais partidos políticos (PRI, PAN e PRD), por causa das lutas internas de poder entre facções no interior de todos eles. Assim, dada esta combinação de variáveis institucionais e partidárias, o bicameralismo, o federalismo e a divisão de poderes no México adquiriram uma renovada e substancial importância, ao mesmo tempo em que têm forte impacto

sobre as liberdades do Executivo de No futuro se observarão constantes questionamentos na forma em que este conduz as relações exteriores do país, feitos pelo Poder Legislativo, preponderantemente pelo Senado da República.

Tradicionalmente, o Senado mexicano havia sido completamente submisso diante do Executivo em matéria de política externa. Por exemplo, durante todos os anos de hegemonia priista, o Senado aprovou ligeiramente todos os tratados internacionais submetidos pelo Executivo, além de que nunca modificou partes destes, já que, mesmo sem estar estabelecida na Constituição, vigorava a regra de que o Senado não contava com veto parcial, pelo que só podia aprovar ou não os tratados, sem ter a oportunidade de modificá-los. Porém, com o triunfo da oposição em 2000, na relação entre Executivo e

Legislativo – particularmente com o Senado –, observaram-se enfrentamentos entre o Presidente e a Câmara Alta, chegando ao máximo quando a referida Câmara negou ao Executivo pela primeira vez na história moderna do país, em abril de 2002, uma permissão para viajar aos Estados Unidos e ao Canadá.¹¹

Ao tomar conhecimento da negativa do Senado em autorizar a viagem, o Presidente se reuniu com seus Secretários de Governo e Relações Exteriores, Santiago Creel e Jorge Castañeda, para definir a resposta ao Senado; a estratégia que se decidiu adotar foi que o Presidente se apresentaria nos meios de comunicação para que a opinião pública decidisse sobre este conflito entre poderes. Fox apareceu nessa mesma noite nos meios eletrônicos de comunicação para censurar, em uma transmissão em cadeia nacional, a atitude do Senado, e responsabilizar a oposição no Congresso por criar obstáculos para a mudança pela qual o povo do México votara nas eleições de julho de 2000. Em sua mensagem, Fox acusou o PRI de ser o responsável pelo cancelamento da viagem presidencial e, conseqüentemente, de frustrar todos os objetivos da excursão (Marin, 2002). Esta foi a última vez em que houve um enfrentamento direto entre Executivo e Legislativo, em matéria de política externa, já que, a partir deste episódio, o Presidente buscou incluir em sua política externa as prioridades da oposição, como

ocorreu particularmente ao não apoiar os Estados Unidos no Conselho de Segurança para realizar uma ação armada contra o Iraque em fevereiro e março de 2003 (Schiavon, 2004).

Assim, mesmo que o Executivo siga controlando a condução da política externa, a transição democrática tem tido como conseqüência a multiplicação dos atores que buscam participar da mesma, em diferentes instâncias: entre as dependências do Executivo federal (já não só a Chancelaria), entre os Poderes da União (particularmente o Senado), entre as ordens de governo (especialmente Estados e municípios) (Schiavon, 2006) e também com atores não estatais como ONGs, grupos de poder (empresariais, sindicais, partidários) e empresas transnacionais. Em uma democracia, a política externa, como qualquer outra política pública, deve refletir os interesses da população. Por isso, o Executivo federal, através da Chancelaria, é responsável por consolidar uma política externa democrática que integre as posições e interesses de todos estes atores, para evitar ter uma política externa fragmentada; assim, é necessário que a Chancelaria conduza uma política externa que seja única e democrática, isto é, integral e representativa dos interesses da maioria dos mexicanos.

As Conseqüências Políticas das Diplomacias de Fox e Lula

1. Brasil

O Partido dos Trabalhadores (PT) é, tradicionalmente, o partido com as maiores preocupações em

11. O propósito desta visita era de fortalecer os esquemas de proteção aos mexicanos no estrangeiro, indiferentemente de sua situação migratória, e ampliar, atrair e desencadear novas oportunidades de investimentos e negócios para o México. O Senado argumentou que não possuía informação suficiente sobre os motivos da viagem. Nos 16 meses em que Fox estava como Presidente, o Senado autorizou 16 viagens ao exterior, mas esta, a viagem 17, não foi autorizada. As comissões de Governo e Relações Exteriores do Senado, ambas presididas pelo PRI, votaram a favor de autorizar a viagem. Porém, quando o tema passou ao plenário da Câmara, o voto unido e majoritário da oposição (PRI, PRD e Partido Verde Ecologista) negou ao Presidente a permissão para ausentar-se do país; somente os 41 membros do PAN votaram a favor. Isso reflete a submissão das comissões no Senado diante das diretrizes das dirigências partidárias.

matéria de política externa em seu programa de governo (Oliveira, 2001). Conseqüentemente, com a chegada de Lula ao poder, era de se esperar uma maior partidarização e ideologização da condução do MRE. Dois bons exemplos foram o esforço feito por Lula, no início de seu mandato, de aproximação com o debilitado Presidente Hugo Chávez, com quem Fernando Henrique Cardoso havia mantido uma relação distante, e a visita de Lula a Cuba, em setembro de 2003. A aproximação de Chávez foi vista pela oposição venezuelana como uma interferência do Brasil em assuntos internos do país, obrigando Lula a afastar-se de Chávez. A reação negativa da oposição venezuelana e de setores da opinião pública brasileira forçou a diplomacia de Lula a ser mais pragmática, como o demonstra sua moderada oposição à Segunda Guerra do Golfo e a aceitação de concluir as negociações da Alca em 2005, mesma postura mantida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Porém, Lula terá sempre um incentivo para utilizar a diplomacia como um mecanismo para mostrar aos radicais de seu partido e a seu eleitorado tradicional que seu governo ainda é de esquerda, apesar de seguir uma política econômica conservadora. Foi esta a motivação de sua visita a Cuba em setembro de 2003, muito criticada por vários setores políticos.

A entrada do PT no governo também pode significar uma participação ainda menos ativa do Congresso nas questões de política externa, já que os partidos de

oposição, principalmente o PSDB e o PFL, não têm posturas firmes em seus programas em relação a um dos principais assuntos internacionais dos próximos anos, a saber, a integração regional (Oliveira, 2001). A menos que este assunto se torne mais relevante do ponto de vista eleitoral, ou que o PFL e o PSDB mobilizem os temas de política externa como uma forma de marcar sua oposição ao governo, é provável que a relação do Congresso com o MRE não mude muito nos próximos anos. Porém, visto que os principais desafios internacionais que o Brasil enfrentará nos próximos anos (Alca, Mercosul e as negociações na Organização Mundial de Comércio / OMC) terão importantes impactos distributivos (Lima, 2003), pode-se dizer que as possibilidades de que os temas da política externa fiquem mais politizados não são muitas, o que criará incentivos para que o Congresso e os atores da sociedade civil organizada se envolvam mais na formulação da política externa brasileira.

2. México

Como afirmado anteriormente, a mudança é a característica central da política externa do México, o que reflete as mudanças econômicas e políticas do sistema interno. É um mito que as grandes mudanças na política externa mexicana se iniciam no ano 2000 com a derrota do PRI nas eleições de 2 de julho e o triunfo de Vicente Fox na eleição presidencial. A realidade é que a política externa do México tem mudado paulatinamente há pelo

menos três sexênios: primeiro, lentamente, no sexênio de Miguel de la Madrid, com o início da reforma econômica ou estrutural; depois, durante a administração de Salinas de Gortari aprofunda-se esta mudança na política econômica externa, com a negociação e assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e, finalmente, consolida-se no governo de Zedillo Ponce de León, com a assinatura do Acordo de Associação Econômica, Concertação Política e Cooperação entre o México e a União Européia, também conhecido como Tratado de Livre Comércio com a União Européia (TLCUE), com a perda da maioria priista na Câmara de Deputados e, por último, com o triunfo da oposição nas eleições de 2000.

Ora, esta mudança na política externa do país tem sido lenta e tem-se caracterizado por ficar para trás diante de outras viradas internas, na área econômica (reforma econômica e estrutural) e política (transição democrática), além de ser desigual em seus diferentes componentes, observando-se mudanças substanciais em questões de política econômica internacional e modificações menores em assuntos de segurança internacional. Porém, não se trata da área mais atrasada dentro das políticas públicas nacionais, sendo ainda menores as mudanças em outras matérias, como a política tributária e de impostos, a segurança nacional e segurança pública, no sistema judiciário e de distribuição de justiça. Além disso, mesmo que os princípios

doutrinários tradicionais da política externa do México estejam intactos e impressos na Constituição, a prática diplomática tem se dinamizado, aprofundando a já existente separação entre doutrina e ações. Finalmente, cabe destacar que existe uma tendência clara em – pelo menos – três aspectos centrais da política externa do país durante os governos de Fox e Calderón. Primeiro, ela passou de ser de caráter reativo a pró-ativo; segundo, está transformando sua natureza legalista em uma mais pragmática; e, terceiro, passou de uma posição de isolamento relativo a uma de abertura ao mundo. Estas tendências já se observavam na área de política externa comercial desde o sexênio de Salinas, mas nas administrações de Fox e Calderón, se generalizaram a todas as áreas de política externa. Diante do complexo e mutante sistema internacional e das importantes transformações econômicas e políticas internas no México, o governo do Presidente Fox tem continuado a modificar as prioridades da política externa do país. Os pontos relevantes da política externa de Fox, tanto com o Chanceler Castañeda como com Derbez, referem-se a alcançar um equilíbrio entre dois pilares fundamentais: em primeiro lugar, consolidar uma relação estratégica com os Estados Unidos (dada à posição geo-estratégica do México) e, em segundo lugar, a

dar andamento a uma política de multilateralismo estratégico com as demais regiões importantes para o México (América Latina e Caribe, Europa e Bacia do Pacífico, particularmente) e no interior dos diferentes organismos internacionais dos quais o México é membro (Castañeda, 2001). Esta estratégia não foi modificada substancialmente durante o governo de Calderón.

Porém, a execução da nova política externa viu-se complicada pela redução de poderes reais do Presidente diante do governo dividido no país e da maior participação do Poder Legislativo, particularmente do Senado, em questões de política externa. Para realmente poder tornar operativa a nova política externa, o governo de Fox deve fazer uma reorganização burocrática em termos de política externa no México. Para isso, a Secretaria de Relações Exteriores deve ser o ator no país que agregue os interesses nacionais em relação ao exterior, para o que deve resolver conflitos fundamentais em cinco instâncias: primeiro, em seu interior, com o Serviço Exterior Mexicano que se sentiu relegado a um segundo plano durante a administração Fox, devido à distância de seus dois Chanceleres dos interesses tradicionais do SEM; segundo, com os demais órgãos e secretarias da administração pública federal que estão conduzindo suas relações externas em suas áreas de responsabilidade, muitas vezes, sem informar à Chancelaria; terceiro, com os outros Poderes da União,

particularmente com os partidos políticos representados no Legislativo, especialmente no Senado, que desejam participar mais ativamente da matéria; quarto, com as outras ordens de governo (em conjunção com a Secretaria de Governo), especialmente as entidades da Federação, que estão crescentemente estabelecendo relações com outros Estados, províncias e ordens locais de governo no âmbito internacional; finalmente, quinto, ante grupos de interesse como partidos políticos, grupos empresariais, sindicatos e organizações não-governamentais, entre outros.

De acordo com a Lei Orgânica da Administração Pública Federal, a SRE é encarregada de promover, propiciar e assegurar a coordenação de ações no exterior das entidades e departamentos da Administração Pública Federal e sem afetar as atribuições que a cada uma delas corresponda, conduzir a política externa¹². Assim sendo, a SRE é, dentro do aparato governamental, a instância encarregada da condução da política externa. Para fazê-lo efetivamente, deve cumprir duas funções essenciais: coordenar e representar os interesses dos diversos atores presentes em questões externas.

Os novos atores podem ter interesses muito diversos em matéria de política internacional, requerendo representação efetiva e eficiente ao redor do mundo. Ante tal realidade, é necessário gerar mais que uma política exterior de Estado, uma política externa coor-

12. México, Leyes, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2004, artigo 28, inciso I.

denada e representativa. A SRE deve conciliar o crescente número de interesses – alguns provavelmente divergentes – e integrá-los de maneira coerente e harmônica. Requer-se uma política externa cujo resultado seja uma voz única no exterior, composta pela agregação dos diferentes interesses representados nos poderes da União, nas ordens de governo, nas instâncias administrativas e nos grupos de interesse.

Para melhorar e aperfeiçoar a coordenação e a representação internacional por parte da SRE, deve-se fortalecer os laços institucionais de informação e tomada de decisões entre os diversos atores envolvidos. Algumas opções neste sentido seriam: 1) em relação às instituições, criar comissões intersecretariais, um gabinete de política exterior e um órgão de coordenação com entidades federativas e locais; 2) em matéria de capital humano, aprofundar a profissionalização do Serviço Exterior Mexicano (SEM) e aperfeiçoar sua estrutura de incentivos e de desenvolvimento profissional com base no mérito e no desempenho das funções; 3) em termos de vontade política do executivo federal, gerar diretrizes e prioridades claras em matéria externa, não

somente em termos de países, áreas geográficas, organismos internacionais, temas da agenda ou projetos específicos, como também através da reestruturação dos mecanismos de coordenação burocrática e administrativa para executá-las.

No que se refere à primeira e terceira recomendações, a criação de um gabinete de política exterior pode ajudar a estabelecer prioridades presidenciais em matéria internacional e a fortalecer a coordenação entre a SRE e as demais instâncias burocráticas com interesses em assuntos externos. Este gabinete pode resolver os problemas de coordenação burocrática, ao monitorar a execução das instruções presidenciais e reportar diretamente ao Presidente da República sobre estas. Assim, funciona como um mecanismo de designação de responsabilidades específicas aos Secretários de Estado, de tal maneira que estes sejam pessoalmente responsáveis, ante o Presidente, pelas tarefas que lhes são atribuídas. Isto contribuiria para uma condução da política externa com maior efetividade, eficiência e representatividade.¹³

Com relação à coordenação com estados e municípios, deve promover-se uma diplomacia federativa. Isso implicaria na aplicação da breve, porém contundente frase do estadista suíço Alfred Escher: “unidade no exterior, diversidade no interior” (Ehrenzeller et Al, 2003). Para alcançar tal objetivo, a SRE deve coordenar e representar, o mais fielmente possível, os

diversos interesses dos governos subnacionais no âmbito externo.

De acordo com o direito internacional vigente, particularmente o artigo 7 da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados, o executivo central possui o direito de representar o Estado em seu conjunto, e por tal razão, de conduzir sua política externa. Não obstante, na Lei sobre Celebração de Tratados de 1992 se incluiu a figura dos acordos interinstitucionais, que são os convênios celebrados entre qualquer departamento ou órgão do governo descentralizado da administração pública federal, estadual ou municipal e órgãos governamentais estrangeiros ou organizações internacionais.¹⁴ Esta nova figura assinala uma base legal que permite aos atores subnacionais subscrever convênios com parceiros externos para avançar seus interesses particulares.

Para assegurar que não haja contradição entre os acordos interinstitucionais e a política exterior do país, a lei estabelece que os primeiros devem ater-se exclusivamente às matérias sob a supervisão dos órgãos de governo específicos e que ademais, as instâncias que os subscreverem deverão manter a SRE informada sobre os mesmos. A SRE possui a atribuição de qualificar a procedência dos acordos e se for o caso, apresentar parecer favorável e validá-los ao inscrevê-los em seu registro interno. Isto é particularmente importante uma vez que, segundo o direito internacional, se uma

13. Para uma análise sobre o sistema de gabinetes na administração do Presidente Carlos Salinas (1988-2004), ver Schiavon e Ortiz Mena (2001, p. 731-760).

14. México, Leyes, *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de enero de 1992, artículo 2, fracción II.

agência ou órgão do governo firma um acordo interinstitucional — dentro das matérias que lhes são atribuídas — cabe ao Estado mexicano a responsabilidade pelo mesmo no âmbito externo (Palácios, 2002).

Infelizmente, na prática, a grande maioria dos acordos firmados por entes da administração pública federal, estadual e municipal não conta com o acompanhamento da SRE, e, portanto, não existe um registro preciso destes instrumentos jurídicos. Se não há coordenação e controle por parte da SRE, a diversidade no interior pode converter-se em falta de unidade no exterior, podendo resultar em contraposição dos interesses municipais e estaduais com a política externa conduzida pelo executivo federal.

A SRE deve estabelecer incentivos positivos como apoio técnico, diplomático e jurídico aos governos subnacionais na busca e assinatura de acordos interinstitucionais, para assim controlar sua pertinência e legalidade, assim como seus ditames e registro; também devem haver incentivos negativos, como sanções administrativas por não-cumprimento do procedimento de origem e inscrição na SRE, para que os entes dos diferentes níveis de governo insiram suas iniciativas de participação internacional dentro das diretrizes de política externa definidas pela SRE. Apenas assim poderia haver uma política externa única e unificada no México, sustentada por uma diplomacia federativa

real (Schiavon, 2006).

No que diz respeito à segunda recomendação, para que se tenha uma política externa profissional é necessário fortalecer a diplomacia mexicana, através do capital humano cuja responsabilidade e profissão é a política externa: o SEM. Até o estabelecimento do Serviço Profissional de Carreira em 2003, o SEM era o único serviço civil, não-militar, de carreira no México, com uma tradição histórica que remonta a 1829, quando o Presidente Vicente Guerrero expediu a primeira lei para um serviço exterior mexicano. O grande prestígio e qualidade de seu capital humano são resultado de que o ingresso, promoção e demissão do pessoal de carreira se baseiam, em princípio, em seu desempenho (preparação, competência, capacidade e superação constante).

Contudo, o SEM não está isento de aspectos que possam ser melhorados substancialmente. Os concursos de ingresso e de ascensão funcionam relativamente bem. Entretanto, sua principal limitação diz respeito à demissão. É muito custoso e administrativamente complicado prescindir de um mau elemento, quando sua trajetória profissional e desempenho nos exames de ascensão e de carreira são insatisfatórios. Outro aspecto que pode ser alvo de melhora, em termos de recursos humanos, é a capacitação constante dos diplomatas de carreira, através de cursos de atualização e especialização. Sem se descuidar de um conhecimento geral da política externa do México, deve-se privi-

legiar a formação de especialistas por funções (multilaterais, bilaterais e consulares), temas e regiões geográficas, evitando sempre que possível às mudanças injustificadas de áreas, as quais comprometem suas carreiras profissionais.

Uma vez aperfeiçoado o esquema de desenvolvimento profissional do SEM, seria conveniente promover a ascensão de diplomatas de carreira à cargos de direção de assuntos internacionais ou equivalentes de outras secretarias de Estado e das entidades federativas. Ademais, seria desejável que as presidências ou secretarias das Comissões de Relações Exteriores das Câmaras de Deputados e do Senado recaíssem nas mãos de profissionais da diplomacia. Por fim, seria conveniente que toda delegação mexicana no exterior fosse encabeçada por um membro da SRE, mesmo quando a composição ou as funções do resto da delegação sejam muito técnicas ou especializadas e formadas por membros de outros setores do governo.

Em suma, ante o crescente surgimento de atores nacionais com interesses internacionais, é fundamental ter uma política externa única e harmônica que represente e coordene a diversidade de interesses e posições dos diferentes atores políticos, econômicos e sociais do México democrático. Para isso, é necessário que se fortaleçam os mecanismos de coordenação com o poder Legislativo, as entidades federativas, governos locais e atores da sociedade civil; que se aperfeiçoe o esquema de

desenvolvimento profissional do SEM e que se reestruturou os mecanismos de coordenação burocrática e administrativa para execução da política externa, com a finalidade de garantir a representação de seus interesses em nível internacional e de dar coerência e unidade à política externa mexicana.

Conclusão: Brasil e México comparados

Brasil e México são hoje duas democracias vibrantes. Porém, as trajetórias políticas e os modelos de governança de ambos os países são distintos, com impactos diferentes sobre a formulação da política externa de cada país. Desde o início da década de 1980, o Brasil evoluiu de um regime militar a uma democracia cuja dinâmica institucional se caracteriza pelo assim chamado presidencialismo de coalizão, enquanto que o México transitou do presidencialismo autoritário com poder hegemônico a um presidencialismo democrático de governo dividido, no regime foxista. O presidencialismo de coalizão do Brasil é consequência da alta fragmentação de seu sistema de partidos. Os governos divididos do México, de sua parte, são típicos de regimes presidenciais com baixa fragmentação partidária, como os Estados Unidos e a Argentina.

A configuração institucional doméstica no Brasil e no México faz com que o Presidente e o Congresso interajam com suas respectivas burocracias para produzir um determinado estilo decisório de política externa. Assim, no Brasil, a combinação do presidencialismo de coalizão com o alto grau de profissionalismo e baixo nível de politização do Itamaraty contribuem para a ampla autonomia de que desfruta o Executivo na formulação da política externa, com poucos questionamentos e intromissões do Legislativo. Isto explica, em parte, porque a política externa do Brasil mudou muito pouco, desde a transição democrática no começo da década de 1980. No México, com a passagem de um sistema autoritário – onde o Presidente podia impor sua preferência de política externa com a anuência do Legislativo e do serviço exterior – a um sistema onde a mistura de governo dividido com um Congresso mais ativo e politizado gera um estilo decisório que se caracteriza pelo controle formal do Executivo sobre a política

externa, mas com questionamentos feitos pelo Congresso. Mesmo se o Legislativo mexicano ainda não influi decisivamente em matéria de política externa, sua participação na matéria aumentou substancialmente a partir de 2000. Nossa conclusão é que, por mais surpreendente que pareça, hoje o Legislativo e os governos subnacionais no México são mais ativos que os brasileiros em relação à política externa, apesar de ser a democracia mexicana mais jovem que a brasileira.

Referências

- Abranches, Sérgio H. Hudson de (1988) 'Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro', *Dados*, 31, p.5-38.
- Amorim Neto, Octavio; Cox, Gary (1997) 'Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties', *American Journal of Political Science*, 41.
- Amorim Neto, O. (2002) 'Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil', in S. Morgenstern & B. Nacif, (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Amorim Neto, O.; Cox, G. W.; McCubbins, Matthew D. (2003) 'Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98', *World Politics*, 55, p. 50-578.
- Amorim Neto, O.; Tafner, Paulo (2002). 'Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias', *Dados*, 45, p.5-38.
- Amorim Neto, O; Santos, Fabiano (2003) 'The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies', *Legislative Studies Quarterly*, 28, p.449-479.
- Castro Neves, João Augusto de (2002) *A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: O Caso do Mercosul*, Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Castañeda, Jorge G. (2001) 'Los ejes de la política exterior de México', *Nexos*, 23, nº 288, p.66-75.
- Cesar, Susan Elisabeth M. (2002) *O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.
- Cheibub, Zairo Borges (1985) 'Diplomacia e

- Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica'. *Dados*, 28, p.113-131.
- Ehrenzeller, Bernhard; Hrbek, Rudolf; Malinverni, Giorgio; Thürer, Daniel (2003) 'Federalism and Foreign Relations', in R.Blindenbacher e A.Koller (Eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal/Kingston, McGill e Queen's University Press.
- Figueiredo, Argelina C.; Limongi, Fernando (1999), 'Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional', Rio de Janeiro, Editora FGV, e 'Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil', *Comparative Politics*, vol.32, 2000, p.151-170.
- Figueiredo, A. C. (2001) 'Instituições Políticas no Controle do Executivo', *Dados*, 44, p.689-728.
- Herz, Mônica; Lima, M. Soares de (2002) 'Contexto internacional, democracia e política externa', *Política Externa*, 11, p.78-98.
- Lamournier, Bolívar (1984) 'Opening Through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?', *Government and Opposition*, 12, p.167-177.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, p.206-208.
- Lima, Maria Regina S; Santos, Fabiano (2001) 'O Congresso e a política de comércio exterior', *Lua Nova*, 52, p. 121-149.
- Marin, Carlos (2002) 'El asalto a la razón: Senado y Fox, o Gasolina al Fuego', *Milenio Diario*, 10 /abr.; Sergio Sarmiento, 'Jaque mate: sin permiso', *Reforma*, 11 /abr., e Jorge Fernández Menéndez, 'Comenzó la campaña del 2003', *Milenio Diario*, quinta-feira, 11 /abr.
- Martin, Lisa (2000) 'Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation', New Jersey: Princeton University Press.
- Oliveira, Marcelo F. de (2001) *Mercosul: A atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros*, Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista.
- Palacios, Jorge (2002) *Tratados. Legislación y Práctica en México*, México, SER.
- Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo (2000) 'Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro', *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, p. 45-67.
- Pinheiro, Leticia (2003) 'Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil', in A.Rebelo; L.Fernandes; C.H.Cardim (Eds.), *Política externa do Brasil para o século XXI*, Brasília, Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações.
- Schiavon, J. A.; Ortiz Mena, Antonio (2001) 'Apertura Comercial y Reforma Institucional en México (1988-2000): Un Análisis Comparado del TLCAN y el TLCUE', *Foro Internacional*, 41: 4, out.-dez., p. 731-760.
- Schiavon, J. A. (2004) 'Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq', *Revista Mexicana de Política Exterior*, 72, p. 195-222.
- Schiavon, J. A. (2006) *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México Ante el Mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE.
- Schiavon, Jorge A. (2005) *Hurdling toward the Market: Institutions and Structural Reform in Latin America*, Tese de Doutorado, University of California.
- Souza, Amaury de (2002) *A Agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, Rio de Janeiro, CEBRI.
- Weldon, Jeffrey (1997) 'The Political Sources of Presidentialism in Mexico', in S. Mainwaring e M.S.Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey A. (2003) 'Disciplina partidista en la Cámara de Diputados, 1998-2002', in A. Ortega Venzor, C.A.Martínez Castillo e V.Zárate (Eds.), *Gobernabilidad: Nuevos Actores, Nuevos Desafíos (Memorias 2002 Ibergop-México)*, México, Porrúa, p. 206-217.