

## **Reflexões sobre o uso de evidência e análises científicas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: lições do debate sobre a Aliança do Pacífico**

Julia de Souza Borba Gonçalves<sup>1</sup>

Parlamentares são atores domésticos relevantes em matéria de política externa, pois têm capacidade de influenciar na configuração de preferências e no processo de tomada de decisão, principalmente senadores, cujas atribuições incluem aprovação ou veto de projetos de lei, e também a convocação de Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, podendo impor constrangimentos sobre o Executivo<sup>2</sup>. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) existe tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados para estudar e emitir pareceres sobre os assuntos que lhe competem na área de Relações Internacionais, dentre eles, a integração regional sul-americana.

A integração regional da América do Sul tem sido um objetivo constante na política exterior do Brasil desde a década de 1990. O Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) surgiu em 1991 como resultado de uma aproximação político-econômica entre Brasil e Argentina, e mais adiante incorporando Uruguai e Paraguai no processo.

Ao longo de várias décadas, Mercosul cumpriu um papel importante para a política externa do Brasil: por um lado, permitiu que o país tivesse uma maior responsabilidade e liderança em temas regionais, e por outro, permitiu o crescimento de suas exportações para a própria região. A partir de 2003, o entendimento da integração regional passou a estar vinculada aos princípios da agenda neodesenvolvimentista (maior presença do Estado na promoção do desenvolvimento nacional).

Em 2011, surgiu a Aliança do Pacífico (AP), um bloco de integração econômica regional marcado pela abertura comercial dos países que o conformam (Chile, Colômbia, México e Peru) e por seu selo *market friendly*. De 2011 a 2018, o avanço do bloco resultou na configuração de um novo cenário regional (também marcado pelo baixo crescimento das economias latino-americanas que se iniciou em 2015) em que a agenda de promoção comercial voltou a ser uma prioridade na discussão da integração regional.

---

<sup>1</sup> Mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Unesp/Unicamp/PUC-SP).

<sup>2</sup> Brasil. (2015). *Regimento Interno*. Diário do Senado Federal. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=19335&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=150>.

Seu surgimento logo levou ao debate sobre uma possível competição entre seu projeto e o do Mercosul na área de integração comercial na região. Em sua dissertação de mestrado, Gonçalves (2019)<sup>3</sup> fez uma análise da política externa brasileira em relação à AP e como o país respondeu aos efeitos da AP na região sul-americana a partir da elaboração de um conjunto de políticas comerciais em três frentes: no nível bilateral, no nível institucional (Mercosul) e no nível regional (AP e Mercosul)

Gonçalves (2015) afirma que a decisão da Aliança do Pacífico de eliminar 90% das tarifas de comércio entre seus membros, assim que entrasse em vigência o Acordo Marco, em maio de 2013 gerou um sentimento de preocupação entre os empresários brasileiros, a imprensa nacional e os parlamentares pró-industrialização de que essa medida poderia afetar as exportações brasileiras para esses 4 países (Chile, Colômbia, México e Peru) e enfraquecer a estratégia de integração do Brasil fundamentada no Mercosul. Tal percepção foi compartilhada pelos senadores do PMDB (Pedro Simon, Luiz Henrique, Casildo Maldener, Sergio Souza, Ricardo Ferraço e Valdir Raupp), PSDB (Álvaro Dias e Lúcia Vânia) e PTB (Armando Monteiro) e pela Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Essa reação levou a que esses grupos domésticos, em junho de 2013, pressionassem o Itamaraty a esclarecer sua posição em relação à AP durante sessão da CREDN do Senado Federal.

Segundo Gonçalves (2015), a matéria do jornalista Clóvis Rossi no jornal “Folha de S. Paulo”, intitulada “Um buraco no quintal do Brasil”<sup>4</sup>, trouxe a informação de que os países da AP eliminaram 90% de suas tarifas comerciais. Tal matéria foi o pontapé inicial para as discussões que viriam acontecer no Senado sobre o tema, começando com a aprovação do Requerimento de nº 27 de 2013 da CREDN, a qual convidava o ministro de Relações Exteriores da época a prestar esclarecimentos sobre o assunto.

Os pronunciamentos daqueles senadores também recorreram às informações divulgadas pelos jornais. No período em que ocorreram os pronunciamentos dos senadores, as matérias publicadas pela “Folha de S. Paulo” e “O Estado de S. Paulo”, e utilizadas como bases para os pronunciamentos dos senadores, ressaltavam os aspectos econômicos e comerciais do bloco, com destaque para a política de abertura comercial, o estabelecimento de tratados de livre-comércio, o crescimento comercial conjunto e a atração de investimentos externos. Também deram destaque às repercussões da AP, focando-se em sua estratégia de

---

<sup>3</sup> Gonçalves, J. (2019). Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional? (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Unesp/Unicamp/PUC-SP), São Paulo, Brasil.

<sup>4</sup> Rossi, C. (2013). Um buraco no quintal do Brasil. Opinião, Folha de S. Paulo. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/2013/05/1282135-um-buraco-no-quintal-do-brasil.shtml>.

desenvolvimento, para o empresariado brasileiro e, conseqüentemente, para o comércio exterior do país. Um dos argumentos que mais apresentou recorrência foi a perda de mercado para o Brasil e a situação do Mercosul, o qual classificavam como “estagnado” e “ideologizado”, em que se fazia necessária mais iniciativa por parte do Brasil para que este não estivesse isolado do comércio internacional; uma demanda que surgiu do empresariado (Gonçalves, 2019).

Tais argumentos levaram a que a CREDN do Senado pressionasse o Ministério de Relações Exteriores a se posicionar sobre os impactos da AP. Para isso, os senadores decidiram suspender as nomeações do governo para os postos diplomáticos no exterior até o esclarecimento do ministro.

E desde então, a estratégia adotada pelo Brasil para minimizar os impactos da AP na região até o momento tem tido relação aos pontos discutidos pelos senadores naquela sessão.

No entanto, os dados e informações que embasaram os argumentos dos senadores demonstraram que existe uma lacuna entre o que foi efetivamente decidido pelos membros da AP e como tais decisões chegaram ao conhecimento dos parlamentares brasileiros. É importante mencionar que a forma como o debate foi conduzido e, posteriormente, as decisões dele decorrentes poderiam ter sido mais eficientes se tivessem utilizado a análise de especialistas na área de Relações Internacionais, com ênfase nos processos de integração regional. Ao abordarmos alguns pontos levantados pela discussão sobre a AP, percebe-se a inconsistência dos argumentos quando confrontados com dados que poderiam ter sido consultados a fim de orientar melhor o debate.

O primeiro deles diz respeito à eliminação de barreiras tarifárias e conformação de uma Zona de Livre-Comércio (objetivo ressaltado no Acordo Marco e Protocolo Adicional ao Acordo Marco). Os países da AP já possuíam acordos de liberalização comercial entre si<sup>5</sup>, com destaque para os Acordos de Livre-Comércio do Chile com Colômbia (2009), México (1991) e Acordo de Complementação Econômica (ACE)<sup>6</sup> com Peru (2009). Acordos de Livre-Comércio da Colômbia com México (1995), do México com o Peru (2012).

Com respeito a vigência da decisão, assim como decidido pelos países da AP, a conformação de uma Zona de Livre-Comércio só entraria em vigor com a internalização do Acordo Marco. A matéria jornalística que impulsionou a discussão na CREDN trata como se

---

<sup>5</sup> Recuperado de [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=98](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=98); [http://www.tlc.gov.co/publicaciones/5398/acuerdos\\_vigentes](http://www.tlc.gov.co/publicaciones/5398/acuerdos_vigentes); <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales/>; [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mapa\\_tratadosacuerdosMexico.jpg](https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mapa_tratadosacuerdosMexico.jpg)

<sup>6</sup> Acordo de Complementação Econômica visando à conformação e/ou facilitação de uma Zona de Livre-Comércio.

essa decisão fosse imediata, porém, acordos no nível regional, assim como acordos bilaterais, precisam de ratificação dos parlamentos das partes signatárias do acordo; logo, são decisões que não entram em vigor de maneira instantânea e obedecem ao tempo do parlamento e que podem, inclusive, serem rejeitados pelo mesmo. Tendo em vista o esquema abaixo proposto por Gonçalves (2019), a eliminação das tarifas só ocorreu de forma efetiva 2 anos após seu anúncio.

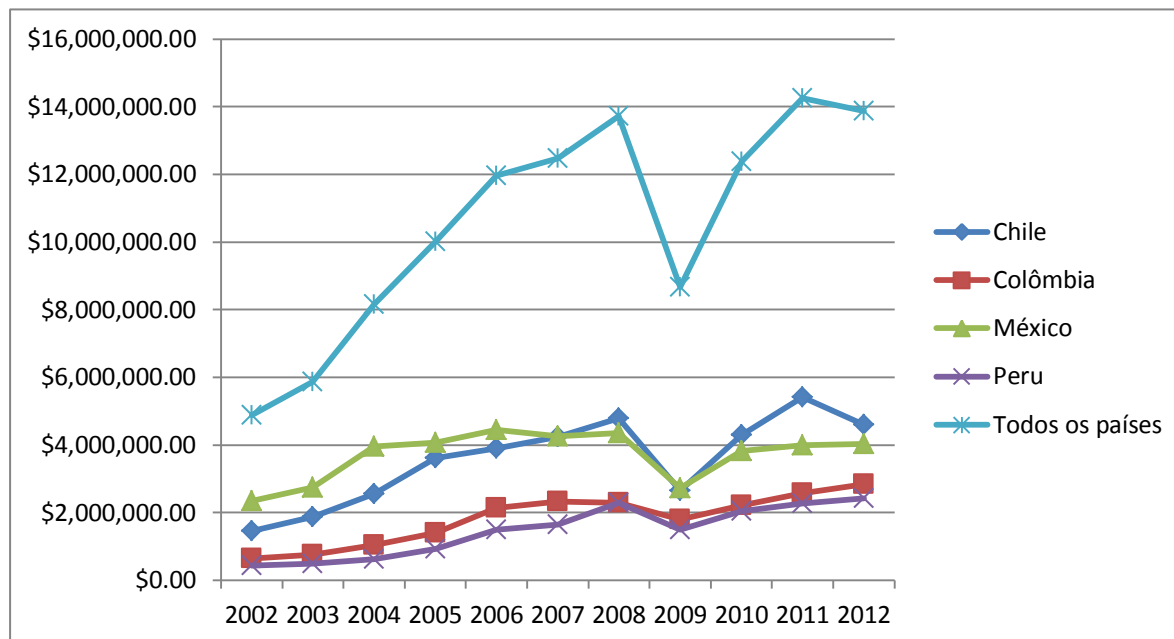
Figura 1 – síntese dos alcances da AP

<b>Cúpula</b>	<b>Principal alcance</b>
Lima (2011)	Criação do bloco
Paranal (2012)	Assinatura do Acordo Marco
Cádiz (2012)	Criação do CEAP
Cali (2013)	Decisão de eliminar 90% das tarifas comerciais; Criação do Fundo de Cooperação da Aliança do Pacífico.
Cartagena (2014)	Assinatura do Protocolo Adicional ao Acordo Marco
Punta Mita (2014)	Incorporação da Bolsa Mexicana ao MILA; Proposta de se aproximar ao Mercosul
2015	Entrada em vigor do Acordo Marco
2016	Entrada em vigor do Protocolo Adicional ao Acordo Marco
Cali (2017)	Criação da categoria Estado Associado da Aliança do Pacífico (Singapura, Nova Zelândia, Canadá e Austrália)
Puerto Vallarta (2018)	Visão Estratégica para o ano de 2030; Encontro dos presidentes da Aliança do Pacífico e Mercosul

Fonte: Gonçalves (2019).

Por outro lado, os países da AP, assim como os do Mercosul, fazem parte da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), que promove o comércio entre os países latino-americanos. Dos acordos firmados pelos países da AP com o Mercosul, logo, com o Brasil, estão o ACE 35 (Mercosul-Chile), 58 (Mercosul-Peru), 59 (Mercosul-Colômbia), 54 (Mercosul-México). Em relação às exportações brasileiras àqueles países, de 2002 a 2012 observa-se uma tendência crescente, apesar da queda em 2008, e não uma retração das exportações.

Gráfico 1 – exportações brasileiras aos países da Aliança do Pacífico de 2002 a 2012



Fonte: SICOEX<sup>7</sup>

Ainda, se as análises da época tivessem recorrido a outros dados comerciais, tal como foi feito no estudo elaborado pela CEPAL em 2014, as conclusões seriam de que a AP comercializa mais com os membros do Mercosul de que seus próprios membros. Isso se deve também ao fato de que suas economias são mais competitivas entre si que complementárias, ao contrário do que ocorre com o Mercosul.

<sup>7</sup> Sicoex. (2019). Estatísticas de Comércio Exterior. Recuperado de [http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales\\_comercio\\_exterior\\_resultado.seam?retorno=inicio&cid=5502097](http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior_resultado.seam?retorno=inicio&cid=5502097)

Figura 2 – Matriz de exportações de bens entre os países da Aliança do Pacífico e do Mercosul em 2013.

Origen	Destino										
	Chile	Colombia	México	Perú	Total Alianza del Pacífico	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Total MERCOSUR
Chile		869	1 321	1 963	4 153	1 046	4 434	473	207	522	6 682
Colombia	1 572		864	1 274	3 709	433	1 591	18	23	2 256	4 321
México	2 085	4 735		1 771	8 591	1 966	5 387	130	308	2 155	9 946
Perú	1 670	843	509		3 023	163	1 706	12	36	800	2 716
Alianza del Pacífico	5 326	6 448	2 694	5 008	19 476	3 607	13 117	633	574	5 733	23 665
Argentina	3 907	1 530	1 064	1 451	7 953		16 216	1 297	1 782	2 156	21 451
Brasil	4 484	2 703	4 230	2 147	13 564	19 615		2 997	2 071	4 850	29 533
Paraguay	526	27	272	192	1 017	778	2 834		198	52	3 861
Uruguay	143	18	146	115	422	493	1 712	153		447	2 805
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>a</sup>	133	431	97	98	759	52	1 181	0	492		1 725
MERCOSUR	9 193	4 710	5 810	4 004	23 716	20 938	21 943	4 447	4 543	7 504	59 375

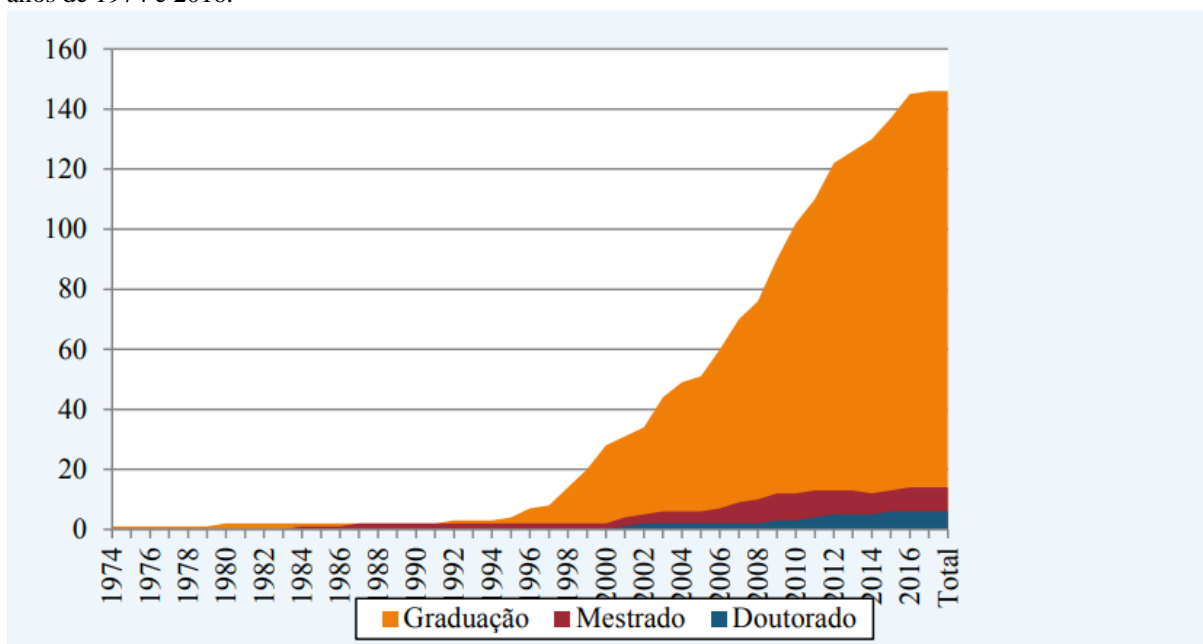
Fonte: CEPAL<sup>8</sup>

Esses dados não refutam a necessidade de preocupação dos senadores com respeito ao surgimento de um novo bloco comercial e quais poderiam ser seus impactos. O argumento é que se os senadores tivessem incorporado outras fontes de informações para defenderem seus posicionamentos, a discussão teria sido mais eficiente no sentido de gerar uma demanda respaldada em análises críveis sobre o tema.

Para isso, as Universidades, reconhecidas por seu papel fundamental na geração de conhecimento científico e de inovação, têm o potencial de oferecer análises acadêmicas sobre temas em discussão no parlamento justamente por possuírem tais temas como objetos de estudo em grupos de pesquisa. Especificamente sobre o tema tratado aqui, relações internacionais e integração regional, é importante ressaltar que o curso de graduação, Mestrado e Doutorado em Relações Internacionais tem tido uma expansão da oferta a partir de 2003, tal como demonstra Marrielle Ferreira (2017).

<sup>8</sup> Cepal. (2014). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad. Santiago de Chile: CEPAL.

Figura 3 – Gráfico da proporção de cursos de graduação em relação aos mestrados e doutorados criados entre os anos de 1974 e 2016.



Fonte: Ferreira (2017)<sup>9</sup>

Junto à expansão da oferta de cursos, também está o crescimento de grupos de pesquisa vinculados aos cursos de graduação, Mestrado e Doutorado. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) possui uma base de dados com os grupos de pesquisa regularmente cadastrados, chamada de Diretório de Grupos de Pesquisa (GDP), onde é possível buscar as linhas de pesquisa desenvolvidas nas Universidades. Se pesquisarmos pelo termo “integração regional”<sup>10</sup>, aparecem 56 grupos de pesquisa cadastrados.

A Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal existe para que os(as) senadores(as) possam submeter os temas de interesse nacional ao debate, e cabe aos mesmos o reconhecimento da necessidade de estarem apropriadamente informados sobre os temas atuais da política externa. Diante a diversidade de grupos de pesquisa que têm a integração regional como linha de pesquisa e a pluralidade de enfoques teórico-metodológicos adotados por aqueles, surge a possibilidade de suprir a necessidade de informação através do estreitamento do diálogo entre a Academia e Senado Federal.

<sup>9</sup> Ferreira, M. (2017). CENÁRIO DOS CURSOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS OFERTADOS PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO BRASIL. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/71061-produto-1-estudo-cenario-ri-pdf/file>.

<sup>10</sup> Seguindo os filtros “Termos de busca”/”Busca exata” (integração regional); “Consultar por” (grupo), “aplicar busca nos campos” (nome da linha de pesquisa e palavra-chave da linha de pesquisa) e “situação” (certificado). Recuperado de [http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta\\_parametrizada.jsf](http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf).