

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE**  
VII SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS  
II SEMINÁRIO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

**O Legislativo e a Política Externa Brasileira**

*O desempenho das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva.*

**Luciene Soares Herculano**

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP**

**2013**

*“A História dos homens nos diz quanto basta para que não devamos contar muito com as virtudes heroicas, e nos mostra quão pouco prudente seria aquela nação que entregasse interesses tão delicados, como os das suas relações com todo o resto do mundo, nas mãos de um só homem”*

**Alexander Hamilton**  
**1788**

## **RESUMO**

A presente pesquisa pretende analisar o papel institucional e a consequente atuação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em atividade durante as 52ª e 53ª legislaturas, no processo de formulação e implementação das diretrizes que conduziram a política externa brasileira. Entre os anos de 2003 e 2010, período que coincidiu com os dois governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foram diversas as pautas e polêmicas que marcaram o campo das relações internacionais do Brasil. Entendemos que, por sua pluralidade técnica e partidária e por sua função no Congresso Nacional, essas Comissões, formadas a partir da indicação do Colégio de Líderes, devem ser analisadas não somente sob a ótica da votação nominal de suas reuniões deliberativas ou das matérias apreciadas nos Plenários de ambas as Casas, mas também sob a ótica informacional e por meio da observação da dinâmica e da influência de seus presidentes e relatores, da relação dessas Comissões com o Executivo, entre outros aspectos. Além disso, este trabalho não pretende ater-se apenas ao resultado (grau de influência) das atividades das Comissões e, por isso, propõe ainda a análise do comportamento desses legisladores sob os seguintes aspectos: partidário, ideológico e eleitoral. Este projeto busca demonstrar a autonomia desses núcleos legislativos que, com agendas específicas, podem divergir das orientações de legendas, líderes de bancada e, algumas vezes, confrontar-se com as aspirações do eleitorado e, principalmente, do Executivo Federal.

**Palavras-chave:** Executivo. Legislativo. Política Externa Brasileira. Comissão de Relações Exteriores.

## 1. Introdução

Entre os anos de 2003 e 2010, período que coincidiu com os dois governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foram diversas as pautas e polêmicas que marcaram o campo das relações internacionais do Brasil.

Apontado como um país pacifista, de perfil apaziguador e não intervencionista, o Brasil vem deixando nos últimos anos sua posição de Estado satélite no cenário político e econômico internacional para ganhar notoriedade no tabuleiro global.

Apesar de sua habitual neutralidade, o Brasil – desde os tempos do Barão de Rio Branco – nutriu certo alinhamento com a política externa norte-americana. Em determinados momentos o país ensaiou cumprir papel diferente, principalmente no Governo Jânio Quadros (1961), que apresentava em sua plataforma de governo, entre outros pontos, o estabelecimento de parcerias internacionais prioritárias com a África, a América do Sul e a Ásia, o que foi batizado como Política Externa Independente.

Enquanto esteve à frente do Executivo, a política externa brasileira, encabeçada pelo presidente Lula da Silva, ganhou contornos particulares. Além de adotar o viés “independente”, essa agenda internacional incorporou o pensamento “nacionalista” e ainda permitiu ao petista desempenhar, de forma exitosa, a chamada “diplomacia presidencial”<sup>1</sup>.

Sintonizado a estas três características, o ex-ministro de Relações Exteriores Celso Amorim – diplomata com maior permanência no cargo durante do Governo Lula da Silva e o recordista no posto entre os chanceleres brasileiros – pôs em prática diretrizes políticas que levaram o Itamaraty, seguidas vezes, ao epicentro das discussões no Congresso Nacional.

Ao longo dos oito anos de seu mandato situações controversas envolveram o Executivo e a agenda internacional brasileira. Apenas para ilustrar alguns, está a aproximação, de cunho político e econômico, com o Irã; a recusa ao pedido de extradição do ex-ativista político Cesare Battisti, feito pelo governo italiano; o moroso processo de aquisição de caças para a Força Aérea Brasileira (FAB); as recorrentes críticas do Palácio do Planalto aos opositores do Governo Cubano e o apoio da administração petista à entrada da Venezuela no Mercosul.

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Williams. O Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. A política externa brasileira: um balanço. Editora Apicuri. Rio de Janeiro, 2011.

Esses e outros episódios extrapolaram as dependências do Poder Executivo – aqui representado também pelo Ministério das Relações Exteriores – e ganharam a atenção da Imprensa, da Academia, de setores da sociedade civil organizada, de partidos políticos e até de boa parte do eleitorado brasileiro, este último pouco habituado a refletir sobre a política externa do País.

Neste período, o Executivo Federal manteve aparente protagonismo na condução das relações internacionais brasileiras. E essa postura pode encontrar justificativas plurais. Uma delas estaria no regime de governo adotado pelo País: o presidencialismo. Nele, o inquilino do Palácio do Planalto acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, como aponta Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva na obra *A Missão Diplomática*. De acordo com o jurista brasileiro, a condição de Chefe de Governo, uma espécie de diretor da política externa:

Pode ser acumulada com a de Chefe de Estado, sendo que em tal caso, a qualidade de Chefe de Governo é relegada para segundo plano. No regime parlamentar, ao contrário, o órgão das relações internacionais costuma ser o Primeiro-Ministro que, na qualidade de Chefe de Governo, é responsável pela manutenção das relações com os demais Estados e pelo planejamento e execução da política exterior. (SILVA, 1971, p.23)

Outra possível explicação para o suposto controle das questões internacionais pelo Executivo são as prerrogativas constitucionais concedidas ao Presidente da República. Entre diversas determinações, a atual Carta, promulgada em 1988, confere “à União” competências exclusivas, como “manter relações com Estados estrangeiros”; “declarar a guerra e celebrar a paz”; “assegurar a defesa nacional”; “autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico” e “conceder anistia”<sup>2</sup>. Portanto, poderíamos afirmar que o Artigo 21 da Carta Magna brasileira coloca, implicitamente, a política externa do Brasil apenas na órbita do Executivo, salvo algumas exceções<sup>3</sup>.

Entretanto, essa não é uma característica política, constitucional e jurisdicional recente e restrita ao Brasil. Ainda no século XVIII, muitos países debatiam acerca do papel do Legislativo no processo de construção dos atos internacionais dos Estados. Os

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

<sup>3</sup> A alínea “a” do inciso XXIII deixa claro que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos mediante aprovação do Congresso Nacional.”

pensamentos republicano e democrático que então surgiam, suplantando muitas monarquias, inspirava novos marcos legais, como o norte-americano. Pioneira nesta questão, a Constituição dos Estados Unidos, adotada em 1787, “foi a primeira a incluir o Poder Legislativo no processo de celebração de tratados internacionais”<sup>4</sup>.

Apesar do vanguardismo da Constituição norte-americana, o jurista brasileiro Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros coloca a Revolução Francesa (1789-1799), e a estruturação de sua Assembleia Nacional Constituinte, como marco inspirador para as reflexões acerca do “controle do Poder Legislativo sobre os atos internacionais”. E ilustra o pensamento vigente à época:

Na ótica dos constituintes franceses, um tratado, juridicamente, obriga o Estado e, por consequência, obriga os cidadãos; e, politicamente, os tratados internacionais e toda a política externa, criando deveres para os cidadãos, são assunto não apenas dos governantes, mas também dos governados. (MEDEIROS, 1983, p. 28-29)

A legitimação popular a questões internacionais, por meio do Parlamento, transformou-se, então, na tônica de políticos e juristas de muitos países. No Brasil não foi diferente. Ao longo de sua História, diversas foram as tentativas de promover os parlamentares a um plano destacado do Executivo no processo de tomada de decisões referentes às relações internacionais.

Desde as mais remotas Constituições brasileiras, entretanto, o Poder Legislativo buscou driblar a suposta condição de coadjuvante nos processos relacionados à política externa. A atuação do Parlamento nas questões atinentes à esse tema, ainda no período imperial, por exemplo, eram limitadas. Porém foram as Constituições republicanas que preceituaram, com variações, mas de forma mais explícita, a competência do Poder Legislativo brasileiro para resolver, em caráter definitivo, a respeito de atos internacionais<sup>5</sup>.

Na atual divisão constitucional de papéis entre os Poderes da União, parte considerável da agenda e dos processos relativos às relações exteriores está sob o cuidado

---

<sup>4</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais. Porto Alegre, L&PM Editores, 1983. p. 27.

<sup>5</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais. Porto Alegre, L&PM Editores, 1983. p. 27.

do Congresso Nacional. Ao Legislativo foram concedidas funções-chave, como “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”; autorizar o Presidente da República a “permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam”; ou ainda “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes às atividades nucleares”, como determina o Artigo 49 da Constituição Federal (1988). Já exclusivamente ao Senado Federal, de acordo com o Artigo 52, é cedida a prerrogativa de aprovar, ou não, os “chefes de missão diplomática em caráter permanente”. Esses são indícios de que, apesar de o Executivo conduzir boa parte da política externa no País – como a negociação de tratados internacionais –, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ainda mantém papel relevante na agenda exterior.

Portanto, as questões externas passaram pelos corredores do Legislativo durante os dois mandatos do ex-presidente Lula da Silva, mas não apenas por determinações constitucionais. Muitas das movimentações do Brasil no sistema internacional foram discutidas, analisadas e votadas pelos congressistas. E o epicentro de boa parte deste trabalho esteve nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Compostos por parlamentares dos mais variados perfis, esses núcleos são suprapartidários, constituídos de acordo com o interesse dos líderes das legendas nas duas Casas e montado seguindo a proporção das bancadas eleitas para cada legislatura. Com a finalidade de discutir e apreciar as propostas e temas que são apresentadas à Câmara e ao Senado, esses grupos manifestam-se emitindo pareceres técnicos. Vale destacar ainda que algumas proposições podem ser analisadas, em caráter terminativo, por essas Comissões, sem a necessidade de submissão dessas matérias à votação em plenário.

As atividades dessas Comissões de mérito são regimentalmente organizadas e seu trabalho é reconhecido e legitimado pelo processo legislativo. Renovada constantemente – anualmente na Câmara, a cada dois anos no Senado, ou em todo início de legislatura congressual – essas Comissões têm, entre outras funções, a missão de analisar tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos vinculados ao Ministério das Relações Exteriores<sup>6</sup>.

Diversos são os estudos nos campos da Ciência Política, do Direito Internacional Público e das Relações Internacionais que colocam a condução da política externa como

---

<sup>6</sup> As atribuições das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estão dispostas no Artigo 32, inciso XV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no Artigo 103, incisos de I a VII, do Regimento Interno do Senado Federal.

uma prerrogativa do Executivo, mesmo em países com as Constituições mais democráticas do mundo. Portanto, essa pesquisa, em andamento, busca aferir a participação e a consequente influência do Congresso Nacional brasileiro na agenda internacional. O intuito principal é dar ênfase à atuação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional no processo de formulação e implementação das diretrizes que conduziram as relações internacionais do País entre os anos de 2003 e 2010.

## 2. O Legislativo no contexto internacional

Ao longo dos séculos, a evolução das relações no Globo foi pontuada por marcos relevantes, se admitirmos como parâmetro o período iniciado ainda no século XVI, quando essa interação internacional era eminentemente fundamentada na figura soberana dos Estados. Além de abrandar a visão eurocêntrica, a sociedade internacional passou a dar lugar de destaque, além do Estado, às organizações internacionais, às multinacionais, aos grupos não-estatais de vários tipos e também aos indivíduos. Caracterizado, nos dias de hoje, pela flexibilidade de fronteiras físicas, econômicas, sociais, culturais, políticas e informacionais, a realidade mundial do século XXI reconhece outros atores.

Entre as correntes dedicadas ao estudo das Relações Internacionais, duas se confrontam diametralmente. Para os *realistas*, o Estado é um ator coeso, único, alheio às interferências da política e/ou de atores internos. Já uma outra escola reconhece a “importância da incorporação de fatores domésticos na explicação do processo de negociação e deliberação” de temas relativos às relações internacionais. Portanto, este trabalho é desenvolvido sob o prisma desta segunda corrente<sup>7</sup>.

Alguns autores, como Rosenau (1966), Keohane (1977), Nye (1977), Putman (1988) e Milner (1997) defendem que no novo contexto internacional os Estados estão suscetíveis não só às interferências recíprocas, como também estão mais atrelados a condicionantes internos. Neste novo sistema, afirmam, os interesses nacionais passaram a se diversificar e foram criados novos interlocutores e canais de relação e influência, questionando a exclusividade do comando estatal<sup>8</sup>.

Outro autor que reconhece a interferência dos fatores domésticos nas questões internacionais de um país é o jurista e cientista político tcheco Karl Deutsch, ao observar que:

Qualquer decisão importante relativa à política externa seria, no caso concreto, então o resultado de interação destes vários atores internos em disputa (grandes órgãos governamentais, partidos políticos, grupos parlamentares), e qualquer política externa a longo prazo teria de ser adotada através de um processo igualmente pluralista, competitivo. (DEUTSCH, 1978, p.106)

---

<sup>7</sup> DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 27. Nº 80. São Paulo, 2012. Introdução.

<sup>8</sup> KEOHANE, Robert. O.; NYE, Joseph. (1977), Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, Little Brown and Company.

A cientista política Helen Milner, na obra *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*, coloca o arranjo institucional adotado por cada país como peça-chave para o desdobramento das relações exteriores. Para a autora, há implícito um embate entre o Executivo e o Legislativo pela condução da política externa em cada Estado e, conseqüentemente, o resultado dessa relação de forças reflete no processo de negociação internacional.

Three factor are decisive in defining a state's placement on this continuum: the policy preferences of domestic actors, the institutions for power sharing among them and the distribution of information among them. The distribution of power and information among domestic groups and the divergence among their preferences define the extent of polyarchy. (MILNER, 1997, p.11)

Tomando como referência ainda o trabalho de Helen Milner, nessa dinâmica doméstica, comum a muitos países, o Legislativo assume papel central não só por vocalizar os interesses da sociedade e legitimar o trabalho de partidos e correntes políticas, mas também por garantir determinações constitucionais no processo de tomada de decisão do Estado.

O ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil Celso Lafer acrescenta ainda que o Estado não é uma “totalidade autossuficiente” e defende ainda o seguinte entendimento:

Classes, empresas, valores, partidos, associações profissionais, grupos de pressão, são todos protagonistas no campo das relações internacionais, que agem por formas e caminhos próprios, agregando, por isso mesmo, uma significativa dimensão transnacional às relações internacionais. (LAFER, 1982, p. 71)

No Brasil, inseridas no contexto do Congresso Nacional, as Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tornaram-se o principal *locus* de discussão, análise e interferência – mesmo restrita – do Legislativo nos assuntos voltados à política externa. Por isso, esses núcleos de trabalho do parlamento são o foco deste estudo.

### 3. Os entraves do Legislativo

O Congresso Nacional, e suas Comissões, dispõe de posição privilegiada. Além da interlocução com outros Poderes e segmentos sociais, deputados e senadores têm a prerrogativa de influenciarem no processo de formulação e implementação de leis e políticas públicas no Brasil. E a agenda internacional está inserida nessa dinâmica.

Entretanto, diversas são as limitações já detectadas no trabalho do Parlamento brasileiro pela imprensa e, principalmente, pela Academia. Algumas dessas falhas evidenciadas vêm ajudando a elucidar o processo Legislativo e, conseqüentemente, auxiliam no entendimento do desempenho deste Poder na agenda externa.

Uma das limitações mais notórias impostas aos congressistas brasileiros é o “poder de agenda do Executivo”. Tema constante na Ciência Política, a ideia de engessamento do Legislativo, em detrimento da imposição dos interesses do Palácio do Planalto, arregimentou teóricos em uma linha de pesquisa que praticamente minimiza o papel do Congresso Nacional no País. Entre tantos outros nomes, estão Figueiredo e Limongi (1998) que afirmam no estudo *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 22)

Outro fator crítico levantado nos estudos sobre o Legislativo do Brasil aponta para a falta de especialização dos parlamentares brasileiros em uma gama de temas, entre eles os internacionais. A baixa afinidade com esta agenda, defendem alguns autores, justificaria o pouco envolvimento de congressistas com matérias e discussões correlatas.

O baixo “índice informacional” de deputados e senadores titulares das Comissões da Câmara e do Senado, em detrimento ao notório saber do Ministério das Relações Exteriores – e seu reconhecido quadro diplomático –, aparentemente, reforçaria o protagonismo do Executivo.

Tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil era considerado pelos legisladores como um agente técnico e ideologicamente neutro, o que implicava que suas recomendações

políticas eram perfeitamente informativas para os legisladores. (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 127)

Do outro lado da Esplanada dos Ministérios, o Itamaraty, visto como um órgão insular, estruturou-se de maneira profissional e pouco vulnerável às orientações políticas do primeiro escalão do Governo Federal. Como apontam Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, uma das vantagens do Executivo frente ao Legislativo é que o primeiro mantém em sua estrutura um núcleo altamente dedicado às questões referentes à política externa do País.

A profissionalização do corpo diplomático, garantido pela existência de uma carreira inserida no conjunto do funcionamento do Estado, dá certa continuidade à política exterior do país, independentemente de mudanças conjunturais que ocorrem na cúpula do sistema político. Depois da fundação do Instituto Rio Branco, em 1945, pertencente ao Ministério das Relações Exteriores e destinado a formar diplomatas que ingressam na carreira, pode-se falar na existência de um corpo diplomático realmente profissionalizado, estável, fator que, aliado à tradição e à continuidade, acaba por dar-lhe visão própria sobre como conduzir negócios internacionais, procurando até exercer influência sobre a cúpula do sistema político. (CERVO e BUENO, 1986, p. 80-81)

A ausência de apelo eleitoral nas pautas atreladas à política externa brasileira aparece como uma terceira hipótese para justificar o desestímulo desses legisladores frente às demandas internacionais. Deputados federais e senadores, quando eleitos para cumprirem mandatos de quatro e oito anos, respectivamente, passam a assumir uma complexa e longa lista de agendas e compromissos. Dos mais “paroquiais” – aqueles restritos a seus Estados de origem e domicílios eleitorais –, aos nacionais. E, ao contrário das pautas supostamente mais sensíveis aos olhos do eleitorado local, como as dedicadas à Saúde, Educação e Segurança, assuntos afeitos às relações internacionais supostamente não seduzem boa parte dos parlamentares brasileiros. Como observa o jurista Pedro Dallari no livro *Constituição e Relações Exteriores*, a situação e os interesses externos do País são “tema historicamente pouco capaz de empolgar a opinião pública brasileira”.

A lista de exemplos pessimistas em relação ao desempenho do Congresso Nacional perpassa ainda pela mística em torno do ritmo moroso de trabalho no Parlamento, costumeiramente apontado como um entrave ao País. E essa movimentação legislativa

seria, então, incompatível com a rapidez com que se processam as relações internacionais atualmente.<sup>9</sup>

Mas, especificamente sobre o trâmite das questões referentes à política externa, parlamentares brasileiros esbarram em uma grave restrição: o impedimento de apresentar emendas às matérias que versam sobre questões externas. Diferentemente do sistema norte-americano, por exemplo, onde o Senado tem a prerrogativa de emendar tratados submetidos à sua apreciação ou mesmo de apresentar reservas aos atos internacionais negociados pela Casa Branca, o Congresso Nacional no Brasil não dispõe da mesma força. Por isso, destacam alguns autores, “o papel do Congresso na formação da política externa tem se limitado a pouco mais do que referendar atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo”<sup>10</sup>. De maneira resumida, às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional cabe apenas a apreciação *ex post* de tratados negociados, previamente, pelo Executivo, como obriga a Constituição Federal de 1988. Ou seja, “depois que a negociação internacional foi conduzida pelo Executivo e formalizada junto aos outros signatários internacionais”, como observa Diogo Ferrari em seu artigo *O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão*, de 2011.

---

<sup>9</sup> CARDOZO, José Eduardo. A crise do legislativo. *Estudos Avançados* 23 (67), 2009

<sup>10</sup> SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009.

#### 4. Em busca do protagonismo

Frentes teóricas, em diversas áreas, apresentam diagnóstico inverso, com um olhar mais promissor em relação ao parlamento brasileiro. Sob esta ótica, o Legislativo consegue superar essa suposta condição passiva e ganha protagonismo no quadro institucional do Estado. Essa relevância incluiria também os assuntos além fronteira.

Sob o prisma das relações internacionais, o Legislativo não têm autonomia jurídica para atuar no plano externo, uma vez que não é considerado sujeito do Direito Internacional. Entretanto, como ressalta o professor Carlos Roberto Husek, as novas perspectivas mundiais sugerem que o Direito Internacional se force, cada vez mais, a flexibilizar seu perfil estadocêntrico para abrir espaço a novos atores que vêm ganhando, segundo ele, mais força no plano internacional.

Tais atores, além de indivíduos e até por causa deles e de suas ideias e atuação política e econômica, formam as empresas, sindicatos, partidos políticos, ONG's, cujas atividades influenciam, por vezes, de modo decisivo, na área internacional. (HUSEK, 2010, p. 270)

O caso do parlamento brasileiro pode ser enquadrado neste recorte. Contrariando definições mais depreciativas em relação ao Legislativo, o Congresso Nacional não abdicou de participar dos processos que envolvem a agenda externa do País e, muito menos, é um “mero ratificador” da agenda internacional imposta pelo Executivo<sup>11</sup>.

Como destacou Simone Diniz, ao analisar a ação do Senado Federal na deliberação dos atos internacionais negociados no Governo Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002), é impertinente afirmar que não há interesse dos parlamentares brasileiros pelas questões internacionais. Ela frisa que, apesar das limitações, o parlamento dispõe de instrumentos variados para influenciar no processo de tomada de decisões. Entre eles está o posicionamento em votações, produção de pareceres, discursos em plenário e moções de repúdio, apenas para citar alguns.

A participação dos parlamentares na deliberação dos atos internacionais, mesmo que seja uma atuação mais assertiva, não se limita à apresentação de reservas aos projetos de decretos legislativos.

---

<sup>11</sup> LEMOS, Leany. Brazilian Congress and Foreign Affairs: Delegation or Abdication? Global Economic Governance Programme, 58. 2010.

Há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório, o que mostra não somente as ocorrências de outras formas de participação, como também exemplifica situações de acirradas divergências quanto ao conteúdo substantivo de certos atos internacionais. Parlamentares desinteressados não desperdiçariam tempo e energia debatendo questões que não lhe interessam. (DINIZ, 2012, p. 176)

## **5. Metodologia aplicada**

A pesquisa em desenvolvimento leva em consideração um amplo conjunto de fatores para aferir o nível de envolvimento e de repercussão do trabalho desenvolvido pelos integrantes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entre os anos de 2003 e 2010.

Para a balizar este estudo estão sendo levantadas informações variadas como: o perfil profissional dos deputados e senadores integrantes dessas Comissões; seus respectivos anos de dedicação a esses grupos; suas manifestações e votações; as eventuais matérias relatadas; os postos de destaque que ocuparam dentro desses núcleos – como presidência e/ou relatoria –; o mérito dos requerimentos apresentados; a participação em audiências públicas e a presença e a qualidade de suas intervenções.

Além desta análise minuciosa das Comissões da Câmara e do Senado, faz-se necessário ainda investigar a intersecção do comportamento desses legisladores a outros aspectos relevantes, como a orientação ideológico-partidária desses. Essa averiguação é importante porque, no recorte de tempo estabelecido, pelo menos 15 partidos mantinham representação no Congresso Nacional e esse estudo considera a possibilidade de divergência intrapartidária e entre os membros dos então blocos governista e oposicionista.

## **6. Alguns direcionadores (até o momento)**

O atual estágio da pesquisa aponta para algumas considerações preliminares. Uma delas sinaliza que apenas siglas mais robustas – como o governista Partido dos Trabalhadores (PT) e o oposicionista Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – mantiveram, no período em que a pesquisa está focada, núcleos dedicados às questões internacionais e direcionamentos internos claros voltados à discussão da política externa brasileira.

Outro ponto diz respeito à fidelização das bancadas. De maneira precipitada, autores como Williams Gonçalves apontam que a base de sustentação política do presidente Lula da Silva, principalmente o PT, estava “plenamente de acordo com a política praticada pelo Governo” e justifica essa questão apenas citando o “relacionamento sem conflitos entre o assessor da Presidência para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, e o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim”. Essa questão merece maior investigação, uma vez que já foram detectadas algumas discordâncias internas em blocos e partidos.

À medida em que vai avançando, a pesquisa sugere que em anos de eleição (gerais ou municipais) houve uma considerável redução no número de reuniões (deliberativas e/ou informacionais) dessas Comissões. Esse comportamento, vale salientar, não destoia do panorama geral no Legislativo nestes períodos, uma vez que o Congresso Nacional brasileiro costuma ter seu calendário impactado em períodos eleitorais.

Entretanto, apenas com a conclusão deste levantamento será seguro apontar o papel dos deputados e senadores governistas e oposicionistas nas Comissões do Congresso Nacional envolvidas com a agenda internacional. Portanto, um dos propósitos deste trabalho é demonstrar o grau de autonomia destes grupos legislativos e seu nível de contribuição – e enfrentamento – com o Executivo Federal, observando a rotina de articulações políticas nas duas Comissões e levando em consideração outras relevantes evidências para construir um desfecho para o presente estudo.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 9ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº93, 1970. Brasília: Senado Federal, 2011.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do legislativo. Estudos Avançados 23 (67). São Paulo, 2009.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. A Política Externa Brasileira (1822-1985). Editora Ática. São Paulo, 1986.

DALLARI, Pedro. Constituição e relações exteriores. Saraiva. São Paulo, 1994.

DEUTSCH, Karl. Análise da relações internacionais. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1978.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 27. Nº 80. São Paulo, 2012.

GONÇALVES, Williams. O panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. A Política Externa Brasileira: um balanço. Editora Apicuri. Rio de Janeiro, 2011.

FERRARI, D. A. O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2011.

HUSEK, Carlos Roberto. Curso de Direito Internacional Público. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2009.

KEOHANE, Robert. O. e NYE, Joseph. Power and interdependence: world politics in transition. Little Brown and Company. Boston, 1977.

LAFER, Celso. Paradoxos e possibilidades. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1982.

LEMOS, Leany. Brazilian congress and foreign affairs: delegation or abdication? Global Economic Governance Programme, 58. 2010.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Editora FGV. Rio de Janeiro, 1999.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Poder Legislativo e os tratados internacionais. L&PM Editores. Porto Alegre, 1983.

MILNER, Helen, V. Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. Princeton University Press. Princeton, 1997.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. La Technique parlementaire des relations internationales. Recueil des cours de l'Academie de Droit International de La Haye. La Haye, 56(II): 240-241, 1936.

NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. A missão diplomática. Companhia Editora Americana. Rio de Janeiro, 1971.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. Apris. São Paulo, 2011.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009.