

Juliano Machado Pires

Tiago Oliveira Miranda

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA NA PAUTA DOS DEPUTADOS

Brasília

2014

## **IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO**

Título: Relações Internacionais e Política Externa na Pauta dos Deputados

Autores: **Juliano Machado Pires** (coordenador – currículo lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4762480Y9>) e **Tiago Oliveira Miranda** (currículo lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4420033U9>)

Linha de Pesquisa: **Processos Políticos do Poder Legislativo - Relações entre os Três Poderes**, dialogando também com a linha **Política Institucional do Poder Legislativo - Democracia e Fortalecimento do Parlamento**

Data: 10/03/2014

**Resumo:** A atuação dos deputados federais no campo da política externa é pouco estudada e, ainda assim, os trabalhos que o fazem costumam ressaltar uma suposta falta de interesse dos parlamentares por um campo que não traria dividendos eleitorais para ele. Estudos mais recentes, no entanto, tem encontrado um interesse constante pela temática. Este grupo de pesquisa e extensão objetiva contribuir com essa alinha de estudos, destacando, contudo, alguns aspectos da participação parlamentar não encontrados na literatura pesquisada, como discursos, audiências públicas e uma comparação entre o tempo de aprovação para as propostas de acordos e tratados enviadas ao Congresso pelo Poder Executivo.

## **APRESENTAÇÃO**

Na literatura acadêmica do campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, o papel do Congresso Nacional na condução das relações supranacionais e da Política Externa Brasileira (PEB) não costuma ir muito além das notas de rodapé. Enquanto pesquisadores nacionais e estrangeiros analisam frequentemente as atividades do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o chamado Itamaraty, pouquíssimos são os trabalhos que focam nas atividades realizadas pelos congressistas na área.

Entre as poucas, porém boas, análises da atuação congressual para a política externa estão o texto de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2001) e a recente pesquisa conduzida por

Oliveira (2013). Os primeiros buscaram compreender se a postura do Legislativo quanto à PEB seria de “delegação ou de abdicação”. Na opinião dos autores, ao estudarem a postura parlamentar no final da década de 1980 e nos primeiros anos da década seguinte, seria natural a delegação da condução da política externa ao órgão especializado do Executivo. Existe um padrão de acumulação de funções por parte do Itamaraty desde a República Velha (1989 - 1930) e no Brasil da Carta de 1988 não seria diferente. O que teria ocorrido na Assembleia Constituinte de 1988, contudo, teria sido mais que uma delegação. Os autores chamaram esse fenômeno de “paradoxo da redemocratização com abdicação congressual”. Em outras palavras, o constituinte de 1988 teria uma aversão à PEB ao ponto de buscar dar ao Congresso menos poderes que aqueles experimentados durante o Regime Militar (LIMA e SANTOS, 2001; FARES, 2005, CARDOSO, 2006).

Estudos mais recentes, no entanto, apontam que os legisladores posteriores a 1988 têm demonstrado um interesse muito maior em opinar no campo que aquele demonstrado por seus antecessores (NEVES, 2003; INESC, 2006, CARDOSO, 2006). Entre esses estudos pode-se destacar o de Amâncio Oliveira (2013), sobre o comportamento legislativo na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2009. A exemplo de diversos autores anteriores, Oliveira aponta no texto que existe uma ideia disseminada de que há uma “tendência do Legislativo brasileiro em abdicar ao Executivo os temas desse escopo.” O autor acrescenta que “existe uma percepção razoavelmente consagrada de que, no Brasil, a política externa não rende votos, não divide ou polariza a sociedade ou a elite nacional”. Em seguida, no entanto, o autor aproveita episódios como a entrada da Venezuela no Mercosul para demonstrar que o interesse, a participação e até a importância do parlamento quanto ao tema vêm se ampliando, desmentindo as ideias de apatia e abdicação presentes nos escassos trabalhos sobre o tema.

Desse modo, os analistas legislativos Juliano Machado Pires (doutorando em Ciência Política pelo convênio Cefor - UERJ) e Tiago (pós-graduado pela Pós-graduação em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília - UCB e ex-servidor do MRE) vêm propor a criação de um Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) para analisar alguns aspectos inéditos da atuação da Câmara dos Deputados quanto à Política Externa.

## **PROBLEMA**

Apesar de se tratarem de obras abrangentes e pertinentes, as publicações citadas na seção anterior ignoram que os parlamentares também se pronunciam sobre política exterior de outras formas além de aprovando tratados negociados pelo Poder Executivo. Uma forma mais óbvia disso está nos discursos parlamentares, especialmente aqueles tradicionais discursos previstos

regimentalmente, as falas do Grande Expediente. Outra forma natural também de expressão das preocupações parlamentares quanto o tema está na realização de reuniões e audiências públicas pelas comissões especializadas da Casa. Uma segunda forma de um parlamentar opinar sobre um tema de PEB é bem mais sutil. Como é sabido, em países com o sistema presidencialista, como o Brasil, o presidente da República reúne grandes poderes, sendo, portanto, difícil para um congressista votar contra as vontades do Palácio do Planalto (NICOLAU, 2004).

Existe, entretanto, uma outra forma de um parlamentar demonstrar que um tema não tem para ele a mesma relevância de uma proposta do Executivo sem que haja necessidade de se votar favoravelmente ou não a uma proposta. Como lembram diversos autores, entre eles (REZEK, 2000), diversos fatores influenciam o tempo de tramitação de uma proposta no Congresso. Então, na condução deste GPE, a duração dos intervalos entre apresentação e aprovação das mensagens do Poder Executivo com o texto de acordos e tratados internacionais também será analisada como uma sutil forma de expressão da vontade parlamentar. Um bom exemplo dessa postura ocorreu no caso do acordo entre Brasil e Estados Unidos sobre a base de Alcântara. Como recorda Fares (2005), o acordo “causou grande polêmica durante toda sua tramitação pela Câmara dos Deputados, em especial na CREDN (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional).” Por fim, a proposta não foi aprovada pela Câmara, nunca vindo a ser incorporada ao ordenamento jurídico nacional.

## **OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA**

Bastante subestimada e pouquíssimo estudada, a participação do Congresso Nacional nas relações internacionais e na PEB é uma ausência notória entre os estudos na área. A imagem popular no campo das ciências sociais e da mídia é de que “política externa não dá voto” e de que o Parlamento, provavelmente por essa razão, opta por delegá-la ou, dependendo do autor, até renuncia a participar dela.

O grupo de pesquisa aqui proposta objetiva analisar se a tese do desinteresse parlamentar encontra respaldo na análise empírica dos trabalhos e atividades realizados no período entre 2013 e 2016. Por estar separado entre duas Legislaturas, o estudo permitirá que se busque semelhanças e diferenças entre a atuação parlamentar quanto a PEB no final e no início de um novo mandato parlamentar. A hipótese deste estudo é de que dados os pouquíssimos poderes atribuídos hoje a Câmara no campo da política externa (em comparação com os amplos poderes do Itamaraty e os demais poderes reservados ao Senado), o interesse parlamentar pela área é maior do que se imagina. Para aferir isso serão analisados discursos, audiências públicas e a tramitação de acordos e tratados.

Além disso, buscar-se-á apontar quais dos subcampos das relações exteriores preocupam mais os deputados. Para isso, será utilizada a divisão proposta de Joseph Nye (2004) entre “hard

power” (poderes militar e econômico) e “soft power” (demais formas de poder e influência). Essa divisão encontra outros paralelos na literatura, como a divisão feita por Kenneth Bouldin (apud VUVING, 2009) entre o poder de destruir, o poder de pagar e o poder de unir pessoas<sup>1</sup>.

Assim o GPE a ser formado buscará contribuir com o conhecimento e o debate da Câmara dos Deputados sobre si mesma no que concerne ao campo das Relações Exteriores, além de buscar colaborar para ampliar a participação parlamentar nesse campo tão importante para o País.

## METODOLOGIA

Ao longo dos próximos três anos serão analisadas informações referentes aos dois últimos anos legislativos da atual Legislatura (2013 e 2014) e dos dois primeiros da próxima (2015 e 2016) com o intuito de analisar os posicionamentos explícitos ou não do Legislativo quanto à PEB. Assim, essa análise será efetuada primeiramente de forma quantitativa e, na elaboração dos relatórios referentes a cada ano, com aprofundamento qualitativo.

I - Do ponto de vista da tramitação de acordos, tratados e convenções, será analisado:

- a) Quais foram os projetos de decreto legislativo (PDL) originados de tratados e acordos internacionais aprovados pela Câmara ao longo do período e de cada subperíodo (ano);
- b) Quanto tempo cada uma dessas propostas levou da apresentação à aprovação nas comissões que tratam de política externa (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, quando se aplicar, Comissão Mista do Mercosul), dessas comissões ao Plenário e daí a aprovação definitiva;
- c) Qual a natureza de cada um desses tratados, acordos e convenções em três categorias, que são: militar, econômico e todos os demais temas, incluídos aí cooperação e meio ambiente, seguindo assim a divisão utilizada por Joseph Nye (2004) entre “hard power” (militar e econômico) e “soft power”, representado pela poder de atração exercido por um país;
- d) Além da natureza do acordo, será avaliado ainda o sujeito de relações internacionais com o qual o Brasil assinou o texto. Se se trata de um país, organismo ou grupo de países; e
- e) Entre os países e grupos de países, se a importância de nação pesou na velocidade de tramitação da proposta ou não. Assim, os países serão divididos em duas tabelas – uma para membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, integrantes do G7 e demais países presentes entre as 15 maiores economias do mundo com base no último PIB calculado pelo Banco Mundial e os 15 maiores parceiros comerciais do Brasil segundo o último levantamento existente da Agência Brasileira de Promoção das Exportações e Investimentos (APEX) – e outra para todos os demais.

---

<sup>1</sup> Tradução dos autores.

II - Além da tramitação acima citada, também serão analisadas as opiniões expostas pelos deputados com relação à política externa. Esse é outro aspecto inédito da pesquisa que se pretende realizar. Assim, serão analisados os discursos de Grande Expediente (GEs) proferidos por parlamentares que tiveram relações internacionais como tema, tanto como ponto principal da fala, como nos casos em que a abordagem for apenas acessória. Além disso, os discursos também serão enquadrados segundo a divisão entre “hard power” (militar e econômico) e “soft power” (restante), proposta pelo ex-decano da escola de Ciência Política de Harvard, Joseph Nye (2004)

III – Finalmente, serão analisadas as audiências públicas realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e pela Comissão Mista do Mercosul ao longo dos períodos a serem estudados, para avaliar quais foram os temas da agenda externa que mobilizaram os parlamentares.

Por fim, os resultados obtidos para os itens II e III serão comparadas em uma tabela a lista dos principais tema da editoria Internacional de algum jornal de boa circulação para que se possa auferir se a agenda midiática e parlamentar das relações internacionais se relacionam ou não.

## **CRONOGRAMA**

- Maio de 2014 – início da pesquisa;
- Janeiro de 2015 – entrega do relatório referente ao ano de 2013;
- Setembro de 2015 – entrega do relatório referente ao ano de 2014;
- Maio de 2016 – entrega do relatório referente ao ano de 2015
- Janeiro de 2017 – entrega do relatório referente ao ano de 2016;
- Maio de 2017 – entrega do relatório final.

## **ORÇAMENTO**

Não estão previstos custos extras para a Instituição em decorrência dos trabalhos deste grupo de pesquisa e extensão.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALCÂNTARA, Lúcio. **Os Parlamentos e as Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 44, no 1, pp. 13-21, 2001.

ANDRE, José Gomes. **As eleições intercalares e a política externa da Administração Obama.** Relações Internacionais, Lisboa, n. 34, junho 2012. Disponível em <[http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992012000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992012000200005&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em 06 mar. 2014.

ALEXANDRE, Cristina V. M. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).** Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, PUC, Rio de Janeiro, 2006.

ANTUNES, Karoline da Cunha. **Democratização, liberalização econômica e processo decisório em política externa: um estudo de caso sobre o papel do congresso mexicano nas legislaturas de 1994 a 2006.** (Dissertação de Mestrado). Departamento de Ciência Política da USP. 2010.

AZEVEDO, Déborah Bithiah de. **Os Acordos para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos Assinados pelo Brasil.** Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BELOFF, Max. **Foreign Policy and the Democratic Process.** Baltimore: Johns Hopkins, 1954.

BORJA, Sérgio. **A Incorporação de Tratados no Sistema Constitucional Brasileiro.** Revista de Direito da Universidad Austral de Buenos Aires. 2000.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?** Departamento de Ciência Política da Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, julho de 2006. Disponível em <[http://sbdp.org.br/arquivos/material/38\\_CARDOSO,%20Evorah%20-%20Demandas%20do%20Legislativo%20pela%20conducao%20da%20politica%20externa%20brasileira%20-%20constituciao%20de%20um%20novo%20veto%20player.pdf](http://sbdp.org.br/arquivos/material/38_CARDOSO,%20Evorah%20-%20Demandas%20do%20Legislativo%20pela%20conducao%20da%20politica%20externa%20brasileira%20-%20constituciao%20de%20um%20novo%20veto%20player.pdf)> acessos em 06 mar. 2014.

CESAR, Susan E. M. **Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002).** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Departamento de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luis. **O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

DAHL, Robert. **Congress and Foreign Policy**. New York, Norton, 1950.

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. **The role of Brazilian Congress in Foreign Policy. An empirical contribution to the debate**. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n° 2, July-December, pp. 10-29, 2008.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo**. Monografia de Pós-graduação em Gestão Legislativa. Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.

FELIU RIBEIRO, Pedro; Manoel Galdino e Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira. **Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: um estudo sobre o caso chileno**. *Revista Cena Internacional*, vol.9, No 2, pp. 33-57, 2007.

FELIU RIBEIRO, Pedro. **A ideologia dos partidos políticos e a política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados do Chile (2002-2006)**. Dissertação de mestrado. DCP/USP, 2008.

FELIU RIBEIRO, Pedro, Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira, Manoel Galdino. **Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no4, 2009, pp. 835 a 870.

GRILLO, V. A. **Política Externa: privilégio do poder executivo?**, In: Política Estratégica, v. IV, n. 1, jan-mar, 1986.

HARDY, A. T. **O processo decisório na política externa norte-americana**. Política Externa, v. 4, n. 1, jun-jul-ago, 1995.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations**. Foreign Policy Analysis, vol. 1, pp. 1-30, 2005.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). **Congresso Nacional: mapeamento de propostas com escopo internacional em tramitação**. INESC, 2006. Disponível [on line]

em: <<http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/textos/texto.php?oid=5MsfcbeFuaPNrI7VGDQzDwPHGkwoJpVE>>, última consulta em julho de 2006.

JERVIS, Robert. **Perceptions and Misperceptions in International Politics**. Princeton: N. J., Prenceton University Press, 1976.

LEÃO, Flávio. **Poder Legislativo e Política Externa: Um Estudo sobre a Influência do Congresso Nacional do Chile na Formulação da Política Comercial durante a Década de 1990**. Contexto Internacional, vol. 30, Nº1, pp. 89-139, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições Democráticas e Política Exterior**. Contexto Internacional. v. 22, nº 2, julho/dezembro de 2000, pp. 265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de; e Fabiano Santos. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. *Lua Nova*, n.52, São Paulo: CEDEC, 2001.

LUKES, Steven. **Power and the Battle for Hearts and Minds**. Millennium, 33, 3, 2005, PP. 477-493.

MAIA, Juliano R. **A Política Externa Brasileira e o Congresso Nacional (1988-2003)**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: L&PM, 1983.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1986.

MINNICH, Daniel J. **Veto players, electoral incentives and international commitments: The impact of domestic institutions on intergovernmental organization membership**. European Journal of Political Research, v. 44, pp. 295–325, 2005.

NEVES, J. A. Castro. **O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA.** Contexto Internacional, vol.25, n° 1, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais.** 111p, Rio de Janeiro, FGV Ed., 5<sup>a</sup> Ed. 2004.

NYE JR., Joseph S. **Soft Power and Leadership, in Compass: A Journal of Leadership**, Spring 2004. Harvard University 2004.

OLIVEIRA, Jorge Amâncio. **Legislativo e Política Externa: das inconveniências da abdicação.** Working Papers Caeni, n°3, São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Jorge de Amâncio. **Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1995-2009.** 56 p. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games.** In EVANS, Peter et al. Double-Edge Diplomacy: an Interative Aproach. Berkley: University of California Press, 1993.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público:** curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIPLEY, Randall e LINDSAY, James (eds.). **Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill.** Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993.

STORRS, Keith Larry. **Brazil's independent foreign policy, 1961-1964:background, tenets, linkage to domestic politics and aftermath.** Cornell University, December, 1973.

THÉRIEN, Jean-Philippe e NOEL, Alan. (2000), **Political Parties and Foreign Aid.** The American Political Science Review, vol. 94, no 1, pp. 151-162.

VUVING, Alexander L. **How Soft Power Works.** American Political Science Association annual meeting. Toronto, 2009.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics.** Reading, MA, Addison-Wesley, 1979.

WILCOX, Francis. **Congress, the Executive and Foreign Policy**. New York: Harper & Row, 1971.