

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Cleiton Luis Dornelas Pereira

A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel (Trabalho de Conclusão de Curso).
Orientador: Prof. Dra. Marta Mendes da Rocha.

Juiz de Fora
2017

DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **CLEITON LUIS DORNELAS PEREIRA**, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201572009A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**, desenvolvido durante o período de 20 DE FEVEREIRO DE 2017 a 10 DE JULHO DE 2017 sob a orientação de MARTA MENDES DA ROCHA, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, ____ de _____ de _____.

Cleiton Luis Dornelas Pereira

Marcar abaixo, caso se aplique:

Solicito aguardar o período de () 1 ano, ou () 6 meses, a partir da data da entrega deste TCC, antes de publicar este TCC.

OBSERVAÇÃO: esta declaração deve ser preenchida, impressa e **assinada** pelo aluno autor do TCC e inserido após a capa da versão final impressa do TCC a ser entregue na Coordenação do Bacharelado Interdisciplinar de Ciências Humanas.

A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Cleiton Luis Dornelas Pereira¹

RESUMO

Há um amplo debate entre os estudiosos que analisam a participação do Legislativo na formulação da política externa brasileira. A questão principal levantada por eles é quanto à participação dos legisladores no processo de elaboração de política além fronteiras, visto que a Constituição de 1988 atribui ao Congresso Nacional competência *ex post*, ou seja, cabe-lhe o papel de, sobretudo, dar parecer *in totum* nos assuntos além-fronteiras. Compreendendo a política externa como uma política pública de interesse nacional, o grande debate, seja no campo da Ciência Política ou de Relações Internacionais, é se o papel concedido ao Congresso Nacional corresponde à realidade de um país que se redemocratizou ao mesmo tempo em que intensificou suas relações com o mundo. Este trabalho buscou identificar, por meio de uma revisão bibliográfica, o papel que é atribuído ao Congresso Nacional e sua capacidade de influenciar e participar do processo de formulação da política externa, *ex ante* e *ex post*, visto que a maior parte da literatura considera esta participação pouco significativa. Este artigo não pretende explorar todo arcabouço constitucional que envolve o processo de celebração de um tratado e seu trâmite nas duas Casas Legislativas, mas encontrar, nos arranjos institucionais e na relação com outros atores, possibilidade de maior atuação dos parlamentares na elaboração da política externa, tornando-a, conseqüentemente, mais democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira. Poder Legislativo. Poder Executivo.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, a condução da política externa brasileira, doravante PEB, esteve concentrada nas mãos do Poder Executivo, sendo pensada de cima para baixo. Ao Poder Legislativo é atribuída apenas apreciação *ex-post*, ou seja, após as negociações já terem acontecido no âmbito do Executivo, cabendo ao parlamento, aceitação ou não, *in totum*, dos acordos internacionais, sem a possibilidade de maior influência no processo como um todo. Ademais, a preponderância do Executivo na PEB era, historicamente, alimentada por um corpo diplomático altamente capacitado e insulado, dificultando, ainda mais, a possibilidade de inserção dos representantes do Congresso Nacional nas ações externas.

Entretanto, a redemocratização do Brasil, a partir de 1985, insere novos paradigmas na condução das relações exteriores, demandando maior protagonismo do país em assuntos multilaterais e discussões em fóruns mundiais. Além do mais, a abertura da economia e a busca de estreitamento das relações com os vizinhos do Sul põem a luz a importância da PEB, que passa a ter impactos diretos e visíveis na sociedade, por meio da emergência de novos atores com capacidade de influenciar os rumos das políticas além-fronteiras, como as empresas transnacionais, a mídia, ONGs e a própria sociedade civil.

A preocupação com a democratização das instituições do Estado foi cunhada na Constituição de 1988, cujo princípio fundamental é a soberania popular. Contudo, para alguns estudiosos, a Carta Magna, pouco avançou no sentido de dar às Casas do Legislativo poder de decisão e participação na PEB. Para esta vertente de estudiosos, a política externa continua concentrada nas mãos do Poder Executivo, permanecendo, portanto, pouco democrática. (Lima, 2000; Lima; Santos, 2001; Belém Lopes, 2012; Neves 2003; Figueira, 2011; Baena Soares, 2005; Oliveira, 2003; Ferreira, 2005)

Ademais, a política externa seria vista pelos parlamentares como um tema pouco atrativo, que não contribui para angariar votos, fazendo parte da denominada *high politics*, devendo, portanto, permanecer nas mãos dos especialistas no assunto e insulada nos muros do Itamaraty. O resultado seria o pouco debate acerca da temática nas eleições, por parte de ambos os poderes, Executivo e Legislativo descolando, assim, os eleitores dos temas da agenda internacional. (Oliveira, 2003; Pinheiro, 2003)

¹ Graduando em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: cleiton.ornelas@hotmail.com. Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Orientadora: Prof. Dra. Marta Mendes da Rocha.

Uma segunda vertente de estudiosos considera que existem meios suficientes para a participação dos Legisladores nas decisões de política externa, mesmo diante do arranjo institucional consolidado pela CF de 1988. Estes estudiosos demonstram que há mecanismos, nesta mesma Carta que permitem, caso desejem, maior participação dos parlamentares nos assuntos da PEB. (Anastasia; Mendonça; Almeida 2012; César, 2002; Neves 2003)

Destarte, percebe-se que há uma controvérsia entre os estudiosos do assunto que tem a ver com: se os parlamentares exercem influência; quanta influência exercem e sob quais condições; e se deveriam exercer mais influência. Este trabalho parte da análise das prerrogativas, competências, responsabilidades e recursos que o arranjo institucional atribui aos parlamentares e o impacto na celebração de acordos que afetam, direta ou indiretamente, os brasileiros. Há, portanto, duas discussões centrais neste trabalho: uma mais analítica, sobre o que ocorre e como ocorre, e outra mais normativa sobre o que é desejável que ocorra.

Na primeira seção trataremos do papel do Executivo na condução da política externa, considerando-o personagem tradicionalmente dotado de importância histórica na PEB. Na sequência, analisaremos a questão do Itamaraty e seu suposto insulamento burocrático e os avanços introduzidos a partir da renovação das credenciais democráticas do Brasil. Na terceira seção analisaremos o papel dos parlamentares, representantes do povo, na condução da PEB e os mecanismos institucionais dos quais dispõem, a partir da Carta de 1988.

Para isso, adotaremos, neste trabalho, método exploratório, por meio de uma revisão bibliográfica, ancorada nos trabalhos pioneiros sobre o assunto de Maria Regina Soares de Lima (1999), que articula a temática da democracia com a política externa e na mais recente publicação de Belém Lopes (2012) sobre o mesmo tema. Na obra de Ariane Roder Figueira (2011), Introdução à Análise de Política Externa, cujo foco principal é a análise do processo que antecede as tomadas de decisão. O trabalho de Anastasia; Mendonça e Almeida (2012) que apresenta os mecanismos institucionais que permitem maior permeabilidade do Poder Legislativo nas tomadas de decisão da PEB e, o recente trabalho quantitativo de Silva e Spohr (2016), que demonstra a delegação de competência do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Ademais, utilizaremos artigos e ensaios de diversos outros autores, além de consultar sites e documentos oficiais do governo pertinentes a este trabalho.

2.A TRADICIONAL PREVALÊNCIA DO EXECUTIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A predominância do Poder Executivo na condução da política externa não é exclusividade do caso brasileiro. Essa característica é explicada por Lima (1999), que recorre à corrente realista das Relações Internacionais. Segundo a autora, o realismo promoveu uma especificidade nos assuntos concernentes a atuação do Estado no além-fronteiras, seccionando a política externa da Ciência Política e do Direito Internacional. Isto se deu, a partir do reconhecimento do sistema internacional como anárquico e dos Estados enquanto únicos atores racionais do sistema internacional. Esta corrente teórica, fortemente influenciada pelas ideias de Maquiavel, coloca o estadista virtuoso, enquanto agente capaz de conduzir a política internacional, buscando maximizar o poder de sua nação, e, sobretudo, garantindo sua segurança em um cenário de anarquia.

Na década de 1970, o paradigma realista das Relações Internacionais começa a ser contestado, especialmente a partir da obra de Putnam (1988), que considerou, por meio da “teoria dos jogos de dois níveis”, a diplomacia e a política doméstica como níveis complementares no processo de negociação. Contudo, Lima (1999) ressalta a predominância da corrente realista, sobretudo no caráter *high politics* que é conferido à política externa, conduzida pelos estadistas, supostamente, dotados de racionalidade, enquanto a opinião pública seria movida pelo imediatismo e pelo emocionalismo. Para a referida autora, essa percepção foi mantida mesmo após a redemocratização no Brasil e em diversos países da América Latina, contribuindo para afastar o cidadão comum dos assuntos concernentes à PEB.

A tese realista influenciou a ideia de que democracia e política externa não poderiam ser combinadas. De fato, mesmo antes destes argumentos, Tocqueville (2005) via dificuldades em combinar política externa com democracia, considerando esta incapaz de lidar com as grandes negociações e seus resultados de longo prazo. Esta visão preconceituosa de Tocqueville e outros liberais, que associava governo popular ao imediatismo e ao irracional, foi reproduzida no discurso dos teóricos realistas quanto à condução de assuntos da agenda internacional, com grande foco para temas de segurança externa, maximização de poder e manutenção de *status quo*.

Esta associação, política externa-segurança, que prevalece, até a *détente*, começa a ser relativizada pelas mudanças de paradigmas das Ciências Sociais e, conseqüentemente, nas Relações Internacionais. Neste

sentido, a obra de Joseph Nye e Robert Keohane, de 1977, *Power and interdependence: world politics in transitions*, é um marco conceitual, no sentido de interpretar a nova configuração mundial, sublinhando a insuficiência do paradigma realista, criticando a separação entre política externa e interna e a centralidade do Estado em suas análises. A proposta dos autores é a de que o novo sistema internacional cria uma “interdependência complexa” entre os Estados, sendo as ações internas capazes de gerar efeitos na esfera internacional.

2.1 O Executivo, os arranjos constitucionais e a política externa

A Constituição democrática de 1988 inaugurou um arranjo institucional que afirmou o protagonismo do Executivo no processo de tomada de decisão em assuntos de política internacional. Um estudo acerca das competências na condução de política externa, comparando as Constituições de 1967 e 1988, conduzido por Ratton Sanchez, Michelle et al (2006), revelou que, tradicionalmente, as decisões da PEB estiveram nas mãos do Executivo. O estudo mostra que houve pouca alteração da competência do Legislativo do período autoritário para o período democrático. Na comparação entre as duas Constituições, os autores destacaram que a posição do Legislativo de co-decisão, com função *ex-post* no processo de execução da PEB, permaneceu. Os autores reconhecem que houve avanços que possibilitaram maior inserção do Legislativo na agenda externa pós-1988, tais como, as PECs e outros mecanismos que permitem aos parlamentares maior interferência no processo. Entretanto, admitem que, todavia, a participação parlamentar é tímida.

Os estudos de Limongi e Figueiredo (1994) apontaram que a Constituição de 1988 e a proposta do sistema de “pesos e contrapesos”, como meio de equilíbrio entre os Poderes em sistemas presidencialistas, na prática, garantiram ao Poder Executivo, também em outros países da América Latina, o controle sobre políticas e instituições. Para eles, este controle desequilibra o sistema clássico presidencialista de “*checks and balances*”, gerando deficiências na *accountability*. O artigo 84 da CF/1988 atribui como competência ao Presidente da República:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX – celebrar a paz, autorizado ou com referendo do Congresso Nacional; XXII – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Pareceres (2002 apud Fares 2005) identifica seis passos no desenrolar da tramitação de tratados internacionais: negociação, assinatura, remessa, aprovação, ratificação e promulgação. Dessas seis etapas, apenas a aprovação seria competência das duas Casas, cabendo todo o processo de assinatura e remessa ao Poder Executivo, responsável pela celebração de tratados, convenções e atos internacionais. Este papel *ex-post* do Congresso Nacional será relativizado mais adiante neste trabalho.

Outro elemento que reforça a concentração da PEB nas mãos do Poder Executivo é a diplomacia presidencial que se dará, especialmente, no contexto da negociação. Figueira (2011) compila dados de viagens presidenciais ao exterior e destaca que, após a redemocratização, nota-se um crescimento da participação presidencial em assuntos de política externa, mesmo diante da possibilidade de delegar funções ao Ministro das Relações Exteriores. Aqui, cabe ressaltar, também, o duplo papel dado ao Chefe do Executivo em regimes presidencialistas que acumula as funções de chefe de governo e de Estado, fato que evidencia ainda mais sua predominância nos assuntos externos.

Outro ponto que merece destaque e influi diretamente em nossa temática são os denominados “Acordos Executivos”, que possuem vigência imediata e não necessitam da aprovação do Congresso.

Os ajustes complementares, quando não modificam o texto do ato internacional a que se referem e têm como objetivo implementar instrumento já devidamente referendado, dispensam sua apresentação ao Congresso Nacional. Inserem-se tais ajustes no contexto dos chamados ‘acordos em forma simplificada’ ou ‘acordos executivos, que não exigem referendado’ do Poder Legislativo, segundo a praxe diplomática estabelecida desde a

Constituição belga de 1831, praxe esta difundida pelos Estados Unidos da América e incorporada à doutrina e à prática internacional de grande número nos Estados Unidos, inclusive no Brasil, em benefício da própria operatividade de implementação do ato que lhe deu origem” (in Cachapuz de Medeiros CJ/MRE 25, 2000, p.7).

Estes dispositivos, segundo levantamentos de Figueira (2011), foram usados com frequência significativa pela diplomacia brasileira, representando a maior parte dos tratados assinados pelo Brasil, 78% dos acordos bilaterais no período de 1988 a 2007. Nota-se, portanto, que a Constituição de 1988 privilegia o encaminhamento da política externa pelas mãos do Executivo, sobretudo, o processo de negociação. No próximo capítulo, analisaremos o papel do Itamaraty e seu suposto insulamento na condução da PEB.

3. O LUGAR DO ITAMARATY NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

3.1 A questão do insulamento burocrático

A temática burocrática ocupou grande espaço na produção científica de Max Weber no início do século passado. Ciente das complexidades que o século XX traria, Weber se debruçou na ideia de autoridade legal que seria a resposta do Estado diante da complexidade da sociedade. Sua preocupação era o desenvolvimento de uma burocracia que seria capaz de governar, se legitimando e se sobrepondo à própria democracia. Figueira (2011) parte da ideia de que o prelúdio de Max Weber se efetivou ao longo do século, sobretudo devido à modernização dos aparelhos do Estado e a racionalidade que ele adquiriu ao longo dos anos. Para ela (2011), a fim de evitar patriarcalismo e nepotismo, separou-se política de administração, cabendo ao segundo a responsabilidade de implementar e direcionar a primeira, sem perder de vista os interesses dos eleitores. Contudo, o que se percebe é que, as mudanças ocorridas nas sociedades, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial, favoreceram um descolamento das instituições públicas de seus representados. Nunes (1997), assim define insulamento burocrático:

O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p. 34).

Campos (1978 apud Belém Lopes, 2013), ao olhar para o caso da PEB, aponta no sistema republicano brasileiro tendência de dividir o “*sistema político-econômico, ficando, aos poucos, o Ministério das Relações Exteriores como órgão isolado*” (CAMPOS, 1978, p.iii apud BELÉM LOPES, 2013, p. 167). Este isolamento, talvez possa ser explicado pelo caráter desenvolvimentista adotado, principalmente, pelo Poder Executivo que, desde a década de 1930, se serviu da PEB para angariar recursos externos, com discurso do desenvolvimentismo da economia interna.

Lima (1999) também destaca a burocratização do Itamaraty e sua “relativa” autonomia na condução da PEB, além de manutenção de significativa continuidade das práticas adotadas, indicando poucas rupturas no serviço diplomático (LIMA, 1999, p. 289). Mas, para ela, a burocracia *per se*, não é suficiente para o resultado da desvinculação entre o plano internacional e o doméstico, devendo ser considerado, também, as questões colocadas na agenda, que reforçaram a predominância do Ministério das Relações Exteriores.

O regimento interno do Itamaraty, por sua vez, destaca a sua natureza junto ao Poder Executivo:

Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais (Itamaraty, 2008).

Para Figueira (2011), a gênese do insulamento do Itamaraty está na fusão da Secretaria de Estado, Corpo Diplomático e Corpo Consular, feita por Mello Franco (1930-1933). Para ela, neste momento difere-se a burocracia do Itamaraty das demais burocracias. Outro marco mencionado pela autora é a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, uma academia diplomática capaz de produzir coesão entre o corpo diplomático. Este arranjo burocrático, junto à *expertise* adquirida pelos profissionais na academia, colaborou para que a instituição se insulasse ainda mais.

3.2 Expertise, desinsulamento e demandas dos novos atores

Figueira (2011) admite que a capacitação técnica, por vezes, torna os governantes reféns do conhecimento especializado da burocracia. Herculano (2016) sublinha a disparidade de conhecimento do Itamaraty e do Congresso nos assuntos de PEB. Pinheiro (2003 apud Figueira, 2011, p.49), a partir de um estudo histórico, ressaltou alto grau de profissionalismo do Itamaraty e a coesão do corpo diplomático, adquirida ao longo da história. Porém, considera avanços no desinsulamento e na representatividade da instituição.

Neste ponto, é importante retomar os questionamentos que orientam este trabalho. Diante da disparidade de conhecimento, apresentada entre os membros do parlamento e os burocratas do Itamaraty, qual o verdadeiro espaço e a relevância dos legisladores na elaboração da PEB? Martin (2000) aponta maior credibilidade ao país quanto aos compromissos assumidos no exterior. Outro aspecto considerado pelo autor é quanto à expectativa do Poder Executivo que, necessariamente, deve levar em conta a opinião dos parlamentares ao negociar acordos internacionais, visto que, ao contrário, não logram aprovação e implementação interna. Esta última situação deixaria o país em uma situação de embaraço diante da comunidade internacional. Martin (2000) denomina esta prática de “mecanismo de reação antecipada”, cujo posicionamento do Executivo é de buscar previsão do posicionamento dos legisladores, quando negociando acordos internacionais. Esta maior credibilidade, também pode ser aplicada no plano doméstico e na opinião pública. O aumento do debate sobre a agenda internacional aproxima a população do tema, tornando-o mais democrático.

Neste sentido, existem dispositivos no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, responsáveis por mediar o Itamaraty e as Casas legislativas, neste caso, as Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado. A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) tem seu funcionamento estabelecido no regimento interno do MRE, Seção IV art. 15:

Compete à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA): I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Cabe à AFEPA, portanto, aumentar o diálogo entre o Executivo, o Itamaraty e o Congresso Nacional, sendo um instrumento democrático importante para diminuir as assimetrias entre os poderes quanto à temática. Porém, não encontramos dados do acionamento deste dispositivo que possam indicar interação entre as Casas e o Ministério das Relações Exteriores.

Há autores que consideram que o caráter insular do Itamaraty vem diminuindo, especialmente após a década de 1990, momento em que surgem novas demandas na sociedade civil que pressionam a instituição. Faria (2008) é um desses autores que reconhece que o caráter insular do Itamaraty vem sendo desconstruído a partir da década de 1990.

Em resposta a esses desafios, por iniciativa própria ou constringido por uma diversidade de atores e circunstâncias extracorporativas, o MRE tem, nos últimos anos, em paralelo ao adensamento de sua atuação internacional, multiplicado os seus esforços de coordenação intragovernamental, de articulação intergovernamental, no plano federativo, e de busca de cooperação intersetorial, ou seja, com os agentes do mercado e da sociedade civil (DE FARIA, 2012, p. 321).

De Faria (2012) destaca a criação de ferramentas nas redes sociais a fim de aproximar a sociedade civil da PEB, tais como páginas na *internet* com atualizações constantes. Belém Lopes (2012) sublinha a política de cotas para afro-descendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, ferramentas que pretendem democratizar o corpo diplomático e que surgem somente a partir da década de 1990. Figueira (2011) menciona os escritórios de representação do Itamaraty em diversas regiões brasileiras, cujas finalidades são “coordenar, apoiar e encaminhar as demandas das localidades ao âmbito federal e ministerial” (FIGUEIRA, 2011, p. 144).

Outro conceito recente, evocado pelo Itamaraty, é o de “diplomacia pública”, que busca dar maior abertura do Ministério e da PEB para a sociedade brasileira. “*Concebida como política pública, a política externa deve, por um lado, atender aos anseios da população e visar ao interesse nacional; por outro, a política externa*

também deve ser inclusiva, democrática e participativa.” (Itamaraty, 2017). Oliveira (2005) destaca que este posicionamento do Itamaraty é novidade, visto que a sociedade civil, com breves exceções, esteve de fora do processo.

A concepção de diplomacia pública proposta pelo Itamaraty se faz, sobretudo, mediante mídias digitais:

“(…) a atuação do Itamaraty nas mídias digitais têm reforçado os esforços de diplomacia pública no Brasil, tanto para a prestação de contas à sociedade quanto para a recepção de comentários, sugestões e críticas que contribuem para a formulação de políticas públicas atentas à evolução dos anseios nacionais.” (ITAMARATY, 2017)

Segundo os próprios dados do Ministério das Relações Exteriores,

“A participação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil nas mídias digitais é reconhecida como uma das mais atuantes no mundo. A página do Itamaraty no *Facebook* já tem mais de 100 mil “curtidas”, e as contas no *Twitter* – em português, inglês e espanhol – somam mais de 125 mil seguidores. Além disso, o canal no *YouTube* já recebeu mais de 1,2 milhão de visualizações, a conta no *Flickr* conta com mais de 5,5 mil fotos, os áudios disponibilizados no *SoundCloud* do Itamaraty foram ouvidos mais de 5 mil vezes e o Blog do Itamaraty já teve mais de 100 mil acessos. De acordo com estudo do *Twiplomacia/Twiplomacy*, as contas do Itamaraty no *Twitter* estão entre as quatro mais bem conectadas na América Latina (a conta em português ocupa o segundo lugar, e a conta em inglês, criada em 2014, ocupa o quarto lugar). Em 2015, foi também criada a conta do Itamaraty no *Twitter* em Espanhol.” (ITAMARATY, 2017)

Uma política externa mais democrática pressupõe uma abertura de canais de comunicação entre sociedade e instituições. Entretanto, não há dados de uma abertura de diálogo, de fato e, sobretudo, se há uma mudança de postura da instituição a partir da recepção de comentários, sugestões e críticas. Esta nova postura do Itamaraty indica avanços. Segundo o Ministério, a partir da Lei de Acesso à Informação, pouco mais de 1% da produção documental é secreta ou ultrassecreta.² Maior democratização da política externa requer uma mudança na condução da própria. Para isso, faz-se necessário um maior envolvimento entre o Itamaraty e os diversos setores da sociedade civil, para que a ideia histórica de insulamento se dilua e a política externa se torne pauta de debate da sociedade.

4. O PAPEL DO LEGISLATIVO NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS ALÉM-FRONTEIRAS

Resta-nos, agora, analisar o papel que cabe ao Poder Legislativo no processo de implementação da PEB e o diálogo que ele estabelece, por meio dos arranjos constitucionais, com os demais atores e poderes estatais.

Conforme visto até o momento, a maior parte do processo de constituição da PEB está inserida em um arranjo constitucional que privilegia, sobretudo, o Poder Executivo. Porém, nosso objetivo passa a ser a análise dos mecanismos institucionais que permitam ao Congresso Nacional maior participação na agenda externa, aproximando-se assim, dos seus representados e, conseqüentemente, tornando os assuntos além-fronteiras mais responsivos e democráticos. Para isso, é mister a análise do diálogo de diversos autores que tratam da temática e buscam compreender a atuação do Legislativo na PEB.

Começando por uma perspectiva histórica, Cervo & Bueno (2010), na obra, “*História da Política Exterior do Brasil*”, traz a luz discursos de alguns parlamentares nos primeiros anos da República, destacando lugar de pouco prestígio que o Ministério das Relações Exteriores gozava dentro das Casas. Segundo os autores, o Ministério contava com baixo orçamento. Ademais, a primeira atitude dos parlamentares republicanos foi defender o fim de delegações em vários países, com o discurso de corte de despesas.

Regina da Cunha Rocha (2009), em seu amplo estudo sobre “*Parlamento e Política Exterior na República (1889-1930): da sombra à luz, uma história política*”, esclarece a posição do Legislativo na então denominada República Velha:

²Dados retirados do site oficial do Itamaraty. BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Diplomacia Pública**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-publica>> último acesso em: 18 jun. 2017.

“Além disso, o próprio Legislativo não chamava a atenção para si por estar quase sempre em consonância com a política decidida pelo Executivo – seja porque o Executivo precisasse agir de forma imediata, em determinadas questões, seja porque tenha mais informações sobre o cenário internacional, ou ainda, os poderes tenham funções institucionais distintas, o que, de qualquer forma, não são justificativas plausíveis para dizer que não houve participação do Legislativo ou que mostrou apatia quanto a temas de política externa. Não é demais repetir que se o Executivo fazia avançar sua política externa, é porque tal política tinha o apoio da oligarquia do café que compunha o Congresso Nacional” (ROCHA, 2009, p. 19).

Lima e Santos (2001) atribuem a gênese dessa dicotomia ao processo de interesse comum do Executivo e do Legislativo, que buscavam, concomitantemente, o desenvolvimento por meio do capital externo, sobretudo, na segunda metade do século XX. Para eles (2001), esse momento foi marcado pela ausência total da participação do Legislativo nas decisões externas, em prol do Executivo.

O estudo de Lima (1999) é marcado pelos grandes debates que ocorreram diante dos novos acontecimentos, com o fim da Guerra Fria, e a instauração da agenda neoliberal em diversos países, sobretudo da América Latina. Por este motivo, sua análise do tema, em 1999, está fortemente ligada à política externa e a onda neoliberal da última década do século XX. O acirramento da interdependência entre os Estados e a ideia do fim das fronteiras foi ponto de partida para seu questionamento quanto à manutenção de poder pelo Executivo nos assuntos de PEB. Lima parte de dois argumentos, um no qual reconhece as especificidades da política externa, e o outro os arranjos constitucionais que privilegiam o Poder Executivo. Ambos partem do pressuposto de que há uma dificuldade em relacionar política externa e democracia. Na busca de compatibilidade entre política externa e democracia, sem aprofundar nas relações PEB/Legislativo, *strictu sensu*, a referida autora ressalta que os arranjos jurídicos da Constituição de 1988 são incompatíveis com as demandas de uma sociedade recém-democrática. Mas para ela, as mudanças trazidas pelo fim da Guerra Fria e pela abertura comercial, acarretaram em uma relativa perda de autonomia do Itamaraty.

Em outro estudo, Lima (2000 apud Figueira 2011, p. 46), ressalta que, o “Congresso brasileiro, dispõe de escassos instrumentos institucionais de influência decisória em matérias internacionais”, destacando ainda, o papel *ex-post*, que cabe ao Legislativo, ou seja, apenas aprovação ou veto no final do processo negociador. Para corroborar o argumento apresentado pela autora, artigo 49, da Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional:

Artigo 49: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 1988).

Ao Senado Federal cabe o papel de sabatar os chefes de missões diplomáticas permanentes, (art. 52, IV, da CF-1988), pedir informações e enviar mensagens ao Itamaraty expondo suas preferências.

Para Figueira (2011) há ambiguidades na Carta Magna que permitem interpretações que podem sobrepor à ação do Executivo nas decisões da PEB. Seus argumentos fundam-se quanto ao texto do art. 49, I, 1988, “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Entretanto, a autora reconhece que a delonga na análise de todos os acordos internacionais pelas duas Casas inviabilizaria muitas das ações externas rotineiras, desempenhadas pelo corpo diplomático. A dificuldade está na delimitação do que realmente apresenta “compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. (CF, 1988). Rezek (2000 apud Fares, 2005) argumenta que todo compromisso internacional impõe compromissos às partes, ainda que não pecuniários.

Apesar dos limites constitucionais expostos, Anastasia, Mendonça e Almeida (2002) defendem que os parlamentares detêm instrumentos que lhes permitem uma participação mais ativa nas decisões da PEB a partir da Carta Magna de 1988. Para Tsebelis (1990, apud Anastasia, Mendonça e Almeida 2002), a maioria dos estudiosos concentra suas análises no processo *ex post*, sem considerar a capacidade de interação entre os atores interessados em política externa.

Anastasia, Mendonça e Almeida (2002) recorrem aos artigos 49 e 84 da Constituição Federal de 1988, que tratam da competência do Legislativo e do Executivo na condução da PEB, para argumentar que “não há dispositivo algum no texto constitucional que reserve tal matéria à iniciativa exclusiva do Presidente”

(ANASTASIA, MENDONÇA E ALMEIDA, p. 629, 2002). Ou seja, para os autores, se confirmada a baixa participação do Congresso nos assuntos da PEB, não é apenas devido ao arranjo constitucional de 1988.

Herculano (2016) parte da seguinte pergunta: “*em havendo real influência do Congresso Nacional nos rumos internacionais do Brasil, seria coerente atribuir a origem à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal?*” (HERCULANO, 2016, p.3). A autora ressalta o “privilegio” dos legisladores brasileiros quanto às condições de interferir no processo de formulação e implementação da PEB, sublinhando, ainda, que a tramitação de tratados internacionais ocorre por meio de decreto, não podendo sofrer sanção ou veto do Executivo. Entretanto, apesar de destacar o importante papel das Comissões Parlamentares na PEB, a autora destaca que o poder de celebrar tratados fica nas mãos do Executivo, cabendo ao Legislativo, apenas papel *ex post*, mas se posiciona contrária à prevalência, entre os estudiosos, da ideia de apatia parlamentar diante de assuntos da agenda internacional.

Para corroborar este argumento, Herculano (2008) levantou os números de documentos protocolados na CREDN, um total de quase 10.000, sobre os mais variados temas de PEB. Audiências públicas e seminários somaram quase 200. Os números são somados ao perfil dos parlamentares das duas Casas que compuseram a Comissão no período. Os resultados demonstraram que cerca de 70% deles tinham concluído algum curso superior, além de contar com assessoria técnica especializada. Estes últimos dados se contrapõem à ideia de que os legisladores não dispõem de conhecimento técnico acerca de política externa. Finalmente, Herculano (2016) conclui seu trabalho corroborando a participação ativa dos Legisladores na PEB e rechaçando as correntes da Ciência Política e das Relações Internacionais que os colocam como meros expectadores.

Entretanto, Silva (2012 apud Silva e Spohr 2016), em estudo sobre os presidentes da CREDN no período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mostra que a presidência da Comissão esteve, sobretudo, com a oposição, fato que demonstra a pouca preocupação do Executivo sobre a aprovação dos tratados internacionais, evidenciando uma espécie de delegação do Legislativo ao Executivo sobre os assuntos externos. Mais adiante, pesquisas empíricas corroborarão sua ideia.

Figueiredo (2002 apud Figueira 2011) faz uma análise do processo de escolha dos parlamentares para a integração das comissões sob a ótica do neoinstitucionalismo, partindo da concepção de que os parlamentares tentarão participar das Comissões que lhes atribuem maior vantagem junto ao seu eleitorado local, visto que seu objetivo é sempre a reeleição.

Medeiros (2011 apud Anastasia, Mendonça e Almeida 2002) analisou o número de Propostas de Emendas Constitucionais, desde a promulgação da Constituição de 1988 até 2011, e concluiu que, das dezenove propostas do Legislativo para ampliação da participação das Casas na PEB, todas foram arquivadas. Este número evidencia a dificuldade de coordenar a ação dos legisladores para a aprovação da alteração constitucional.

Outros instrumentos jurídicos que podem ser utilizados pelos legisladores a fim de aumentar sua participação na PEB incluem: indicação (art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), que atribui a possibilidade de qualquer deputado apresentar indicação para sugerir ao Executivo ou outro Poder certa postura em política externa ou qualquer outra; requerimento de informação (Constituição Federal, em seu art. 50, § 2º e no art. 116 do RICD), estabelecendo a possibilidade da mesa de uma das casas requerer informações junto ao Ministro das Relações Exteriores; requerimento de convocação e convite (art. 50, caput, da Constituição Federal e art 24, inciso IV, art. 117, inciso II arts. 219 a 223 do RICD) em que a Câmara poderá convocar ministro de estado ou titulares subordinados à Presidência para comparecerem em Plenário ou em suas comissões; moção e votos de regozijo ou louvor (art. 117 do RICD); proposta de fiscalização e controle (arts. 49, X e 70 da CF art. 60 do RICD) que podem interferir na administração do Ministério das Relações Exteriores; grupo parlamentar internacional; audiência pública e seminários junto à sociedade civil (arts. 24, III e 255 do RICD); comissões especiais e comissões internas; CPIs; análise da dívida externa (artigo 52, inciso V) e denúncia de tratados internacionais.

Figueira (2011), diante de todos os arranjos constitucionais acima expostos e de vasta análise de literatura, ainda considera baixa a participação do Legislativo nos assuntos de política externa. Para ela, a sobreposição do Poder Executivo causou um desequilíbrio entre os poderes, resultando em uma “baixa representatividade democrática nas decisões de política externa” (FIGUEIRA, 2011, p. 71).

De acordo com o que foi abordado até aqui, percebe-se que os dispositivos constitucionais da Carta Magna de 1988 permitem uma participação do Congresso Nacional nas outras etapas que não apenas o *ex post*. Se, entre os estudiosos, a percepção é de que esta participação ainda é ínfima, não correspondendo à realidade de instituições democráticas, cabe-nos indagar se há, de fato, uma apatia dos legisladores para com os assuntos da PEB.

4.1 Os legisladores e a aprovação dos acordos internacionais

Diante do exposto, analisaremos os estudos empíricos de André Luiz Reis Silva e Alexandre Piffero Spohr (2016) em um artigo sobre “*A relação entre Executivo e Legislativo na formulação de política externa no Brasil*”. Neste artigo, os autores levantaram dados que servirão para corroborar nossa hipótese de que a tímida participação do Congresso na PEB não se deve ao arcabouço constitucional, mas a uma designação de competência.

Silva e Spohr (2016) partem da premissa de que os legisladores, mesmo diante das atribuições constitucionais para influenciar o processo de formulação da PEB, preferem delegar seu poder de formulação ao Executivo. Para comprovar tal hipótese, os autores buscam traçar o padrão de comportamento do Congresso Nacional na aprovação de acordos internacionais, através da análise da apreciação de decretos legislativos no período de 1990 a 2014.

Conforme já mencionado antes, o decreto legislativo é um dispositivo que privilegia o Poder Legislativo, visto que não pode sofrer sanções presidenciais. Este dispositivo constitucional permite que assuntos relacionados à aprovação de atos internacionais, autorização para que o Presidente da República se ausente do país, dentre outras funções que não cabem mencionar neste trabalho, sejam de competência exclusiva dos parlamentares (REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL: Resolução n. 93, de 1970).

Silva e Spohr (2016) em intensa análise dos projetos apreciados pela Câmara dos Deputados, desde 1990 até o primeiro mandato de Dilma Rouseff em 2014, perceberam que cerca de 97% dos projetos levados à Câmara foi aprovado, concluindo, ainda, que este resultado pouco mudou entre os presidentes. Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff lideraram as aprovações, somando mais de 98%. O Senado apresenta taxa de aprovação ainda maior que a Câmara, 99,2%. (SILVA e SPOHR 2016). Para os autores, esta taxa de aprovação pode ser explicada pela seleção prévia na Câmara dos Deputados.

A média de tempo, levantada pelos autores, demonstra que o primeiro mandato de FHC gozou de menor tempo para a análise de tratados na Câmara dos Deputados, 225,1 dias em média. Os números compilados pelos autores mostraram menor morosidade no Senado como um todo. O menor tempo para tramitação no Senado ocorreu no primeiro mandato do governo de Dilma Rouseff, 80 dias.

Segundo os autores (2016), adelonga na apreciação de tratados pode indicar que os parlamentares estejam utilizando alguma das atribuições constitucionais para análise e participação na PEB, embora os números demonstrem claramente uma convergência de interesse entre os poderes. Os autores, por outro lado, defendem que as convergências não devem ser interpretadas como subserviência, mas como parte de um sistema presidencialista de coalizão.

A análise dos tratados rejeitados não determinou um padrão de aprovação, visto que foram rejeitadas matérias que poderiam indicar um viés ideológico dos congressistas, mas aprovadas outras que derrubam esta teoria (SILVA e SPOHR, 2016).

Alexandre (2006) defende que a alta taxa de aprovação de tratados já faça parte da racionalidade dos poderes. A autora atribui a baixa participação à falta de tempo para a apreciação dos instrumentos e de *expertise* por parte dos congressistas sobre temas da agenda internacional. Contudo, diante do já exposto anteriormente, a falta de *expertise* não se justifica, visto que as Casas contam com dispositivos institucionais para que eventuais temas lhes sejam esclarecidos.

Fares (2005) equipara a participação do Legislativo em assuntos da PEB aos de política interna, visto que, tais decisões terão impactos nos interesses de toda a nação. Ainda de acordo com a autora, o aumento de atores nos debates sobre temas de política externa só aumentaria sua eficácia, evitando pressões burocráticas e o favorecimento de determinados grupos em detrimento de outros. Martin (2000 apud Figueira 2011) ressalta que a participação do Legislativo no processo de elaboração de política externa dá mais credibilidade ao país, possibilitando maior sucesso na cooperação internacional. No plano interno, César (2002 apud Fares 2005) identifica menos resistência a mudanças após a ratificação do acordo, quando o tema é amplamente discutido.

5.A SOCIEDADE CIVIL E A POLÍTICA EXTERNA

Após a análise da interação entre os Poderes e o papel que o Legislativo exerce diante dos mecanismos constitucionais que lhe foram atribuídos, analisaremos a posição dos representados nas políticas além-fronteiras, partindo do princípio de que política externa é política pública e deve, portanto, ser

democratizada e amplamente debatida por toda sociedade civil e, especialmente, por meio de seus representantes, visto que cabe, principalmente ao Legislativo, o intermédio entre povo e política pública.

Para defender a baixa democratização da política externa brasileira, Belém Lopes (2013) coleciona experiências bem-sucedidas de participação popular na elaboração de política internacional em diversas democracias ao redor do mundo. Atento às especificidades brasileiras, apenas utiliza os dados como subsídios empíricos para justificativa do *déficit* participativo no Brasil. Inicialmente, com olhar sobre a União Europeia e seu processo de integração, Belém Lopes ressalta que há assimetrias entre os países que a compõe, entretanto, ele destaca que, diversos foram os episódios levaram cidadãos europeus às urnas nas últimas décadas para debater política externa.

Ainda segundo o autor (2013), os países nórdicos tendem a apresentar cidadãos que identificam maior simetria entre política externa e outras políticas. Ou seja, estes cidadãos conseguem enxergar a política externa de forma horizontal, colocando-a próxima às demais políticas públicas. Estudos de Murray, Leduc (1976 apud Belém Lopes 2013) e Jacobs e Page (2005 apud Belém Lopes 2013), no Canadá e nos EUA, respectivamente, demonstraram por meio de *surveys*, que a opinião dos cidadãos a respeito da política externa teve pouca influência sobre os *policymakers*. Essa posição norte-americana teria se alterado diante dos eventos trazidos pelo fim da Guerra Fria e, segundo Kennedy e Lucas (2005 apud Belém Lopes 2013), sobretudo após o Onze de Setembro e a “Guerra ao Terror”, que levaram milhares de pessoas às ruas para reivindicar questões ligadas à política externa. Belém Lopes (2013) destaca que, Japão e Alemanha são outros exemplos bem-sucedidos de aproximação do cidadão comum da política externa, por meio de uma diplomacia pública efetiva. A Alemanha se coloca enquanto intermediadora de diálogos culturais, aproximando os cidadãos alemães de migrantes estrangeiros através de canais de diálogo dentro de sua chancelaria.

Iniciando a análise do caso brasileiro pela via da sociedade e sua baixa relação com os assuntos além-fronteiras, Belém Lopes (2013) evoca a falta de uma cultura cívica como possibilidade para explicar a possível apatia política, não apenas no que se refere à política externa, mas também a outras vertentes de política pública. Para corroborar sua análise, o autor se vale da pirâmide marshalliana, cujas bases são construídas a partir da experiência europeia e o desenvolvimento dos três conjuntos de direito: civis, políticos e sociais, nos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente. Para ele, haveria uma inversão nessa pirâmide no caso brasileiro, cujos resultados foram:

“Excessiva valorização do Poder Executivo, dado que os direitos sociais foram formalmente implantados em períodos em que o Legislativo se encontrava prostrado – fechado ou executando papéis acessórios –, o que criou para o grosso da população, a impressão de um Executivo central e onipotente” (BELÉM LOPES, 2013, p. 163).

Ademais, Dahl (2001 apud Belém Lopes 2013) destaca a distância que existe entre política externa e a vida dos cidadãos comuns, pontuando que, apenas em algumas situações, percebe-se uma presença mais ativa desses cidadãos diante dos acontecimentos externos. No caso brasileiro, os vários problemas ainda a sanar no cenário interno, ocupam grande parte da atenção da população brasileira. Esse descolamento da população dos assuntos de política externa pode ser explicado pelo frágil espaço de diálogo dedicado à temática por parte dos próprios políticos. Por outro lado, Dallari (1994) destaca que a falta de interesse nas questões externas por parte dos eleitores colabora para a baixa participação do Legislativo no tema, gerando um ciclo vicioso.

Para Mesquita (2012), o fim da polarização EUA x URSS no Conselho de Segurança da ONU, permite maior dedicação do organismo a temas econômicos e sociais. Exemplo dessa nova postura da ONU é a realização de uma série de conferências na década de 1990, envolvendo diversos debates, como meio ambiente, educação, gênero, comércio e desigualdade. Muda-se, portanto, o foco, estritamente de segurança do período da Guerra Fria. Para ele, estes eventos marcam uma maior inserção da sociedade civil nos assuntos de política externa que se intensificam. No Brasil, este processo intensifica com as discussões da ALCA, do MERCOSUL e, ainda mais, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que intensificou a agenda internacional por meio de uma diplomacia de maior protagonismo na cooperação sul-sul.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a participação, de fato, do Legislativo na produção de política externa, historicamente, concentrada nas mãos do Poder Executivo. Foi percebido que, apesar do arcabouço

constitucional atribuir, sobretudo, papel *ex-post* aos congressistas, há mecanismos, na Constituição de 1988, que lhes permitem uma maior participação e debate no desenrolar de assuntos internacionais. O levantamento bibliográfico revelou também que, apesar de acionados, estes dispositivos acabam sendo retirados da pauta e arquivados. A alta aprovação de tratados foi outro fato que chamou a atenção, demonstrando haver uma espécie de delegação dos assuntos da PEB para o Poder Executivo.

Ademais, este trabalho possibilitou compreender que a relevância da participação do Congresso nas políticas além-fronteiras está na democratização da pauta e em maior legitimidade das decisões, tanto no nível interno, quanto externo. Foi possível perceber que o baixo interesse dos eleitores na agenda internacional pode ser explicado pela apatia do próprio Congresso nas Relações Internacionais.

Contudo, percebe-se que falta uma análise mais cuidadosa dos discursos dos parlamentares sobre os temas da agenda internacional, do *follow-up* no processo de tramitação dos assuntos nas duas Casas, nas proposições parlamentares e, por fim, um levantamento acerca da interação entre os poderes e o acionamento dos dispositivos constitucionais, para que possam ser traçadas linhas mais coesas e padrões de comportamento, caso haja, dos legisladores frente a assuntos da agenda internacional.

REFERENCIAIS

ALCANTARA, Lúcio. **Os parlamentos e as relações internacionais**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 44, n. 1, p. 13-21, Junho 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292001000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Jun. 2017.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. **Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras**. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292012000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 mai. 2017.

BELÉM LOPES, D. **Política Externa e Democracia no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____, Ministério das Relações Exteriores. **Diplomacia Pública**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-publica>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

_____, Ministério das Relações Exteriores. **Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Aprovado por meio da Portaria Ministerial nº 212 de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acesso-ainformacao/institucional/regimento-interno-1>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 8. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. **O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

CAMPOS, R. **Novas perspectivas da política externa brasileira (1979-1985)**. Memorando de Roberto de Oliveira Campos para o ministro das Relações Exteriores do governo Geisel, Azeredo da Silva. Rio de Janeiro: CPDOC, 1978. Fundo ASS. MRE ag. 1978.08.30/ Série MRE. MRE/Sub-série. Assuntos Gerais/Produção 30.08.1978 a 06.03.1979.

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

_____, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da UNB, 2010.

CESAR, Suzan Elizabeth Martins. **O Congresso Nacional e a política externa brasileira** (1985-2002). 2002. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

DAHL, R. **After the Revolution**. Authority in a Good Society. Yale: Yale University Press, 1990.

DALLARI, Pedro. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários**. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, Jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 Mai. 2017.

FARES, SemeTaleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo**. Monografia de Pós-graduação em Gestão Legislativa. Câmara dos Deputados, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/681>> último acesso em: 10 mai. 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FERREIRA, Marcelo Costa. **O Congresso Nacional brasileiro na política externa do Mercosul e no debate Alca** – (1989/2003). 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 175-200, 1994.

HERCULANO, L. S. **O Legislativo e a Política Externa Brasileira: Desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva**. In: 3º Seminário de Relações Internacionais, 2016, Florianópolis. Repensando Interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no Século XX, 2016.

JACOBS, L.; PAGE, B. Who **influences U.S Foreign Policy?** *American Political Science Review*, Danton, v.99, n.1, p.107-23, 2005.

KENNEDY, L.; LUCAS, S. **Enduring Freedom: Public Diplomacy and US Foreign Policy**. *American Quarterly*, Baltimore, v.57, n.2, p. 309 – 33.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown, 1977.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições democráticas e Política Exterior**. *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, jul./dez. 2000.

_____, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a política de comércio exterior**. *Lua Nova*, n.52, p. 121-149, 2001.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.5, n. 2, 2002.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais.** *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 44, n.2, p.82-108, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292001000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun. 2017.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation.** Princeton: Princeton University Press, 2000.

MEDEIROS, Gabriel Londe. **Legislativo brasileiro e política externa: a busca por assertividade.** Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais– Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MERLE, M. **La politique étrangère.** Paris: PUF, 1998.

_____, M. **Política Externa e Relações Internacionais.** In: BRAILLARD, Philippe. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MESQUITA, L.. **Sociedade Civil e Política Externa Brasileira - Mudanças Conceituais e Participativas nos Governos FHC e Lula.** *OIKOS (Rio de Janeiro)*, América do Norte, 11, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/263/173>>. Acesso em: 16 Mai. 2017.

MURRAY, J. ; LEDUC, L. **Public Opinion and Foreign Policy Options in Canada.** *The Public Opinion Quarterly*, [S.L.], v. 40, n.4 p.. 488-96, Winster, 1976 – 1977.

NEVES, João Augusto de Castro. **O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca. Cena Internacional.** Ano 5, n.º 3, junho de 2003.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil.** Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira.** São Paulo, Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros.** Marília: Editora da Unesp, 2003.

PARECERES dos Consultores Jurídicos do Itamaraty/ Org. e prefácio de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. Brasília: Senado Federal, 2002, 9 v.

PINHEIRO, Leticia. **Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil.** In: REBELO; FERNANDES; CARDIM (Orgs.). Seminário de Política Externa para o século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2003.

PUTNAM, R. D. 1998. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Leves Games.** *International Organization*, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460.

RATTON SANCHEZ, Michelle et al. **Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988).** *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, n. 27, p. 125-143, Nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 Mai.2017.

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

ROCHA, Regina da Cunha. **Parlamento e política exterior na República (1889-1930): da sombra à luz, uma história política**. 2009. 295 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, A. P. **A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil**. Relações Internacionais (Lisboa), v. s/v, p. 123-140, 2016

SILVA, Rodrigo Santiago. **A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões: Um Estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. Dissertação de mestrado em Ciência Política. ufpe, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte/São Paulo: Editora Itatiaia/ Editora USP, 1987.

TSEBELIS, George. **Nested games: rational choice in comparative politics**. Berkeley: University of California Press, 1990.