

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PEDRO VELLINHO CORSO DUVAL

**EXECUTIVO, LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
UM OLHAR SOBRE OS GOVERNOS DE DILMA ROUSSEFF**

Porto Alegre

2019

PEDRO VELLINHO CORSO DUVAL

**EXECUTIVO, LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
UM OLHAR SOBRE OS GOVERNOS DE DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Duval, Pedro Vellinho Corso
Executivo, Legislativo e Política Externa
Brasileira: um olhar sobre os governos de Dilma
Rousseff / Pedro Vellinho Corso Duval. -- 2019.
74 f.
Orientador: Luis Gustavo Mello Grohmann.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Análise de Política Externa. 2. Política Externa
Brasileira. 3. Dilma Rousseff. 4. Relação Executivo -
Legislativo. 5. Processo Legislativo. I. Grohmann,
Luis Gustavo Mello, orient. II. Título.

PEDRO VELLINHO CORSO DUVAL

**EXECUTIVO, LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOBRE OS GOVERNOS DE DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres
UFRGS

AGRADECIMENTOS

O ciclo da minha graduação, de quatro anos, foi breve, mas muito mais intenso do que podia imaginar. Conheci novas pessoas e novos paradigmas; fiz novos amigos; tive novas experiências profissionais; adquiri novos conhecimentos; conheci outras culturas e outras realidades. Em função disso, termino esta etapa com o senso crítico mais apurado, com maior compreensão das potencialidades do Brasil e do povo brasileiro e mais atento e inconformado com as injustiças do mundo.

A dimensão das conquistas e da experiência que tive é resultado da excelência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Por isso, é imprescindível agradecer à sociedade brasileira, que financiou a minha formação, bem como aos professores, servidores e colegas que, cotidianamente, constroem a Universidade e, por conseguinte, o futuro do país. Em especial, agradeço ao meu solícito e perspicaz orientador, Luis Gustavo Mello Grohmann.

Agradeço, também, aos meus amigos e à minha companheira, Gabriela, que tornaram a jornada da graduação mais agradável e permitiram-me conciliar os estudos à diversão, a festas e a viagens. Destes, agradeço ao Victor e ao Luiz Marcelo, que leram e contribuíram para a escrita desta monografia.

Agradeço e dedico este trabalho à minha família, que foi, e permanece sendo, eixo central em minha formação humana e intelectual. A compreensão da ausência em alguns momentos importantes em função das exigências de estudo, antes e durante a Faculdade, assim como o apoio incondicional à perseguição dos meus objetivos e anseios, é digna de nota e de agradecimento.

Em especial, agradeço aos meus amados e queridos pai e mãe - Fernando e Luciana – pelo companheirismo e pelo compartilhamento das alegrias e das dificuldades nos anos da minha formação. Agradeço também aos meus avós, Heloísa e Sady, por sempre compreenderem, acompanharem e festejarem as minhas conquistas acadêmicas, e à minha avó, Maria de Lourdes, que hoje, certamente, estaria orgulhosa.

“[...] eu dediquei toda a minha vida à causa do Brasil. Entreguei, como muitos aqui presentes, minha juventude ao sonho de um país justo e democrático. Suportei as adversidades mais extremas infligidas a todos que ousamos enfrentar o arbítrio. Não tenho qualquer arrependimento, tampouco não tenho ressentimento ou rancor.

Muitos da minha geração, que tomaram pelo caminho, não podem compartilhar a alegria deste momento. Divido com eles esta conquista, e rendo-lhes minha homenagem.

Esta, às vezes, dura caminhada me fez valorizar e amar muito mais a vida e me deu sobretudo coragem para enfrentar desafios ainda maiores. Recorro mais uma vez ao poeta da minha terra:

“O correr da vida” – diz ele – “embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”.

Dilma Rousseff – Discurso de Posse, 2011

RESUMO

A política externa brasileira é resultado das decisões domésticas, as quais estão sujeitas a diversas pressões e envolvem múltiplos atores, que interagem em arenas sociais e institucionais. O presente trabalho dedica-se ao estudo da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório dos rumos e das iniciativas exteriores, objetivando compreender a consequência, para a política externa, de uma relação conflituosa entre ambos. Dessa forma, volta-se aos governos Dilma Rousseff, pois é possível, no período, confrontar os mesmos objetivos e princípios exteriores do governo a diferentes graus de relação entre os poderes. Além disso, o trabalho investiga as ferramentas disponíveis aos parlamentares para influenciar na política externa brasileira, bem como as características institucionais que permeiam a relação entre os poderes e a tomada de decisão. Mostra-se que, a despeito do predomínio do governo nas matérias exteriores, o Parlamento possui múltiplas ferramentas e formas de influenciar na política exterior. Não obstante, não se verificou, a partir das variáveis analisadas, alterações robustas no comportamento dos poderes frente às matérias externas em função da degradação da relação institucional.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Política Externa Brasileira. Relação Executivo-Legislativo. Dilma Rousseff.

ABSTRACT

Brazilian foreign policy is product of domestic decisions, which are subject to various pressures and involve multiple actors, who interact in social and institutional arenas. This work is dedicated to the study of the relationship between the Executive and Legislative powers in the foreign directions and external initiatives decision-making process, aiming to understand the consequence, for the foreign policy, of a conflicting relation between both. In this way, it turns to the Dilma Rousseff governments, because it is possible, in the period, confront the same governmental external objectives and principles to different degrees of relationship between the powers. In addition, the paper investigates the tools available to parliamentarians to influence Brazilian foreign policy, as well as the institutional characteristics that permeate the relationship between the powers and the decision-making process. It's shown that, despite the predominance of government in foreign affairs, parliament has many tools and ways to influence those policies. However, it was not possible to verify any robust alteration on the behavior of the powers on foreign affairs due to the degradation of the institutional relationship.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Brazilian Foreign Policy. Executive-Legislative Relationship. Dilma Rousseff.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de participação, sucesso e dominância do Executivo, por mandato, de 1995 a 2016	49
Gráfico 2 - Números absolutos de Acordos Executivos por ano.....	52
Gráfico 3 - Percentual de Acordos Executivos por ano.....	53
Gráfico 4 - Quantidade de Mensagens do Poder Executivo acerca de atos/acordos/tratados internacionais enviados ao Congresso por ano.....	54
Gráfico 5 - Média do tempo de tramitação dos atos/acordos/tratados internacionais medidos em dias de 2011 a 2015.....	57
Gráfico 6 - Tipo de projeto tramitado por ano na CREDN	58
Gráfico 7 - Tipo de projeto tramitado por ano na CRE.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALCA – Área de livre Comércio das Américas
- APE – Análise de Política Externa
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
- COMEX – Comércio Exterior
- CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- CRE – Comissão de Relações Exteriores
- PARLASUL - Parlamento do Mercosul
- PDC – Projeto de Decreto Legislativo
- PEB – Política Externa Brasileira
- PEC – Proposta de Emenda à Constituição
- PEX – Política Externa
- PL – Projeto de Lei
- PLS – Projeto de Lei do Senado
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PRS – Projeto de Resolução do Senado
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- PT – Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	15
2.1 HISTÓRIA, EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO.....	16
2.2 REFERENCIAL TEÓRICO DO TRABALHO	19
3 O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	25
3.1 ARRANJO INSTITUCIONAL	26
3.2 DELIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA EXTERNA.....	30
3.2.1 A Constituição de 1988: delimitações contemporâneas	31
3.2.2 O Processo Legislativo.....	34
3.3 REVISÃO DA LITERATURA	35
4 OS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF	40
4.1 LINHAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	40
4.2 RELAÇÃO COM O LEGISLATIVO	45
4.3 OS IMPACTOS NA POLÍTICA EXTERNA	50
4.3.1 Impacto por comportamento do Executivo.....	51
4.3.1.1 Acordos Executivos firmados pelo governo.....	51
4.3.1.2 Atos/tratados/acordos internacionais enviados ao Congresso.....	53
4.3.2 Impacto por comportamento do Parlamento.....	54
4.3.2.1 Utilização do poder de veto	55
4.3.2.2 Utilização do controle de agenda.....	56
4.3.2.3 Projetos parlamentares.....	57
5 CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

A Análise de Política Externa constitui-se como um subcampo das Relações Internacionais que se dedica ao estudo de unidades particulares do sistema internacional, sendo que os principais focos de análise situam-se nos processos de decisão e nas próprias decisões dos Estados (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.40). Desse modo, a APE atenta-se aos aspectos domésticos dos países e, até mesmo, aos aspectos pessoais dos tomadores de decisão e das burocracias especializadas. A relevância de tais elementos para a análise da política exterior, contudo, não é um consenso entre as grandes teorias de relações internacionais.

Os trabalhos ligados a teoria realista, por exemplo, conferem menor atenção ou mesmo desprezam os elementos internos. Isso porque a corrente, resumida e simplificada, compreende o Estado como ator unitário e racional no sistema internacional, e adota analiticamente a premissa de que os Estados possuem interesses nacionais a serem perseguidos externamente. Diferem-se, portanto, dos trabalhos de orientação liberal, que configuraram a base de sustentação da APE (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 45). A corrente liberal objetivou estudar os elementos internos e constitutivos dos Estados, compreendendo que as ações exteriores dos países não são reflexo da perseguição de um interesse nacional definido e coeso, mas sim produto das disputas e das definições domésticas.

Com essa orientação Putnam (2010) propõe uma estrutura analítica que demonstra que as tomadas de decisões exteriores e as negociações internacionais são produtos da interação entre os níveis interno e externo, sendo relevante o papel dos grupos de pressão e dos atores domésticos, como os parlamentares. Acerca do papel do Legislativo na conformação e na condução da PEX, o trabalho de Martin (2000), também de influência liberal, merece destaque por revelar as possibilidades de influência do parlamento nas decisões exteriores e por destacar a importância das negociações e das decisões de política externa dos países serem ratificadas ou apoiadas pelos legisladores.

Constata-se, com isso, que os dois poderes, Executivo e Legislativo, fazem parte de um mesmo sistema e podem relacionar-se através da cooperação ou do conflito - dilema clássico da relação política. Neste último caso, observa-se a desconexão da agenda

política dos poderes, o não alinhamento de prioridades, a imposição de dificuldades na tramitação de projetos do Executivo, entre outras características que refletem e provocam a redução de apoio e de base parlamentar (DINIZ, 2005, p. 335). Nesse sentido, o **objetivo principal** do trabalho consiste em avaliar se o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo provoca ou não alterações na condução e na elaboração da política externa brasileira. Os **objetivos específicos**, por sua vez, são i) avaliar a capacidade de intervenção do poder legislativo na política externa brasileira ii) identificar as ferramentas disponíveis ao Parlamento brasileiro para incidir na política exterior iii) relacionar o processo de tomada de decisões da política exterior ao arranjo institucional do país.

O desenvolvimento da APE e os trabalhos mencionados anteriormente permitem elaborar a **hipótese i**: o Legislativo possui diversas possibilidades e instrumentos institucionais para influenciar na condução e na elaboração da política externa brasileira. Contudo, as idiosincrasias da política externa- relacionadas a sua exigência de alto conhecimento específico, a sua incidência, muitas vezes, fora das fronteiras nacionais e os compromissos de longo prazo- permitem elaborar a **hipótese ii**: as ferramentas disponíveis ao Parlamento são subutilizadas, predominando as iniciativas e os interesses do poder executivo. Este predomínio, porém, não necessariamente é inalterável, sendo que as características institucionais do conflito entre os poderes- relacionadas à divergência de agendas, ao recuo quantitativo de base parlamentar e ao estabelecimento de entraves para a tramitação dos projetos- leva à **hipótese iii**: a degradação da relação entre os poderes altera o comportamento do Congresso no que diz respeito às definições e ao acompanhamento da política externa, impondo dificuldades e perdas ao governo.

Para atingir os objetivos e testar as hipóteses combinaram-se **métodos** qualitativos e quantitativos, a partir da consulta em fontes primária e secundária. O capítulo 2, a partir da revisão da bibliografia, busca situar o leitor no subcampo em que o trabalho se insere, definindo a Análise de Política Externa e descrevendo, brevemente, a sua evolução. Como já exposto, o debate suscitado pela APE não pode ser desvinculado do debate macroteórico das Relações Internacionais; por conseguinte, ainda no segundo capítulo são confrontadas as perspectivas realista e liberal, sendo destacados e analisados os trabalhos que fornecem a sustentação teórica da monografia.

O capítulo 3 volta-se à realidade brasileira, visando avaliar os instrumentos de interferência na PEB disponíveis aos legisladores, assim como identificar a participação efetiva do Legislativo sobre a política exterior do país. Parte-se, portanto, da descrição e

da avaliação crítica, a partir da revisão da bibliografia do arranjo institucional brasileiro, compreendido como as regras formais e informais que perpassam o processo decisório (COSTA, 2015, p.183). Em seguida, analisa-se, através da revisão da literatura, da análise da Constituição Federal de 1988 e dos regimentos internos das casas legislativas, as garantias institucionais para a participação parlamentar no processo decisório. Enfim se elucida, com os mesmos métodos, o processo legislativo exigido para a tramitação dos atos, acordos ou tratados internacionais firmados pelo governo.

O capítulo 4, último antes da conclusão, dedica-se, especificamente, ao objetivo principal, analisando os governos de Dilma Rousseff. O período escolhido se justifica pela possibilidade de avaliar diferentes graus de relação entre o Executivo e o Legislativo – que chega ao ápice do conflito a partir da articulação do processo de impeachment sobre a Presidente- mantendo-se constante os objetivos, as estratégias e as prioridades exteriores do país. Dessa forma, expõe-se, primeiramente, as linhas gerais da política externa brasileira do período, a partir de revisão de bibliografia e de análise de discursos da Presidente. Em seguida, avalia-se, a partir da revisão da literatura, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo durante os seus mandatos. Por fim, expõe-se alguns dados organizados após a coleta nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Ministério das Relações Exteriores, a respeito da política externa e da tramitação legislativa dessas matérias no período, a fim de testar a hipótese iii.

Para essa análise, admite-se a possibilidade de que haja alterações na condução e na elaboração da política exterior do período tanto por modificação do comportamento do poder Executivo quanto do Legislativo, em função do conflito. Dessa forma, elencaram-se duas variáveis para analisar o comportamento do governo no período: os Acordos Executivos firmados e os atos/acordos/tratados enviados ao Congresso. O indicador da primeira variável consiste no número de acordos firmados durante o período, e o indicador da segunda apoia-se no número de atos, acordos ou tratados internacionais enviados ao Congresso no período.

Para avaliar o comportamento do poder Legislativo, estabeleceram-se três variáveis. A primeira funda-se na utilização do poder de veto, sendo o indicador o número de projetos de política exterior e de indicações a cargos diplomáticos do governo aprovados e rejeitados no período. A segunda variável consiste na utilização do poder de agenda do Parlamento, de sorte que o indicador é o tempo de tramitação dos projetos relacionados à PEB de origem do governo. A terceira variável, por fim, apoia-se nos

projetos parlamentares, sendo o indicador o tipo de projeto relacionado à PEB proposto pelo Parlamento.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Para uma melhor compreensão do trabalho, é preciso iniciá-lo a partir de alguns esclarecimentos conceituais acerca da política internacional, da política externa e da Análise de Política Externa (APE). Resumidamente, o estudo da relação entre diversos Estados, a partir de uma perspectiva sistêmica com objetivos amplos e totalizantes, refere-se à política internacional. Diferencia-se, pois, da política externa, a qual, a partir de uma perspectiva mais reduzida, estuda os objetivos, as formulações, as estratégias e a história da relação política de um Estado frente a outros. Nesse sentido, a política internacional dedica-se ao estudo do todo, enquanto a política externa dedica-se ao estudo das partes (FARIA, 2012, p. 100).

Todavia, mesmo dentro do recorte de estudo de política externa, Faria (2012, p. 101) propõe uma distinção entre esta e a Análise de Política Externa, que é fruto da característica interdisciplinar das Relações Internacionais, já que representa uma distinção entre o olhar da História e o da Ciência Política. Influenciado pela ótica da História, o ramo da política externa enfatiza os aspectos gerais da inserção externa de um país, atribuindo menor relevância aos aspectos domésticos que condicionam as inserções. A APE, por sua vez, consolidou-se enquanto abordagem atenta à esfera interna dos Estados, aos atributos individuais, coletivos e institucionais que envolvem as decisões externas. Embora renomados autores, como Carlsnaes (2013, p. 299), rejeitem essa distinção - considerando desnecessária a denominação de uma abordagem específica, centrada na tomada de decisões, pois defendem que o campo (política externa) já se propõe a abordá-las -, a divisão é aceita, haja vista, principalmente, a sua ampla utilização nos trabalhos de referência e de revisão da área (SALOMON; PINHEIRO, 2013; HUDSON, 2005, HUDSON, 2014; FARIA, 2012; SMITH, HADFIELD; DUNNE, 2016)

Os objetivos do trabalho expostos na Introdução, ao buscarem relações entre aspectos institucionais – a relação entre o Executivo e o Legislativo – e a formulação e a condução da política externa, melhor se enquadram enquanto esfera da Análise de Política

Externa. Assim, a presente seção situa o leitor no debate do subcampo em que o trabalho se insere, a partir de uma investigação da evolução histórica, das principais características da APE e dos diferentes olhares de algumas matrizes teóricas de Relações Internacionais, bem como apresenta os principais referenciais teóricos utilizados no trabalho, fundamentais para o entendimento de suas premissas e suas defesas. Esta seção, portanto, não pretende esgotar o debate da área, tampouco abordar minuciosamente a totalidade dos materiais produzidos, mas sim contextualizar e oferecer o instrumental básico para as demais partes.

2.1 HISTÓRIA, EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO

Embora os objetos de estudo da Análise de Política Externa tenham surgido concomitantemente às primeiras relações exteriores entre os Estados, a sua emergência enquanto subcampo de estudo é recente: ocorre na década de 1950, nos Estados Unidos da América. Neste processo, há três trabalhos seminais, que fundam a subárea e que são mencionados em quase a totalidade dos livros e dos artigos que se propõem discutir a história da APE. Todas as obras fundantes compartilham a preocupação com a compreensão da ação dos Estados no Sistema Internacional, sobretudo a investigação dos motivos de tais ações. Nessa perspectiva, a atenção do subcampo voltou-se às unidades decisórias dos Estados, focando nos elementos que influenciam a tomada de decisão, os quais envolvem atributos pessoais, comportamentais, sociais, institucionais, históricos, políticos e geográficos (CARLSNAES, 2013; HUDSON; VORE, 1995; HUDSON, 2005; HUDSON, 2014; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; HUDSON, 2016).

Snyder, Bruck e Sapin (1954) inauguraram as publicações na área com o artigo *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, que se dedicou a analisar o nível inferior do Estado, ou seja, os mecanismos internos envolvidos nos resultados da política externa. O projeto objetivava - a partir de uma avaliação crítica da bibliografia da área da política internacional e de um levantamento das abordagens e teorias disponíveis- formular acerca do comportamento humano, estabelecendo os fundamentos necessários para uma ciência analítica (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 2002, p. 35-36). Entende-se, assim, que o processo decisório é, também, elemento explicativo dos resultados da política externa e das ações dos Estados. Ou seja, tais resultados e ações,

antes vistos de forma fria e fechada, passaram a ser compreendidos como produto de decisões de indivíduos ou grupos, exigindo a investigação dos fatores característicos e influenciadores dos tomadores de decisão (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

O segundo trabalho inaugural do subcampo é de Harold Sprout e Margaret Sprout (1956), intitulado *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. O trabalho demonstra a impossibilidade de compreender os resultados de política externa sem considerar as estratégias, as decisões e as intenções internas que definem os compromissos e os projetos externos, embora reconheça que os resultados também são relacionados às capacidades de poder do Estado no Sistema Internacional. Dessa forma, a PEX só pode ser explicada quando levadas em consideração as características e o ambiente psicológico, político e social dos indivíduos envolvidos na tomada de decisão, pois estes são carregados de experiências, crenças, informações, valores, memórias e objetivos que influenciam o processo (HUDSON, 2014, p. 23). Reforçando o entendimento de Snyder, Bruck e Sapin (1954), estabelece-se, a partir de então, um corpo de estudo acerca dos grupos com capacidade de decisão, das burocracias e dos líderes, salientando o ambiente em que esses atores tomam as decisões (HUDSON, 2005).

O terceiro trabalho que merece menção como elemento fundante do subcampo é o capítulo *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, escrito por Rosenau, em 1964. Sua grande marca foi o desenvolvimento da teoria que compreende as especificidades dos atores e que nega a escolha racional dos Estados, focando nas unidades que os compõem. Desse modo, o trabalho contrapõe-se a concepção do ator geral - que é unitário e coeso para fins de análise (HUDSON; VORE, 1995, p. 6-7). Todavia, o desenvolvimento da teoria do ator específico não nega a possibilidade de repetição de comportamentos, de sorte que o seu trabalho provocava e estimulava os pesquisadores a identificarem e a desenvolverem generalizações acerca do comportamento dos Estados através de estudos transnacionais, que envolviam a correlação de um grande número de variáveis. O objetivo de Rosenau com tais generalizações, segundo Hudson (2014, p. 17), era estimular a elaboração de teorias de médio alcance, mas, na época, o trabalho resultou em um estímulo maior para o desenvolvimento da Política Externa Comparada, um ramo que, conforme apontam Salomón e Pinheiro (2013, p.44), pretendia desenvolver uma teoria geral da política externa, com alto grau de predição. O fato é que o objetivo da elaboração de uma teoria geral se frustrou, e prevaleceram as formulações de médio alcance.

O ponto de encontro dos trabalhos e, portanto, a característica que marcou o período inicial do subcampo reside na atenção especial ao processo decisório e na incorporação de novos elementos para a análise da política externa. Destes, chama a atenção o tratamento das particularidades humanas não como idiossincrasias pessoais, mas como elementos a serem incorporados nas teorias de médio alcance. Todavia, o subcampo não se limita à análise pessoal, sendo considerados relevantes os elementos históricos, sociais, culturais, institucionais, políticos, geográficos - conferindo ao subcampo, desde os seus primeiros trabalhos, a característica multifatorial (HUDSON, 2005). Em função disso, e da dedicação intelectual da APE ao interior do Estado, sem desconsiderar os elementos externos a ele, a subárea também é caracterizada pela atenção a múltiplos níveis de análise. Percebe-se, assim, que ao atentar-se ao interior do Estado, a APE propõe-se a “abrir a caixa-preta”, admitindo haver, na esfera doméstica, disputas, diferentes entendimentos e distintos produtos a partir das relações internas de conflito ou de cooperação, aproximando a política externa da política pública, a despeito de suas vicissitudes, oriundas, sobretudo, de sua incidência externa às fronteiras nacionais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; DINIZ, 2012).

Ao analisar esse processo de consolidação do subcampo, Hudson (2014) divide seu desenvolvimento em duas escolas: a clássica, que compreende os trabalhos de 1954 a 1993, e a contemporânea, marcada e influenciada pelo fim da Guerra Fria. Embora possa ser subdividida em duas gerações, as marcas gerais da escola clássica vão desde a conceituação do subcampo até a construção das argumentações baseadas no processo decisório e das variáveis que o influenciam, passando pela coleta de dados – principalmente nas investigações de política externa comparada- e por experimentos metodológicos. A escola contemporânea, por sua vez, é fruto da reestruturação da APE nos anos 1980 e do fim da Guerra Fria, quando, naquele contexto, houve um crescente interesse pelas teorias do ator específico, dado que a utilização e a priorização das teorias de ator geral- típicas do realismo e do neorealismo- ocorriam em um contexto de bipolaridade extrema, com limitações de informações internas das grandes potências em disputa (HUDSON, 1995). Consolidaram-se e aprimoram-se, neste novo momento, os compromissos da disciplina:

- Compromisso com nível de análise interno do Estado, para compreender os atores específicos.
- Compromisso no desenvolvimento de teoria de médio alcance como interseção das teorias que generalizam os atores e a complexidade do mundo real.

- Compromisso de buscar explicações multicausais abrangendo múltiplos níveis de análise.
- Compromisso de utilizar teorias e descobertas de outras áreas das ciências sociais.
- Compromisso de encarar o processo de tomada de decisão da política externa como assunto de mesma importância que os resultados da decisão (HUDSON, 1995, p. 222, tradução nossa).

Nesse sentido, conclui-se que a APE aborda as microinfluências intrínsecas ao processo decisório sem ignorar os macrofatores, geralmente relacionados aos constrangimentos externos. Tal multiplicidade explicativa e de níveis de análise encontra sustentação em outra característica: a interdisciplinaridade do subcampo, havendo contribuições de disciplinas como a Sociologia, a Ciência Política, a Economia, a Antropologia e mesmo a Psicologia - configurando o corpo teórico como integrativo. Além disso, a APE centra-se nas teorias “para o agente” e é orientada, em oposição à caixa preta de decisões e às generalizações, nas teorias do “agente específico” (HUDSON, 2014). Por fim, é preciso ressaltar que, embora o início da área tenha sido caracterizado pelo estudo do processo decisório, as inúmeras publicações e a diversidade de estudo não nos permitem limitar sua definição a isso:

[...] Por APE não entendemos aqui tão somente o campo de estudos sobre a política externa centrado na análise de processo decisório. É verdade que essa dimensão foi a marca da constituição da subdisciplina conhecida por esse nome nos anos 1950. Nos dias de hoje, entretanto, seria equivocado atribuímos à pesquisa sobre o impacto do processo decisório no conteúdo da política externa como o único objeto de investigação para o qual se volta a APE. Ao nosso entender, os estudos de processo decisório constituem hoje um, dentre outros, dos focos desse amplo campo de estudos, que inclui todos os aspectos (influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.42).

2.2 REFERENCIAL TEÓRICO DO TRABALHO

É raro versar sobre o referencial teórico de um trabalho de Relações Internacionais sem mencionar o Realismo, que é a vanguarda enquanto escola de pensamento sobre política internacional (WOHLFORTH, 2016, p.35). Sua raiz encontra-se nas obras de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, os quais, juntos, compõem a “pré-história” das Relações Internacionais, com contribuições anteriores à fundação da disciplina, que data de 1919. Por compartilharem visões e premissas, convencionou-se denominá-los realistas políticos clássicos, e uma breve menção às concepções por eles desenvolvidas permite identificar

a grande influência que exerceram sobre os modernos. Os autores adotavam uma concepção analítica “estadocêntrica”, ou seja, consideravam o Estado como único ator relevante, além de considerá-lo racional e de atribuir suas ações à perseguição de seus interesses, sendo reconhecida a inexistência de constrangimentos em utilizar a força quando necessário (SARFATI, 2005, p. 72).

Anos mais tarde, Carr (1946) resgata algumas dessas ideias propondo uma interpretação dos anos de 1919 a 1939 centrada no Estado, embora sem a preocupação com os seus elementos internos, e que esclarecesse a disputa internacional do poder, sobretudo o militar. O período analisado, marcado pela iminência de conflito, pela crise econômica e pela falência das instituições internacionais, foi interpretado como a comprovação da imaterialidade do idealismo - vertente que acreditava na capacidade das instituições internacionais de garantir a paz, no direito internacional e na relação amistosa entre as Nações (CARR, 1946; SARFATI, 2005). Tal resgate teórico do realismo clássico e a interpretação do período entre guerras, que apontava os erros interpretativos do idealismo, formaram as bases para que Morgenthau consolidasse a Teoria Realista Moderna, depois complementada e renovada por desdobramentos teóricos, como o neorealismo de Watz (SARAFATI, 2005).

Essa consolidação ocorre a partir do maior número de publicações e do esclarecimento dos pressupostos da escola, os quais, segundo Wohlforth (2016, p.36), podem ser resumidos a três. O primeiro é tendência do homem a se organizar em grupos, para gerar coesão, desenvolvimento e para a sobrevivência, sendo que o grupo mais importante, para a escola, é o Estado-Nação. A segunda premissa defende que o homem é intrinsecamente egoísta, de modo que essa característica se faz presente no comportamento político dos Estados. A terceira é a consideração do poder como fator fundamental da política e, por conseguinte, da análise política. Consequentemente, as implicações desses pressupostos de análise vão desde a percepção de um sistema internacional anárquico, já que a busca egoísta dos grupos pelo poder não ocorre sob nenhuma autoridade, à percepção de que as relações entre os Estados são permeadas pela disputa e pelo conflito.

Além dessas características, a corrente, resumida e simplificadamente, compreende o Estado como ator unitário e racional no sistema internacional. Nessa perspectiva, a dimensão do conflito doméstico é simplificada a partir da aceitação de que

cada Estado seria dotado de um interesse nacional a ser perseguido internacionalmente, o que explica a menor atenção desta matriz aos fatores e atores internos. Tal característica é levada ao extremo pelo neorealismo de Waltz, que não pretende compreender as unidades e suas estratégias de inserção externa, mas sim o sistema internacional e a política internacional como um todo (WALTZ, 1979). Seria um equívoco atribuir essa restrição analítica do neorealismo a toda a escola realista, embora a sua compreensão de Estado e de conformação de interesses imponham limitações aos estudos de política externa que enfatizam os elementos internos de disputa. Dessa forma, Wholforth (2016, p.36) esclarece que o desafio da aplicação do realismo consiste em ultrapassar a barreira que divide as “teorias de cima para baixo” e as “de dentro para fora”, de casos específicos.

A corrente liberal, por outro lado, é geralmente referenciada por sua contribuição para com os debates estruturantes da disciplina e por apresentar uma tentativa de superar as limitações realistas e de contrapor os seus pressupostos. Essa matriz teórica, assim como o realismo, apresenta raízes na pré-história das Relações Internacionais, sendo possível identificar influências do idealismo de Thomas More, de Rousseau, de Hugo Grotius. Nesse sentido, aceita-se que os indivíduos e os Estados podem apresentar relações de cooperação, opondo-se à percepção essencialmente conflituosa do realismo, e defende-se a crença nas instituições e no direito internacional. Assim, embora figurem teorias distintas, é inegável o compartilhamento destas ideias entre o idealismo e as origens do liberalismo (SARAFATI, 2005, p.99).

Nesse contexto, os primeiros trabalhos liberais, dos quais destacam-se o de Schumpeter e o de Immanuel Kant, exploram a crença na paz, a partir de sua associação com a democracia e com o próprio capitalismo, o que implica aceitar algumas premissas sobre a natureza humana: havendo possibilidade de atingir-se a paz, é preciso aceitar uma condição humana que ruma ao progresso e que pode ser harmônica com os alheios (CASTRO, 2012, p.336 – 360). É possível, também, elevar tais condições às relações dos Estados, o que tem implicações na própria compreensão do sistema internacional, pois a despeito do liberalismo concordar com avaliação anárquica do sistema, há divergência acerca de sua natureza, que, para o liberalismo, não é o de estado de guerra defendido pelo realismo (DOYLE, 2016, p.65). Os críticos da escola compreendiam essas marcas carregadas pelo liberalismo como utópicas e ideologizadas, sendo que as oposições mais contundentes questionavam o próprio status de teoria, argumentando que o liberalismo

não apresentava pressupostos que sustentassem as argumentações (MORAVCSIK, 1997, p. 515).

Dessa forma, Moravcsik (1997) propõe uma reformulação do liberalismo, atualizando os seus conceitos e colocando a escola de volta ao centro de debate, estruturando a teoria de forma não normativa. Em síntese, o seu trabalho é uma resposta às críticas anteriores ao liberalismo e uma organização de pressupostos e de classificações da matriz teórica. A partir disso, defende-se, essencialmente, que as ideias sociais, os interesses e as instituições moldam as preferências dos Estados, e estas determinam as ações externas, devendo, por isso, constituir o foco de estudo das Relações Internacionais.

Além disso, a reformulação passa pelo estabelecimento de três pressupostos centrais da teoria. O primeiro diz respeito ao entendimento de que os indivíduos e os grupos são atores fundamentais da política internacional, pois toda a ação política é permeada pela sociedade civil nacional e internacional, que é formada, segundo o autor, por indivíduos racionais e distintos. Em função disso, nega-se a existência natural de harmonia de interesses na sociedade, afastando o liberalismo da aceitação automática do interesse nacional e aceitando a existência de competição e de conflito em ambas as esferas doméstica e externa. O segundo pressuposto relaciona-se ao primeiro, já que estipula que os Estados representam uma fração da sociedade, a qual possui interesses particulares que determinam as preferências destes; nessa perspectiva, as ações dos Estados devem se alterar ao modificar-se a correlação de forças que se faz representada no Estado. A última premissa, enfim, relaciona-se à segunda, afirmando que a configuração das preferências dos Estados determina os seus comportamentos; tais comportamentos, por sua vez, constituem as buscas nacionais por seus propósitos, e o produto destas buscas é a interdependência política do sistema internacional (MORAVCSIK, 1997).

A partir dos três pressupostos, o autor identifica três vertentes do liberalismo: a Ideacional, a Comercial e a Republicana. A primeira compreende os elementos de identidades, valores sociais e culturais como determinantes para a preferência dos Estados e, conseqüentemente, para os seus comportamentos e relações externas. O Liberalismo Comercial, por sua vez, compreende o comportamento dos Estados a partir dos agentes econômicos nacionais e internacionais, condicionando as relações a partir dos padrões de incentivos de mercado. Contudo, é o liberalismo Republicano o mais relevante para esta monografia, pois estuda as ações dos Estados a partir das instituições e práticas

domésticas. Atenta-se para o papel das instituições na agremiação de interesses particulares e na transformação destes em políticas de Estado (MORAVCSIK, 1997). Nesse sentido, “A variável central no liberalismo republicano é o modo de representação política doméstica, que determina quais preferências sociais são institucionalmente privilegiadas” (MORAVCSIK, 1997, p.530, tradução nossa). À luz da vertente do liberalismo republicano, portanto, esclarece-se a importância de avaliar os impactos das crises institucionais na política externa.

Mais do que isso, fica claro, a partir desta exposição, o motivo por que Salomón e Pinheiro (2013, p. 45) consideram o legado liberal a base de sustentação da APE. Ao “abrir a caixa preta do Estado” - dedicando-se a compreender a relação dos fatores domésticos com as ações externas dos países -, ao considerar central para o entendimento das Relações Internacionais a análise dos interesses que conduzem as políticas dos Estados, ao incorporar novos atores e ao importar-se com o processo decisório, a teoria dialoga mais satisfatoriamente com o subcampo da APE. Desse modo, o recorte liberal a partir da reestruturação de Moravscik (1997) é o fundo teórico mais adequado para a análise das implicações externas de um comportamento institucional doméstico. Contudo, há trabalhos de orientação liberal que são mais delimitados, aprofundando o estudo de determinadas variáveis ou de determinados fenômenos. Para o presente estudo, destacam-se dois trabalhos dessa natureza, o de Putnam (2010) e o de Martin (2000).

O artigo de Robert Putnam “sugere uma estrutura conceitual para entender-se como a diplomacia e a política doméstica interagem” (PUTNAM, 2010, p. 149). Nesse sentido, o objetivo não consiste em avaliar se há interação – a sua existência é a premissa do trabalho -, mas sim como e em que medida ela acontece. Para isso, há um esclarecimento dos estágios do “jogo” e dos atores do “jogo” das negociações. Os estágios estão relacionados aos dois níveis de análise, ou seja, a negociação internacional do “negociador-chefe” (nível internacional) e os grupos domésticos de pressão, que ratificam o acordo internacional (nível doméstico), os quais envolvem empresários, a sociedade civil organizada, os parlamentares, entre outros (PUTNAM, 2010). A principal conclusão disso é que uma análise completa de uma negociação precisa encarar as duas esferas e os múltiplos atores envolvidos.

O autor também introduz o conceito de “conjunto de vitórias”, que pode ser entendido como o espectro de acordos possíveis de serem firmados externamente e que terão suporte interno para serem mantidos (PUTNAM, 2010, p. 153-154). Em virtude

disso, os atores domésticos – como os parlamentares, por exemplo -, as suas preferências e a sua capacidade de imposição são elementos-chave para a configuração do conjunto de vitórias, exercendo influência sobre as negociações externas. Desse modo, Putnam (2010) oferece uma estrutura analítica complexa e abrangente para o exame da negociação e dos resultados externos, apesar de algumas simplificações dignas de nota, já que o modelo é explicado com apenas a figura de um “negociador-chefe” internacional e é considerado apenas uma matéria de negociação.

O segundo trabalho específico é o livro de Lisa Martin intitulado *Democratic Commitments*, que procura estudar a influência do poder Legislativo na política externa, bem como as implicações desta influência na cooperação internacional. Embora as hipóteses tenham sido validadas a partir dos casos de países europeus e dos Estados Unidos, o trabalho busca generalizações acerca das descobertas, defendendo, inclusive, terem validade em ambos os sistemas parlamentarista e presidencialista (MARTIN, 2000 p. 18). Primeiramente, defende-se que o Legislativo possui mais relevância para a política externa do que geralmente se supõe, haja vista a possibilidade de influenciar o processo decisório direta e indiretamente. Dessa forma, muitas vezes, o poder Executivo – geralmente percebido como o condutor principal da política externa de um país e da articulação de cooperação internacional – age de modo a antecipar a resposta legislativa, apresentando as propostas com maior convergência política (MARTIN, 2000, p. 53).

Contudo, reconhece-se que o Legislativo não possui o protagonismo dos assuntos internacionais, sendo centralizado no poder Executivo, o qual possui informações privilegiadas, quadro técnico e autoridade para isso (MARTIN, 2000). Sobre esse fenômeno, confrontam-se duas hipóteses. A primeira, da abdicação, entende que o Legislativo abre mão de suas ferramentas de influência externa, não se interessando pela temática (MARTIN, 2000, p. 49). A hipótese da delegação, por sua vez, é sustentada pela autora e afirma que, dada a exigência de conhecimentos específicos para as matérias externas, o Legislativo delega autoridade, sem, contudo, abdicar de sua capacidade de influência, a qual é ainda mais utilizada quando há divergência de preferências entre os poderes (MARTIN, 2000, p. 30 -36). Vale ressaltar que esta hipótese foi testada em casos empíricos de sanções econômicas:

No caso de sanções econômicas, descobrimos que os efeitos partidários contribuem bastante para explicar a atividade legislativa e o sucesso das tentativas de cooperação internacional. Sob governo unificado, o Congresso geralmente aprova que o poder executivo assumira a liderança e, quando toma a

iniciativa em suas próprias mãos, não é particularmente eficaz. Esse padrão é consistente com a hipótese de delegação (MARTIN, 2000, p. 111, tradução nossa).

Finalmente, a autora desenvolve a defesa de que a participação legislativa, a partir da influência, fiscalização e aprovação, no caso de promoção da cooperação internacional tem efeito positivo, pois sua participação institucionalizada confere credibilidade às ações e compromissos do Estado, gerando incentivos para cooperação e para ratificação de compromissos internacionais (MARTIN, 2000).

3 O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Compreender o poder legislativo e identificar a sua capacidade de influência na política externa de um país conduz a um debate que também se enquadra na discussão teórica e conceitual do capítulo 2. O Estado racional realista, destinado à perseguição de um interesse nacional definido e coeso, dificilmente admite a possibilidade de influência legislativa no processo de elaboração da política exterior do país. Neste caso, como ilustra o debate suscitado por Milani e Pinheiro (2013), é difícil admitir a política externa como política pública, pois as divergências são limitadas, assim como as capacidades de influência social e parlamentar – esta última restrita ao referendo *ex post* das iniciativas executivas.

Todavia, há uma grande gama de publicações que discordam das assertivas descritas acima. A unidade de análise, para muitos pesquisadores, é mais complexa que o modelo do ator coeso e racional, admitindo-se divergências quanto à condução e à elaboração da política externa. Exemplos da possibilidade de ampliação da unidade de análise são encontrados na obra de Alisson (1971) e Hermann e Hermann (1989). Ambos os trabalhos identificam que a política externa de um país nem sempre é produto de decisão individual ou de consensos internos. O primeiro autor, a partir do Modelo da Política Governamental, constata que a definição da política externa seria o resultado da barganha das burocracias e das representações políticas, sendo que cada “jogador” possui suas preferências e busca impô-las (ALISSON, 1971, p.67-100). Hermann e Hermann (1989, p.368) seguem a tendência do terceiro modelo, apresentando a possibilidade da decisão ser submetida a diversos atores com capacidade de veto e com divergências de

elaboração; nestes casos, os autores definem a natureza da decisão como “múltiplos atores autônomos”, sendo exemplos desses casos os parlamentarismos de coalizão e os presidencialismos com necessidade de tramitação legislativa. Compreende-se, assim, a importância da análise do funcionamento e das características das arenas em que os atores estão inseridos.

Desse modo, admite-se a influência do Poder Legislativo a partir de sua capacidade de vetar as iniciativas do Poder Executivo, de barganhar, de dificultar e atrasar as matérias de interesse executivo, de propor leis que impactam na política exterior ou mesmo de sua possibilidade *ex ante* de alterar o conjunto de vitórias que o Poder Executivo e a burocracia especializada apresentarão nas negociações externas (MARTIN, 2000; PUTNAM, 2010). As considerações dos consagrados trabalhos internacionais, contudo, embora sejam referências analíticas e conceituais importantes, não são suficientes para analisar a relação do Legislativo brasileiro com a política externa. Nesse sentido, esta seção procura “nacionalizar” o debate, a partir de, inicialmente, considerações acerca da característica e dos atributos institucionais, constitucionais e políticos do Brasil e da discussão da bibliografia nacional existente sobre o tema. Procura-se, com isso, i) identificar a característica das instituições definidoras da política externa ii) compreender a forma com que as arenas decisórias interagem e iii) avaliar a capacidade de influência do Legislativo na política externa brasileira, contrastando com a de fato exercida.

3.1 ARRANJO INSTITUCIONAL

As sociedades possuem diferentes histórias, tradições e concepções, produzindo distintas maneiras de organização política e social. Tal organização é constituída por regras formais e informais, e ao conjunto delas denomina-se arranjo institucional. Nas palavras de Costa (2015, p. 183), os arranjos são definidos como “o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado (federal) é concretamente governado”. Dessa forma, apesar não se limitar às formalidades legais, compreende-se que a Constituição e as legislações são fundamentais para a análise de um arranjo. Em função disso, enfatiza-se, no trabalho, as características do arranjo estabelecido a partir da

Constituição de 1988¹, embora não se negue a importância dos componentes sociais e históricos envolvidos na formação do funcionamento político e social do país.

Após o período de ditadura civil-militar que prevaleceu no Brasil de 1964 a 1985, foi realizada, entre 1987 e 1988, uma Assembleia Nacional Constituinte para estabelecer as regras formais da sociedade e da política brasileira. Decidiu-se, então, pelo sistema de governo presidencialista – opção referendada cinco anos mais tarde por plebiscito popular² -, com a manutenção do Federalismo, ou seja, do reconhecimento de unidades federais com representação política e relativa autonomia, embora ligadas política e economicamente à União (COSTA, 2015). Em decorrência disso, os estados e municípios da Federação possuem representação executiva - respectivamente, os governadores e prefeitos - e legislativa - as assembleias estaduais e as câmaras municipais. A diferença para a organização legislativa federal reside no seu sistema bicameral, composto pelo Senado Federal, com 81 representações, e pela Câmara dos Deputados, com 513 representações.

A manutenção do Federalismo era natural em função das dimensões territoriais e da história política do país, que tradicionalmente fraciona o poder político, estratégia que, como mostra Costa (2015, p.175), remonta ao período colonial, quando a metrópole portuguesa adotou as capitânicas hereditárias³. O que se alterou no processo histórico e político foi a autonomia e os poderes cedidos às unidades, sendo a Constituição de 1988 caracterizada pela concentração nos poderes da União no que concerne às competências político-administrativas e pelo favorecimento dos estados e municípios nas questões fiscais e tributárias (COSTA, 2015, p. 179). Em decorrência disso e da característica ontológica da política exterior de representar o Estado em sua totalidade, figura-se como responsabilidade da União tratar de tais temas, embora seja crescente a participação dos

¹ Adota-se o recorte da Constituição de 1988, a quarta do Brasil, pois ela permanece regendo as relações sociais e políticas no país. Em outros momentos, regidos por outras Constituições, diferentes arranjos foram constituídos, alguns dos quais, estabeleceram até mesmo outros regimes políticos, como o monarquista e o parlamentarista.

² O plebiscito foi realizado no dia 07 de setembro de 1993. Contou com a participação de 67.010.409 eleitores que podiam escolher entre os regimes Presidencialista ou Parlamentarista e Republicano ou Monarquista. Venceram os sistemas Republicano e Presidencialista (FAUSTO, 1995, p.526).

³ As capitânicas hereditárias foram adotadas pelos portugueses, por ordem de Dom João III, antes de 1532 para melhor ocupar o território brasileiro, em função de suas dimensões continentais. O sistema consistia, basicamente, na doação de terras pela Coroa a donatários, sendo o beneficiário possuidor – e não proprietário – da terra, embora lhes fossem garantidos amplos direitos econômicos e administrativos (FAUSTO, 1995, p.44).

entes subnacionais em negociações externas, o que se denomina paradiplomacia (ISER, 2013, p. 58)

Não tão natural foi a manutenção do sistema pluripartidário - reestabelecido desde 1980 -, dado que a história do sistema partidário brasileiro é de relativas idas e vindas, e anos antes, em 1965, o país resgatara o sistema bipartidário a partir do decreto AI-2 (FLEISCHER, 2015, p.254-255). O grande marco do sistema partidário pós 1988, contudo, é o seu fracionamento. Isso se deve, também, ao sistema eleitoral e às definições legais, eleitorais e partidárias, já que a Emenda Constitucional nº 25 liberou a formação de novos partidos e a lei nº 8.713/1993 não incluiu a proibição de coligações, tampouco impôs cláusulas de exclusão para as eleições proporcionais (FLEISCHER, 2015, p. 261-263). A proporcionalidade foi estabelecida para a Câmara dos Deputados e para os legislativos estadual e municipal, já para os cargos executivos e para o Senado Federal – cujo mandato distingue-se dos outros por ser de oito e não quatro anos – estabeleceram-se eleições majoritárias.

Essas características do sistema político brasileiro, quando analisadas em seu conjunto, produzem diversas consequências, duas das quais de sumária importância para esta monografia. A primeira, que para além de um produto da combinação das características, é também fruto de escolhas político-institucionais, é a força do poder Executivo, por muitos interpretada como herança do período autoritário que antecedeu a configuração do novo arranjo (CINTRA; LACOMBE, 2015). Independentemente do debate de sua origem, são notórios os amplos poderes de iniciativa legislativa e de controle de agenda centralizados no Presidente, evidenciados a partir da possibilidade de veto total e parcial de projetos, da prerrogativa das Medidas Provisórias, da possibilidade de alteração do regime de tramitação e, até mesmo, do poder informal dos Acordos Executivos no âmbito internacional, como veremos na seção seguinte (FIGUEIRA, 2011, p. 62; LIMONGI; FIGUEREDO, 1998, p.86-90). Contudo, é errôneo imaginar que a força deste poder anule a das demais instituições democráticas do país, sendo o Poder Legislativo dotado de amplas capacidades e competências. Nesse sentido, é vital, para estabilidade do Executivo, a manutenção de uma base aliada sustentável no Congresso, de boas relações e de incentivos econômicos – como a liberação de Emendas Parlamentares (MAINWARING, 1992, p. 19).

A outra consequência do desenho constitucional, mais sistêmica, refere-se à instabilidade política e institucional, identificada por Abranches (1988) e Mainwaring

(1992). Este último autor elencou dois desafios à estabilidade política no Brasil: o sistema multipartidário fragmentado, que dificulta a composição de maiorias no Congresso, e a indisciplina partidária, que gera instabilidade, relações de patronagem e dificulta a negociação presidencial com o Legislativo. Embora a característica da disciplina partidária tenha sido refutada por Figueiredo e Limongi (1999), o trabalho segue pertinente para a compreensão dos desafios brasileiros.

Segundo o autor, a condição minoritária dos presidentes no Parlamento, que é agravada pelo sistema eleitoral, pode levar a impasses entre o Executivo e o Legislativo, compreendidos como situações prolongadas nas quais ambos poderes não encontram alternativas a problemas fundamentais e nas quais o Presidente tem dificuldade de fazer valer a sua agenda no Congresso; isso, por vezes, gera o imobilismo do executivo, caracterizado pela dificuldade de ação eficaz do Presidente em função de um impasse (MAINWARING, 1992, p. 14).

O outro trabalho é o artigo de Abranches (1988), que enfatiza os aspectos estruturais, sociais e históricos que levaram o país a adotar esse arranjo. Nessa perspectiva, o dilema institucional do país consiste em acomodar a heterogeneidade, agregando e processando as diferentes pressões sociais e políticas (ABRANCHES, 1988, p.7). A tendência de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo também é destacada a partir da particularidade brasileira de combinar o multipartidarismo proporcional com o regime presidencialista, exigindo a organização do Executivo com base nas grandes coalizões. Isso o autor denominou “presidencialismo de coalizão”, sistema caracterizado

[...] pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p.27).

Ainda segundo o autor, são inexistentes os mecanismos institucionais para arbitrar o conflito entre as instituições, o que agrava os dilemas de uma sociedade heterogênea e multifacetada, cujo arranjo propicia o conflito (ABRANCHES, 1988, p.31). Essa tendência instável não se limitou ao período histórico da publicação do artigo, podendo ser observada contemporaneamente. Desse modo, enfatizou-se tal aspecto nesta seção, pois, para além de uma marca do sistema político, a característica conflitiva entre os

poderes é central para a compreensão do segundo governo de Dilma Rousseff e para o escopo da monografia.

3.2 DELIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA EXTERNA

Realizadas as devidas considerações acerca do arranjo institucional que perpassa e regula as relações entre os poderes, pode-se adentrar no estabelecimento das competências legislativas acerca da política externa. Um resgate histórico permite concluir que as maiores atribuições legislativas ocorram em períodos democráticos, sendo que os desvios autoritários representaram a centralização da condução da política externa no Executivo, enxugando as competências congressuais. Também é possível verificar a tradicional postura de cooperação do Congresso Nacional com relação aos temas exteriores, visto que, mesmo em momentos de ampliação da competência, a grande maioria dos atos internacionais foram ratificados, enquadrando, neste aspecto, a realidade brasileira à hipótese da delegação

Desse modo, o período monárquico caracterizou-se pela concentração decisória do Executivo, alterado apenas com a Constituição de 1891, quando as concepções republicanas foram suficientemente fortes para estabelecer que todos os atos internacionais seriam ratificados pelo Congresso; o poder de veto, contudo, foi utilizado apenas em um momento durante a República Velha (ALEXANDRE, 2006, p.51). Em 1934, com Getúlio Vargas, aumentaram-se as possibilidades do Executivo “driblar” o Legislativo, porém foi adicionada a possibilidade de convocação de ministros na Câmara dos Deputados pela casa e pelas comissões (FIGUEIRA, 2013, p.64-65; ALEXANDRE, 2006 p.51).

Todavia, com o aprofundamento autoritário da Constituição de 1937, tornou-se possível que, provisoriamente, Tratados Internacionais entrassem em vigor antes da aprovação legislativa, dificultado o controle *ex post* das casas. O retorno democrático, a partir da Constituição de 1946, pôs fim a essa prerrogativa, mas o Congresso apresentou um comportamento pouco rigoroso, rejeitando apenas um dos 354 Tratados Internacionais apresentados no período (ALEXANDRE, 2006, p.53).

Após o golpe militar, em mais uma ruptura democrática, a Constituição de 1967 apresentou caráter dúbio, não especificando se a ratificação congressional se limitava aos Tratados Internacionais ou também abarcava as Convenções e os Atos internacionais. Contudo, a controvérsia não durou muito, pois o Congresso foi fechado em 1968 – concentrando o poder no Executivo – e, em 1969, após reaberto, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 1. A nova lei especificava a necessidade de ratificação legislativa para os Atos, Tratados e Convenções internacionais. Entretanto, novamente, mesmo com as competências legislativas ampliadas e esclarecidas, o Executivo não apresentou dificuldades para aprovação de suas matérias externas: entre 1969 e 1981, aprovaram-se 292 atos internacionais, e apenas em três apresentaram-se reservas (ALEXANDRE, 2006, p.54-55).

3.2.1 A Constituição de 1988: delimitações contemporâneas

A despeito da relevância do resgate histórico, é preciso, pelo escopo do trabalho, dedicar uma maior atenção à Constituição de 1988, analisando-a criticamente a partir das características institucionais expostas no trabalho. O texto, logo em seu início, registra uma maior atenção e uma maior influência dos constituintes à postura internacional do país, visto que o Art.4º ampliou a caracterização das diretrizes da política externa:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I–independência nacional;
- II–prevalência dos direitos humanos;
- III–autodeterminação dos povos;
- IV–não-intervenção;
- V–igualdade entre os Estados;
- VI–defesa da paz;
- VII–solução pacífica dos conflitos;
- VIII–repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX–cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X–concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988)

Em função de seu detalhamento, que chega a estipular um ideal de integração regional, não se deve menosprezar a relevância do estabelecimento de tais diretrizes por parte do Congresso. Além disso, chama a atenção o caráter pacifista, globalista e progressista impresso pelos legisladores na delimitação dos princípios externos, que,

embora característicos da diplomacia brasileira, nunca haviam sido estipulados normativamente pelo Parlamento. Caso semelhante ocorre no Art. nº 7 do ato das disposições constitucionais transitórias, em que os constituintes decretaram que “O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos” (BRASIL, 1988).

Para além desse destaque, a análise proposta exige a identificação das atribuições e dos limites constitucionais do Poder Legislativo. Para tanto, destacam-se o Art. nº 49 e o Art. nº 84. O primeiro, refere-se às competências exclusivas do Congresso Nacional, definindo nos incisos primeiro, segundo e terceiro que:

É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (EC nº 19/98)

- I—resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II—autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III—autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias (BRASIL, 1988).

Alexandre (2006, p,59) identifica que a explicitação de “tratados, acordos ou atos internacionais” manifesta a vontade de participação do Congresso em todas as negociações. Na mesma perspectiva, o esclarecimento da necessidade de tramitação legislativa para as negociações que “acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” é compreendido pelo autor como mais um esforço de participação legislativa, redigido em um contexto em que a casa do povo estava excluída das negociações com o FMI, as quais representavam encargos e compromissos gravosos (ALEXANDRE, 2006, p.59). Nessa perspectiva, a tese da abdicação dos poderes legislativos não se sustenta, sendo notável o esforço da definição de instrumentos legais de participação.

O outro Artigo destacado refere-se às competências privativas do Presidente da República. Estabeleceu-se, em seu inciso oitavo, a autoridade de “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988). Contudo, não foram esclarecidos ou estabelecidos, neste ou em qualquer outro artigo, os compromissos internacionais que prescindem de aprovação legislativa, tampouco foi utilizado o termo “ajustes”, redigido em outros textos constitucionais, nas exigências de ratificação interna.

Soma-se a isso, a interpretação de alguns juristas sobre inciso primeiro do Art. nº49. Alguns acreditam ser dispensada a aprovação doméstica dos compromissos externos que não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, abrindo margem para flexibilizações. Essa é a interpretação mais usual, de sorte que os “Acordos Executivos” – compreendidos como compromissos externos de vigência imediata que prescindem da aprovação legislativa – são amplamente utilizados pelos diferentes governos da nova República, embora não sejam regulamentados (FIGUEIRA, 2011, p.71-77). Tradicionalmente, portanto, ajustes, atos meramente regulatórios ou que visem a implementação de acordos já firmados, ações de rotina diplomática e atos sem efeitos jurídicos são realizados sem o referendo parlamentar.

Outra menção constitucional que diz respeito diretamente à influência legislativa no processo da condução da política externa é direcionada ao Senado Federal. Atribuiu-se a ele o poder de “aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente” (BRASIL, 1988, Art. 52, IV) e de “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (BRASIL, 1988, Art. 52, V). Evidencia-se mais uma ferramenta institucional do Parlamento, com destaque para a tentativa de garantir a independência do legislador a partir da definição do voto secreto.

A iniciativa parlamentar para a temática de PEX - embora seja menos comum e de menor alcance, pois geralmente trata de ajustes e de prerrogativas domésticas para influência externa -, também é possível. Os legisladores podem apresentar projetos de lei que alterem a vigência interna de um compromisso internacional – ou que visem à alteração das capacidades de sua influência nos temas externos. Sobre esses projetos Figueira (2011, p.80-81) constata o crescimento, a partir dos anos 2000, das iniciativas que objetivam ampliar o escopo de atuação parlamentar, o que também afasta a hipótese da abdicação, já que aponta para o crescente interesse de participação dos legisladores.

Por fim, à essa altura, é natural surgir a dúvida acerca da capacidade do Legislativo de emendar os compromissos internacionais no momento de sua apreciação. Salienta-se que esse não é um tema pacificado na literatura de ciência política e de direito constitucional⁴, mas Figueira (2011, p. 79-80) indica a predominância, entre os parlamentares, da interpretação da possibilidade de modificações no texto enviado ao

⁴ Sobre este debate, recomenda-se a leitura de Lynch (2009).

Parlamento, o que configura mais uma capacidade relevante de influência legislativa. Contudo, ressalta a autora, essa prerrogativa é raramente utilizada, predominando a apreciação *in totum* dos atos internacionais. Nos raros momentos em que modificações são propostas, adiciona a autora, o Executivo prefere retirar a matéria de tramitação, por acreditar que o estabelecimento de emendas afeta negativamente a credibilidade do país (FIGUEIRA, 2011, p. 80).

Nessa perspectiva, constata-se que a Constituição de 1988 foi marcada, em sua redação, pela preocupação em incluir o Parlamento nos debates exteriores, concedendo-lhe ferramentas de influência. Dentre elas, destaca-se a apreciação doméstica dos atos internacionais firmados pelo Executivo, configurando uma possibilidade de interferência legislativa mais reativa, embora potente, na medida em que pode inviabilizar projetos externos do Presidente. De todo modo, historicamente a postura do Legislativo é de cooperação com o Poder Executivo, fortalecendo a hipótese da delegação. Menciona-se, por fim, que, constitucionalmente, a possibilidade de iniciativa própria do legislativo é limitada, dificultando sua capacidade de imposição de uma agenda própria de PEX. Neste caso, assim como na utilização dos “acordos legislativos, evidencia-se a predominância do Poder Executivo.

3.2.2 O Processo Legislativo

Faz-se mister, para a compreensão da análise dos dados da seção seguinte e para a elucidação dos ritos formais a que os atos e projetos de política exterior são submetidos, esclarecer o processo legislativo. Limita-se, aqui, a descrição da tramitação dos compromissos internacionais firmados pelo executivo, já que os projetos de lei dos parlamentares que tratam de matérias externas ou que alteram as definições das competências dos poderes seguem a tramitação normal de Projetos de Lei ou de Emendas Constitucionais. Ademais, centra-se no esclarecimento dos atos internacionais, pois a ratificação *ex post* dos atos externos, como vimos, constituem o instrumento mais relevante de influência legislativa na PEB.

O ato internacional é enviado ao Congresso Nacional como Mensagem do Poder Executivo, doravante MSC, e é direcionado inicialmente para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Para esses projetos oriundos do Executivo, a CREDN não

é terminativa, devendo ocorrer a apreciação em plenário, caso o projeto não seja inconstitucional. Mesmo assim, define-se na Comissão um relator para o projeto, debate-se o seu conteúdo e vota-se o parecer, o qual pode ser aprovado ou rejeitado – nesses casos, outro parlamentar apresentará parecer substituto (BRASIL, 1989, Art. 57).

Independentemente do resultado na CREDN, a MSC transforma-se em Projeto de Decreto Legislativo, sendo encaminhado a CCJ e, se necessário, a outras comissões temáticas⁵. A partir deste momento, conforme estipulado no inciso primeiro do Art. nº 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tramita-se em regime de urgência (BRASIL, 1989). No plenário da Câmara⁶, caso aprovado por maioria simples, destina-se ao Senado Federal, onde passa por rito semelhante (FIGUEIRA, 2011, p.78-79). A forma de tramitação em regime de urgência materializa, novamente, a força do Poder Executivo, assim como a exigência mínima para aprovação, que contrasta com a realidade norte-americana, a qual exige a aprovação, embora apenas no Senado, de dois terços da casa e com a realidade argentina, que demanda a aprovação por maioria absoluta em ambas as casas (REZEK, 2008, p.65 ; BARBOSA, 2005, p.5)

Já no Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo é encaminhado à CRE e às demais comissões, que também não são de caráter terminativo; após as discussões e a apreciação dos pareceres das comissões o projeto é, finalmente, apreciado no plenário da casa. Em caso de aprovação, o decreto legislativo é promulgado pelo Presidente desta casa, sendo publicado no Diário Oficial da União; em caso de rejeição, é enviada Mensagem ao Presidente da República (REZEK, 2008, p. 65).

3.3 REVISÃO DA LITERATURA

É importante, para a concretização do objetivo deste estudo, visitar os trabalhos produzidos sobre o tema, comparando-os às conclusões obtidas a partir da análise crítica do arranjo institucional e dos limites constitucionais de participação parlamentar na política externa brasileira. Para que não haja dúvidas, esclarece-se que é possível

⁵ Em caso de ser necessária a tramitação em mais de três comissões, pode o Presidente da casa estabelecer uma Comissão Especial para emitir parecer (BRASIL, 1989, Art. 34).

⁶ O quórum exigido para apreciação do plenário de ambas as casas, no que se refere aos temas, é o quórum comum, ou seja, a maioria absoluta dos legisladores, o mesmo número necessário para a aprovação. (REZEK, 2008, p. 65)

identificar um padrão instável e conflitivo no presidencialismo brasileiro, o qual também é caracterizado por amplos poderes presidenciais. Ademais, é possível identificar o interesse parlamentar e a existência de mecanismos de participação, sobretudo de ratificação *ex post*, afastando a hipótese de abdicação do Poder Legislativo.

Tal hipótese é sustentada pela maior parte dos trabalhos da área, embora importantes publicações, sobretudo de análises específicas ou de estudos de caso, defendam a hipótese da abdicação. Destes, destaca-se o artigo de Lima e Santos (2001), que estuda a participação legislativa nas políticas de comércio exterior. Defende-se que o Congresso Nacional teve postura ativa durante o processo de substituição de importações nas décadas de 1940, 1950 e 1960, mas nas duas décadas subsequentes - marcadas pela liberalização da economia, por políticas tarifárias e por ajustes na balança de pagamentos -, houve concentração decisória no Executivo, diminuindo a capacidade de decisão sobre a política de COMEX do Congresso Nacional⁷.

Desse modo, a situação brasileira, segundo os autores, representa a abdicação. Sustenta-se essa hipótese a partir de um modelo de interação entre os poderes baseado nos interesses. Admite-se que, em função das distintas responsabilidades e representações do Executivo e do Legislativo, as prioridades das instituições são distintas. Dessa forma, no caso da liberalização dos anos 1980 e 1990, o interesse do presidente estaria em um extremo e o da coligação oposicionista em outro, havendo uma posição mediana entre os polos. Conclui-se que quanto mais a política se afasta do ponto médio em favor do Presidente, mais se aproxima do comportamento da abdicação (LIMA; SANTOS, 2001, p.129).

Prosseguindo na defesa da hipótese, os autores constatam que as capacidades do Legislativo definidas na constituição não estipularam competências *ex ante* para definição das posições negociadoras do Executivo, restando a ratificação *ex post*. Nesse sentido, reside sobre o Congresso os custos de rejeição da negociação, gerando, segundo os autores, uma situação de equilíbrio entre o legislador mediano, constringendo-o a aceitar políticas mesmo fora de sua curva de indiferença, configurando um comportamento de abdicação (LIMA; SANTOS, 2001, p. 131).

⁷ Nesse sentido, dezoa-se da realidade chilena, que também passou por processo de liberalização comercial nos anos 1990, mas contou com ampla participação e iniciativa do Congresso Chileno (PINHEIRO, 2008)

Por conta disso e do processo de centralização decisória, os autores defendem que o Congresso foi, gradualmente, perdendo a capacidade de influência na política de comércio exterior e, por conseguinte, sendo alijado do processo, abdicando suas competências (LIMA; SANTOS, 2001, p. 132). Contudo, a abdicação não é passiva, ou seja, pressupõe ação ativa do sujeito que abdica; caso contrário, verifica-se um caso de ausência de capacidades, de retirada de prerrogativas.

Ademais, a conclusão da abdicação a partir, exclusivamente, do modelo e da comparação de dois momentos distintos de política de COMEX é precipitada por dois motivos. Primeiramente, por encarar como automático o custo de rejeição sobre o Congresso provocar um equilíbrio entre os poderes que resulte na abdicação. Em segundo lugar, pois os períodos analisados possuem conduções de política externa muito distintas. Os anos do PSI, caracterizados como de maior participação do Congresso, foram marcados por uma PEX auxiliar do desenvolvimento econômico doméstico. Nesse sentido, o centro da política exterior residia na lógica da economia doméstica, ampliando as possibilidades de participação ativa do Parlamento; diferentemente, o período dos anos 1980 e 1990 foram caracterizados por uma política exterior mais autônoma do desenvolvimento e do projeto econômico interno.

As políticas de comércio exterior, que foram foco de análise do artigo de Lima e Santos, não estão alheias ao debate de integração regional, pois essas iniciativas envolvem os aspectos econômicos e comerciais dos países. Nessa perspectiva, constata-se que Neves (2003) identificou uma postura diferente do legislativo ao analisar o Mercosul e a ALCA. Para o autor, o Parlamento delega autoridade ao Executivo, pois havendo convergência de preferências – como houve no Mercosul – este poder é ativo e há um aparente distanciamento do Legislativo; todavia, em caso de divergência, os parlamentares buscarão influenciar direta ou indiretamente o processo. Isso pode evidenciado no caso da ALCA, quando o legislativo buscou impor-se, apresentando, inclusive, proposta de plebiscito e de PEC (NEVES, 2003, p. 124). O autor alerta, porém, que:

[...] afirmar que quando há divergência de interesses, a participação legislativa aumentará pura e simplesmente é impreciso. O que aumentará é o interesse dos parlamentares em participar das negociações de política externa, seja via participação institucionalizada, seja via absorção prévia das preferências pelo poder Executivo (influência) (NEVES, 2003, p.123).

Sobre a participação institucionalizada, o autor destaca a manifestação do interesse dos legisladores expressa na Constituição e caracteriza as três formas de influência válidas à realidade brasileira. Em primeiro lugar, indica as Comissões temáticas. Como vimos, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem comissões permanentes para os temas de relações exteriores. A segunda forma de influenciar é a partir da ratificação ou não dos acordos internacionais apreciados nos plenários. A terceira, por fim, é a partir da votação de leis domésticas previstas em acordos internacionais. Isso pois os acordos internacionais, muitas vezes, exigem reformas na legislação doméstica para serem implementados (NEVES, 2003, p.114)

Ainda tratando das capacidades de influência, o trabalho de Sphor e Silva (2016, p. 125) explicita as ferramentas à disposição da CREDN, onde – segundo os autores – ocorre o debate mais aprofundado. Os deputados podem emitir requerimentos para estabelecer audiências e seminários, para votação de moções, para pedir informação, entre outras atribuições. Os legisladores também podem convocar autoridades para as discussões e para expor seus posicionamentos a partir das audiências e podem efetuar as indicações, que consistem na sugestão de providências, atos administrativos ou de gestão a outro poder.

O Senado Federal, por sua vez, possui mecanismos próprios de influência e controle da PEB, quais sejam, os pedidos de informação, a aprovação para a nomeação de chefes de missão diplomática permanente, embaixadores e representantes do Governo em organizações internacionais e mensagens formais ao Itamaraty de sinalizações de preferências. Estes atributos destacam-se por constituírem formas de influência a partir de indicações ao Poder Executivo - notadamente predominante na política externa. Nesse sentido, os pedidos de informação permitem o questionamento e o encorajamento de determinadas posturas, da mesma forma que as sinalizações de preferências permitem ao Executivo antecipar a postura *ex post* do Legislativo, a qual, a partir da ratificação, é a forma mais importante de controle e de participação parlamentar na PEX (SPOHR; SILVA, 2016, p 126).

Ainda reforçando o interesse do Congresso na política exterior, os autores afirmam que a interação deste poder com o MRE é reforçada pelo cargo de Assessor Diplomático do Senado, que é um representante do Itamaraty, de Assessor Diplomático da CRE e da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Diminui-se, assim, a barreira de interferência legislativa em função da exigência de conhecimentos

específicos o que, junto com as demais ferramentas institucionais descritas, indica as plenas capacidades legislativas de influenciar e elaborar a política externa (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2013, p.633). Mais do que as capacidades, é possível identificar o interesse dos parlamentares em participar da condução externa, conforme Diniz pelo comportamento dos parlamentares, a despeito de algumas restrições institucionais, “fica difícil sustentar que se trata de falta de interesse” (DINIZ, 2012, p.175).

Em consonância com a hipótese da delegação, Ranincheski e Castro (2016, p.188) mostram que, embora com uma postura majoritariamente reativa, o interesse dos parlamentares cresce quando há divergência sobre os temas externos, podendo haver tensionamentos. Os autores ressaltam como exemplo o episódio da entrada da Venezuela no Mercosul, em que os deputados contrários procuraram impor entraves à ratificação da incorporação venezuelana e houve debates de cunho econômico e ideológico. Lúcio Alcântara (2001), ex-senador, conclui em direção semelhante aos trabalhos expostos, indicando que não basta apenas a vontade do Executivo para que o projeto externo seja viabilizado, o que indica a relevância e as capacidades do Legislativo.

Além disso, o autor afirma que o interesse dos parlamentos cresce com a emergência dos novos temas das Relações Internacionais, por aumentarem as pressões da sociedade por transparência, e “em razão da crescente participação de seus membros em organizações parlamentares de âmbito regional e internacional, tais como a União Interparlamentar e o Parlamento Latino-Americano” (ALCÂNTRA, 2001, p.19). Tal constatação merece ser destacada, pois uma análise da autoria dos envios de projetos à CREDN evidencia que os representantes do Brasil no PARLASUL são ativos no envio de Projetos de Decreto Legislativo⁸.

A partir dos destacados trabalhos da área, pode-se chegar a conclusões semelhantes às descritas a partir da análise do arranjo e da Constituição Federal. Inegavelmente, há um predomínio do Poder Executivo no que concerne à política exterior, embora não se limite a ela. Essa característica, porém, não impede que o Parlamento exerça influência na elaboração e na condução da PEX, seja a partir das ferramentas constitucionais descritas na seção anterior, seja a partir dos outros

⁸ Os dados obtidos pelo autor através do site da Câmara dos Deputados mostram que 5% dos projetos analisados na CREDN de 2012 a 2016 foram enviados pelo representante brasileiro no PARLASUL.

mecanismos descritos pelos autores analisados. Nesse sentido, afasta-se a hipótese da abdicação tanto pelo esforço constituinte de garantir os instrumentos de influência quanto pelo comportamento parlamentar, que, em momentos de divergência, vale-se de suas prerrogativas para incidir no processo decisório.

4 OS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF

No dia 31 de outubro de 2010, Dilma Rousseff (PT) elegeu-se Presidente da República, sucedendo Luiz Inácio Lula da Silva, do mesmo partido, que governara o país nos oito anos anteriores. Quatro anos mais tarde, em novas eleições, a Presidente consagrou sua manutenção no cargo, permanecendo até o ano de 2016, quando foi derrubada por um processo de Impeachment. A escolha da análise deste período justifica-se a partir do objetivo principal: avaliar se um conflito entre os poderes Executivo e Legislativo impacta a elaboração e a condução da política externa brasileira. Nesse sentido, o período do seu governo é útil, pois, além de representar a mesma política exterior, é marcado, no segundo mandato, pela degradação da relação institucional entre os dois poderes que culminou no seu processo de impedimento.

Desse modo, este capítulo está dividido em três seções. Primeiramente, indica-se as linhas gerais da política externa de Dilma Rousseff. Procura-se, com isso, esclarecer os principais objetivos exteriores no período, servindo como contexto para as seções seguintes. Passa-se, então, a discutir a relação do Executivo com o Legislativo no período, enfatizando a relação conflitiva do final do governo. Por fim, analisa-se os impactos na política exterior a partir do desgaste das relações institucionais, utilizando os dados coletados pelo autor. Procura-se compreender se o desgaste com o Congresso dificulta ou não a implementação da agenda externa do Poder Executivo.

4.1 LINHAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O ponto de partida para o entendimento das linhas gerais da política exterior dos governos de Rousseff é a definição da matriz externa seguida em seus mandatos. Este conceito refere-se aos princípios, às prioridades, às estratégias, às percepções e aos conceitos de PEX que não se limitam a um governo, representando períodos maiores de

tempo (SENNES, 2003, p. 35-36). Dessa forma, o governo Dilma, como mostram Boito Jr. e Berringer (2013), enquadra-se na matriz neodesenvolvimentista – inaugurada no governo de Lula.

Tal matriz substituiu a neoliberal, que caracterizou a inserção internacional brasileira da década de 1990. Naquele período, o Brasil abandonou a posição terceiro-mundista, portando-se no cenário externo a partir de demandas menos sistêmicas e de um maior alinhamento aos países desenvolvidos, sobretudo aos Estados Unidos (SILVA, 2008, p. 107-110). O “Consenso de Washington”⁹ regeu a postura interna e externa do país, o que explica a abertura de mercados, a redução das tarifas, o aprofundamento da ênfase comercial da integração regional, a privatização de empresas e as tentativas de ajustamento interno durante os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso (CERVO; BUENO, 2015. p. 491).

Contrapondo eixos centrais do período supracitado, a matriz do início dos anos 2000 resgatou algumas características do paradigma desenvolvimentista¹⁰, fortalecendo as capacidades do Estado como propulsor de uma inserção internacional mais autônoma. Dessa forma, Boito Jr. e Berringer (2013, p.32) identificam o fortalecimento do BNDES como fonte de financiamento público, apoiando as empresas nacionais na exportação de mercadorias e de capital. Ademais, os autores apresentam a nova postura do Estado como consequência da alteração ocorrida no interior do seu bloco de poder, a partir da ascensão dos governos petistas. Assim, frente aos novos conceitos produzidos por tais alterações, Celso Amorim definiu a política externa do período como ativa e ativa, tendo sido adicionada a palavra “soberana” para a proposta de campanha de Dilma Rousseff (AMORIM, 2013, p.4).

Essa definição explica a postura de ambos os governos no que concerne à ampliação de relações com os países em desenvolvimento e à busca pela diversificação

⁹ Em suma, o chamado “Consenso de Washington” é uma abordagem político-econômica que interpretou os problemas econômicos latino-americanos da década de 1960 e 1970 como resultados do protecionismo econômico, da atividade do estado, do populismo econômico e do excesso de regulação econômica. Assim, o paradigma propunha reduzir as competências do Estado, privatizar, abrir o comércio e orientá-lo para o exterior, desregular as atividades econômicas, entre outras medidas. Adotado em uma perspectiva de política externa representa, para além da abertura de mercados, uma maior aproximação dos países que compartilham do “consenso”, ou seja, dos países da OCDE (BRESSER-PEREIRA, 1991).

¹⁰ Paradigma adotado pelos governos latino-americanos no período do Pós-Guerra, tendo durado até a década de 1970. Consiste, resumidamente, na primazia pelo desenvolvimento econômico doméstico, tendo coincidido com o período de substituição de importações. A política exterior era auxiliar de tal desenvolvimento, sendo, por tanto, adotadas políticas pragmáticas, além de busca por maior autonomia e diversificação (CERVO, 2001).

de parcerias, configurando a estratégia que Vigevani e Cepaluni (2007) chamam de “autonomia pela diversificação”. Nesse sentido, com a consolidação do mundo multipolar, a política externa de Dilma, assim como a de seu antecessor, adotou postura questionadora do regime internacional, valorizou os fóruns internacionais e buscou reduzir as assimetrias (CORNETET, 2014, p.140).

Além disso, o conceito cunhado por Amorim também explica o esforço para a construção de uma integração regional mais completa, que não se limitasse às relações comerciais e que enfatizasse os aspectos sociais (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014). Nesse sentido, o país atuou de modo a fortalecer iniciativas do Mercosul, como o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e a implementação do Estatuto da Cidadania (VELASCO, 2013, p. 101-114). Da mesma forma, o país procurou consolidar o processo da UNASUL, iniciado com maior vigor sob o governo Lula, cujos objetivos de promover uma integração regional de ordem política, social, produtiva, financeira e de infraestrutura - de modo a reduzir às disparidades da região -, estavam em consonância com os princípios e estratégias do governo Dilma (COUTO, 2010; FUCCIELLI; JÚNIOR; ALMEIDA, 2017). Marca característica desse processo sob o governo Rousseff foi o esforço para cooperações de infraestrutura, evidenciado pela iniciativa de criação de uma infraestrutura de comunicação na região e de construção de anel óptico sul-americano para tráfego de dados (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014).

Além disso, tais processos precisam ser compreendidos a partir da ênfase do multilateralismo, que constitui instrumento importante no governo Dilma (ALBANUS, 2015, p.5). Nesse sentido, destaca-se a participação do país nos BRICS, a partir do esforço para constitui-lo como um fórum multilateral ativo, e do esforço para sua institucionalização - materializada pela criação do Banco dos BRICS (STUENKEL, 2017, p.159-162). A grande atenção conferida aos BRICS e a atuação regional são manifestações de outra característica da ação externa no período: o foco na relação Sul-Sul como eixo central da política exterior. O país objetivou alcançar projeção a partir das relações do eixo Sul, e era com tais parcerias que a postura revisionista do país encontrava maior suporte (COUTO, 2013; MILANI, 2018).

Todos esses aspectos figuravam o centro da agenda de política externa do Poder Executivo a serem encaminhados, acompanhados, ratificados e alterados pelo Legislativo. Inclusive, os discursos proferidos pela Presidente ao Congresso Nacional,

em ambas as cerimônias de posse, sintetizam tais elementos prioritários, bem como os princípios e os conceitos que constituíram a inserção internacional no período. Em ambas as oportunidades, por exemplo, foi destacada a prioridade regional, a busca pela diversificação de parcerias e a importância do multilateralismo:

Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do Caribe; com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio e dos países asiáticos. Preservaremos e aprofundaremos o relacionamento com os Estados Unidos e com a União Europeia.

O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul. Vamos contribuir para a estabilidade financeira internacional, com uma intervenção qualificada nos fóruns multilaterais. (BRASIL, 2011)

Manteremos a prioridade à América do Sul, América Latina e Caribe, que se traduzirá no empenho em fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Comunidade dos Países da América Latina e do Caribe (Celac), sem discriminação de ordem ideológica. [...] Da mesma forma será dada ênfase a nossas relações com a África, com os países asiáticos e com o mundo árabe.

Com os Brics, nossos parceiros estratégicos globais - China, Índia, Rússia e África do Sul -, avançaremos no comércio, na parceria científica e tecnológica, nas ações diplomáticas e na implementação do Banco de Desenvolvimento dos Brics e na implementação também do acordo contingente de reservas.

É de grande relevância aprimorarmos nosso relacionamento com os Estados Unidos, por sua importância econômica, política, científica e tecnológica, sem falar no volume de nosso comércio bilateral. O mesmo é válido para nossas relações com a União Europeia e com o Japão, com os quais temos laços fecundos. (BRASIL, 2015)

Também se fez presente em ambos os discursos a preocupação social à nível global, a tradicional postura desarmamentista, em defesa da paz, da soberania dos povos, dos direitos humanos e a reivindicação reformista do Sistema Internacional, sendo explicitamente mencionada, em 2011, a reforma do Conselho de Segurança da ONU: “Nossa ação política externa continuará propugnando pela reforma dos organismos de governança mundial, em especial as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança.” (BRASIL, 2011). Em 2015, embora sem mencionar o Conselho, mantém-se a posição:

Nossa inserção soberana na política internacional continuará sendo marcada pela defesa da democracia, pelo princípio de não-intervenção e respeito à soberania das nações, pela solução negociada dos conflitos, pela defesa dos Direitos Humanos, e pelo combate à pobreza e às desigualdades, pela preservação do meio ambiente e pelo multilateralismo. Insistiremos na luta pela reforma dos principais organismos multilaterais, cuja governança hoje não reflete a atual correlação de forças global (BRASIL, 2015).

Vê-se, portanto, as marcas de continuidade do projeto iniciado com Lula em ambos os mandatos de Dilma, no que concerne aos princípios, objetivos e prioridades da inserção externa. A literatura mostra, porém, que houve marcas de rupturas no que diz respeito às capacidades, aos espaços e à projeção internacional do país durante os mandatos de Rousseff. Para Amado Cervo e Lessa, o governo deu apenas “continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior” (CERVO; LESSA, 2014, p. 134). Desse modo, para os autores, o governo de Rousseff representa a fase do declínio do modelo de inserção iniciado com seu antecessor. Isso ocorreu devido ao esgotamento - sem que houvesse reconfiguração - das “ideias de força” do governo, ou seja, do estabelecimento de consensos domésticos para a busca externa, e à incapacidade da postura indutora do Estado - a partir da perda de eficiência gestora (CERVO; LESSA, 2014).

Flemes e Saraiva (2014, p. 228-230) também realizam um balanço negativo do primeiro mandato. Para os autores, o país, “sem modificar o discurso de política externa nem abandonar formalmente as iniciativas levadas adiantes pelo governo anterior, reduziu o empenho presidencial em participar de variados fóruns internacionais” (ibidem, p. 230). Para os autores, assim como mostra Cornetet (2014), houve uma redução da diplomacia presidencial, havendo uma menor vontade política de Rousseff, que priorizou as ações externas de resultados de curto prazo (FLEMES; SARAIVA, 2014). Além disso, os mandatos da Presidente apresentam um comportamento mais reativo de ações externas, perdendo a característica ativa da PEX de Lula, inclusive na região prioritária e com os parceiros preferenciais (CORNETET, 2014, p.121).

Observa-se que a tese de declínio da política externa durante os governos de Dilma Rousseff é verificada já a partir do primeiro mandato, sendo apresentada como um processo ligado às características da Presidente e dos constrangimentos externos e internos. Saraiva (2014) também identifica a menor proatividade e o menor protagonismo externo durante o governo Rousseff, atribuindo isso ao cenário econômico doméstico e internacional e à limitação das iniciativas multilaterais. Dessa forma, a maior recuperação das economias norte-americana e europeias ocorrida durante os seus mandatos reduziu os espaços e a capacidade de influência dos países emergentes, e as dificuldades econômicas domésticas reduziram a capacidade de investimento do país - elemento que, conforme

exposto, era central para a matriz neodesenvolvimentista de política externa (SARAIVA, 2014, p, 30).

Durante o segundo mandato, a diplomacia presidencial e o protagonismo do país decrescem ainda mais qualitativamente, o que foi observado e sintetizado por Milani (2018):

O segundo mandato de Dilma Rousseff, conturbado desde o início e interrompido devido a um controverso processo de impeachment em 2016, implicou o abandono da diplomacia ativa, inclusive com a significativa redução da projeção política das atividades da ABC¹¹ no campo da CSS¹² (MILANI, 2018, p. 266-267).

Resta saber, portanto, se o abandono da diplomacia ativa e a contração ainda maior da política externa em seu segundo mandato é consequência, ou sofre influência, da ação deliberada do Parlamento sobre os assuntos externos, a partir da utilização dos instrumentos à disposição dos parlamentares.

4.2 RELAÇÃO COM O LEGISLATIVO

Em conformidade com o padrão descrito na seção 3.1, o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi viabilizado e exercido a partir de uma coalizão. O contexto econômico próspero, com crescimento do PIB, redução da desigualdade e alta taxa de emprego, assim como a popularidade de Lula, viabilizou que o PT formasse a maior bancada da Câmara dos Deputados, com 88 cadeiras. Soma-se a isso o apoio da bancada do PMDB, que contava com 79 deputados, e das demais siglas da coalizão governista, totalizando 326 cadeiras (PEREIRA, 2017, p.56). Ademais, no Senado Federal, a coalizão governista podia contar, após a eleição, com três quintos da casa. Dessa forma, o cenário prometia tranquilidade congressional para a Presidente exercer o mandato (SINGER, 2018, p.12)

Em seus primeiros anos, a agenda prioritária do governo consistia no prosseguimento do programa neodesenvolvimentista, destacando o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza, o que pode ser evidenciado já no discurso de posse da Presidente (BRASIL, 2011). Essa agenda não sofreu um bloqueio deliberado e generalizado do Congresso, tendo sido aprovadas, como mostra Singer (2018, p.44), as

¹¹ O autor se refere à Agenda Brasileira para Cooperação (MILANI, 2018, p. 273)

¹² O autor se refere às agendas de cooperação para o desenvolvimento (MILANI, 2018 p, 264)

medidas do programa Brasil Maior - o qual sintetizava a agenda neodesenvolvimentista - e de outros projetos importantes para o Executivo, como o Mais Médicos e o Plano Nacional de Educação (Agência Senado, 2015). Não é possível, portanto, identificar no seu primeiro mandato um conflito institucional entre os poderes; é certo, porém, que o arranjo legislativo dos governos do PT, sustentado a partir de pequenos partidos do centro e do PMDB, caracterizou-se por permanentes desavenças e diversos momentos de instabilidades (MENDES, 2018, p. 264).

Parte dessas desavenças parlamentares com o Executivo ocorreram após o que Singer chama de ensaio republicano, ou seja, a partir da postura de Dilma Rousseff de limitar o “esquema clientelista predatório incrustado no aparelho estatal brasileiro” (SINGER, 2018, p. 185). Nesse sentido, a presidente concedeu autonomia investigativa às instituições responsáveis, permitindo-as que operassem efetivamente no combate à corrupção (PEREIRA, 2017, p.81). Ademais, realizou uma “faxina ministerial”, afastando ministros acusados em escândalos, o que provocou descontentamentos na base aliada, sobretudo do PMDB (GOLDSTEIN, 2016, p.93).

Também é preciso mencionar as manifestações ocorridas em junho de 2013. Inicialmente realizadas em oposição ao aumento da tarifa de ônibus em capitais do país, os atos ganharam dimensão, e diferentes pautas foram incorporadas. De acordo com Singer (2018, p. 106), “havia quase um cartaz por manifestante, com uma profusão divertida de dizeres e pautas”; apareciam com regularidade, porém, críticas à PEC 37¹³ e aos partidos políticos, além de reivindicações difusas por melhores serviços públicos. Embora tais atos não tenham inaugurado uma relação de conflito institucional entre o Legislativo e o Executivo, este é fragilizado, inaugurando um período de postura mais defensiva e de queda na aprovação popular de Rousseff, sendo que, no final do seu primeiro mandato, a coalizão governista contava com 278 deputados (PEREIRA, 2017, p.56; SINGER, 2018, p.99).

Haja vista esse cenário político, a reeleição de Dilma, em 2014, ocorre em condições menos favoráveis. A margem de diferença de votos para o segundo colocado das eleições, Aécio Neves (PSDB), foi pequena, e a “euforia do lulismo fora substituída por uma acirrada polarização” (SINGER, 2018, p.161). Tal situação foi explorada pela

¹³ Proposta de Emenda à Constituição que vetava a possibilidade de o Ministério Público promover investigações criminais (SINGER, 2018, p.106)

oposição, que se esforçou em desestabilizar o governo, a partir de um processo que, conforme Goldstein (2016, p.95), guarda certa semelhança com o período entre 1945 e 1964, quando a UDN visava impugnar o mandato do candidato varguista. Dessa forma, ainda em 2014, o PSDB solicitou uma auditoria ao Tribunal Superior Eleitoral para verificar a lisura da eleição, anunciando um questionamento de legitimidade da Presidente que seria evocado durante todo o seu mandato.

As eleições também provocaram alterações na correlação de forças do Congresso Nacional e ampliaram a fragmentação partidária, acarretando mais atores com poder de veto e impondo coalizões mais extensas e heterogêneas (ABRANCHES, 2018, p. 345). Na Câmara dos Deputados, houve um recuo das bancadas do PT e do PMDB, que perderam, respectivamente, 18 e 5 cadeiras; o PSDB, por sua vez, ampliou 10 parlamentares na casa, fortalecendo a oposição (SINGER, 2018, p.161). Desse modo, no arranjo do início do segundo mandato, a coalizão governista possuía 289 cadeiras - embora não fosse coesa em todas as votações (PEREIRA, 2017, p.56). Em decorrência disso, a Presidente sofreu sua primeira derrota na casa, logo em fevereiro, com a eleição de Eduardo Cunha (PMDB) para a presidência, e com o PT alijado da mesa diretora (ABRANCHES, 2018, p. 296).

O contexto das eleições de 2014 e do primeiro ano do segundo mandato de Rousseff não podem ser entendidos sem mencionar a situação econômica do país, que apresentava dificuldades já em 2014. Observou-se, no período, o esgotamento do modelo neodesenvolvimentista, sendo que, no ano eleitoral, o país apresentou o primeiro déficit em 17 anos (BOITO JR., 2017; MOTA; MORAES, 2017, p.363). Frente aos problemas fiscais, alterou-se a agenda presidencial, o que desgastou a relação do Executivo com o Congresso Nacional. No ano de 2015, a agenda de Dilma Rousseff apresentada ao Parlamento era de ajuste fiscal, contradizendo o modelo de desenvolvimento que, anos antes, levou ao crescimento do PIB e ao sucesso do lulismo e contradizendo a plataforma eleitoral que aglutinou a coalizão governamental. Dessa forma, desagradou-se a base governista e dividiu-se o Congresso com relação às medidas de ajuste propostas pelo Executivo (MOTA; MORAES, 2017, p.364).

Por conseguinte, a oposição parlamentar e social se fortaleceu, pressionando a presidência e reduzindo a popularidade de Rousseff, o que, por sua vez, complicou ainda mais a relação com o Parlamento, pois a “manutenção da coalizão depende decisivamente do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados

na sua constituição” (ARANCHES, 1988, p, 28). Assim, Abranches (2018, p.267) mostra que a Presidente não encontraria via desbloqueada no Legislativo, e os planos do governo eram descaracterizados através de emendas, algumas propostas por parlamentares do próprio PT. Além disso, observou-se a degradação da relação entre os poderes em função, de um lado, da divergência dos partidos ideológicos quanto à condução da política econômica e, de outro, em função da pressão social e da baixa popularidade do governo, que afastava os partidos fisiológicos¹⁴:

Uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica e social corrente. Esta pode produzir seu progressivo fracionamento e dificultar, sistematicamente, a formulação e implementação de ações governamentais imprescindíveis, a administração de programas e a alocação de recursos. Mais que isto, pode comprometer irremediavelmente o relacionamento com as bases majoritárias de sustentação do governo, estimulando a polarização e a radicalização (ABRANCHES, 1988, p. 29).

Para o presente trabalho, porém, mais importante que compreender os motivos que degradaram a relação institucional entre o Executivo e o Legislativo, é compreender que o período é caracterizado pelo conflito entre os poderes. Nas palavras de Abranches (2018, p. 301) “a tensão permanente com o Congresso e a desconfiança recíproca entre a coalizão e a presidente provocaram o aumento do custo de gestão da coalizão”. Marca desse conflito é a elaboração de projetos de lei que impunham prejuízo fiscal¹⁵, no momento em que o Executivo apresentava o pacote de ajustes - configurando um conflito de agenda.

O desgaste é escalonado a partir do rompimento formal do Eduardo Cunha com Dilma. O presidente da Câmara era acusado de corrupção, em um processo que, posteriormente, seria condenado, e rompeu com a presidente por não receber qualquer blindagem do governo. A partir de então, utilizou-se de seus poderes presidenciais para dificultar as relações do Executivo com o Parlamento, nomeando parlamentares de oposição para comandar comissões consideradas importantes para o governo (ABRANCHES, 2018, p.302). O rompimento de Eduardo Cunha implicou maiores fissuras na relação da Presidente com o PMDB, que a abandonou mais tarde, em março

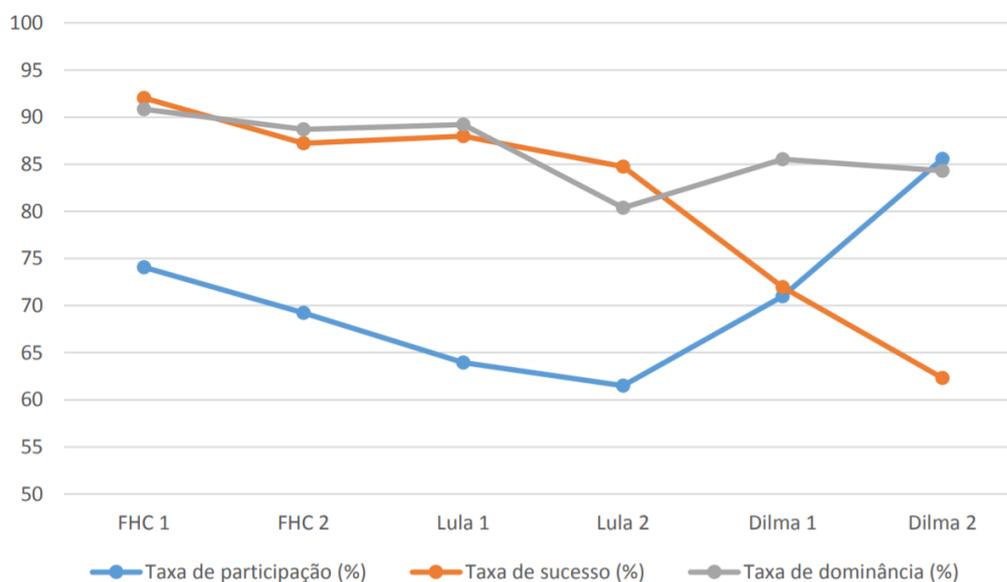
¹⁴ Partidos de baixa solidez programática e oscilantes no plano nacional em relação aos governos, sendo que não ocupam nenhum extremo no espectro ideológico (MENDES, 2018, p.264)

¹⁵ Convencionou-se chamar essa agenda de “pautas bomba”, caracterizadas pelo potencial destabilizador do mandato de Rousseff por ampliarem o prejuízo fiscal, como o aumento de salários e bloqueios de novas formas de arrecadação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015)

de 2016, e resultou na aceitação do pedido de impeachment, em dezembro de 2015 - embora rumores dessa articulação estivessem presentes no Congresso desde o início daquele ano, também desgastando a relação entre os poderes (ABRANCHES, 2018, p.298). Dessa forma, o conceito que sintetiza o período do segundo mandato é o de “crise política”.

Celina Pereira (2017) propõe um método para identificar e compreender o fenômeno da crise política a partir do que ela denomina “hemograma da governabilidade”. São elencados alguns indicadores da relação institucional entre o Executivo e o Legislativo que caracterizam a governabilidade de um governo. Constatou-se, a partir dos indicadores, a situação de crise de governabilidade a partir de 2014 (PEREIRA, 2017, p.80). Pode-se ilustrar essa situação a partir dos projetos apreciados no Congresso. No segundo mandato de Dilma Rousseff, observa-se o aumento da participação dos projetos de origem do Executivo, ao mesmo tempo que diminui a taxa de sucesso de tais projetos; ou seja, aumenta-se o envio dos projetos pelo executivo, indicando que o governo insiste na implementação de sua agenda, mas o Congresso responde com sua maior rejeição (PEREIRA, 2017, p.50).

Gráfico 1 - Taxas de participação, sucesso e dominância do Executivo, por mandato, de 1995 a 2016



Fonte: Extraído de PEREIRA (2017)

O desgaste institucional entre os poderes também é evidenciado pelo aumento percentual do veto utilizado pela presidência. No primeiro mandato de Rousseff, 27,07% dos projetos foram vetados enquanto no seu segundo mandato foram 38,91%, indicando

uma maior divergência de agendas (PEREIRA, 2017, p.53). Outro indicador considerado pela autora é o conflito das medidas provisórias. Assim, um aumento das medidas provisórias não votadas, rejeitadas pelo Congresso ou vetadas pelo Executivo, por serem descaracterizadas pelo Legislativo, indica uma menor governabilidade. As MPs destas condições representaram 54,48% de todas emitidas no primeiro mandato de Dilma. Já no seu segundo mandato, as MPs não votadas ou rejeitadas ou vetadas representaram 83,05% (PEREIRA, 2017, p.55).

Conclui-se que o primeiro mandato, embora não tenha sido livre de desgaste e de desavenças entre o Executivo e o Legislativo, não foi caracterizado pelo conflito institucional, tendo sido aprovadas agendas importantes para o governo. Realidade diferente ocorre no segundo mandato, quando a própria coalizão governamental foi deteriorada, e a presidente foi derrubada por um processo de impeachment, ou seja, derrubada pelos parlamentares. Identifica-se, portanto, o declínio do apoio parlamentar, e a diferença de relação institucional, observável inclusive em termos quantitativos, entre o primeiro e o segundo mandato de Dilma Rousseff. A partir disso, pode-se confrontar os dois períodos e avaliar se a falência da coalizão governista e a consequente intensificação do conflito entre os poderes implicou em alterações na condução, acompanhamento e apreciação da política externa pelos parlamentares.

4.3 OS IMPACTOS NA POLÍTICA EXTERNA

O objetivo desta seção é avaliar se o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo impacta ou não na formulação e na execução da política externa brasileira. Para tanto, analisaram-se dados referentes aos governos Dilma, disponibilizados nos relatórios anuais do plenário das casas legislativas, nos relatórios anuais das comissões, no registro das atividades legislativas dos sítios eletrônicos das casas e no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b; BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b; BRASIL, 2013a; BRASIL, 2013b; BRASIL, 2014a; BRASIL, 2014b; BRASIL, 2015a; BRASIL, 2015b; BRASIL, 2016a; BRASIL 2016b; BRASIL, 2016c; BRASIL, 2019). Ressalta-se a possibilidade de o conflito entre os poderes impactar na PEB tanto como resultado de uma alteração do comportamento do Executivo quanto do Legislativo.

4.3.1 Impacto por comportamento do Executivo

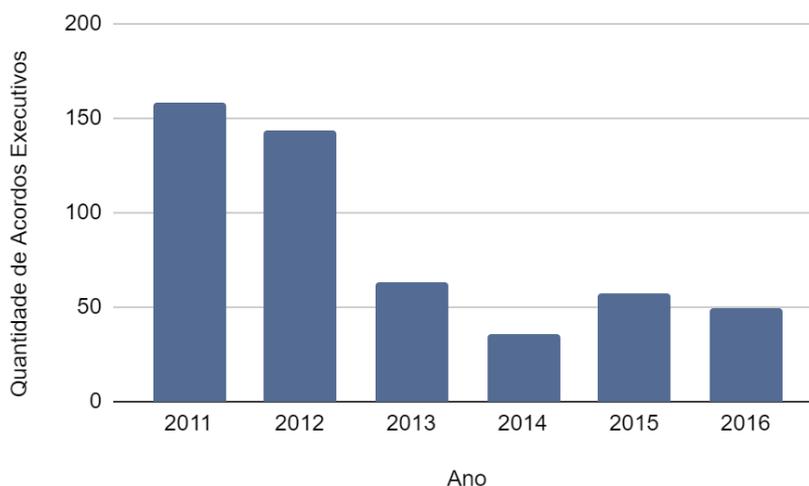
Uma forma do conflito entre poderes impactar a política exterior diz respeito ao alijamento do parlamento do processo decisório promovido deliberadamente pelo poder Executivo. Dessa forma, estabelecem-se duas variáveis: i) os Acordos Executivos firmados pelo governo e ii) os atos/tratados/acordos internacionais enviados ao Congresso.

No que diz respeito à primeira variável, viu-se, no capítulo 3, que os Acordos Executivos não exigem tramitação parlamentar. Dessa forma, a sua maior utilização em períodos de desgaste institucional pode indicar que, em função disso, o governo agiu deliberadamente para alijar o parlamento do processo decisório, o que, conforme evidencia Martin (2000), impacta negativamente na política exterior, pois as negociações internacionais do país têm menor credibilidade.

Para a análise da segunda variável, é preciso esclarecer que o ato, acordo ou tratado internacional, firmado pelo governo sob tramitação indireta, não necessariamente é enviado ao Congresso no ano de sua ratificação externa. Dessa forma, um menor número de envios para o Congresso no período de maior desgaste institucional pode indicar ação deliberada do Executivo para evitar a tramitação sob relação conflituosa, impactando negativamente a condução da política PEB, que perde credibilidade e celeridade nas iniciativas exteriores.

4.3.1.1 Acordos Executivos firmados pelo governo

Para a análise da primeira variável, coletaram-se dados do sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores. No sítio, são denominados acordos de tramitação direta aqueles que não necessitam de aprovação parlamentar, ou seja, os Acordos Executivos; os demais, que exigem a tramitação completa, são denominados acordos de tramitação indireta. Primeiramente, expõe-se aqui os números absolutos de Acordos Executivos firmados por ano:

Gráfico 2 - Números absolutos de Acordos Executivos por ano

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores.

Observa-se a queda no número absoluto de acordos de tramitação direta ao longo dos anos do governo de Dilma Rousseff; evidencia-se, portanto, um comportamento contrário ao esperado caso houvesse a ação deliberada do Executivo para alijar o Legislativo do processo decisório, em função do desgaste da relação entre os poderes. Contudo, para uma análise precisa, é fundamental analisar a quantidade de acordos executivos quando comparados à totalidade dos acordos firmados externamente.

Essa análise da quantidade relativa de Acordos Executivos firmados por ano indica uma maior estabilidade, mas chama a atenção o nível elevado de participação desse tipo de acordo - seguindo o padrão observado por Figueira (2011, p.71- 77) dos atos firmados entre 1988 e 2007.

Gráfico 3 - Percentual de Acordos Executivos por ano

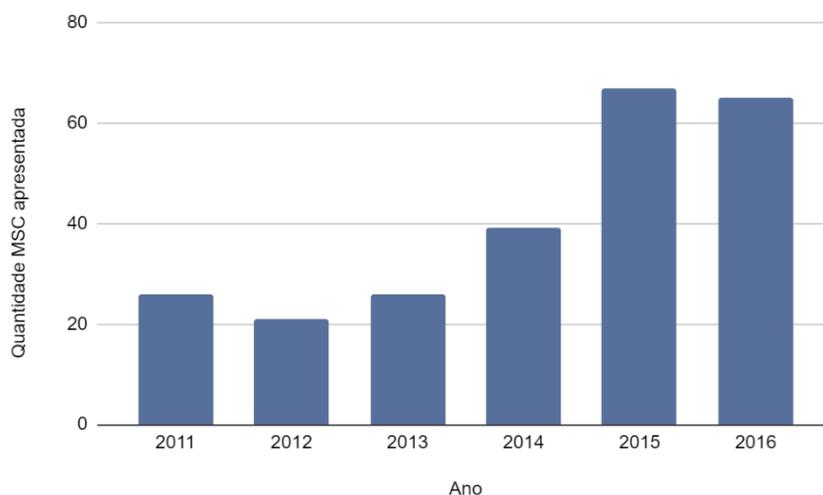
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores.

Considerando todo o período, conclui-se que, em média, 72,79% dos acordos, tratados ou atos internacionais foram firmados com tramitação direta, sendo que nos anos de 2014, 2015 e 2016 a participação de tal tipo de acordo foi abaixo da média. Por conseguinte, essa variável não indica nenhum impacto da degradação da relação institucional para a política externa do país.

4.3.1.2 Atos/tratados/acordos internacionais enviados ao Congresso

Para a análise desta variável, verificou-se, primeiramente, o número absoluto de Mensagens do Poder Executivo referente aos atos, tratados ou acordos internacionais enviados à Câmara dos Deputados por ano, pois é nesta casa onde tem início a tramitação.

Gráfico 4 - Quantidade de Mensagens do Poder Executivo acerca de atos, acordos ou tratados internacionais enviados ao Congresso por ano



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Constata-se que nos anos de maior desgaste da relação entre os poderes houve uma maior quantidade de atos, tratados ou acordos internacionais enviados à casa legislativa. Dessa forma, também é verificado um comportamento contrário ao esperado caso houvesse ação deliberada do Executivo para alijar o Parlamento do processo decisório nos anos de desgaste.

4.3.2 Impacto por comportamento do Parlamento

Outra forma da degradação da relação entre os poderes impactar na política externa é se, em função do desgaste, o parlamento agir deliberadamente para dificultar a implementação da agenda externa do governo, ou então, para implementar uma agenda oposta. Três variáveis podem indicar esse comportamento i) a utilização do poder de veto ii) a utilização do controle de agenda iii) tipos de projetos parlamentares.

Para a primeira variável, a maior utilização do veto, ou seja, da rejeição dos projetos de origem do Executivo nos períodos de conflito pode indicar a ação deliberada do parlamento motivada pela degradação das relações, prejudicando a execução da PEB, na medida em que a agenda do governo não é implementada, e as negociações internacionais firmadas externamente não podem ser executadas.

Com relação a segunda variável, embora se saiba que após a apreciação na CREDN os projetos referentes aos atos, tratados ou acordos internacionais tramitam em regime de urgência e que a determinação das pautas é concentrada nos presidentes das comissões e das casas, bem como do colégio de líderes, sabe-se que os parlamentares possuem formas de retardar as tramitações e sabe-se que os presidentes das casas e das comissões não estão imunes à pressão dos parlamentares (GONJITO, 2017). Desse modo, o maior tempo de tramitação dos projetos de origem do Executivo pode indicar ação deliberada do parlamento para retardar a implementação da agenda do Executivo, prejudicando a execução da PEB.

4.3.2.1 Utilização do poder de veto

Para a análise da primeira variável, analisou-se as votações plenárias e as votações na CREDN e na CRE, pois embora não sejam terminativas as comissões apreciam o parecer a ser apresentado no plenário. Ademais, analisou-se a capacidade de veto adicional do Senado, referente à aprovação para a nomeação de chefes de missão diplomática permanente, embaixadores e representantes do Governo em organizações internacionais. Para coletar as informações dos projetos do Executivo na CREDN, procurou-se pelas Mensagens do Poder Executivo (MSC) sobre acordos, atos e tratados internacionais; já para as informações dos projetos da CRE e das apreciações do plenário, buscou-se pelos Projetos de Decreto Legislativo de origem do Poder Executivo acerca de tais temas. As votações para as nomeações, por sua vez, foram disponibilizadas pelo Senado, após um requerimento de acesso à informação.

Na CREDN, de 2011 a 2016, todos os relatórios aprovados eram favoráveis ao ato, acordo ou tratado internacional proposto pelo Executivo¹⁶. De modo igualmente favorável às iniciativas do governo, a totalidade dos relatórios apreciados na CRE indicavam a aprovação da iniciativa do Executivo¹⁷. O mesmo ocorreu no plenário de

¹⁶ Apenas um relatório apresentado na comissão, referente à MSC 350/2014, indicava a rejeição do projeto. Todavia, o relatório apresentado foi rejeitado pelos parlamentares, e o parecer aprovado era favorável ao projeto.

¹⁷ Apenas um relatório apresentado na comissão, referente ao PDS 238/2011, indicava a rejeição do projeto. Todavia, o relatório não foi votado durante todo o período analisado.

ambas as casas: todos os atos, acordos ou tratados internacionais apreciados foram aprovados. Dessa forma, este indicador não aponta para nenhuma alteração do comportamento parlamentar em função do conflito entre os poderes.

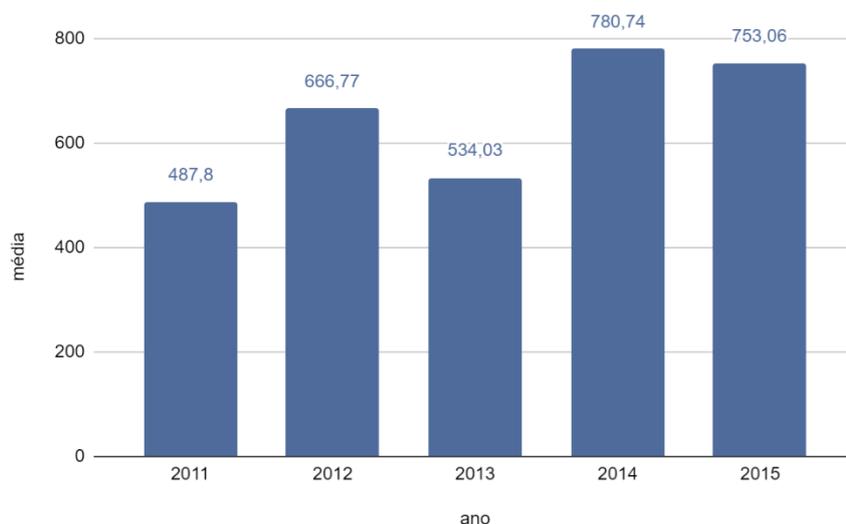
No que concerne às nomeações, durante todo o período analisado, houve 249 sabatinas, tendo sido aprovadas 247. A primeira exceção ocorreu em 2013, quando a nomeação de Marcel Fortuna Biato para Embaixador do Reino da Suécia e Letônia foi retirada pelo governo. A segunda, mais importante para o trabalho, ocorreu em 2015, com a rejeição da indicação de Guilherme Patriota para o cargo de representante permanente do Brasil na OEA. Para a análise deste fato é preciso salientar que, historicamente, a absoluta maioria dos nomes são aprovados sem maiores complicações para o governo (MAIA, CÉSAR, 2004, p.377). Nesse sentido, embora tenha sido apenas um caso entre as 48 indicações realizadas no ano de 2015, a rejeição é qualitativamente relevante para a análise, tendo sido veiculada pela imprensa como uma ação parlamentar para imprimir uma derrota política ao governo, configurando, assim, um prejuízo externo em função do desgaste institucional doméstico (BORGES, 2015).

4.3.2.2 Utilização do controle de agenda

Para a análise desta variável, considerou-se o tempo dos acordos, tratados ou atos internacionais firmados pelo governo desde sua apresentação à Câmara dos Deputados – sob a forma de Mensagem do Poder Executivo – até a sua transformação em norma jurídica – sob a forma de Decreto Legislativo. Desse modo, analisou-se o tempo de cada projeto considerando a sua tramitação em ambas as casas legislativas¹⁸. Foi possível, com isso, identificar a média de tempo, em dias, durante os anos do governo Dilma. Considerou-se até o ano de 2015, pois durante as tramitações dos projetos enviados à Câmara em 2016 houve alteração do governo, após o afastamento e impeachment de Rousseff.

¹⁸ Os projetos que seguem em tramitação, independentemente de seus anos de origem, não foram considerados para o cálculo da média de tempo nos anos.

Gráfico 5 - Média do tempo de tramitação dos atos, acordos ou tratados internacionais medidos em dias de 2011 a 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados nos sítios eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

À primeira vista, os dados podem parecer indicar alteração no tempo de tramitação em função do desgaste das relações entre os poderes, já que há um considerável aumento no tempo médio durante os anos de 2014 e 2015. Conquanto, é preciso considerar, primeiramente, o volume crescente de acordos enviados à casa, o que pode ter ocasionado o aumento do tempo médio. Ademais, no ano de 2014, 38 dos 39 projetos enviados à Câmara foram apresentados no mês de novembro, ocasionando o aumento do tempo de tramitação do ano de 2014 em função do recesso parlamentar, e de 2015, em função da concentração de um maior número de projetos a serem apreciados¹⁹. Desse modo, não é possível atribuir uma relação causal entre a degradação da relação entre os poderes e o aumento do tempo de tramitação dos acordos internacionais.

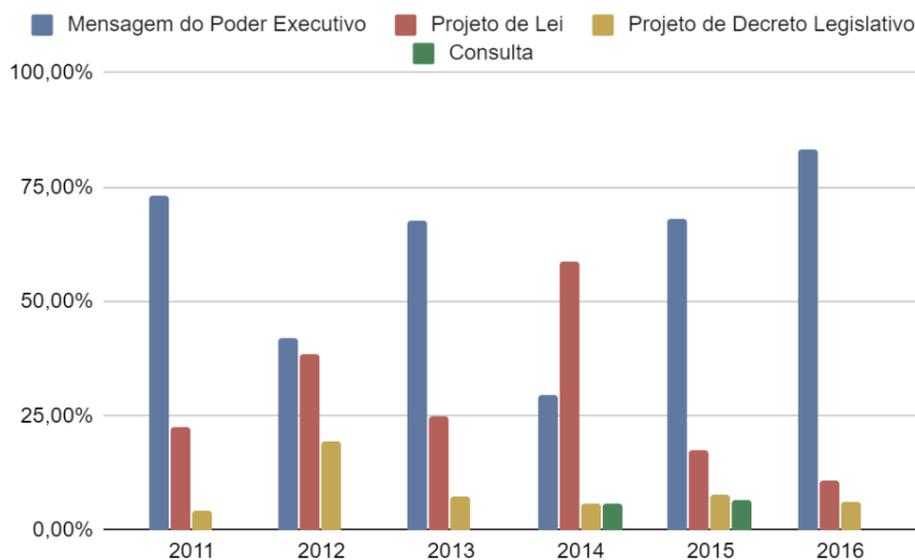
4.3.2.3 Projetos parlamentares

Para a análise desta variável, recorreu-se a uma avaliação qualitativa de todos os projetos de origem parlamentar que tramitaram nas comissões e que tenham sido

¹⁹ Uma hipótese plausível para a concentração do envio no mês de novembro reside o fato de 2014 ter sido ano eleitoral, tendo terminado o pleito no final do mês de outubro.

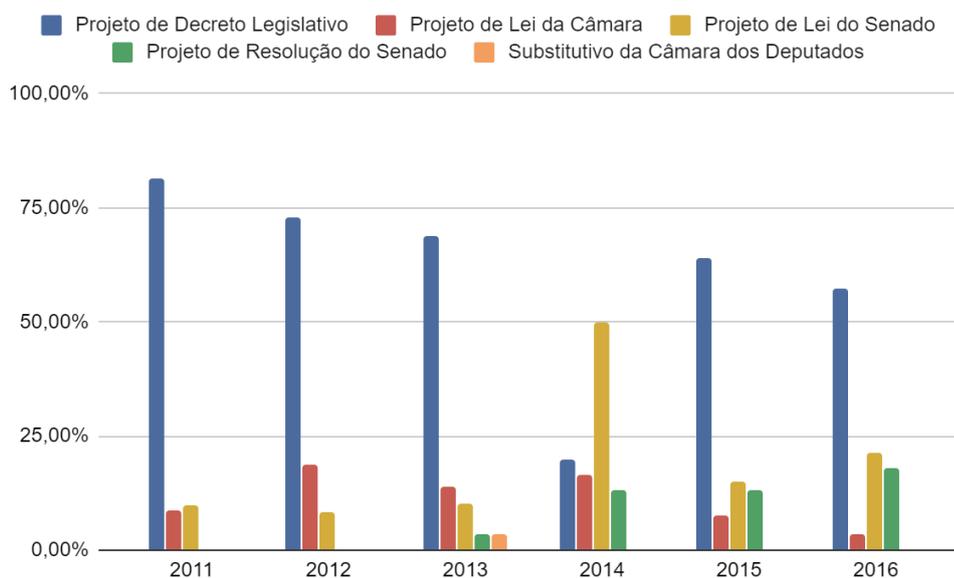
propostos durante o período de degradação da relação entre os poderes. Destarte, apresenta-se uma relação do tipo de projeto apreciado por ano na CREDN (gráfico 6) e na CRE (Gráfico 7)²⁰.

Gráfico 6 - Tipo de projeto tramitado por ano na CREDN



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Gráfico 7 - Tipo de projeto tramitado por ano na CRE



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico do Senado Federal

²⁰ Desconsideraram-se as Mensagens do Poder Executivo na CRE que tratam das nomeações.

Dos Projetos de Lei apreciados em 2014, sete são proposições parlamentares²¹, das quais, para os objetivos do trabalho, apenas um se destaca - embora não tenha sido proposto nos anos considerados conflituosos. O PL 5375/2013 da deputada Sandra Rosado PSB/RN propunha atribuir ao STF a capacidade de obstar a entrada de estrangeiros cuja presença é considerada inconveniente, retirando a atribuição do Ministério da Justiça, ou seja, do Executivo. O projeto, contudo, teve o parecer da comissão pela rejeição, não indicando um movimento parlamentar para diminuir as capacidades do governo.

Em 2015, de origem legislativa, tramitaram na CREDN 14 Projetos de Lei²², além de sete Projetos de Decreto Legislativo²³, cinco dos quais tramitados pela representação brasileira no PARLASUL. A totalidade destes, mesmo tendo sido apresentados nos anos de desgaste entre os poderes, estavam alinhados à ação externa do país para a região, fortalecendo o Mercosul como fórum multilateral para negociações com outros países em desenvolvimento e compreendendo a esfera social da integração regional.

Com relação aos Projetos de Lei apreciados naquele ano e apresentados ao Congresso entre 2014 e 2015 não há nenhum indício de esforço para impor uma agenda oposta ao governo. Pelo contrário, o PL 7787/2014 de autoria do Deputado Roberto Lucena (PV/SP), por exemplo, garantia ao Presidente a possibilidade suspender ou deixar de celebrar tratados com países que desrespeitam os Direitos Humanos ou promovam perseguição religiosa. O projeto, com parecer favorável aprovado na Comissão, está em consonância com os princípios da PEB do período e atribuía maiores possibilidades ao Executivo.

²¹ PL 6300/2013 de autoria do Deputado Junji Abe (PSD/SP); PL 7041/2014 de autoria do Deputado Carlos Alberto Leréia (PSDB/GO); PL 3637/2008 de autoria do Deputado Moreira Mendes (PPS/RO); PL 5375/2013 de autoria da Deputada Sandra Rosado (PSB/RN); PL 3980/2012 de autoria do Deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP); PL 7361/2014 de autoria do Deputado. Alceu Moreira; PL 6460/2013 de autoria da CRE. Ademais, de origem parlamentar foi apreciado o PDC 1441/2014 de autoria do Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ).

²² PL 8.254/2014 de autoria do Sen.Humberto Costa (PT/PB), PL 195/2015 de autoria do Dep. Capitão Augusto (PR/SP), PL 7787/2014 de autoria do Dep. Roberto de Lucena (PV/SP), PL 7487/2014 de autoria do Dep. Irajá Abreu (PSD/TO), PL 6092/2013 de autoria do Dep. Miro Teixeira (PROS/RJ), PL 5542/2013 de autoria do Dep. Mandetta (DEM/MS), PL 669/2015 de autoria do Dep. William Woo (PV/SP), PL 197/2015 de autoria do Dep. Pompeo de Mattos (PDT/RS), PL 5237/2013 de autoria do Dep. Onofre Santo Agostini (PSD/SC), PL 668/2015 de autoria do Dep. William Woo (PV/SP), PL 2.600/2015 de autoria do Dep. Capitão Augusto (PR/SP), PL 2037/2015 de autoria do Dep. Rômulo Gouveia (PSD/SP), PL 2026/2015 de Autoria do Dep. Rodrigo de Castro (PSDB/MG).

²³ PDC 24/2015, PDC 6/2015, PDC 7/2015, PDC 126/2015, PDC 153/2015, PDC 49/2015 de autoria do Deputado Celso Russomanno (PRB/SP), PDC 8/2015.

No ano de 2016, foram apreciados três PDC²⁴ e seis Projetos de Lei²⁵, sendo todos apresentados entre os anos de 2015 e 2016 e ainda durante o mandato de Dilma Rousseff. Dos projetos, destaca-se apenas o PL 443/2015, que embora não verse sobre aspectos centrais da política exterior, diverge quanto aos princípios domésticos e externos do período de defesa dos Direitos Humanos. O projeto, de autoria do Deputado Jair Bolsonaro, visava denominar Mar Presidente Médici, em homenagem ao presidente do Regime Militar, a faixa marítima brasileira. A comissão teve parecer pela rejeição do projeto.

Na CRE, em 2014, tramitaram 15 Projetos de Lei do Senado²⁶, sendo apenas três propostos no próprio ano. Em 2015, com a crise política mais agravada e a relação entre os poderes mais degradada, tramitaram 8 Projetos de Lei do Senado²⁷, sendo apenas uma proposição do ano e outras três de 2014. Já em 2016, tramitaram seis PLS²⁸, sendo um do ano e outras três enviadas no período de conflito. Nenhum deles, contudo, versa sobre os eixos centrais da política externa brasileira, não sendo possível identificar a tentativa do Parlamento de modificar os rumos da PEB ou de dificultar a implementação da agenda do governo.

Também de iniciativa parlamentar no Senado, tramitaram, em 2014, 4 Projetos de Resolução do Senado (PRS), sendo dois propostos no ano de 2014. Embora apresentados no ano em que se aprofundou o desgaste institucional, não são propostas contrárias a agenda de PEB apresentada pelo Executivo. O primeiro PRS²⁹ instituiu um grupo

²⁴ PDC 829/2013 de autoria do Dep. Ivan Valente (PSOL/SP), PDC 262/2015, PDC 339/2016.

²⁵ PL 3051/2015 de autoria do Dep. Cabo Daciolo (PATR./RJ), PL 4476/2016 de autoria do Dep. William Woo (PV/SP), PL 443/2015 de autoria do Dep. Jair Bolsonaro (PP/RJ), PL 4.721/2016 de autoria do Dep. Cabo Sabino (DEM/DF), PL 5.065/2016 de autoria do Dep. Delegado Edson Moreira (PR/MG), PL 3.511/2015 de autoria do Dep. Fausto Pinato (PRB/SP).

²⁶ PLS 304/2012 de autoria do Sen. Pedro Taques (PDT/MT), PLS 500/2011 de autoria da Sen. Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), PLS 4/2007 de autoria do Sen. Alvaro Dias (PSDB/PR), PLS 728/2011 de autoria do Sen. Marcelo Crivella (REP./RJ), PLS 204/2010 de autoria do Sen. Paulo Paim (PT/RS), PLS 13/2011 de autoria do Sen. Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR), PLS 332/2011 de autoria do Sen. Humberto Costa (PT/PE), PLS 232/2011 de autoria do Sen. Paulo Paim, PLS 324/2011 de autoria do Sen. Marcelo Crivella (PRB/RJ), PLS 322/2011 de autoria do Sen. Humberto Costa (PT/PE), PLS 26/2014 de autoria do Sen. Alvaro Dias (PSDB/PR), PLS 3/2014 de autoria do Sen. Ricardo Ferraço (MDB/ES), PLS 141/2004 de autoria do Sen. Alvaro Dias (PSDB/PR), PLS 275/2014 de autoria do Sen. Ricardo Ferraço (MDB/ES), PLS 288/2013 de autoria do Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).

²⁷ PLS 213/2015 de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), PLS 3/2014 de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES); PLS 26/2014 de autoria do Senador Álvaro Dias (PSDB/PR); e o PLS 398/2014 de autoria da Comissão de Serviços de Infraestrutura

²⁸ PLS 538/2015 de autoria do Sen. Ricardo Ferraço (MDB/ES), PLS 213/2015 de autoria da Sen. Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), PLS 398/2014 de autoria da Comissão de Serviços de Infraestrutura, PLS 26/2016 de autoria do Sen. José Serra (PSDB/SP), PLS 17/2007 de autoria do Sen. Paulo Paim, PLS 259/2009 de autoria do Sen. Flexa Ribeiro (PSDB/PA).

²⁹ PRS 6/2014 de autoria do Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA).

parlamentar Brasil – Irlanda, objetivando ampliar a interação entre ambos os Legislativos e ampliando os canais de relação bilateral entre os países. No projeto, a justificativa para tal iniciativa destaca os valores do multilateralismo e do pacifismo. O outro PRS³⁰ instituiu o grupo parlamentar Brasil – Cingapura, tendo sido destacada a importância crescente da Ásia e a importância dos grupos parlamentares para a diplomacia brasileira: “o estreitamento da aproximação entre Brasil e Cingapura pela via parlamentar é oportuna e conveniente aos interesses maiores da política externa brasileira” (BRASIL, 2014c).

Os Projetos de Resolução do Senado que tramitaram no ano de 2015 na CRE possuem as mesmas características, estando em consonância com as características e os objetivos da PEB do período. Instaurou-se Grupo Parlamentar entre Brasil e Peru³¹, Brasil e Cazaquistão³², Brasil e Indonésia³³, Brasil e Marrocos³⁴, Brasil e Geórgia³⁵, Brasil e Guiné³⁶. Nesse sentido, as iniciativas estão de acordo com a agenda de política exterior de diversificação de parcerias, atentando-se à Ásia, à América do Sul, à África e à porção leste da Europa. No ano de 2016, mantêm-se essas características, tendo sido instaladas, a partir dos Projetos de Resolução do Senado, o grupo parlamentar Brasil e Coréia³⁷; Brasil e Argentina³⁸; Brasil e Mongólia³⁹; Brasil e Colômbia (BRASIL, 2016c)

Portanto, não é possível constatar ação deliberada do Parlamento para imprimir uma agenda externa oposta aos objetivos da PEB do governo Dilma. Inclusive, grande parte das proposições parlamentares apresentadas no período de desgaste entre os poderes indicam o contrário: uma convergência entre as iniciativas do governo e do Congresso. Ademais, os poucos projetos destoantes dos princípios e objetivos externos tiveram parecer pela rejeição na Comissão.

³⁰ PRS 3/2014 de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES).

³¹ PRS 36/2014 de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES).

³² PRS 8/2015 de autoria do Senador Luiz Henrique (PMDB/SC).

³³ PRS 21/2014 de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM).

³⁴ PRS 20/2015 de autoria do Senador Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ)

³⁵ PRS 36/2015 de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP).

³⁶ PRS 24/2014 de autoria do Senador Magno Malta (PL/ES).

³⁷ PRS 53/2015 de autoria do Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA)

³⁸ PRS 5/2016 de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).

³⁹ PRS 56/2015 de autoria do Senador Jorge Viana (PT/AC).

5 CONCLUSÃO

A Análise de Política Externa consolidou-se como agenda de pesquisa das Relações Internacionais na segunda metade do século XX, e desde então é caracterizada pela dedicação ao estudo do processo decisório, embora não se limite a este. Dessa forma, incorporaram-se ao estudo das relações exteriores elementos ligados às características dos tomadores de decisão, aos grupos de influência, às burocracias e às instituições, compreendendo a relevância desses elementos na conformação da política exterior dos países (HUDSON, 1995).

Este movimento impactou e se relacionou com as grandes teorias das Relações Internacionais. Na perspectiva do grande debate da disciplina, ao confrontarem-se as perspectivas Realista e Liberal, constatou-se que a primeira tem maior dificuldade de embasar os estudos de APE, em função de seu recorte analítico menos interessado aos aspectos domésticos, considerando, muitas vezes, o Estado como entidade unitária e coesa. O liberalismo, por sua vez, após a reestruturação de Moravscik (1997), apresentou maior interface ao subcampo, voltando-se aos elementos domésticos. Entre estes, encontram-se os aspectos institucionais, enfatizados pela vertente do Liberalismo Republicano. Desse modo, esta monografia buscou contribuir com o subcampo da APE, voltando-se aos aspectos institucionais que permeiam o processo de decisão.

O desenvolvimento do trabalho mostrou que a estrutura analítica de Putnam (2010), a qual reconhece dois níveis de análise que interagem e produzem, dialeticamente, os limites das negociações dos países, é válida para a realidade brasileira, assim como as conclusões de Martin (2000) acerca da participação e da relevância do Legislativo para a elaboração e para a condução da política externa dos países. Isso porque, demonstraram-se as amplas capacidades de influência do Parlamento brasileiro, seja aquelas garantidas pela Constituição Federal de 1988, seja aquelas práticas não formalizadas de influência de barganha e de antecipação de preferências. Dessa forma, validou-se a primeira hipótese do trabalho, que defendia a existência de ferramentas institucionais disponíveis aos parlamentares para incidirem sobre e influenciarem a política externa brasileira.

Não obstante, as capacidades e os instrumentos disponíveis aos parlamentares são subutilizados, sendo constatado o predomínio do poder Executivo nas matérias externas – confirmando, portanto, a segunda hipótese do trabalho. Frente a esse comportamento

do Parlamento, conforme exposto em Martin (2000), surgem duas possibilidades explicativas. A primeira defende o comportamento de abdicação do Legislativo, afirmando que este poder abre mão das suas ferramentas e capacidades em função das idiossincrasias da política externa, quais sejam, a exigência de alto conhecimento específico, o envolvimento de outros Estados, as implicações das políticas fora do território nacional, entre outras. A outra explicação defende a existência de delegação, compreendendo que nos temas de política externa há o predomínio do Executivo, e um menor engajamento do Parlamento, mas este poder não abandona suas prerrogativas de interferência na política externa, podendo utilizá-las em momentos de divergência.

Viu-se que o padrão brasileiro se enquadra na hipótese da delegação, já que, como também sustentado nos trabalhos de Neves (2003), Diniz (2012), Sphor e Silva (2016) e Ranincheski e Castro (2016), há interesse dos parlamentares em algumas matérias externas e há estruturas burocrático-institucionais, como um corpo de assessores e técnicos com conhecimento específico, que reflete no próprio funcionamento das casas, as quais realizam audiências sobre temas externos, requerem informações ao Executivo, entre outras iniciativas. Restava saber, então, se o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo provocava ou não alterações na condução e na elaboração da política externa. Neste ponto, é importante mencionar que a preocupação com os impactos da relação institucional para a política externa não é exclusiva deste trabalho. Diniz (2012), por exemplo, dedica-se ao estudo da política externa enquanto política pública, enfatizando os aspectos domésticos para os resultados exteriores. Em sua conclusão, a autora afirma:

A presença de maioria parlamentar no Congresso e de poder de agenda do Executivo são fatores importantes para explicar o sucesso do poder Executivo em termos de resultados legislativos (Döring, 1995; Figueiredo e Limongi, 1999). Não há razões para se acreditar que, em relação às questões externas, isso fosse diferente. A aprovação da grande maioria dos atos internacionais submetidos à deliberação dos parlamentares pode ser explicada também por esses aspectos (DINIZ, 2012, p. 184).

Contudo, os resultados desta monografia não sustentam essa afirmação, sobretudo no que diz respeito a maioria parlamentar – não validando, portanto, a terceira hipótese do trabalho. Há razões para acreditar que a maioria não constitui um fator importante para explicar os resultados das matérias de PEX no Congresso. Caso fosse, era de se esperar que a minoria parlamentar e que um conflito institucional afetaria consideravelmente os resultados exteriores, o que não pode ser sustentado a partir dos dados coletados. Dessa forma, é possível que a maior participação do Poder Legislativo, de modo a alterar as decisões externas, figure não em momentos de conflito institucional, mas sim em

momentos nos quais o Congresso tenha discordâncias específicas a respeito da condução externa. Tal possibilidade pode ser investigada em outros estudos da área.

A avaliação das implicações da degradação entre os poderes deu-se a partir da análise dos anos do governo de Dilma Rousseff, pois tal recorte temporal permitiu avaliar diferentes graus de relação institucional frente aos mesmos objetivos, princípios e estratégias internacionais do país. Faz-se nota, portanto, que as generalizações acerca dos impactos exteriores da degradação institucional terão melhor sustentação quando novos estudos considerarem outros tempos-históricos e um banco de dados mais amplo para a análise.

Viu-se que o primeiro mandato da Presidente, embora sustentado por uma coalizão intrinsecamente instável, não é caracterizado por uma relação de conflito com o legislativo, sendo que as principais agendas do Executivo para o país foram aprovadas. Ainda no último ano do primeiro mandato, vê-se o início da crise política, nos moldes do “hemograma” proposto por Celina (2017), bem como o maior desgaste institucional entre os poderes.

É no seu segundo mandato, porém, que predomina a relação de conflito entre os poderes, com a redução quantitativa de cadeiras da coalizão e dificuldades para a implementação da agenda do Executivo, havendo, inclusive, articulações para a imposição de agendas opostas aos interesses do governo. Chegou-se ao ponto de configurar uma crise presidencial, nos termos de Perez-Liñan (2007, p.44), definido como a situação em que um poder investe contra o outro no sentido de dissolvê-lo. Isso ocorreu ainda em 2015, quando o Poder Legislativo articulou o processo de impeachment, consumado no ano de 2016 – embora com questionáveis bases legais.

Frente a esse quadro institucional, a alteração sobre as definições e as ações externas poderiam ser consequência de uma mudança no comportamento do Legislativo – que poderia utilizar suas prerrogativas nos anos de conflito – ou mesmo do Executivo, que poderia modificar sua postura e as suas ações, a fim de evitar a tramitação legislativa. Desse modo, elencaram-se duas variáveis para a possível alteração da postura e da ação do Executivo – os Acordos Executivos firmados pelo governo e os acordos/tratados/atos internacionais enviados ao Congresso – e três variáveis para a possível alteração do comportamento legislativo – a utilização do poder de veto, a utilização do poder de agenda e os projetos parlamentares.

As variáveis analisadas não indicam as alterações esperadas caso o período de conflito entre os poderes influísse no processo decisório ou elaborativo. A exceção consiste no veto do Senado ao nome de Guilherme para representante permanente do Brasil na OEA, o que não é usual, e foi resultado da degradação das relações entre os poderes. Reitera-se, conquanto, que este foi apenas um caso, não sendo possível identificar alterações sistemáticas no comportamento dos poderes. Mesmo as insuficiências da política externa de Dilma Rousseff e o declínio do modelo de inserção brasileiro são constatados desde o seu primeiro mandato, conforme analisam Cervo e Lessa (2014), não sendo possível atribuir relação direta e causal ao problema de relações com o Congresso, pois o conflito entre os poderes não foi a marca do primeiro governo.

Por fim, é preciso mencionar que o subcampo de APE, e em especial a investigação das influências institucionais no processo decisório, possui muitas possibilidades de estudo no Brasil. Nesse sentido, esta monografia procurou suscitar alguns debates, bem como apresentar dados que possibilitem novas reflexões e novos trabalhos. Nessa perspectiva, pode-se investigar, em trabalhos futuros, os motivos das reduzidas iniciativas exteriores do Executivo e das poucas atividades parlamentares sobre os temas externos em 2014, ano notadamente atípico. Ademais, os motivos da inalteração do comportamento do Legislativo nos anos do conflito constituem um campo fértil para novos trabalhos. Como já exposto, é possível que a maior participação e o maior rigor do Poder Legislativo figurem não em momentos de conflito institucional, mas sim naqueles em que o Congresso tenha discordância específica a respeito da condução externa. Contudo, outras hipóteses que considerem o interesse partidário sobre os temas externos também podem contribuir com os debates do subcampo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 05-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALCANTRA, Lúcio. Os parlamentos e as Relações Internacionais. **Rev.Bras.Polít.Int.** Brasília, v.44, n.1, p.13-21, jun. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292001000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 abr. 2019.

Agência Senado (Ed.). **Os avanços e as crises do primeiro mandato de Dilma Rousseff**. 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/os-avancos-e-as-criSES-do-primeiro-mandato-de-dilma-rousseff>>. Acesso em: 27 out. 2019.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2006.

ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown And Company, 1971.

AMORIM, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013. 168 p.

ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. In **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro. v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.

BARBOSA, Salomão Almeida. As Relações Internacionais na Constituição da Argentina. **Jurídica**, Brasília, v. 7, n. 74, p.1-14, ago. 2005.

BOITO JR., Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Revista Lumen**, São Paulo, v. 2, n. 3, p.12-22, jan. 2017.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BORGES, Iara Farias. Senado rejeita indicação de Guilherme Patriota para a OEA. **Rádio Senado**, Brasília, 19 de maio de 2015. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/regInterno.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados 54ª Legislatura (2011 a 2015)**: Sessão Legislativa 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados 54ª Legislatura (2011 a 2015)**: Sessão Legislativa 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados 54ª Legislatura (2011 a 2015)**: Sessão Legislativa 2013. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados: 55ª Legislatura Sessão Legislativa 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados: 55ª Legislatura Sessão Legislativa 2015**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados: 55ª Legislatura Sessão Legislativa 2016a**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em 01 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Concórdia. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em 05 nov. 2019.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Discurso de posse de Dilma Rousseff no Congresso Nacional** 01 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>> Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. Presidente (2011-2016: Dilma Vana Rousseff). **Discurso de posse de Dilma Rousseff no Congresso Nacional** 01 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>> Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Projeto de Resolução do Senado nº 3, de 2014. Brasília, 2014c.

_____. Projeto de Resolução do Senado nº 48, de 2016. Brasília, 2016c.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Referente aos trabalhos da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Brasília, 2011b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Referente aos trabalhos da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Brasília, 2012b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Referente aos trabalhos da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Brasília, 2013b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Referente aos trabalhos da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Brasília, 2014b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Referente aos trabalhos da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília, 2015b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Acesso em 01 nov. 2019.

_____. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Referente aos trabalhos da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília, 2016c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Acesso em 01 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 21, n. 1, p.3-23, abr. 1991.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Ed.). **Handbook of International Relations**. Londres: Sage, 2013. p. 298-326.

CARR, Edward Hallett. **The Twenty Years' Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations**. London: The Macmillan Press Ltda, 1946

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: Funag, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Unb, 2015. p. 487-524.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dec. 2014.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CINTRA, Antônio O.; LACOMBE, Marcelo B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Unesp, 2015. p. 249-283.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p.111-150, jun-jul. 2014.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Unesp, 2015. p. 173-184.

COUTO, Leandro Freitas. Política Externa Brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, 2010.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-366, 2005

DINIZ Simone. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 27, p. 169-184, 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle democrático no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 75-92, out. 2010.

DOYLE, Michael W. Liberalism and foreign policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Reino Unido: Oxford University Press, 2016. p. 54-79.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Ensino e a Pesquisa sobre Política Externa no Campo das Relações Internacionais do Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p.99-133, jul. 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Usp, 1995.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Unesp, 2015. p. 249-283.

FLEMES, Daniel; SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int**, Brasília, v. 57, n. 2, p.214-232, jan. 2014.

FUCCILLE, Alexandre; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, Colômbia, v. 92, n. 1, p.43-72, 2017.

GOLDSTEIN, A. La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. **Análisis Político**, Bogotá, v. 29, n. 88, p.90-104, set. 2016.

GONTIJO, Elaine da Silva. **O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a Relação Executivo x Legislativo no Brasil**. 2017. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

HERMANN, Margaret G; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, pp. 361-387, dez. 1989.

HUDSON, Valerie M.. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Malden, v. 1, n. 1, p.1-30, jan, 2005.

_____. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield, 2014.

_____. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Reino Unido: Oxford University Press, 2016. p. 13-35.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S.. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, Oxford, v. 39, n. 2, p.209-238, out. 1995

ISER, Guilherme de Cruzeiro. **Os Entes Subnacionais nas Relações Internacionais: O fenômeno da Paradiplomacia**. 2013. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**. v. 52, p. 121-114, 2001.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Tratado, governo e congresso: a referenda de tratados e a possibilidade de sua alteração legislativa no direito público brasileiro. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 46, n. 181, p.195-206, jan. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194902>>. Acesso em: 14 out. 2019.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Informação Legislativa, Brasília**, v. 41, n. 163, p.363-388, jul. 2001.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993

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

MENDES, Gabriel Gutierrez. O Impeachment de Dilma Rousseff e a Instabilidade Política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 253-278, 2018.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013

MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, Toronto, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MOTA, Leonardo de Araujo e; MORAES, André Monteiro. O Ajuste Fiscal e a Crise do Novo Desenvolvimentismo no Segundo Mandato de Dilma Rousseff. **Café Com Sociologia**, Maceió, v. 6, n. 2, p.354-374, maio 2017.

NEVES, João Augusto de Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA, **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p.103-138, 2003.

PINHEIRO, Flávio Leão. 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**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 89-139, Apr. 2008.

PEREIRA, Celina. **Medindo a Governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma.** 2017. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PÉREZ-LIÑAN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política.** v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RANINCHESKI, Sonia; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. A Cultura Reativa do Legislativo Brasileiro e as Relações Externas do Brasil. In: GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **Comportamento e Instituições Políticas.** Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 184-214.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar.** São Paulo: Saraiva, 2008.

SAIBA o que são as ‘pautas-bomba’ nas mãos do Congresso contra o governo. Folha de S. Paulo. São Paulo, 5 de ago. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contra-o-governo.shtml>>. Acesso em 28 out. 2019.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.,** Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais,** Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SENNES, Ricardo. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** 2008. 360 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Cap. 2.

SINGER, A. **O Lulismo em Crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** São Paulo: Companhia das Letras, 2018

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Time. Introduction. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Time. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Reino Unido: Oxford University Press, 2016. p. 1-13.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H.w.; SPAIN, Burton. **Foreign Policy Decision-Making**. Nova Iorque: Palgrave, 2002.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 1, n. 50, jun. 2016.

SPROUT, Margaret; SPROUT, Harold. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017. 350 p.

VELASCO JUNIOR, Paulo Afonso. **O MERCOSUL Social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional**. 2013, p. 101-114. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, jul/dez, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraham Hill, 1979.

WOHLFORTH, William C. Realism and foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Time. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Reino Unido: Oxford University Press, 2016. p. 35-54.