



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

**A DIPLOMACIA PARLAMENTAR: UM OLHAR NOS MANDATOS DO  
PRESIDENTE LULA DA SILVA (2003-2011)**

**Caio Victor Vieira Silva Martins**

Brasília – DF  
2019

CAIO VICTOR VIEIRA SILVA MARTINS

**A DIPLOMACIA PARLAMENTAR: UM OLHAR NOS MANDATOS DO  
PRESIDENTE LULA DA SILVA (2003-2011)**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Aninho Irachande.

Brasília – DF  
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL  
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CAIO VICTOR VIEIRA SILVA MARTINS

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Aninho Irachande – Orientador

IPOL/UnB

---

Prof. Dr. Carlos Marcos Batista – Membro

IPOL/UnB

IPOL – UnB  
2019

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primordialmente, à Providência Divina por ter gerado a minha consciência. Também, por ter me guiado durante todo esse processo construtivo e esclarecedor ao qual chamamos vida. Por ter me dado as causas e condições que me oportunizaram frequentar a Universidade de Brasília, por não me abandonar enquanto nela e por todo o apoio notório em durante o ciclo.

Agradeço eternamente à minha mãe, que desde o começo dedicou-se, praticamente sozinha, à minha criação, à minha educação formal, e à minha construção pessoal. Além de sempre, indubitavelmente, acreditar no meu potencial – mesmo quando eu não a cria – e aconselhar-me nas empreitadas universitárias, laborais e sociais neste planeta ainda tão infame.

À minha vó materna, por aquela ajuda fundamental para me manter na Universidade. O ouvido sempre atento às minhas curiosidades e opiniões. Por guiar-me moralmente pelo exemplo e pelos fins de semana na sua casa que aliviavam o caos semanal.

Agradeço, igualmente, a mim mesmo. Ao Caio Victor do passado por não desistir quando já não mais tinha forças, por sempre insistir, por buscar conhecimento e por não deixar todas as adversidades o pararem. Por sempre sonhar e ir percebendo, paulatinamente, que viver vale a pena.

À Nathalia Catarina Gomes da Silva – cuja a ajuda na construção desse trabalho deu-se em todas as etapas –, por me permitir participar de sua vida. Por todas as risadas e memes com os assuntos estudados, pela sobrevivência compartilhada ao estresse universitário, pelas madrugadas estudando com a certeza do apoio mútuo, pelos infinitos cafés e “açais da vitória”, pelas centenas de viagens no 110 acima do limite de lotação, pelos almoços diários no Restaurante Universitário com uma simpatia incomum ao desconforto. Um anjo.

Ao Professor Aninho pela paciência, direcionamento e apoio desde Pesquisa em Ciência Política I – Mercosul até a elaboração e construção da Monografia.

À Dora, por ajudar-nos a manter a residência organizada, por todos os *insights*, por toda as preces, por todas as risadas e por todos os cafés com pão pelas terças de manhã bem cedo.

Aos motoristas de coletivos, aos trabalhadores da UnB, aos professores desde o jardim de infância e pelos auxiliares que não pude ver, mas que sempre estiveram aí.

Grato a todos (as)!

## RESUMO

As relações exteriores de uma Nação são direito e dever de todos os seus nacionais, que ao serem seus maiores afetados, devem e carecem de fazerem-se ouvidos pelas autoridades competentes. No caso brasileiro, os princípios das relações internacionais estão inscritos no texto constitucional. Dessa maneira, este trabalho pretende analisar o grau de democratização das relações exteriores brasileiras, considerada a partir da participação dos parlamentares eleitos como representantes legais do povo brasileiro. A relação Executivo-Legislativo é avaliada, em teoria e em campo, visando ao estabelecimento de possíveis construções da divisão de poder entre esses nos temas afetos à política externa brasileira.

A presente investigação buscou por discussão bibliográfica e complementação prática, apoiada por pesquisa estruturada com atores-chave da participação legislativa nas relações exteriores brasileiras, compreender as ações legislativas sobre matérias externas e como se materializa a diplomacia parlamentar – um cerne alternativo à diplomacia tradicional. Notabilizou-se, basicamente, certa liderança do Poder Executivo perante o Legislativo, mesmo que haja uma relação de cooperação estabelecida entre ambos. Igualmente, foi possível instar os principais tópicos discutidos pelos parlamentares e exortar um padrão comportamental da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional para com o Ministério das Relações Exteriores. As descobertas vertidas poderão servir a outros estudos futuros, impactando e subsidiando a democratização da política externa brasileira.

**Palavras-chaves:** Legislativo, Diplomacia Parlamentar, Relações Exteriores, Democracia.

## **ABSTRACT**

The foreign relations of a Nation are right and duty of all its nationals, who, being their most affected, must be heard by the competent authorities. In the Brazilian case, the principles of its international relations are inscribed in the constitutional text. In this way, this paper intends to analyze the degree of democratization of Brazilian foreign relations, considered from the participation of the elected representatives as legal representatives of the Brazilian people. The Executive-Legislative relationship is evaluated, in theory and practically, aiming at the establishment of possible constructions of the division of power between them in subjects related to Brazilian foreign policy.

The present research sought for bibliographical discussion and practical complementation, supported by structured research with key actors of legislative participation in Brazilian foreign relations, understanding legislative actions on external matters and how parliamentary diplomacy are materialized - a core alternative to traditional diplomacy. There is, basically, a certain leadership of the Executive Branch before the Legislative, even if there is a cooperative relationship established between them. Likewise, it was possible to describe the main topics discussed by parliamentarians and to urge a behavioral pattern of the Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional towards the Ministry of Foreign Affairs. The findings may serve other future studies, affecting and subsidizing the democratization of Brazilian foreign policy.

**Keywords:** Legislative, Parliamentary Diplomacy, Foreign Relations, Democracy.

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Distribuição Constitucional de Competências na Condução da Política Externa.....                                  | 25 |
| Figura 2 – Internacionalização de Tratados Internacionais no Brasil.....   | 30 |
| Gráfico 1 - A Distribuição Por Continente Das Viagens Realizadas Por Lula (2003-2010) .....                                  | 43 |
| Gráfico 2 – Distribuição das Notícias sobre Diplomacia Parlamentar Veiculadas durante os Mandatos do Ex-Presidente Lula..... | 44 |
| Gráfico 3 – Tipos de Notícias sobre a Diplomacia Parlamentar durante os Mandatos do Ex-Presidente Lula.....                  | 45 |
| Tabela 1 – O espelhamento entre os partidos mandatários do MRE e da CREDN.....   | 50 |

## **LISTA DE SIGLAS**

AC – Acre

AL – Alagoas

BRICS – Grupo de Cooperação Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN

Congresso Nacional – CN

Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU

Conselho Nacional de Política Externa – CONPEB

Constituição Federal – CF

EuroLat – Assembleia Parlamentar Euro-Latino-americana

Fundo Monetário Internacional – FMI

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

Mercado Comum do Sul – MERCOSUL

MG – Minas Gerais

Ministério das Relações Exteriores – MRE

Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti – MINUSTAH

Organização das Nações Unidas – ONU

Parlandino – Parlamento Andino

Parlasul – Parlamento do Mercosul

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PSDB – Partido da Socialdemocracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro (estado)

SP – São Paulo (estado)

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 11 |
| CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERNA É POLÍTICA DE ESTADO.....  | 14 |
| CAPÍTULO 2: O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA EXTERNA E A POSSÍVEL<br>LIDERANÇA DO PODER EXECUTIVO..... | 22 |
| CAPÍTULO 3: A DIPLOMACIA PARLAMENTAR E AS FORMAS MORMENTE<br>UTILIZADAS NO BRASIL.....                  | 32 |
| CAPÍTULO 4: A POLÍTICA EXTERNA DO EX-PRESIDENTE LULA E A DIPLOMACIA<br>PARLAMENTAR.....                 | 40 |
| CAPÍTULO 5: PANORAMAS PRÁTICOS.....   | 48 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....   | 52 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....   | 55 |
| ANEXOS.....   | 59 |

## INTRODUÇÃO

A conjuntura contemporânea do planeta, assinalada pela liquidez exponencialmente crescente e pela ameaça da insustentabilidade do modelo civilizatório, convoca aos cientistas sociais a análises das potencialidades de aperfeiçoamento existentes na tentativa de concretizá-las.

Diante disso, as relações exteriores são uma das arenas de estudos que convocam a comunidade científica a mais densos estudos. Tradicionalmente circunscrita à tecnoburocracia altamente especializada, e não eleita, do Executivo federal, as relações exteriores do Brasil esporadicamente são discutidas em ambientes acessíveis aos maiores afetados: o povo brasileiro. Constantemente vista como uma área exclusiva aos diplomatas de carreira do Serviço Exterior Brasileiro, a política externa caracteriza-se pela sua perceptível distância dos amplos debates nacionais.

O insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, então, denota caracterizações específicas que carecem de maiores investigações. O formato institucional da democracia indireta brasileira incita ao estudo da participação dos parlamentares brasileiros e sua atuação nos temas de política externa. Concerne entender como os representantes legítimos eleitos da população brasileira levam a cabo, caso levem, as vontades e interesses dos eleitores perante ao MRE.

Em uma era de câmbios, cuja a paradiplomacia e a pulverização do poder fazem-se notórios, indagações sobre as formas alternativas de diplomacia trazem oportunidades de construção de acertos políticos capazes de realizarem transformações forçosas na vida coletiva do orbe.

Portanto, o objetivo do corrente trabalho é analisar melhor como se dá a atuação parlamentar na política externa brasileira. A intenção basilar é destrinchar adequadamente as relações do parlamento com o Poder Executivo sobre as temáticas ditas exteriores. Assim sendo, o ponto focal serão os deputados federais. Primeiro, pois é competência constitucional da União a execução das relações exteriores do Brasil e segundo, com os deputados, dado ao fato da Câmara dos Deputados representar o povo brasileiro, cabendo ao Senado Federal o fazer para com os estados da federação.

O recorte temporal selecionado deu-se pela comodidade de estudar as relações institucionais Executivo-Legislativo em uma época a qual o Brasil destacou-se como ator

global, investindo energia e poder na tentativa de alteração do jogo de poder internacional. O que, por consequência, possibilitou maiores janelas de oportunidade à participação parlamentar nos negócios exteriores.

Em uma hipótese dedutiva-explicativa, as aparências caracterizam as ações parlamentares como complementares a do Executivo, estando o último como condutor central das relações exteriores brasileiras. A cooperação entre o Executivo e o Legislativo federal aparenta existir, entretanto com clara liderança do primeiro. Logo, objetiva-se compreender mais satisfatoriamente como materializa-se essa parceria, corroborando ou refutando, a hipótese.

Fundamentar esse relacionamento institucional servirá a dois propósitos: a) contribuir com a democratização das relações exteriores do Brasil, pois a partir das futuras descrições será possível identificar elementos que ocasionam a primazia do Itamaraty; e b) colaborar com os estudos acerca das relações institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo no atual arranjo constitucional.

Para tanto, utilizarei de revisão bibliográfica e de trabalho de campo. A primeira servirá para expor as discussões e os conceitos existentes na literatura acumulada sobre a temática, além de respaldar certas reflexões críticas. O segundo faz-se oportuno pela conveniência de comunicar-me com os tomadores de decisão e verificar se as deduções construídas podem ser confirmadas.

O primeiro capítulo abordará o caráter de política de Estado das políticas exteriores, assim, a necessidade de discussão no seio público acerca dessas. Na mesma oportunidade, explica-se os efeitos da globalização e do soerguimento das barreiras entre o “interno” e o “externo”.

O segundo capítulo tratará do déficit democrático na política externa brasileira, assim como das competências constitucionais de ambos os Poderes perante as relações internacionais do Brasil.

No terceiro capítulo, discorre-se sobre a diplomacia parlamentar e as formas utilizadas para praticá-la pelos deputados federais do Brasil, da mesma forma, expõe-se, brevemente, outra forma alternativa de diplomacia, a diplomacia presidencial.

No quarto capítulo informa-se os feitos vertidos pelo Governo do ex-presidente Lula da Silva, sobre as relações exteriores, assim como as taxas de ações parlamentares em diplomacia - levantadas com base no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

O capítulo quinto dedica-se a exposição da metodologia e dos resultados das entrevistas realizadas. De antemão é necessário esclarecer que a conjuntura política atual – com a votação da Medida Provisória nº 870, a entrada em pauta da PEC nº 45/2019 e da futura votação da PEC nº 287/2016, impossibilitaram a entrevista da amostra ideal, idem, a finita bibliografia acerca do tema operou contraria a almejada densificação analítica.

Por fim, conclui-se proferindo os resultados levantados a partir da presente experiência acadêmica, considerando as discussões bibliográficas no decorrer do trabalho e as entrevistas realizadas com os parlamentares-destaque e o Secretário da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

# 1 CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERNA É POLÍTICA DE ESTADO.

“Agora é a hora de tornarmos reais as promessas da democracia.” (KING Jr, Martins Luther. 1997)

A Paz de Vestefália inaugurou em 1648 uma concepção tenra às comunidades humanas: a questão do Estado centralizado e o moderno sistema internacional. Este conjunto de escrituras, nascido do longo histórico bélico do continente europeu, apelava ao estabelecimento do equilíbrio de poder.

Dentro dos princípios assinalados aos recém-formados Estados constam os quatro pilares conhecidos pelas ciências humanas: a) a soberania; b) a igualdade jurídica entre as partes; c) a territorialidade e d) a autodeterminação. Para os fins do corrente trabalho, convoco atenção ao princípio quarto. Explicitado por Larissa Liz Odreski Ramina (2010) a dita autodeterminação enuncia-se pelo direito às Nações de se tornarem Estados independentes. Ou seja, manifesta a determinação dos rumos coletivos por alguma população habitando determinado território como marco corolário do direito ao mencionado princípio.

No escopo contemporâneo, nota-se o imperativo democrático como um dos cerne principais de atuação e discussão da Organização das Nações Unidas (ONU). A Declaração da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, menciona em seu § 8º a democracia como “(...) vontade, livremente expressa, do povo que determina seu sistema político, econômico, social e cultural que será o seu e sobre sua plena participação em todos os aspectos da vida em sociedade”. Posto de outra forma, em regimes democráticos, a aceção dos rumos socioeconômicos e ambientais da coletividade nacional é virtude assegurada pelos países signatários dessa Conferência Mundial.

Na Constituição Federal do Brasil (1988) em seu Art 1º, parágrafo único, promulga que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”. Por tal, entende-se que ao povo brasileiro está permitido, nos termos da Carta Magna, a manifestação de sua vontade através de seus representantes ou de forma direta – destaque, se o poder está legitimado pelo povo a ele cabe decidir as ações coletivas que o afetem.

De acordo com Stone (1999, p. x, tradução do autor) a política deve ser considerada “como uma característica criativa e valiosa da existência social”. Assim, em decorrência das eleições periódicas nos regimes democráticos estáveis, sob o argumento de busca pelo bem-estar biopsicossocial da totalidade de seus habitantes, os Estados centralizados operam através

de políticas. Azevedo (2003, p.38) aferiu seu entendimento categorizando políticas estatais como “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões. ”, interpretando, evidenciando-se certa sintonia com a Conferência anteriormente mencionada: se a vontade pública determina seu sistema político, econômico, social e cultural, a ação legitimada do Estado sobre estas esferas deve ser o fruto guiado dessa vontade.

Ainda sobre o argumento em questão, tem-se a globalização. Esta pode ser compreendida como o incremento exponencial de conexões através da não-limitação internacional, particularmente em questões econômicas e culturais, mas também em políticas, ambientais, turísticas, biológicas, além dos tráficos humano, de armas e de drogas. Dentro da literatura contemporânea acerca do poder estatal perante a globalização, percebe-se o enfraquecimento do Estado perante o mercado e outras forças não-estatais. Ao contrário das aparências, creio que esse não está enfraquecido senão dividindo o poder com outros entes. O Estado ainda é autoridade legítima quanto a regulações e fomento ao mercado econômico. Outrossim, é bizarro crer na capacidade do sistema econômico em gerar riqueza sem a relativa estabilidade que as ações dos mais diversos Estados minimamente propiciam através do uso legítimo da força nos distintos continentes da Terra (Lentner, 2006).

Vista como distante da esfera popular tanto por seu perfil historicamente privilegiado às classes dirigentes quanto pelo distanciamento da educação brasileira em instruir e discutir tais temas de forma acessível, a política externa brasileira, constantemente, caracteriza-se pelo não-lugar quando políticas estão discutidas abertamente. Há um perfil burocrático na elaboração e na decisão das ações brasileiras no além-fronteiras.

Baseado em Lentner (2006), defendo que um dos embriões dessa divisão se dá pela especialização burocrática universitária que divide as áreas de política externa e política doméstica como duas cadeiras diferentes de ensino – já discriminando as duas entre si. Os acadêmicos de uma dessas áreas raramente leem a bibliografia ou trocam expertises conceitual-metodológicas com os da outra, gerando, então, um insulamento entre os dois polos das políticas que passam a ser discutidas como cabeças de corpos diferentes. A especialização gera o cabresto involuntário, pois como os autores desconhecem os debates vizinhos, não sabem que estão aquém do potencial cognitivo permitido. Creio que os debates sobre política externa serão mais fecundos quando as características locais peculiares quanto às questões socioeconômicas e ambientais, regularmente estudadas pela cadeira de políticas domésticas, passarem a ser consideradas. Da mesma forma, o estudo de políticas nacionais será enriquecido quando as

teorias de comportamento estatais forem mais largamente abordadas no curso – a interdisciplinaridade faz-se mister.

A dicotomização entre a política doméstica e a política externa escalona quando da escola realista e de seus pensadores do entreguerras (1919-1939). Primeiramente pela crença no fato de que, como presente em Morgenthau (2003), a política é regida por leis objetivas que estão na natureza humana e, portanto, são imutáveis. Além disso, a esfera política é entendida como separada de outras esferas da sociedade – acarretando o distanciamento das decisões em matéria de política externa. Por causa da anarquia no sistema internacional, o Realismo estava assim construído com vistas a proteger-se de influências e possíveis ataques externos – passível de compreensão pela conjuntura do período. Como a política é vista como dicotômica às relações externas, e o Realismo é o paradigma central das teorias políticas internacionais, construiu-se gerações que entendem a política doméstica como separada da política externa e internacional. Entretanto, essas são arenas interdependentes e continuadas da mesma política. (ARRAES, GEHRE, LESSA, ALTEMANI DE OLIVEIRA. 2013)

Seguindo adiante, sabemos que a origem da defesa da manutenção do status acima mencionado dá-se pela turbidez que alteriza a interconexão entre a política externa e a dita política doméstica. Entretanto, Danielle Costa da Silva (2014) alerta-nos quanto a crucialidade da cisão desta cosmovisão explicitando que a teoria realista que advoga pelos Estados nacionais como entes inorgânicos de exímia racionalidade, desvinculando a política externa das demais políticas, caducou.

Na situação contemporânea, mais profundamente após a redemocratização brasileira e a aceleração do processo de globalização, comprova-se padrões interessantes quanto à questão da concepção e agendamento de políticas setoriais – cujo pode ser entendido como a entrada de certas pautas no debate público. Como já desmedidamente debatido, a globalização é um fenômeno que atinge todo o orbe, porém não de maneira equitativa. Invariavelmente, a dinâmica global enseja que a concepção das políticas estatais se deem por comparação, cooperação e/ou competição com outros Estados. A troca de informações e experiências similarmente aos formatos eleitos para a materialização das políticas tornou-se, a cabo do neoliberalismo, uma decisão menos centrada no âmbito interno de um só Estado (VALLE, Marcos José. 2010).

Adiciono ainda a questão do regionalismo como argumento de que política externa é outro cânone das políticas internas. Há um incentivo de integração para a solução de problemas comuns em países semelhantes ou vizinhos. A América Latina modificou, aconselhado pelo

Fundo monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – aqui outro caso de organizações internacionais influenciando a agenda política nacional –, seu comportamento econômico. Buscando, em tal caso, um viés de redução do Estado para solucionar problemas de deficiência infraestrutural, de obsolescência tecnológica e de redução da dívida externa. Princípios esses firmados pelo Consenso de Washigton (1980) que influenciam a agenda política nacional até o presente momento. Ou melhor, a política externa brasileira, aceitando o Consenso, passa a modificar o comportamento de todas as outras políticas domésticas setoriais, demonstrando algo de fertilização cruzada entre elas. (ARRAES, GEHRE, LESSA, ALTEMANI DE OLIVEIRA. 2013)

O argumento que construo não planeja dirimir o poder dos Estados nacionais – ainda agente legítimo de decisões coletivas –, porém é inexorável afirmar que recomendações de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) carregam peso na concepção de políticas nacionais. Idem, a Anistia Internacional, a Cruz Vermelha e o *Human Rights Watch*, por exemplo, pressionam e fiscalizam vários governos através de networks transnacionais. A entrada de demandas e cobranças dessas organizações em agendas políticas nacionais deliberativas está influenciada sem levar em consideração a divisão entre política externa e doméstica, na realidade, faz-se pela comparação de ações vertidas em lugares que não necessariamente o Brasil. Em outras palavras, a transnacionalidade política. Por efeitos didáticos cito dois exemplos: a implantação do modelo educacional finlandês no Brasil<sup>1</sup> e a recomendação de vacinas contra a febre amarela para a região do Rio de Janeiro<sup>2</sup>, que foi acatada pelo estado.

De acordo com Barbara Nelson (1996):

*“Instead of place or governmental function, public policy is distinguished by four intellectual imperatives: an interest in the whole pattern of political systems and their processes, a belief that the consequences of governmental actions are importante, a struggle to produce useful as well as theoretically and empirically sound knowledge, and a conviction that democracy matters”* [Ao invés de local ou função governamental, políticas públicas são distinguidas por quatro imperativos intelectuais: o interesse no padrão holístico de sistemas políticos e seus processos, o credo de que as consequências das ações governamentais são importantes, o desafio de produzir sólidos conhecimentos teóricos e empíricos e a convicção de que a democracia importa] (NELSON, Barbara. 1996. P. 552. Tradução do autor).

---

<sup>1</sup> <https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-valor-da-educacao/>. Acesso realizado em 28/02/2019, às 11h27.

<sup>2</sup> [https://www.paho.org/bra.../index.php?option=com\\_content&view=article&id=5369:oms-recomenda-vacina-contrafebre-amarela-para-areas-do-rio-de-janeiro-e-de-sao-paulo&Itemid=812](https://www.paho.org/bra.../index.php?option=com_content&view=article&id=5369:oms-recomenda-vacina-contrafebre-amarela-para-areas-do-rio-de-janeiro-e-de-sao-paulo&Itemid=812). Acesso realizado em 14/03/19, às 16h40.

Interpretando, ponho que, baseando-me em Lentner (2006), existem cada vez mais conexões entre os componentes políticos domésticos e internacionais. O georreferenciamento político está cada vez menos ligado à uma nação específica, como explanado acima. Outros paradigmas vêm à frente da localidade. A experiência dos choques do petróleo na década de 70 e a guerra entre Israel e seus vizinhos árabes trouxe à América Latina, Estados Unidos da América, Europa e Japão consequências similares – ainda que em níveis de desenvolvimento capitalista esses destoem consideravelmente. Outro exemplo interessante é a política nuclear ou o combate às drogas. Estado nenhum estabelece esses nichos de políticas sem levar em consideração as inúmeras Organizações Internacionais e as corporações que tratam ou lucram a partir desses assuntos – me eximirei de mencionar os narcoestados latino-americanos.

Faz-se perceptível, então, como um dos resultados da conjuntura do sistema-mundo atual o crescente entrelaçamento entre as arenas políticas doméstica e externa. A única discriminação possível entre ambas está dada quanto ao *locus* de implementação, pois enquanto a doméstica está construída e pensada para o território nacional, a externa está para além deste território. Entretanto, esta e aquela são efetuadas por agentes internos aos Estados.

Como demonstrado por Michelle Sanchez, Elaini da Silva, Evorah Cardoso e Priscila Spécie (2006) o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva em um discurso público conjunto a Tony Blair, ex-primeiro-ministro britânico, declarou: “Nosso encontro deixou, uma vez mais, claro que a governança progressista não se limita a uma reflexão sobre a política interna de nossos países. Ela também implica uma abordagem comum dos desafios internacionais” (RATTON SANCHEZ, DA SILVA, CARDOSO, SPÉCIE ad hoc LULA DA SILVA & BLAIR, 2006, p.A3). Evento que demonstra a percepção e aceitação do estreitamento entre as agendas externas e domésticas pelos líderes de ambos países. Habitamos um orbe interdependente.

Adiante, Putnam (2010) constrói a noção de “equilíbrio geral” alegando que a influência da política externa na doméstica e vice-versa é diferente a cada caso e período, declarando como infrutífero os debates na literatura que buscam por qual destas influenciaria mais a outra. As influências de uma na outra são fluídas e cada caso carece de visualização própria. Nas palavras do próprio Putnam (2010):

“Como disse Robert Strauss a respeito da Rodada de Tóquio, "Durante meu mandato como Representante Especial de Comércio [dos Estados Unidos], gastei tanto tempo negociando com grupos domésticos (industriais e trabalhistas) e com membros do Congresso dos Estados Unidos quanto gastei

negociando com nossos parceiros comerciais estrangeiros" (PUTNAM ad hoc STRAUSS, 2010, p. 7).

Em fato, distanciando a visão dos realistas estatocêntricos, na quase totalidade das questões importantes, os vários tomadores centrais de decisão discordam entre si a respeito do que o interesse nacional e o contexto internacional demandam. A visão de Estado como ator unitário e coeso é frágil frente às simples reflexões, pois aos políticos nacionais há a presença peremptória em ambas as esferas nacional e internacional. De fora, pressões e conclames das partes estrangeiras, de dentro, dos parlamentares, figuras partidárias, líderes sindicais e representantes de grupos-chave. (PUTNAM, 2010).

Helen Milner (1997) esclarece que a posição no sistema internacional de algum país efetua destacada repercussão nos seus assuntos político-econômicos internos, por consequência, seu contexto interno molda a atuação perante outros Estados. Esta interdependência, explicitada pela autora supramencionada, é nomeado como “*continuum*”. Ou seja, os processos políticos decisórios estão estruturados como uma teia poliárquica entre os polos domésticos e internacionais. Nenhum deles está no topo. O processo de decisão – que engloba a autoridade e o poder – está compartilhado, por vezes de forma desequilibrada. Em face ao exposto, a autora reafirma a não unitariedade sinérgica intra-Estados, sendo que os variados atores internos, mesmo com a hierarquia de poder existente, possuem variadas preferências dentro do processo de tomada de decisão. Finalizando o argumento em apreço, afirma que:

*“International politics and foreign policy become part of the domestic struggle for power and the search for international compromise. Domestic politics, then, varies along a continuum from hierarchy to anarchy, with polyarchy in between”* [A política internacional e a política externa tornam-se parte da luta interna pelo poder e da busca por compromisso internacional. A política interna, portanto, varia ao longo de um continuum de hierarquia para anarquia, com a poliarquia no meio delas] (MILNER, 1997. P. 11. Tradução do autor).

Já passível de observação, pelos incentivos teóricos acima explicitados, esta interrelação produz um efeito intrigante: a pluralização dos agentes e interessados, a qual, por sua vez, plasma a politização da agenda. Em sinergia com Milner (1997) e Putnam (2010), creio que a política externa é poliédrica, ou seja, as disposições de poder em questão de tomada de decisões, propostas, visões e demandas é *per se* multifacetado. As instituições domésticas, então, definem a distribuição de alocação do poder entre estas multifaces humanas que demandam e agem buscando pela materialização de suas respectivas ideias. Expandindo as variáveis-chave temos,

em adendo às instituições, o interesse destes atores e as informações disponíveis de forma desigual. Portanto, conclui-se que os determinantes domésticos do Estado são fundamentais para a formulação de sua política externa assim como qualquer outra política (SILVA, Danielle Costa da. 2014).

Quanto ao processo de politização – entendido aqui como o processo de intensificação dos debates de valores e propósitos, além das disputas burocráticas e entre o terceiro setor organizado –, natural em regimes democráticos, é vital ter-se em mente a importância dessa nas variadas etapas de construção política. A análise das determinantes de influência doméstica na política externa e nas relações internacionais demonstram que o sistema burocrático interno moldará como será a luta política. Logo, com debates robustos nas matérias externas dos Estados, a política externa torna-se enriquecida, além de materializar o direito à autodeterminação. Sejam para com os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse diversos, os legisladores, a opinião pública e para a própria burocracia, há notória conveniência na construção de uma política externa democrática e sólida – países que destoam seus argumentos nas duas esferas políticas em questão sofrem de perda de legitimidade e rápida corrosão de poder. Caso um governo decida por um modelo macroeconômico, por exemplo, de menor intervenção estatal, mas agir como fomentador de desenvolvimento em outros países demonstrará instabilidade entre suas instituições deliberativas (PUTNAM, 2010).

Ainda sobre a polarização, Keohane e Nye (1989) trabalham no modelo conceitual de interdependência complexa que, quando operado em circunstâncias apropriadas, demonstra que o processo de formulação política – *policymaking* – em relações internacionais, muito constantemente, funciona de forma similar à arena doméstica. Pois, ambos possuem atores governamentais e não-governamentais buscando influência nas agendas, alteração na formulação política e afetação na implementação das decisões feitas. Também, Lentner (2006) defende que as elites intelectuais ou financeiras globais influenciam a formulação política além dos seus países de origem. Assim, significando em outras palavras, a dicotomia entre arena interna e externa já está erodida, demonstrando-nos que é necessária atenção dos estudiosos e agentes políticos perante a tese mencionada – em épocas cibernéticas e de comunicação global, precisa-se entender que conceitos antes aplicáveis devem ser revisitados e atualizados. (Arraes, Gehre, Lessa, Altemani de Oliveira. 2013)

Dentro dos Estados centralizados, a presença de atores não-estatais e estatais fora do âmbito Executivo contribui para que a política externa se torne mais legítima, democrática e plural aglutinando demandas e cosmovisões que efetivamente representem os afetados e

interessados – similarmente a qualquer política setorial. (SILVA, Danielle Costa da. 2014). Recorrendo outra vez a Putnam (2010), é visualizável que sem reverberação interna, as forças internacionais não são suficientes para alavancar a concretização de acordos e tratados, mesmo quando há sensatez do assunto abordado por estes. Ou seja, é preciso que os eleitores, através de seus representantes, reverberem favoravelmente aos debates ocorridos para além de suas Nações. Para tal, é necessária a discussão ampla e popular sobre a política externa nacional.

Portanto, se a política externa passa por pluralização de atores, politização da agenda e traduz os propósitos vencedores em ações políticas reais que afetam e buscam a mudança no mundo real – agremiando a ação coordenada e estável no médio prazo –, conclui-se que a política externa é uma política de Estado, portanto, deve ser de caráter popular. Carece de discussão pública. (SILVA, Danielle Costa da. 2014).

Atinando, gostaria de terminar o capítulo afirmando que, contrário à visão do senso comum de que as políticas de Estado são uma questão-reflexo apenas do cenário nacional, o cenário externo influi e é influenciado pelas políticas domésticas – não de forma equitativa, países centrais, obviamente, o influenciarão mais. Logo, a política externa deve estar na agenda eleitoral e materializa efeitos nas vidas dos cidadãos, constantemente, mais do que podem perceber.

Nos governos federais, os Poderes Executivos, mormente, têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais porque estão diretamente expostos a ambas as esferas, por isto o foco nesse ente federado. Entretanto, no caso brasileiro, há uma peculiaridade, pauta do próximo capítulo.

## **2 CAPÍTULO 2: O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA EXTERNA E A POSSÍVEL LIDERANÇA DO PODER EXECUTIVO.**

“É somente investigando as coisas até suas origens que podemos obter noções justas a respeito delas, e é obtendo tais noções que descobrimos a fronteira que divide o certo do errado (...)” (PAINE, Thomas. 1974.)

Após o primeiro capítulo ter introduzido a importância da consideração da política externa como política de Estado, o presente capítulo titula-se a partir de duas das principais disfunções da política externa brasileira. Começando a abordagem pelo primeiro ponto temos a questão do déficit democrático.

Os debates acerca do hiato de democracia a partir da internacionalização das decisões públicas deram-se, inicialmente, no continente europeu. Quando da formação do que hoje vem a ser a União Europeia observou-se o deslocamento do âmbito legal de decisões para o chamado Conselho Europeu e abdicaram aos Parlamentos nacionais a alçada de vetar decisões advindas desse.

No que concerne ao Brasil, Marina Pequeneza de Moraes e Guilherme Simões Gomes Junior (2009), informam que com a promulgação da Lei Maior de 1988, a divisão de poderes firmou-se como Cláusula Pétreia, determinando a existência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como texto constitucional inalterável. Fato considerado por estudiosos da área, a exemplo Moraes Filomeno (2001), como caráter imprescindível para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Como resultado do processo de globalização, Habermas (2002), identifica o aparecimento do “vazio de legitimação”. Percebe-se tal efeito a causa da mencionada delegação de decisões nacionais. Digo, o processo de tomada de decisão passa a ser dividido por atores internos e externos, ou toma certa configuração intergovernamental, ou ainda, supranacional. Conseqüentemente, os cidadãos comuns que já não se viam decentemente representados dentro do âmbito nacional, sentem-se ainda mais distantes das decisões intergovernamentais. (TRINDADE, Maria Cláudia Drummond. 2010.)

Portanto, há um vazio quanto à efetiva participação democrática e de legitimação – igualmente, por conta do formato institucional das ditas democracias representativas, plasma-se um *gap* de representação. Dentre tais domínios, o cidadão torna-se impotente para agir e fazer-se ouvido. Primeiro pelo custo de acesso à informação – saber que o foro de discussão está aberto, possuir capacidade cognitiva de ler os termos técnicos, compreendê-los e saber

opinar acerca deles -, ainda, pelo custo financeiro-logístico de ir ao local da reunião e participar. (TRINDADE, Maria Cláudia Drummond. 2010.)

Como a Maria Cláudia Drummond Trindade (2010) alega, o direito internacional, então, passa a lidar com efeitos ambivalentes do processo globalizante. Em uma mão, cria-se e permite-se o acesso aos tribunais internacionais – como a Corte Americana de Direitos Humanos, por exemplo -, entretanto no processo de criação e funcionamento desses mesmos tribunais o cidadão está periférico às discussões. Assim, a mesma vez que o indivíduo se afirma como destinatário de norma jurídica internacional, ele não participa de sua institucionalização. Silva (2004) acerca das condições para a participação popular, diz que essas:

[...] são definidas justamente por forma a assegurar todos os seres humanos dotados de racionalidade e capazes de articular competentemente uma língua natural possam a vir a ser convencidos (e a convencer) os seus pares das suas razões. Perante tais condições de acesso universal e igualitário, é respeitada a possibilidade de alguns escolherem não participar na vida política. Ao que estes indivíduos e grupos sectários fica vedada é a possibilidade de intervirem publicamente na esfera pública com argumentos puramente particulares, violando a condição de reciprocidade. As regras do jogo são iguais para todos e todos estão convidados a participar. (SILVA. 2004. p. 9)

O cerne principal é: estão todos convidados a participar? Facilmente pensamos em entraves à participação do cidadão nas instâncias decisórias descritas. Iris Marion Young (2004) esclarece-nos:

“os processos normais de deliberação frequentemente restringem, na prática, o acesso aos agentes com mais recursos, conhecimentos ou conexões com quem detém maior controle sobre o fórum. Já conhecemos as muitas manifestações dessa efetiva exclusão da deliberação.[...] Mesmo quando se anuncia uma série de audiências públicas para tratar de um tema, as pessoas que talvez quisessem falar nelas precisam ficar sabendo delas, ser capazes de organizar seus horários de trabalho e do cuidado com os filhos para poder participar, conseguir chegar até lá e ter conhecimento suficiente do processo de audiência para participar. Cada uma dessas habilidades está presente de forma desigual entre membros de uma sociedade.”. (YOUNG, Iris Marion. 2004. p. 199)

Se a participação direta está posta como um gargalo, quiçá seja esta a abertura de oportunidade aos membros detentores de mandato outorgado por voto popular exercerem seu papel constitucional e representarem seus eleitores – razão de ser da democracia representativa.

Focando no caso brasileiro, existem duas formas de o eleitorado fazer-se ouvir pelos representantes sobre as decisões que serão tomadas nos âmbitos internacionais: a) através da participação desses representantes na formulação da política externa brasileira e b) como fruto da diplomacia parlamentar – temática que será abordada no próximo capítulo.

Atentando-nos ao primeiro ponto notamos um primeiro impasse. A formulação da política externa brasileira nem sempre é validada pelo Congresso Nacional. Apesar disso, a responsabilidade pela política externa brasileira é também dos políticos eleitos, não apenas dos diplomatas de carreira. A Constituição de 1988 inaugurou uma nova ordem de “princípios de amplas liberdades políticas, como as clássicas liberdades de organização, de expressão, de imprensa e de participação” (DINIZ, 2010, p. 39), assim, espera-se que após a redemocratização a política externa esteja transformada e, ao menos dentro do Estado brasileiro, distribuída entre entes plurais.

Não obstante, em uma análise das competências constitucionais acerca da condução da política externa brasileira, Ratton Sanchez, Da Silva, Cardoso e Spécie (2006), atestam certa concentração da condução desta política no Poder Executivo. O diagnóstico é feito a partir da comparação dos temas pertinentes às relações internacionais e política externa entre as Constituições de 1967 e a de 1988. Discrimino que a primeira foi outorgada no período da Ditadura Militar (1964-1985) e a segunda, conhecida como Constituição Cidadã, foi promulgada quando da redemocratização.

A partir da figura abaixo demonstra-nos que nenhuma das duas Cartas indicam o poder juridicamente responsável por formular a política externa brasileira. Ainda por cima, dividem entre os três poderes as competências pela condução desta, ou seja, como explicitado no começo do presente capítulo, o Estado Democrático de Direito está constituído na legislação. A divisão trinca dos poderes, que servem a salutar condução da coisa pública, dispõe dos pesos e contrapesos para conduzir a dita política.

No entanto, Schwartzberg (1979) em seu trabalho intitulado “Sociologia Política: Elementos de Ciência Política”, destaca a necessidade do analista político em:

“Renunciar às descrições de instituições, excessivamente jurídicas e formais, e frequentemente demasiado otimistas. Na realidade, as decisões tomadas pelos poderes públicos são a resultante de uma relação de forças entre interessados. Portanto, é necessário apreender o real: interessando-se mais nos processos do que nas estruturas, nos grupos que verdadeiramente controlam o poder mais do que no ajustamento constitucional.” (p. 613)

Observe a figura:

**Figura 1 – Distribuição Constitucional de Competências na Condução da Política Externa.**

|                                 | TRATADOS                |   |                                      |                | DECLARAR A GUERRA E CELEBRAR A PAZ |                                  |                    |                 | MANTER RELAÇÕES COM OUTROS ESTADOS E PARTICIPAR DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS |              |                    |                      |
|---------------------------------|-------------------------|---|--------------------------------------|----------------|------------------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------|--|--------------|--------------------|----------------------|
|                                 | Formu-<br>lação         | Deci-<br>são                            | Implemen-<br>tação                   | Avalia-<br>ção | Formu-<br>lação                    | Deci-<br>são                     | Implemen-<br>tação | Avalia-<br>ção  | Formu-<br>lação  | Deci-<br>são | Imple-<br>mentação | Avalia-<br>ção       |
| Constituição Federal<br>1967/21 | U<br>8, I               |   | STF<br>114, III, a) e b)             |                | U<br>8, II                         |                                  |                    |                 |  | U<br>8, I    |                    |                      |
|                                 | PR*<br>47, I e 83, VIII |   |                                      |                | PR*<br>83, IX e X<br>e 92, § 2º    |                                  |                    | PR*<br>92, § 2º | PR*<br>83, VII   |              |                    |                      |
|                                 |                         | CN*<br>47, I e<br>83, VIII              | JF<br>119, III e V                   |                |                                    | CN*<br>47, II e<br>83, IX        |                    |                 | SF*<br>45, I   |              |                    |                      |
|                                 |                         |   |                                      |                | CSN<br>90 e 91                     |                                  |                    |                 |  |              |                    |                      |
| Constituição Federal<br>1988    |                         |   | STF<br>102, III, b)                  |                | U<br>21, II                        |                                  |                    |                 | U<br>21, I   |              |                    | STF<br>102, I,<br>e) |
|                                 | PR*<br>84, VIII         |   | STJ<br>105, III, a)                  |                | PR*<br>84, XIX e XX                | PR*<br>84, XIII<br>e XIX         |                    |                 | PR*<br>84, VII   |              |                    |                      |
|                                 |                         | CN*<br>5º, § 3º,<br>49, I e<br>84, VIII | JF<br>109, III                       |                | CDN<br>91,<br>§ 1º, I              | CN*<br>49, II<br>84, XIX<br>e XX |                    |                 | SF*<br>52, IV  |              |                    |                      |
|                                 |                         |   | JF<br>PGR<br>STJ<br>109, V e<br>§ 5º |                |                                    |                                  |                    |                 |  |              |                    |                      |

NOTAS:

|    |  |                   |
|----|--|-------------------|
| 1. |  | Poder Executivo   |
|    |  | Poder Legislativo |
|    |  | Poder Judiciário  |

2. \* = competência privativa ou competência exclusiva

3. U: União; PR: Presidente da República; CN: Congresso Nacional; SF: Senado Federal; STF: Supremo Tribunal Federal; STJ: Superior Tribunal de Justiça; JF: Justiça Federal; PGR: Procurador Geral da República; CSN: Conselho de Segurança Nacional; CDN: Conselho Nacional de Defesa.

Fonte: Ratton Sanchez, Da Silva, Cardoso e Spécie (2006).

Trazendo à luz a análise das autoras supramencionadas, convoco atenção às competências do Poder Executivo na Figura 1, acima. Na personificação desse, a figura do Presidente da República, incube-se manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais – legislação presente nos artigos 21, I e 84, VII da Constituição de 1988 e nos

artigos 83, VII da Constituição de 1967. Inclusive, é competência privativa assinar tratados e acordos internacionais – artigo 84, VIII da Carta de 88 e artigo 83, VIII da Carta de 67. (RATTON SANCHEZ, DA SILVA, CARDOSO E SPÉCIE. 2006.).

O Poder Legislativo, no que concerne à política externa, possui suas jurisdições escritas acerca das incumbências do Congresso Nacional. São essas, resolver acerca da incorporação ou não de tratados, acordos ou atos internacionais – artigo 84, VIII do Texto Constitucional de 1988 e artigo 83 do Texto constitucional de 1967 –, referendar ou autorizar a decisão do Presidente de declarar guerra e celebrar a paz – leia-se nos artigos 84 e 49 da Lei Maior de 88 e nos artigos 47 e 83 da Lei Maior de 1967. É especioso destacar que em ambas as Constituições foi delegado ao Senado Federal da Republica a competência para aprovar, através de sabatina, os titulares das embaixadas brasileiras pelo mundo. (RATTON SANCHEZ, DA SILVA, CARDOSO E SPÉCIE. 2006.).

Avulta-se que nas duas Constituições citadas o Poder Executivo possui um papel aglutinado nas fases de formulação e decisão acerca das matérias relativas à política externa. Ainda mais sobre a declaração de guerras e celebração de paz – sendo responsavel, ainda, por implementar tais temáticas. Ou seja, mesmo com a redemocratização brasileira, as competencias do Executivo não se transformaram. Já o Poder Legislativo atua como um “co-regulador”, responsavel pela aprovação das decisões do Executivo. Mais, atua, ainda, na formulação da política externa para as relações com Nações estrangeiras e nas organizações internacionais. Destaco que o Legislativo não possui nenhum papel acerca da implementação ou avaliação da política externa. (RATTON SANCHEZ, DA SILVA, CARDOSO E SPÉCIE. 2006.).

Como resultado, cito o que Boarin (2015) relata:

“O papel da arena legislativa no processo decisório em política externa brasileira é tratado a partir de sua condição subalterna e de chancela automática dos atos internacionais tratados pelo Poder Executivo. A sobreposição do Ministério das Relações Exteriores (MRE) é explicada por seu caráter insulado que, por sua vez, deve-se a fatores como a grande autonomia concedida ao Poder Executivo pela Constituição Federal de 1988, a neutralidade da diplomacia brasileira e a profissionalização do corpo diplomático.” (BOARIN. P.V. 2015. P. 14)

A comparação pela observância do outro sublima efeitos positivos em nós. Portanto, menciono o trabalho de Clarita Costa Maia e Susan Elizabeth Martins Cesar (2004), cujo tece comparação bem elaborada entre o papel dos Legislativos estadunidense e brasileiro nos temas pertinentes à política externa.

Idem ao Parlamento brasileiro, o estadunidense sofre de inconstância quanto à sua influência na política externa. De acordo com as autoras, a Constituição dos Estados Unidos da América (EUA) permite ao Congresso autoridade para:

“(…) prover a defesa comum, regular o comércio com os países estrangeiros, definir e punir atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, declarar guerra, convocar e sustentar o exército, prover e manter a marinha, emitir normas sobre a regulamentação das forças terrestres e navais. Ao Senado incumbe decidir sobre os tratados internacionais e sobre as indicações de embaixadores. Em contraste, a Carta América determina tão-somente que o Presidente é o comandante-em-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos e que possui poder de negociar os tratados, indicar os embaixadores norte-americanos para postos no exterior e de receber embaixadores e outras autoridades estrangeiras.” (MAIA, Clarita Costa e MARTINS CESAR, Susan Elizabeth. 2004. P. 365.)

Isto posto, podemos afirmar que grande parte do poderio militar e de comércio internacional dos Estados Unidos está nas mãos do Parlamento. No Brasil, nos temas cabíveis a questão bélica, o Congresso Nacional (CN) está mais acuado. Ainda com as autoras acima mencionadas:

“Cabe ao Congresso, segundo o artigo 49, incisos II e IV, da Constituição Federal, respectivamente, ‘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’” (MAIA, Clarita Costa e MARTINS CESAR, Susan Elizabeth. 2004. P. 365.)

Outro instrumento importante das relações externas de um país é sua política de comércio exterior. Nos EUA, essa pauta encontra-se nas mãos do Parlamento que utilizará, ao seu entendimento, o poder de permitir ao Presidente a assinatura de acordos internacionais sem a necessidade de validação legislativa. No Brasil, há a possibilidade, pela Constituição Federal, no artigo 48, *caput*, do Congresso Nacional debater concepções de política externa comedidas aos anseios da sociedade. Esse artigo profere ao CN o arcabouço legal de manifestar-se sobre todas as questões da União brasileira, entre elas o comércio exterior – faz-se fecundo sobressaltar a importância do comércio além-fronteiras para economia mormente exportadora de *commodities* como é o atual caso do Brasil. Nada obstante, a atitude do CN nas matérias comerciais é de abdicar de sua alçada competente e, simplesmente, não agir perante ao Executivo. (MAIA, Clarita Costa e MARTINS CESAR, Susan Elizabeth. 2004.)

Conjecturo essencial citar Maia e Martins Cesar (2014) esboçam os argumentos de Lima e Santos (1998) em sua defesa de que a política comercial é objeto de delegação natural dos

parlamentos pelos três principais motivos a seguir: a) trata-se de um assunto suscetível a pressões distributivas, dados aos vários interesses conflitantes; b) devido à sua complexidade técnica, que nem sempre os parlamentares possuem e c) porque garante estabilidade das decisões, dado que o ambiente legislativo é instável pela necessidade de agradar às variáveis bases eleitorais.

Maia e Martins Cesar (2004) baseadas em Lima e Santos (1998) escrevem que a anomia congressual materializa três sequelas: a) o não aprendizado do parlamentar médio sobre o funcionamento da política externa brasileira; b) decisões de políticas externa instáveis devido ao conflito intraburocrático e c) favorecimento de alguns grupos sem aval de setor algum da sociedade. Argumentam, elas, que as decisões com avaliação do Legislativo possuem legitimação e credibilidade, em tese, e atenderão às demandas do eleitorado – sendo esse a origem do poder de legislar.

Finalmente, trago à tona o durâmen das discussões do Legislativo e relações internacionais: o poder-dever de decidir acerca dos tratados internacionais. Retornado à Clarita Costa Maia e Susan Elizabeth Martins Cesar (2004), informo que a capacidade legislativa em questão às relações exteriores não se resume aos tratados internacionais, mas, em aditamento, a elaborar emendas à Constituição, a várias formações de leis e de decretos legislativos. Por sua vez, os projetos de leis de origem legislativa, geralmente, restringem-se à condição do estrangeiro em território nacional e seu logro de cidadania brasileira.

Outra janela de oportunidade de o Legislativo fazer-se ouvido acerca das diretrizes de condução da política externa brasileira é através da capacidade de outorga no orçamento do Executivo, principalmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Discrimino o Artigo 165, §5º, inciso I, que declara “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público” (MAIA, Clarita Costa e MARTINS CESAR, Susan Elizabeth. 2004. P. 371). As leis orçamentárias são de caráter autorizativo, ou seja, elas não forçam o Governo à executar todas as despesas escritas, mas autorizam o Executivo à utilizar até o montante descrito nela. Cabe ao Executivo o juízo de oportunidade acerca de economizar ou investir de forma global o montante autorizado.

Tendo o exposto em mente, o Legislativo poderia autorizar menos receita ao Itamaraty – executor cosmocrato da política externa brasileira – visando sinalizar desacordo com as diretrizes abordadas no planejamento diplomático desse órgão da administração direta. Todavia, como passível de visualização na Figura 2 abaixo, mesmo tendo o Legislativo alçada

de fiscalização e autorização orçamentária – devido a legitimação do gasto público –, não raro, o programa orçamentário dos ministérios é escrito sem linhas claras da atuação da verba autorizada. Existe a prerrogativa de emenda parlamentar de texto, solicitando ao Poder Executivo esclarecimento e maiores detalhamentos a respeito dos programas. Artificio esse que é utilizado para solucionar os problemas descritos no parágrafo anterior. (MAIA, Clarita Costa. 2007)

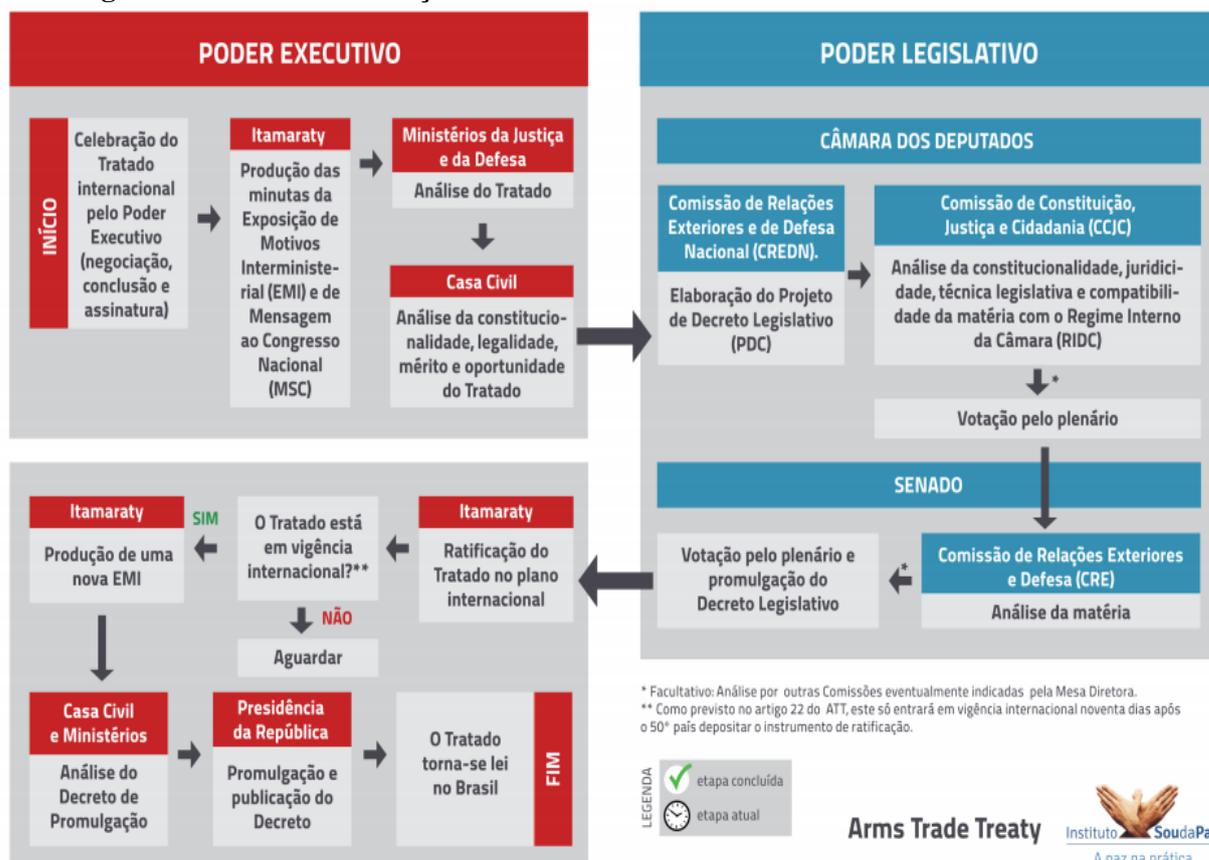
Frente ao engessado caráter do orçamento brasileiro, que possui despesas correntes e de capital quase que fixas – diminuindo o espaço para manobras e barganhas políticas –, as emendas parlamentares, então, poderiam ser usadas para creditar ações orçamentárias do MRE que demonstrem eco dentro do Parlamento, assegurando, dentro das leis do Estado Democrático de Direito, o aval do CN perante à implementação de uma política pública. Caso raro no comportamento parlamentar. (MAIA, Clarita Costa. 2007)

Outro ponto que marca a liderança do Executivo perante ao Legislativo são os Tratados Internacionais. Por efeitos didáticos, anexo abaixo uma figura explicativa feita pelo Instituto Sou da Paz (2014) acerca de como dá-se a tramitação e internacionalização, na jurisdição brasileira, dos Tratados.

A Constituição Cidadã promulga ao Legislativo o poder de resolver, com caráter definitivo, sobre os tratados, acordos e atos internacionais. (BRASIL. Constituição, 1988). Faz-se fulcral aditar que a dita decisão oficial possui caracterização – *ex-post* –, ou seja, os atos normativos são enviados pelo Executivo para que o CN os valide. Podemos afirmar, por consequência, que as diretrizes da política externa brasileira não são discutidas em conjunto entre os dois citados poderes. Mas, é pensado pelo Executivo – através de um grupo de burocratas especializados – e apenas referendado, ou não, no Legislativo.

Outrora explicitado, sabe-se que é competência do Presidente da República celebrar Tratados Internacionais. Sendo passível de aval ou sanção dos parlamentares, como é observável na Figura 2 abaixo fixada. Gostaria de relembrar a citação de Schwartzberg (1979) acerca dos grupos de poder. Em interpretação do rito de internacionalização, brevemente descrito acima, está a cabo do mandatário do Executivo quais os Tratados e Acordos que o Brasil irá assinar. Soa-me imaturo, democraticamente, tal perfil. Sendo porventura idealista, quando da eleição, os temas pertinentes ao alinhamento brasileiro no além-fronteiras poderia estar em discussão entre os Poderes da União, alcançando assim a divulgação de tal debate pela mídia e outros canais de comunicação – promovendo algo de aprendizado ao cidadão médio – e conquistando a legitimação, transparência e saúde dos atos futuros da gestão da República.

**Figura 2 – Internacionalização de Tratados Internacionais no Brasil.**



Fonte: Instituto Sou da Paz. 2014.

Verifica-se, em face ao escrito até o momento, que as decisões em matéria de política externa, configuram a primazia do Poder Executivo e o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores. Pensada como política de Estado, não de governo, a política externa brasileira, não esporádico, está fora de grandes debates públicos relativos à sua natureza, diretrizes e implementação. Engessando as ações independentes do governo eleito, despolitiza-se toda uma vertente de políticas públicas. O que é, por si, antidemocrático. Por serem as relações externas, intrinsecamente relações sociais, evidencia-se o existente déficit de representação. (Gomes Junior e Pequenezza de Moraes. 2014).

As discussões feitas não são novas e tentativas de democratização foram feitas por parte do Poder Executivo. Adiante, exponho a mais inovadora delas duas delas: o Conselho Nacional de Política Externa.

Com o amadurecimento gradual da democracia brasileira e a abertura burocrática permitidas pelas gestões federais passadas, percebeu-se a disfuncionalidade do isolamento advindo do MRE. De acordo com Danielle Costa da Silva (2015), as demandas sociais incorporadas na política burocrática firmada entre o Itamaraty e demais órgãos expandiu o

processo de democratização do Estado e construção de uma cultura democrática no seio da sociedade civil brasileira, organizada ou não. Mesmo com os atores estatais não sendo capazes de tomar decisões quanto à política externa brasileira, houve uma abertura para o deslocamento do poder entre o Estado e a Sociedade.

A experiência demonstrou uma demanda fruto do clamor por parte de pesquisadores, movimentos sociais e sindicais, e da sociedade civil, pela criação de um órgão institucional que permitisse a consulta e o diálogo concernente a política externa brasileira: O Conselho nacional de Política Externa – CONPEB. A maior movimentação pela defesa do Conselho deu-se em 2013 quando da Conferência Nacional 2003-2013: Uma nova política externa. Durante a abertura, o ex-ministro Antônio Patriota, recebeu e leu a carta na qual ressaltava, pela inserção do Brasil, como *global player*, de participação social nos processos externos. (SILVA, Danielle Costa da. 2015)

Os argumentos contrários, vindo de dentro do próprio Itamaraty reverberaram acerca do caráter específico da política externa, e da defesa constante do “interesse nacional – seja lá qual for esse. Tornar o Conselho institucionalizado possibilitaria a democratização da agenda, a ampliação dos debates e a solidificação de uma cultura democrática, mesmo ainda sendo concentrada, a decisão, dentro do Estado – e como vimos anteriormente nesse capítulo, dentro do Executivo. Alego em sintonia com Danielle Costa da Silva (2015):

“A natureza consultiva do Conselho além de permitir a discussão dos objetivos e das linhas gerais da política externa brasileira, o dotaria de mecanismos de cobrança para que o governo justifique quando solicitado para uma possível não adesão às recomendações do órgão, tornando o processo de tomada de decisão mais transparente.” (SILVA, Danielle Costa da. 2015. P. 20)

Mesmo com o aval positivo da ex-presidenta Dilma Rousseff, o CONPEB não saiu do papel e das discussões. Nunca foi institucionalizado. Mesmo sendo a questão democrática debatida e defendida pelo MRE nos órgãos e fóruns internacionais, assim como, no discurso de seus ministros, o próprio advogou contra a democratização da política externa brasileira. A política pública externa é uma oportunidade de participação dos diversos setores da sociedade brasileira e serve ao fortalecimento e sublimação das nossas outras políticas setoriais. Isto posto, essa deve representar de forma fidedigna os anseios da sociedade civil, paulatinamente implementada da forma mais participativa possível. Se não for para tal, qual a razão de ser da existência do Estado brasileiro?

### **3 CAPÍTULO 3: A DIPLOMACIA PARLAMENTAR E AS FORMAS MORMENTE UTILIZADAS NO BRASIL**

Prosseguindo à explanação do capítulo ascendente, outra forma da população civil fazer-se ouvir pelos representantes eleitos na formulação e na política externa brasileira com um todo é através da chamada “diplomacia parlamentar”.

A diplomacia é, tradicionalmente, uma arena política prioritariamente reservada ao Executivo. Entretanto, como exposto previamente, o cenário contemporâneo de supressão de fronteiras entre os variados Estados engendra aos parlamentares pensar em soluções com mentalidade planetária. De maneira exponencialmente crescente, o Poder Legislativo vem sendo convocado a contribuir, dentro de suas possibilidades, com a resolução de problemas complexos que requerem interpelações plurifacetadas. (WEISGLAS, Frans W. e De BOER, Gonnie. 2007.)

Impende indicar que a diplomacia nem sempre foi totalmente pública, estava permitido e aceito que o conteúdo, integral ou parcial, dos acordos entre duas Nações ficasse oculto. O ângulo público da diplomacia verifica-se como pedra basilar das relações internacionais, mais palpavelmente, a partir do fim da I Guerra Mundial (1914-1918). Evocando o discurso dos Quatorze Pontos do ex-presidente estadunidense, Woodrow Wilson, exponho o primeiro: o fim dos acordos secretos entre as Nações. A data da aceitação e reverberação desse princípio através do globo, Hamilton e Langhorne (1995) marcam o fato como parto de uma “nova diplomacia”. Estando, daí em diante, aberta ao controle público e à inspeção geral dos interessados, o que por sua vez corrobora com a entrada dos novos agentes de política externa. Pois, para que figuras não-tradicionais possam envolver-se, essas carecem de publicidade e lisura durante o processo, a fim de garantir algum grau de estabilidade e legitimidade em suas ações.

Isto posto, dentre as vastas ideias acerca da conceituação de diplomacia pública, Mark Leonard (2002), elaborou a mais validada dentre a literatura existente. Ele a categoriza como a transmissão de informações, a distribuição de imagem positiva de um país e a construção de relações estáveis buscando a realização de políticas exteriores. Ou seja, existe o sentido propagandístico, de um país como marca e a venda dessa a públicos estrangeiros objetivando a aceitação, atração e legitimidade – a exemplo, os Estados Unidos da América e o *American Dream* – e outra sendo a transparência entre as Nações acerca dos atos advindos de seus respectivos Estados. (LIMA JUNIOR, Antônio Ferreira. 2015)

Adiante, convoco atenção, para os fins deste trabalho, à terceira ideia de Leonard (2002): a construção de relações estáveis com fins a realizar políticas exteriores. Por sua natureza, constrói-se uma relação próxima entre a performance da diplomacia pública e a necessidade/oportunidade da diplomacia parlamentar.

O termo “diplomacia parlamentar” ainda tem necessidade de estudos em seus mais variados aspectos. Neste trabalho, estará relacionado ao alcance de atividades internacionais efetuadas pelos parlamentares nacionais delineando o entendimento mútuo entre países, a assistência às autoridades parlamentares estrangeiras em questões de controle governamental e a representação do povo nos ambientes externos. Portanto, a necessidade pela diplomacia parlamentar manifesta-se como outra vertente de diplomacia capaz de estabelecer relações entre as Nações aspirando aos mais sortidos objetivos. (WEISGLAS, Frans W. e De BOER, Gonnie. 2007.)

A ideia de diplomacia parlamentar – ou “parlomacia” – não é contemporânea. O Senado Romano prestou-se ao papel de pacificador e sancionador central durante a guerra com Filipe V da Macedônia após o rompimento do Tratado de Phoenix (205 A.C.). Destarte, diversos atores são capazes de praticar a dita parlomacia – parlamentares, partidos políticos, parlamentos subnacionais e nacionais, parlamentos regionais e internacionais. Todavia, no âmbito geral e na literatura são três os principais: os parlamentares, os partidos políticos e os parlamentos. (FIOTT, Daniel. 2011.)

Foquemos nos parlamentares. De acordo com Daniel Fiott (2011), há diversos fatores que suportam à efetividade da parlomacia, dentre eles, o número do corpo parlamentar e a capacidade institucional-financeira são os principais. O primeiro dá-se pela janela de oportunidade que se abre através da robustez de diversos atores sob a mesma nacionalidade agindo conjuntamente – mesmo havendo divergência interna – e a segunda faz-se presente pela capacidade organizacional e financeira do parlamento financiar passagens aéreas e diligências processuais para o envio de delegações nacionais. De qualquer maneira, a prática de parlomacia possui três escopos principais, oriundas da prática de diplomacia formal, que solicitam atenção para tornar-se bem-sucedida: a) interesses; b) *timing* e c) comunicação. (FIOTT, Daniel. 2011.)

Sobre os interesses, a maior dificuldade que a canalização da parlomacia enfrenta é a administração precisa dos variados interesses que surgem acerca da política externa. Faz-se mister, pelos parlamentares, saberem formar conchas entre as opiniões dos representados e as visões particulares dos representantes. O compromisso comum acima dos interesses pessoais requer alguma forma de troca de influência entre os parlamentares. Fiott (2011) defende que

por tal característica a parlomacia deveria abdicar-se de buscar por interesses pessoais, no sentido tradicional desses. Ele atina que esta é uma nova forma de performar a diplomacia, inventando e experimentando táticas. Nas palavras dele:

*“Furthermore, beyond domestic preferences parliamentarians could play a key role in registering and understanding the interests of other states and third-country domestic actors. (...) exploiting non-official channels, would certainly be of advantage to all.”* [Além disso, ademais das preferências domésticas, os parlamentares poderiam desempenhar um papel fundamental no registro e entendimento dos interesses de outros estados e atores domésticos de países terceiros. (...) A exploração de canais não oficiais seria certamente uma vantagem para todos.] (FIOTT, Daniel. 2011. P. 5. Tradução do autor.)

Esclarecendo o *timing*, o cerne principal está relacionado ao fato da parlomacia demandar mais tempo para estabelecer relações e tomar posse de informações-chave. Primeiramente, pela própria quantidade de atores no processo, depois pelo fato de que visitas de delegações a países custam tempo. Entretanto, a construção de confiança mútua é dificultada sem o diálogo os parlamentares visitantes e os anfitriões. Aqui, o canal tradicional de diplomacia possui vantagem. Dado a existência de embaixadas e similares fixos no território estrangeiro, aliado ao canal de comunicação oficial de diplomacia na atualidade – os e-mails -, o Poder Executivo sai à frente nesse aspecto. (FIOTT, Daniel. 2011.)

A comunicação é outro escopo crucial de ser mencionado. Para que seja a parlomacia seja efetivada, os parlamentares carecem de acesso aos órgãos estatais ou regionais – como o MERCOSUL, por exemplo –, logo eles devem encontrar maneiras de acessar ao *mainframe* da política externa nacional, e ainda fazerem-se ouvidos por ela. Caso contrário, nenhum valor adicional poderá ser recolhido da performance de parlomacia. Em outras palavras, os parlamentares necessitam de validação por parte da diplomacia tradicional. Para tal é necessário que os representantes melhorem suas habilidades políticas, promovendo-se, por conseguinte, como agentes válidos paralelos aos tradicionais. (FIOTT, Daniel. 2011.)

Já passível de observação, a diplomacia parlamentar é uma inovação importante ao universo diplomático. Seja por sua capacidade de troca de *expertise*, por ser um canal alternativo às tratativas Executivo-Executivo tradicionais no âmbito diplomático ou pela possibilidade de construção estável de aproximação entre diferentes Nações, a parlomacia evidencia-se como uma ação complementar a do MRE. Em outras palavras, não somente cabe ao Legislativo as atribuições especificadas no capítulo passado, como é, também, uma

possibilidade, praticar a diplomacia e levar a cabo do governo medidas e acordos fruto do entendimento entre parlamentares aos ambientes externos ao Brasil.

A título de exemplo cito Mirsada Hallunaj (2014) acerca da atuação parlamentar da Assembleia da Albânia na questão do Kosovo:

*The latest example I can bring to the intention of readers is related with the role of Albanian Parliament (the Assembly of the Republic of Albania) by lobbying for the recognition of Kosovo state, even if many Albanian leaders state that this mission has to be taken by the respective Foreign Affairs Ministries and Ministers. Anyway the Foreign Policy Committee of the Parliament of Albania has tried to be present in all international institutions and levels where it is a member. An active campaign was followed previously by the Speaker of the Parliament to follow further the process of the recognition of the state of Kosovo. Assembly of the Republic of Albania has ratified on 10th May, 2007 – Declaration “On the Status of Kosovo”; 20th November, 2006 – Declaration of the Foreign Policy Committee “On Kosovo”; 21st November, 2005 – Resolution “On Kosovo”. [O último exemplo que posso trazer à intenção dos leitores está relacionado com o papel do Parlamento Albanês (a Assembleia da República da Albânia), fazendo lobby pelo reconhecimento do estado do Kosovo, mesmo que muitos líderes albaneses afirmem que esta missão tem de ser tomada pelos respectivos Ministérios e Ministros dos Negócios Estrangeiros. De qualquer forma, o Comité de Política Externa do Parlamento da Albânia tentou estar presente em todas as instituições e níveis internacionais em que é membro. Uma campanha ativa foi seguida anteriormente pelo Presidente do Parlamento para acompanhar o processo de reconhecimento do estado do Kosovo. A Assembleia da República da Albânia ratificou em 10 de maio de 2007 - Declaração “Sobre o Estatuto do Kosovo”; 20 de novembro de 2006 - Declaração do Comité de Política Externa “Sobre o Kosovo”; 21 de novembro de 2005 - Resolução “Sobre o Kosovo”.] (MIRSADA HALLUNAJ. 2014. P. 2)*

Uma adicional seara política de atuação diplomática complementar à clássica que se faz válida de ser mencionada é a diplomacia presidencial. Danese (1999) elucida-nos esse conceito como sendo “a condução pessoal de assuntos de política externa, de fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo.” Adicionalmente conhecida por “diplomacia de cúpula”, esta distancia-se do status quo protocolar das relações internacionais e demonstra-se capaz de alavancar os objetivos das agendas políticas nacionais e globais, empreender pressões políticas diretas por sua autoridade executiva máxima e atrair a atenção dos agentes políticos, econômicos e midiáticos. (PINHO, Anderson Gaspar Inácio. 2016.)

Pinho (2016) atenta-nos que mesmo a diplomacia presidencial estando fora do padrão regular, atesta uma característica singular: o juízo de oportunidade do (a) Chefe de Estado. Em

outras palavras, a condução desta diplomacia está intrinsecamente relacionada com a iniciativa, sensibilidade e vontade do mandatário em exercer tais ações. Diferencia-se do protocolo tradicional quanto à obrigatoriedade de certas atribuições formais entrelaçadas à pessoa de Chefe de Estado, isto é, sendo impositivo e mandatário, não voluntário.

Ainda com Pinho (2016), em aditivo final, advirto que, no Brasil, são raros os casos de performance de diplomacia presidencial por longos períodos – os mais recentes casos são de Fernando Henrique Cardoso e Lula. A regra geral perfaz-se com os mandatários executivos federais ocupando-se exclusivamente da política interna e delegando ao Itamaraty – na figura do Ministro de Estado das Relações Exteriores – a responsabilidade pela condução da política externa.

Alessandra Falcão Preto (2006) ressalta que o ato de o (a) presidente exercer papéis diplomáticos constitucionais não necessariamente categoriza performance de diplomacia presidencial, pois essa carece da voluntariedade do ocupante do cargo em atuar de forma além-ordinária. Nas palavras da autora:

“Em suma, há itens de uma agenda de cúpula que são obrigatórios. Outros que são opcionais, dependem, portanto da iniciativa de cada mandatário. Assim, nem toda viagem presidencial é sinônimo de diplomacia presidencial. Uma viagem pode ser meramente obrigatória, mas os encontros paralelos a ela são opcionais. Um discurso numa sessão plenária pode ser obrigatório, mas o anúncio de uma decisão ou a proposta de uma iniciativa pode ter sido opção do mandatário. Apenas nesses últimos caso se faz diplomacia presidencial” (PRETO, Falcão Alessandra. 2006. P. 36)

Por exemplo:

“Campos Sales visitou a Argentina em 1900 para retribuir a visita de Julio Roca ao Brasil. Foi um ato reflexo, reativo, de diplomacia presidencial brasileira; mas foi diplomacia presidência, porque (...) naquele momento, era uma condução estritamente protocolar e nominal da política externa brasileira pelo presidente; não era comum ou ordinário que se deslocasse ao exterior.” (PRETO, Falcão Alessandra *ad hoc* Danese. 2006. P. 36)

Outra faceta requerida por essa diplomacia são as iniciativas doutrinárias pessoais, ou seja, quando o (a) presidente propõe e conduz as iniciativas de política externa. Segundo Danese (1999), o fato dessa vertente diplomática verificar-se exponencialmente frequente no cenário contemporâneo dá-se pela frequência e abrangência com que se recorre à figura dos chefes de Estado para fazer diplomacia, em pautas antes comuns aos chanceleres.

Tendo em mente o acima considerado, comparemos a diplomacia parlamentar com a presidencial. Diferente do que pode aparentar, elas são complementares uma a outra. Enquanto

a diplomacia presidencial vem tornando-se frequente e, em casos, até esperada, a parolomacia mostra-se ainda embrionária. Dessa forma, aquém do potencial pleno de ação que é salutar à condução dos negócios públicos no terceiro milênio.

Estando a diplomacia, assim como inúmeros outros aspectos, transformando-se no período presente, ambas formas de diplomacia mencionadas servem de complemento à tradicional praticada pelo Itamaraty. Com a expansão e a globalização dos agentes interessados na política externa, assim como a democratização da política externa brasileira, o (a) presidente, os (as) parlamentares e os (as) diplomatas de carreira podem consubstanciar-se na atuação internacional elevando o Brasil ao almejado posto de *global player*.

Regressando à análise da parolomacia, trago à luz as formas mormente utilizadas pelos parlamentares para poderem atuar como agentes de política externa. Enquanto à diplomacia tradicional possui diversos canais de comunicação e alinhamento, de acordo com Cesar e Maia (2004) os instrumentos passíveis de utilização pelos parlamentares são: a) a diplomacia pessoal proativa e receptiva; b) grupos parlamentares de amizade binacionais; c) comissões Parlamentares temáticas; d) indicação e e) requerimentos.

A diplomacia pessoal proativa e receptiva é a mais simples de ser compreendida. Esta é a conexão de algum parlamentar brasileiro com autoridades públicas de outro país ou o recebimento por parte do parlamento brasileiro de autoridades estrangeiras. O que a experiência demonstra é a raridade desse tipo. Para fins didáticos cito o exemplo de Carlos Abicalil (PT-MT) que representou o Brasil na “Internacional da Educação para a América Latina” para discutir os direitos dos trabalhadores da educação, em 24/10/2003.

Os grupos parlamentares de amizade binacionais objetivam debater as relações bilaterais e as respectivas políticas externas entre duas nações. Espera-se com tais grupos atingir maior legitimidade e adequar as necessidades e expectativas através da experiência parlamentar. A análise evidencia que a falta de disciplina unificada acerca do funcionamento dessas entidades reflete na dispersão e inexistência de acompanhamento público, o que dificulta a construção de memória institucional e irrisórios resultados. Um aditamento final que Cesar e Maia (2004) pontuam é a duplicidade de trabalho na criação dos grupos. Pois, não raro, a Senado federal cria um grupo que já existe na Câmara dos Deputados, a exemplo o grupo parlamentar Brasil-China. Ao meu entendimento, um só grupo cujo participação e adesão fosse facilitada às duas casas unificaria as ações e possibilitaria a troca de expertises.

Os debates acerca do mundo exterior, nas comissões temáticas parlamentares, historicamente, estão concentrada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional -

CREDEN. Durante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil 9art. 31, XVI é responsabilidade dessa:

“a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e

científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro; c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração; e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional; f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior; h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial; j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático;” (BRASIL, Câmara dos Deputados. 2019. P.30-31)

É notório na citação acima a presença de interdisciplinaridade entre as pautas e temas abordados na CREDN e que similarmente o são em outras comissões. Destarte, o processo deliberativo acerca das relações exteriores cabe a ampla participação das mais variadas comissões presentes na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional com um todo.

As indicações são interessantes de serem abordadas. No texto do 13º artigo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados está descrito que as indicações são quando algum deputado:

“ I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; II - sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. ” (BRASIL, Câmara dos Deputados. 2019. P. 62)

Com isto, abre-se a janela de oportunidade para que o Legislativo se imiscui na diplomacia tradicional cobrando do Itamaraty, órgão da administração direta do Executivo, a adoção de certa providência considerada representativa da vontade do povo. Entretanto, percebe-se a rara utilização do artifício, por parte dos parlamentares, acerca de materiais exteriores.

Em explanação final tem-se os requerimentos. Aludidos por Cesar e Maia (2004) os mesmos servem a soluções práticas de questões de votação e sobre o plenário em geral. Discriminando os uteis aos fins desse trabalho, elas afirmam serem três a) Requerimentos de Informação a Ministro (a) de Estado; b) Convocação de Ministro (a) perante o plenário e c) Voto de regozijo ou voto de censura.

Os dois primeiros possibilitam aos parlamentares convocar quaisquer titulares do Executivo federal para prestarem informações e contas perante ao corpo parlamentar e, caso a ausência do (a) Ministro (a) seja injustificada, importa em crime de responsabilidade. Em outras palavras é a chance que o Parlamento possui para informar-se melhor sobre cenários-chave e de expressar-se diretamente ao titular do cargo. O terceiro, voto de regozijo ou censura, outorga aos parlamentares a expressão de suas opiniões acerca de atos tomados pela diplomacia brasileira. Simbolizando o corroborar ou o descontentamento como estratégia utilizada para enfrentar certo tema exterior.

Em síntese, este capítulo objetivou a abordagem conceitual sobre a “diplomacia parlamentar” e sua próxima relação com a abordagem pública da diplomacia no geral. Outrossim, caracterizando-a como uma forma alternativa de prática diplomática fez-se possível explicar e comparar a diplomacia presidencial com a parlocracia, fazendo crucial identifica-las como novas janelas de oportunidades não-tradicionais para que distintos agentes estatais possam participar mais ativamente da política externa brasileira. Ao fim, demonstrei as formas mormente utilizadas pelos parlamentares para poderem barganhar um maior controle e participação perante à tradicional diplomacia.

Informando que o presente capítulo não almeja esgotar a discussão conceitual acerca dos temas superpostos, mas situar o leitor sobre o estado da arte da parlocracia, vamos agora à análise de dados primários e secundários que esboçam a realidade prática da diplomacia parlamentar, durante os mandatos do ex-presidente Lula.

## **4 CAPÍTULO 4: A POLÍTICA EXTERNA DO EX-PRESIDENTE LULA E A DIPLOMACIA PARLAMENTAR.**

“Sabemos, porém, que não existe vacina única para todos os desafios brasileiros. Não há panaceias milagrosas.” (LULA DA SILVA, Luís Inácio. 2004.)

Posteriormente à explanação teórica realizada, foquemos, então, nos fatos práticos ocorridos durante o recorte temporal eleito. Adita-se que o presente capítulo não intenciona esgotar as características e conjunturas da época, mas situar o leitor acerca das ações realizadas pelo Brasil no plano internacional.

Percebe-se que no período em que Lula esteve à frente do Executivo federal, o Brasil experimentou um interim incomum acerca de sua política externa. Eleito com ânimo popular, o ex-presidente levou a cabo toda uma seara política que possibilitou continuidades e rupturas, em comparação com seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso.

Utilizando-me de Cervo (2008), afirmo que a política externa de Lula difere da de Fernando Henrique Cardoso. Ao passo que o segundo visava a obtenção de objetivos através do acordo com as regras postas que ordenam o sistema internacional, o primeiro trabalhou para desconstruir a ideia de harmonia kantiana. O mundo não está harmônico e as discrepâncias de poder presentes na sociedade internacional de países subjugam a efetividade e a liberdade de atuação dos países ditos “em desenvolvimento”.

De acordo com Paulo Roberto de Almeida (2007), a política externa brasileira esteve pautada pelo objetivo de afirmação soberana nacional, no plano internacional, e pela integração política e física, no contexto sul-americano. Refletindo a cosmovisão tradicional do Partido dos Trabalhadores – PT –, a política externa foi abordada como integrante de um “projeto de Brasil”. Logo, essa foi elaborada como alavanca do processo de desenvolvimento interno, pautado pela tentativa de redistribuição de poder no sistema internacional e pela integração soberana.

Isto posto, nota-se que a política externa de Lula da Silva propõe algo de ativismo político. Nas palavras do ex-ministro das relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, esta política salienta o esforço por um “modelo de globalização mais humano e não excludente” (AMORIM, 2005, p.1). Dessa forma, a literatura existente nomeou a atuação externa de Lula como a “autonomia pela diversificação”, ou seja, a busca por novos parceiros e novas alianças

entrementes ao apelo à redução de desigualdades e de disparidades de poder entre as civilizações do Norte e do Sul global. (GIANNINI, Luisa Pereira da Rocha. 2014.)

Em um compêndio geral, que não almeja esgotar os fatos, entende-se que a política externa brasileira se construiu transversalmente a quatro eixos estratégicos simultâneos: a) a integração com a América do Sul; b) a cooperação Sul-Sul; c) o almejo por maior e melhor representatividade dos países periféricos nos organismos internacionais; d) a utilização da diplomacia presidencial. (GIANNINI, Luísa Pereira da Rocha. 2014)

Acerca do item “a”, é passível de afirmação que a ação política do governo Lula se voltou à afirmação da América do Sul, dado que essa parcela continental auxiliaria o logro das propensões econômicas idealizadas e da possibilidade de alçar o Brasil como hegemonia regional. Tão somente assim, o Brasil concretizaria a governabilidade e desenvolvimento para toda a América do Sul. A causa do mencionado, a integração regional centralizou-se como principal prioridade externa.

Para tanto, o fortalecimento regional carecia de uma instituição sólida que possibilitasse a materialização das ânsias governamentais brasileiras. Em outras palavras, a atenção dispendida e os esforços efetuados objetivando uma maior rjeza do MERCOSUL e a aproximação com a Comunidade Andina das Nações não foram sem fundamentos *a priori*. A causa do cenário colocado, o Brasil buscou mais que o reforço às supramencionadas instituições, mas similarmente, à expansão dos países membros e observadores, principalmente no MERCOSUL. Explica-se, parcialmente, a proximidade com Bolívia, Chile, Equador e Venezuela – que ingressa apenas em 2012. O fito do ex-presidente em questão era dar vivacidade aos órgãos que oportunizassem a união entre os países sul-americanos e, posteriormente, de todos os latino-americanos almejando ao desenvolvimento de capacidades continentais na solução de entraves comuns sem a presença de potências centrais. Nas palavras de Celso Amorim (2003) e Lula (2007), respectivamente:

Esse documento reflete nossa aspiração em comum pelo crescimento econômico unido à justiça social, e manifesta nossa determinação de transformar o bloco comercial Mercosul (que também inclui o Paraguai e o Uruguai como membros permanentes, e a Bolívia, o Chile e o Peru (como membros associados) em um catalisador para a construção de um futuro compartilhado (AMORIM, Celso. 2003. P. 158).

Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações. (LULA DA SILVA, Luís Inácio. 2007.)

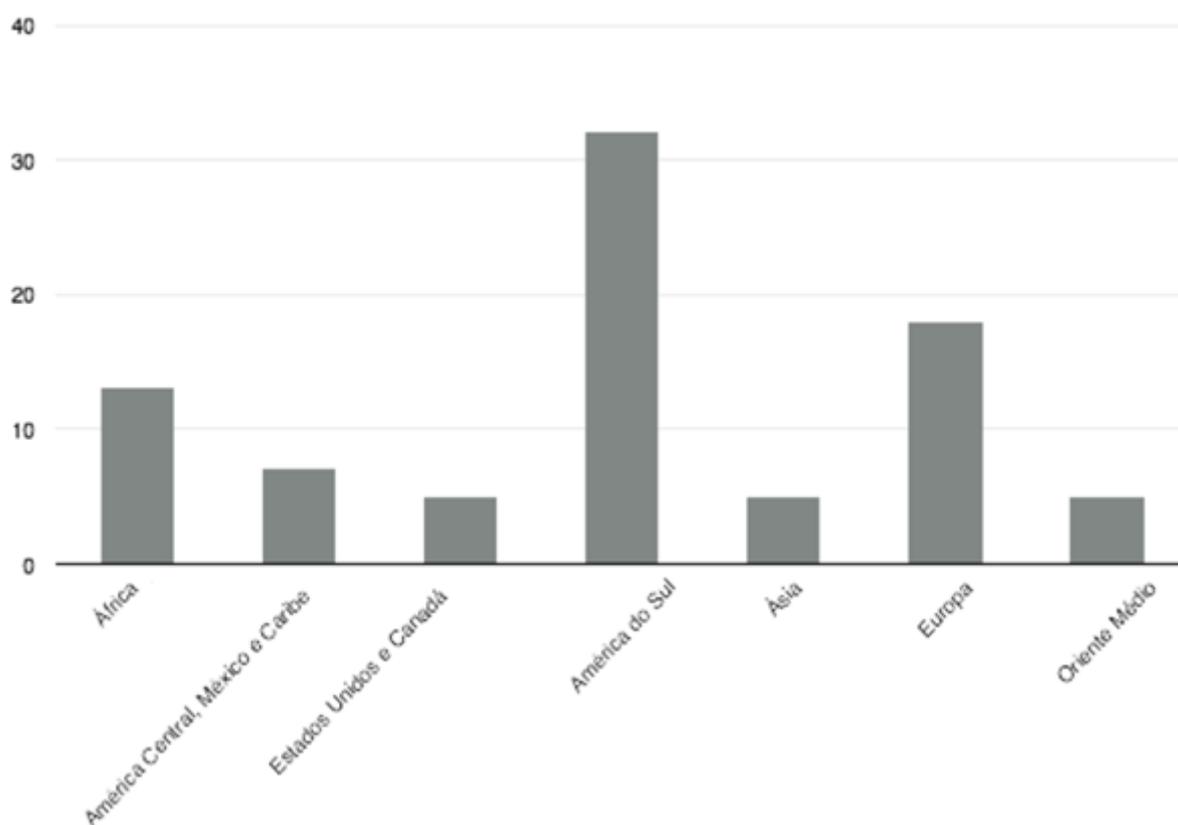
A cooperação Sul-Sul, dentro da proposta de Lula da Silva, designaria alianças e aproximações com Estados emergentes – tais como a China e a Rússia – em uma estratégia de coalizão para defender os interesses comuns contra as ações fortuitas dos países desenvolvidos. A partir dessa interpretação da Teoria da Dependência, o Brasil tenta reunir as Nações em desenvolvimento em torno de um propósito semelhante. O G-20 comercial é um exemplo. Formado por países agroexportadores em desenvolvimento, o grupo visava a liberação do comércio agrícola, principalmente com a União Europeia, e o prosseguimento das deliberações da Rodada de Doha. Ou seja, a intenção brasileira era formar um grupo que estabelecesse poder suficiente para fazer frente aos países centrais do Norte. Ademais, a centralidade das relações Sul-Sul formalizou aproximações constantes com países emergentes. O surgimento dos BRICS – constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, e o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS – demonstram o anseio pela reorganização do poder no sistema internacional e pela atuação conjunta na superação dos gargalos ao desenvolvimento.

Quanto aos organismos internacionais, Lula, na visão de estudiosos como Fonseca Junior (2011), aproveitou certo afastamento dos EUA, engendrado pela crise surgida com as invasões ao Iraque e ao Afeganistão, para atuar com iniciativas que materializassem o multilateralismo. Na defesa de uma melhor representatividade dos países periféricos perante aos organismos tomadores de decisões internacionais, Lula advoga pela união de países prejudicados pelo status quo por entender que esses compartilham mais do que valores e objetivos comuns, mas certas características econômicas e sociais que justificavam a busca conjunta por maior representatividade. O ativismo brasileiro pela obtenção de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU – demonstra o argumento. Mesmo com a oposição de países latinos, como a Argentina e o México – que viram com desgosto a possibilidade de o Brasil consolidar-se como hegemonia regional –, o Brasil, similarmente à Índia e à África do Sul, requer o assento permanente no Conselho de Segurança por entenderem que a concentração geográfica do poder é injusta e ilegítima.

Por tal pleito, na tentativa de provar ao sistema internacional a capacidade brasileira de apaziguamento em outras Nações e o engajamento nacional com a resolução de conflitos, o Brasil engajou-se na liderança do contingente das Nações Unidas na Missão de estabilização do Haiti – a MINUSTAH. Igualmente, o Brasil enveredou-se pela consolidação do G-4 – compreendido por Brasil, Alemanha, Índia e Japão – que almejavam o apoio a certas propostas de reformas do CSNU.

A extensiva utilização da diplomacia presidencial foi outra marcante característica da atuação do ex-presidente. Lula da Silva engajou-se, pessoalmente, com a resolução dos problemas concernentes ao Brasil e na tentativa de reconfigurar o balanço de poder mundial. O gráfico abaixo corrobora com a exposição anterior que indica centralidade das atenções do ex-presidente para com os países latino-americanos, pois o reflexo é passível de observação pela ampla quantidade de viagens na América do Sul e América Central, México e Caribe. Parcelas continentais em que se localizam os países do MERCOSUL e os principais parceiros do Brasil.

**Gráfico 1 - A distribuição por continente das viagens realizadas por Lula (2003-2010)**



Fonte: GIANNINI, Luisa Pereira da Rocha (2014).

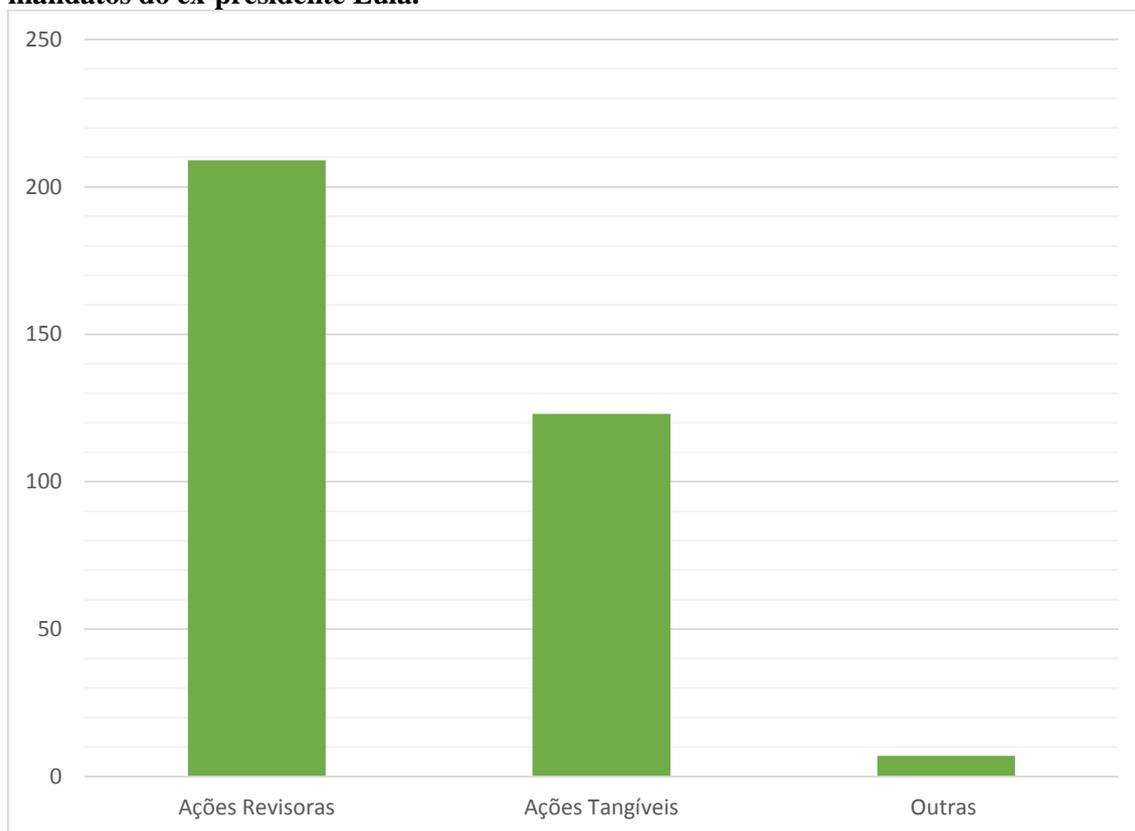
Adicional exemplo da discricionariedade de Lula da Silva em envolver-se e buscar soluções de problemas internacionais, de maneira *ex-officio*, configurando prática de diplomacia presidencial, deu-se na Crise do Iraque, quando o ex-presidente afirmou:

Desde que assumi a Presidência, tomei uma série de iniciativas em busca de uma solução pacífica para a crise, com o pleno cumprimento pelo Iraque das resoluções do Conselho de Segurança. Nesse sentido, conversei, pessoalmente e por telefone, com vários líderes e governantes do mundo. Até o último momento, estive empenhado em buscar uma solução negociada. Com este objetivo, fiz

repetidos contatos com o Secretário Geral das Nações Unidas. (LULA DA SILVA. 2003.)

Entrementes ao que ocorria na diplomacia tradicional e presidencial, os parlamentares, igualmente, praticavam suas ações em relações exteriores. Assim sendo, inicio a exposição da situação da diplomacia parlamentar nos mandatos do ex-presidente Lula da Silva. Declaro que por restrições ao acesso de informações e dados, o conhecimento a ser apresentado foi alicerçado com as notícias existentes no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>). Faz-se necessário informar que a escolha pelo site acima deu-se por considerar que as informações públicas postadas nesse caracteriza as informações como públicas e oficiais.

**Gráfico 2 – Distribuição das notícias sobre diplomacia parlamentar veiculadas durante os mandatos do ex-presidente Lula.**



Fonte: BRASIL (2018). Gráfico elaborado pelo autor.

O gráfico acima nos indica, visualmente, a distribuição noticiária ocorrida durante os dois mandatos do ex-presidente Lula quanto às ações vertidas por deputados federais em matéria de diplomacia. A pesquisa foi realizada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados com as chaves “diplomacia” e “parlamentar”, durante o período de 01/01/2003 até 01/01/2011, ou seja, ambos os mandatos do petista. O espaço amostral é de 338 notícias, das quais 209

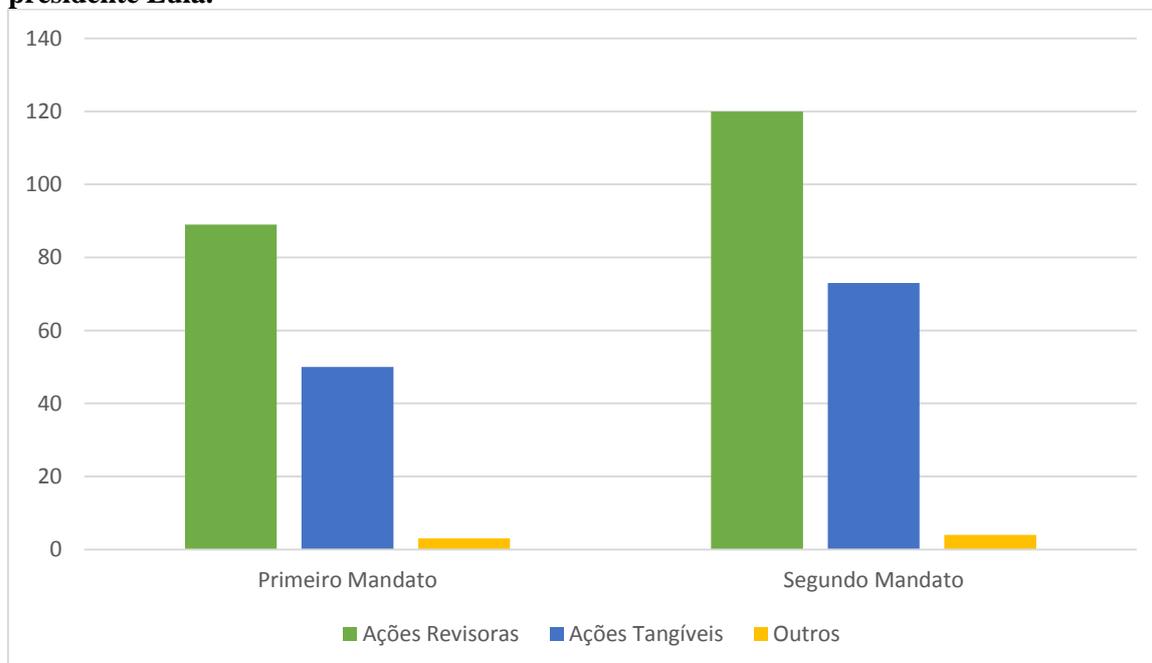
notícias veiculam Ações Revisoras, 123 notícias veiculam Ações Tangíveis e sete notícias não encontravam conteúdo referente à busca, entretanto o algoritmo do sítio eletrônico as mostrou mesmo assim. Por tal fato, se categorizam como “Outras”.

A categoria “Ações Revisoras” foi desenvolvida, pelo autor, para enquadrar ações que indiquem o papel revisor de políticas e de ações do Executivo Federal que a Câmara dos Deputados possui como atribuição. Também foi tomado em consideração as propostas de ações internacionais à diplomacia executiva brasileira e de outros países, os comentários acerca da execução da diplomacia brasileira e do comportamento de Lula quando realizando diplomacia presidencial.

Quanto às “Ações Tangíveis”, contabilizei as ações que possuam um caráter mais concreto de ações diplomáticas. A exemplo: encontro entre parlamentares do Brasil e de outros países, visitas oficiais à Câmara dos Deputados, viagens oficiais de parlamentares brasileiros aos parlamentos e/ou casas executivas de outros países e os encontros do Parlamento do MERCOSUL.

Olhando de forma mais detalhada os mandatos do ex-Presidente, percebemos outro fator crucial à análise pretendida:

**Gráfico 3 - Tipos de notícias sobre a diplomacia parlamentar durante os mandatos do ex-presidente Lula.**



Fonte: BRASIL (2018). Gráfico elaborado pelo autor.

Com os dados demonstrados acima, outro ponto se confirma: a diplomacia parlamentar “acelerou” durante o segundo mandato do ex-Presidente Lula, assim como a diplomacia presidencial. De fato, durante o segundo mandato, dado a não possibilidade de reeleição, do Presidente, há uma margem para maiores ações internacionais. Entretanto, os parlamentares poderiam ser reeleitos, o que demonstra uma certa relação, quiçá diretamente proporcional, entre maiores ações em política externa do Executivo Federal e maior ação em diplomacia parlamentar do Legislativo Federal.

Congregando-se os dois gráficos na intenção de verter alguma interpretação acerca do cenário descrito, notabiliza-se padrões. Durante o período estudado, que representa o salto de poder dado pelo Brasil como ator global no corrente século, a Câmara dos Deputados preconizou Ações Revisoras às Ações Tangíveis. Isto é, ações que empreendiam esforços similares às suas concepções constitucionais foram, mais frequentemente, realizadas. Enquanto que ações ditas concretas se perceberam mais raras.

**Imagem 1 – Presidente da Câmara dos Deputados recebe Embaixador da Polônia.**



Fonte: BRASIL (2009). Câmara dos Deputados.

Acima trago um exemplo clarificador de uma Ação Tangível em matéria de diplomacia parlamentar. Na oportunidade, o então presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB/SP), recebe o representante polonês na celebração dos 90 anos de relações

diplomáticas Brasil-Polônia. Outra oportunidade é a da recepção, pelo ex-deputado acima, do Embaixador da França, em 2010. O representante do governo francês foi à Câmara buscar profícuos canais de diálogo entre as instituições governamentais brasileira e francesa, assim como, à construção de uma melhor articulação do pleito brasileiro pela cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

**Imagem 2 – Presidente da Câmara dos Deputados recebe Embaixador da França.**



Fonte: BRASIL (2010). Câmara dos Deputados.

Como uma exortação prática do que está considerado como Ação Revisora trago a declaração, no Anexo I, do deputado Sr. Osório Adriano (DEM/DF) acerca das posições assumidas pela diplomacia brasileira com relação à crise política que se deu em Honduras.

## 5 CAPÍTULO 5 – PANORAMAS PRÁTICOS

Tendo o exposto em consideração, e na tentativa de melhor compreender como se faz e se fez a diplomacia parlamentar, realizei entrevistas com os deputados federais que demonstraram destaque na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), bem como o Secretário oficial dessa. Para possibilitar alguma comparação entre outrora e o contemporâneo selecionei deputados que estivessem presentes na Comissão em questão desde a 53ª Legislatura – segundo mandato do ex-presidente Lula da Silva, quando, dada a impossibilidade de reeleição, promoveu ainda maiores ações internacionais tanto através da diplomacia presidencial como da tradicional-Executiva.

Assim, selecionei os deputados federais da 56ª Legislatura, o Sr. Arlindo Chinaglia (PT/SP) – atual Vice-líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados –, a Sra. Maria Perpétua Almeida (PCdoB/AC) – Vice-líder do Partido Comunista do Brasil na Câmara dos Deputados –, o Sr. Eduardo Bolsonaro (PSL/RJ) – atual presidente da CREDN – e o Sr. Claudio Cajado (PP/BA). A idealização era cobrir partidos à esquerda e à direita de todas as regiões da Nação. Destaco que nenhum parlamentar da região sul se manteve na CREDN desde a 53ª Legislatura. Entretanto, foram possíveis três entrevistas: uma com o Secretário da Comissão, uma com o Sr. Chinaglia e outra com a Sra. Maria Perpétua Almeida. Os deputados à esquerda preferiam não me receber nos seus respectivos gabinetes dado a votação da Reforma da Previdência (PEC nº 287/2016), temiam alguma retaliação militante da oposição disfarçada de entrevista acadêmica. O Sr. Claudio Cajado informou, através de sua chefe de gabinete, que não responde questionários acadêmicos nem jornalísticos por falta de interesse pessoal. O Sr. Eduardo Bolsonaro cancelou a entrevista quando do bombardeamento na Faixa de Gaza, no dia 06/05/2019, e me avisou que a agenda estará fechada dados aos trâmites diplomáticos com os respectivos embaixadores de Israel e da Palestina, a partir do novo posicionamento de Brasil pró-Israel.

Destarte, levei ao Secretário o questionário – passível de visualização no Anexo II – para que respondesse livremente. Por ser o responsável técnico e administrativo, há mais de 10 anos, pelo andamento da Comissão e por possuir instrução nas áreas de Ciência Política e Direito Internacional, seus relatos deram contribuições sólidas à análise abaixo. A entrevista foi gravada, com consentimento de ambas as partes, e transcritas. O teor pode ser encontrando no Anexo III. Os deputados que aceitaram a entrevista, ambos Vice-Líderes de seus partidos na Câmara dos Deputados e com extensa atuação internacional, me solicitaram que lhes enviassem

o questionário via e-mail para que respondessem à entrevista através desse canal. Os anais das respostas estão, *idem*, no Anexo III.

Isto posto, com a humildade de compreender o não esgotamento das possibilidades de entendimento acerca do comportamento dos agentes públicos eleitos, prossigo à análise de aspectos centrais que são suscetíveis de afirmação a partir dessa experiência: a) acordos internacionais e grupos parlamentares bilaterais são as pautas centrais discutidas na CREDN; b) a discussão ideológica é constante, mesmo com a Constituição delimitando como será pautada a política externa brasileira; c) as relações institucionais com o Itamaraty possuem suas idiossincrasias; d) o intercâmbio de ideias entre parlamentares e instituições ocorre, mesmo em curtas oportunidades.

Os acordos internacionais e os grupos bilaterais são os principais aglutinadores dos debates comuns da CREDN. Tanto o Secretário, os parlamentares que me atenderam, como as manchetes do sítio eletrônico da Comissão destacam que as tratativas centrais, mormente, dão-se sobre esses. Dado a obrigatoriedade constitucional do Parlamento em aceitar ou rejeitar os acordos internacionais que chegam ao Legislativo enviados pelo Executivo, como consta no Art. 49, Inciso I “(...) É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. (...)” (BRASIL. 1988.), as discussões sobre os ônus e ônus da assinatura tomam uma boa quantidade de energia e tempo dos parlamentares responsáveis. Não raro, os embaixadores dos países interessados na aprovação de determinado acordo solicitam agenda com os parlamentares ou mesmo com o presidente da Comissão. Da mesma forma, países que se veem prejudicados em caso de aceitação pelo Legislativo vão à Câmara expor seus pontos e tentar articular a rejeição desses. Em outras palavras, há uma atuação dos embaixadores das partes afetadas pelos acordos internacionais na tentativa de influenciar as decisões dos parlamentares da CREDN. Os grupos parlamentares de amizade, criados sem custo adicional à Casa legislativa que servem a aproximar e incentivar as relações interparlamentares do Brasil com Nações estrangeiras, igualmente, são destacados. Com mais de cinco dezenas desses, é intensa a agenda dos deputados que deles participam. O foco principal é a troca de informações entre os povos e, constantemente, os deputados brasileiros vão, em missão oficial, representar o Brasil no estreitamento de laços com outros Estados.

Outra centralidade do funcionamento da CREDN e da diplomacia parlamentar é a discussão ideológica. A Carta Brasileira de 1988, em seu Art. 4º relata que:

“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. ”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. 1988.)

Todavia, não está dito sobre a operacionalização desses princípios. Ou seja, a formação de uma comunidade latino-americana pode dar-se com integração física, socioeconômica e cultural, como idealizado por alguns governos, ou apenas com a integração econômica entre os países latinos. Por tal fato, a operacionalização de como deverá ser viés adotado pelo Executivo é pauta cara à CREDN.

Coletivamente, seja através das entrevistas ou de audiências públicas, é afirmado que a parceria Itamaraty-Congresso Nacional é salutar e estrutural para o bom andamento das relações exteriores do Brasil. Tendo o posto em mente, cabe destacar uma característica interessante nesse relacionamento: a tentativa de espelhamento entre o cargo de presidente da CREDN e o partido eleito para o Executivo federal. Percebe-se que quando da completude da eleição para presidente da República e a indicação pelo eleito de seu Ministro das Relações Exteriores, o partido – ou coligação – eleito, preferencialmente, ocupará, o cargo de presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. A intenção é fortalecer o Ministro das Relações Exteriores, promover celeridade à assinatura dos tratados, assim como alinhar o Executivo e o Legislativo sinergicamente.

Observe a tabela abaixo:

**Tabela 1 – O espelhamento entre os partidos mandatários do MRE e da CREDN.**

| <b>Ano</b> | <b>Partido na Presidência da Republica</b> | <b>Partido do Ministro das Relações Exteriores</b> | <b>Nome e Partido do Presidente da CREDN</b> |
|------------|--|--|--|
| 2015       | Partido dos Trabalhadores - PT             | PT   | Jô Moraes (PCdoB/MG)                         |
| 2016       | Período de Transição (PT –MDB)             | PSDB   | Pedro Vilela (PSDB/AL)                       |
| 2017       | Movimento Democrático Brasileiro - MDB     | PSDB   | Bruna Furlan (PSDB/SP)                       |
| 2018       | Movimento Democrático Brasileiro - MDB     | PSDB   | Bruna Furlan (PSDB/SP)                       |
| 2019       | Partido Social Liberal - PSL               | PSL  | Eduardo Bolsonaro (PSL/RJ)                   |

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Pela tabela acima, é possível indicar alguma confirmação do espalhamento entre os partidos mandatários do Ministério das Relações Exteriores e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, desde 2015.

Como já indicado durante o corpo do trabalho e confirmado pelas entrevistas é constante, porém curta a existência de trocas de informações entre as experiências parlamentares do mundo. Os grupos parlamentares, as visitas de delegações estrangeiras e a participação de deputados brasileiros em instituições como o Parlamento do MERCOSUL – Parlasul –, o Parlamento Andino – Parlandino – e a Assembleia Parlamentar Euro-Latino-americana – Eurolat – são espaços para o intercâmbio de informações, de experiências e de articulações os quais, esporadicamente, os deputados federais se utilizam com vistas a iluminar suas ideias e trazer proposições bem-sucedidas, em outros territórios do globo, para os *cases* brasileiros e incentivar as relações entre os povos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Como não renunciemos instantaneamente a todos os nossos erros, não podemos de um só gole adquirir conhecimento de todos os nossos direitos” (PAINE, Thomas. 1974.)

A compreensão das nuances diplomáticas serve a indicar aos tomadores de decisão os trâmites de decisões macroeconômicas, de cooperação internacional e situam, mais eficazmente, a situação dos esforços nacionais – através das suas mais variadas representações – perante sistema internacional. Da mesma forma, uma maior democratização das relações exteriores brasileiras solicita análises comportamentais que vislumbrem localizar possíveis correções. Assim, a relevância pode ser sentida a partir das futuras estratégias que virão a ser traçadas na expansão do caráter democrático das relações exteriores e da política internacional. Se a maturação da liberdade individual, através do fortalecimento e capilarização estrutural da democracia, ainda for um dos objetivos centrais desta civilização, é crucial entender como as representações e interesses de um povo é levado às esferas internacionais.

Isto posto, baseado na percepção dos efeitos socioinstitucionais sentidos pela globalização, foram analisados no corpo do trabalho os fatores que configuram a política externa como um rol de políticas de Estado, portanto com caráter público e que carece de participação da população, mesmo que indiretamente, através de seus representantes eleitos, da formulação e aplicação dessa. Adiante, foi demonstrado os marcos legais da política externa brasileira e as divisões de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo. Da mesma maneira, expôs-se as características acadêmicas de certa liderança que Poder Executivo possui em relação ao Legislativo, acerca dos temas exteriores. Após, estabeleceu-se a conceptualização da diplomacia parlamentar e as formas costumeiramente praticadas pelos deputados federais do Brasil. A partir de toda essa explanação explicou-se as razões de ter selecionado o Governo de Lula da Silva como recorte temporal e as particularidades desse. Com as entrevistas, ao final, concretizou-se a observância empírica, possível, acerca da diplomacia parlamentar e das relações Executivo-Legislativo.

O desfecho, em suma, da construção apresentada denota os resultados a seguir. Os deputados federais brasileiros, do período analisado, – pelas entrevistas há certa indicação de continuidade –, voltam seus esforços, nas matérias externas, às discussões acerca dos atos internacionais encaminhados pelo Executivo, na troca de experiências e informações com os grupos parlamentares de amizades, e em discussões revisoras da performance das relações exteriores pelo Executivo federal. Sem maior voluptuosidade entre temas de *hard power* ou *soft*

*power*, o comércio internacional parece ser a principal delegação do Parlamento ao Executivo. Dessa maneira, as relações entre o Legislativo e a diplomacia tradicional-Executiva podem ser categorizadas como complementares entre si, pois há uma retroalimentação entre elas. Enquanto os parlamentares aproximam as instituições brasileiras aos Parlamentos supranacionais e regionais, além de construir uma relação com os povos estrangeiros através das missões internacionais, a diplomacia tradicional-Executiva concebe o planejamento diplomático da Nação e as estratégias que servirão a atingi-lo.

Faz-se preciso mencionar que mesmo as relações sendo complementares, elas estão a cabo do poder Executivo – que a concebe e a pratica mais constantemente. O poder Legislativo serve a revisar essas ações e praticar conexões internacionais, em complementariedades as feitas pelo Executivo. Percebe-se este padrão, também, quando da discussão dos acordos internacionais. Não podendo o Parlamento brasileiro modificá-los, cabe a esse a discussão pela aprovação total ou rejeição total, entretanto, em nenhum momento constatou-se algum esforço das lideranças da CREDN ou da Comissão como um todo em ir ao Presidente da República e/ou seu Ministro das Relações Exteriores para indicar quais acordos estão considerados como aptos pelo Congresso. Menos ainda da proposição, pelo corpo legislativo, de assinatura de algum acordo internacional ou similares. Ou seja, interpreta-se que o efeito espectador do parlamento é regra, ficando a atividade de firmar os acordos internacionais atrelada à plena interpretação Executiva, além da competência de celebrá-los, como descrito no corpo constitucional e exposto neste trabalho. Por possuir uma pauta largamente revisora das ações do Executivo, a agenda do Legislativo, sobre as relações exteriores brasileiras, possui sua pauta atrelada à da diplomacia tradicional.

O que se nota nas descrições dos parlamentares e nas notícias divulgadas é o fato das ações parlamentares serem competências constitucionais. Em momento algum há a liderança do Legislativo em extrapolar as competências descritas na Carta Magna, nem em propor abordagens, o que se diferencia da diplomacia presidencial. Com esse cenário, a diplomacia Executiva confirma-se como principal responsável pela política externa brasileira

Com base ao exposto, e traçando relação ao alcance dos objetivos dessa monografia, é afirmável o preenchimento desses. Com a elucidação teórica, a explanação histórica e a exortação prática, contribuiu-se para o campo de conhecimento sobre as formas alternativas de diplomacia. Idem, pode-se entender mais densamente como os deputados federais agem acerca dos temas de relações externas. Além disso, afirma-se a completude da hipótese desse trabalho: as relações entre a diplomacia parlamentar e a diplomacia tradicional-executiva estão

materializadas de forma complementar, com a iniciativa propositora percebendo-se no Poder Executivo.

Por fim, uma proposta de pesquisa à comunidade científica seria a avaliação sobre o esvaziamento da pauta de política internacional das falas públicas dos parlamentares eleitos. Existe alguma literatura que incita explicar o fato, todavia, creio que a inteligência coletiva poderá dar melhores respostas e caminhos aos interessados no desenvolvimento democrático e institucional. Igualmente, a atuação dos embaixadores na Câmara dos Deputados e Senado merecem maiores estudos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. R. De. A diplomacia do governo Lula : balanço e perspectivas. Carta Internacional, p. 1–14, 2007.

AMORIM, Celso. “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”. Análise de Conjuntura OPISA, nº4, março de 2005.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: AMORIM, C.; Guimarães, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. A política externa do Brasil. Brasília: IPRI/Funag, 2003

ARRAES, Virgílio; GEHRE, Thiago. Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A de (Coord.). Temas Essenciais em R.I., Saraiva, Edição 1, 2013.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BOARIN, P. V. O Lobby dos Grupos de Interesse e a Política Comercial Internacional do Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente? 1 Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputado. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução no 17, de 1989. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CERVO, Amado. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Saraiva, 2008.

DANESE, Sérgio França. Diplomacia Presidencial: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. Revista BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. 7 (20). 1992.

DRUMMOND, Maria Claudia. A Democracia Desconstruída: O Déficit Democrático Nas Relações Internacionais e Os Parlamentos Da Integração. Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal, 2010.

FERREIRA, A.; JÚNIOR, D. L. O Papel da Diplomacia Pública nas Relações Internacionais Contemporâneas. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação, 5o Encontro Nacional, Belo Horizonte, MG, 2015.

FERREIRA, A.; JÚNIOR, D. L. Relações Internacionais Contemporâneas Área Temática : Análise de Política Externa. 2015.

- FIOTT, D. On the Value of Parliamentary Diplomacy. v. 4, n. 7, 2011.
- FONSECA JR., Gelson. “Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy”. *Global Governance*, 17, 2011, p. 375-397.
- GIANNINI, L. P. da R. A Política Externa Brasileira: uma análise comparativa entre os governos Lula e Dilma. *World Citizen Magazine*, p. 1–20, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2002.
- HALLUNAJ, M. *Parliamentary Diplomacy as a Helpful Instrument in Foreign Policy*. Institute for Cultural Diplomacy, 2014.
- HAMILTON, Keith and LANGHORNE, Richard, *The practice of diplomacy: its evolution, theory and administration*. Londres: Routledge, 1995.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. *Processo de Internalização Do Tratado Sobre o Comércio de Armas No Brasil*. 2014.
- KING Jr, Martins Luther (1997). *Where do we go from here: chaos or community?* New York: Harper Row.
- LEONARD, Mark et al, *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre, 2002.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and foreign trade policy. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 21., 1998, Chicago. Disponível em:  
[https://www.google.com/search?q=%3Chttp%3A%2F%2F168.96.200.17%2Fas%2Flibros%2Flasa98%2Fsoares\\_santos.pdf2003%3F%3E&oq=%3Chttp%3A%2F%2F168.96.200.17%2Fas%2Flibros%2Flasa98%2Fsoares\\_santos.pdf2003%3F%3E&aqs=chrome..69i57j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=%3Chttp%3A%2F%2F168.96.200.17%2Fas%2Flibros%2Flasa98%2Fsoares_santos.pdf2003%3F%3E&oq=%3Chttp%3A%2F%2F168.96.200.17%2Fas%2Flibros%2Flasa98%2Fsoares_santos.pdf2003%3F%3E&aqs=chrome..69i57j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8) . Acesso em: 2019.
- LULA DA SILVA, Luís Inácio. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei de Renda Básica de Cidadania*. Brasília: Palácio do Planalto, 2004. Biblioteca da Presidência. Disponível em:  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-01-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-sancao-da-lei-de-renda-basica-de-cidadania/@@download/file/08-01-2004%20Discurso%20do%20Presidente%20da%20Republica-%20Luiz%20Inacio%20Lula%20da%20Silva-%20na%20cerimonia%20de%20sancao%20da%20Lei%20de%20Renda%20Basica%20.pdf>. Acesso em 20 de março de 2019.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007 – 2010*. Presidência da República, 1/1/2007. Brasília: MRE, 2007.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Pronunciamento à nação do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sobre o conflito no Iraque*. Brasília: MRE, 20 mar. 2003.
- MAIA, Clarita Costa. *O Poder-Dever de Revisão Das Questões de Política Externa Pelo Parlamento*. 2007, pp. 1–44.

- MILNER, Helen V. (1997). "Actors' Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation". *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, pp.33-66.
- MORAES, FILOMENO. "Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte". *Revista São Paulo Perspectiva*. São Paulo, v.15, n.4, Dec.2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>. Acesso em: 2018.
- MORAES, M. P. DE, & GOMES JR., G. S. (2003). *O processo decisório em política externa brasileira: uma análise dos poderes Executivo, Legislativo e partidos políticos*, (2009).
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as nações*. Brasília, Ed. da UnB/IPRI, 2003.
- MULLER, P. 1990. *Les politiques publiques*. 4e ed. Collection « Que sais-je? ». Paris: PUF.
- NELSON, B. J. (1996). *Public policy and administration: An overview*. In R. E. Goodin & H. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 551-592). New York: Oxford University Press.
- ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mund sobre os Direitos Humanos*. 1993.
- PAINE, Thomas (1796). "Agrarian Justice". In: FONER, P.F. (ED.) (1974). *The life and Major Writings of THomas Paine*. Decaucus, NJ: Citadel Press, 1974.
- PINHO, A. G. I. *De Cardoso a Lula : um balanço da diplomacia presidencial no Brasil*. 2016. POLICIES, P.; LAW, I.; RELATIONS, P. *Parliamentary Diplomacy as a Helpful Instrument in Foreign Policy*. [s.d.]
- PRETO, A. F. *O Conceito de Diplomacia Presidencial : O Papel da Presidência da República: Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Departamento de Ciência Política*, 2006.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 18, n. 36, p. 147-174, June 2010 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782010000200010&lng=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782010000200010&lng=en&nrm=i)so>. access on 15 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.
- RAMINA, Larissa Liz Odreski. *O princípio da autodeterminação dos povos e seus paradoxos: a aplicação na Guerra do Cáucaso de 2008*. *Anais do XIX encontro Nacional do CONPEDI*, Fortaleza, de dia 9 a 12 de junho 2010, p. 3692-3704.
- LENTNER, H. H. 2006. *Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange*. *Review of Policy Research*, London, v. 23, n. 1, p. 169-181, Jan.
- RATTON SANCHEZ M., SILVA E.C.G. da, CARDOSO E.L., SPÉCIE P. *Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)*. *Rev Sociol e Política*. 2007;(27):125-143.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política: Elementos de Ciência Política*. São Paulo: DIFEL, 1979.
- SILVA D.C da. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. 2014; IV:13-23.
- SILVA, Felipe C. da. *Democracia deliberativa: Avaliando os seus limites*, (Ii), 1–39. 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

STONE, D. (1997). Policy paradox: The art of political decision making. New York: W.W. Norton.

VALLE, Marcos José. Globalização, neoliberalismo e políticas públicas educacionais no Brasil. Revista Intersaberes, Curitiba, pp. 92-115, jan/jun 2010.

WEISGLAS, F. W.; BOER, G. de. Parliamentary Diplomacy. The Hauge Journal of Diplomacy 2, v. 16, p. 93-97, 2017.

YOUNG, Iris M. Desafios ativistas à democracia deliberativa. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 13, abril de 2014, pp. 187-212.

# ANEXOS

## 1. Anexo I – Exemplo de Ação Revisora

**O SR. OSÓRIO ADRIANO** (DEM-DF. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o Brasil está assumindo posições muito inconvenientes no cenário da diplomacia mundial, inclusive pondo em xeque a nossa respeitabilidade, conquistada ao longo dos anos, em função de sermos uma nação pacífica e sempre defensora do diálogo para a solução dos conflitos internacionais.

Sr. Presidente, eu me refiro à situação de Honduras. O atual Presidente que assumiu - eu não sei dizer se com ou sem razão - nos deu 10 dias, um ultimato, para cumprirmos uma decisão. Ora, isso é ridículo! É tão ridículo que o Sr. Roberto Micheletti já retirou esse ultimato.

Aproveito a oportunidade, Sr. Presidente, para destacar uma *charge* publicada numa revista de Brasília, que considero até interessante, tendo em vista que as *charges* costumam repercutir um fato que está acontecendo. (*Exibe a revista.*)

Vemos aqui o Presidente Lula carregando no colo o ex-Presidente Zelaya; e, correndo lá atrás, com um fósforo na mão, o Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, sorrindo - e eu acho que foi ele que criou toda essa situação.

Ora, o Presidente Lula deu motivos para isso, pois fica seguindo a cabeça desse Marco Aurélio Garcia e do Chanceler Celso Amorim.

O caso do Presidente Zelaya, deposto pelas forças militares de Honduras, está se tornando muito sério. O Presidente Lula, com orientação dessas figuras que eu mencionei, não está tendo a devida habilidade política e diplomática nesse caso em que estamos sendo envolvidos desnecessariamente. S.Exa. age com a vaidosa intenção de exercer um papel de liderança pessoal entre as nações do continente americano à custa da projeção e respeitabilidade que o nosso País já obteve no cenário mundial.

Em relação à deposição do Presidente Zelaya e a seu retorno ou não à Presidência de Honduras, vejam aqui o que disse, nesta segunda-feira, o representante norte-americano, Sr. Lewis Anselem, na OEA: "*A volta clandestina do presidente deposto de Honduras, Manuel Zelaya, ao país foi irresponsável e tola e não serve aos interesses do povo*".

A questão da deposição do Presidente Zelaya e o seu retorno ou não ao poder presidencial de Honduras é assunto que diz respeito ao povo hondurenho. No entanto, o Presidente Lula e o Ministro Celso Amorim se colocam em posições radicais, pretendendo interferir nos rumos a serem seguidos pelas autoridades de fato ou de direito de Honduras.

É lamentável, Sr. Presidente, que isso aconteça, pois nos coloca numa perigosa situação de conflito com um país irmão na América Latina, cujo Governo em exercício, do Sr. Roberto Micheletti, embora tenha assumido por injunção das Forças Armadas e do Congresso hondurenho, está nos impondo um prazo de 10 dias para definir a real condição em que se encontra domiciliado o Presidente Zelaya na Embaixada brasileira em Tegucigalpa.

O Presidente Lula declarou, em um dos seus arroubos oratórios nas Nações Unidas, prevalecendo-se de sua condição de Presidente do nosso respeitável País, que não aceita dialogar com governo golpista.

No entanto, agora que a nossa Embaixada está cercada e sendo ameaçada de ser invadida pelas forças militares desse governo, que pode não ser de direito mas está de fato exercendo esse poder, o que o Presidente Lula quer fazer?

O Presidente Lula e o Ministro Celso Amorim têm que prestar contas ao Congresso Nacional sobre essas atitudes totalmente avessas ao passado de nossa diplomacia e que servem às ideias extravagantes de domínio regional do seu colega da Venezuela, o Presidente Hugo Chávez, que parece ser o estrategista do plano de retorno do Presidente Zelaya a Honduras e de seu abrigo na Embaixada brasileira.

O abrigo concedido ao Presidente deposto Zelaya não poderia ser negado pelo nosso País, em decorrência das normas às quais estamos vinculados em nossas relações internacionais. Entretanto, temos que agir com neutralidade, com independência, com dignidade e com cautela. A atitude ostensiva de apoio e defesa do Presidente Zelaya, manifestada pelo Presidente Lula, cria impasses à tentativa de negociação entre as partes conflitantes em Honduras. Afinal de contas, o Presidente Zelaya também cometeu erros ao intentar obter, ilegítimamente, o veredito do povo hondurenho, através de um plebiscito que ele intitulou de "pesquisa popular", sobre a possibilidade de sua reeleição. O Judiciário e o Legislativo o acusaram de querer mudar a Constituição do país para se reeleger.

Ressalte-se que os órgãos judiciais daquele país já haviam emitido resoluções que proibiam essa consulta, uma vez que sua realização não respeitava os canais institucionais nem passava pelo Tribunal Superior Eleitoral de Honduras, órgão autônomo que tem a atribuição constitucional de realizá-la.

Por que o Presidente Zelaya não foi para a Embaixada do México ou da Nicarágua, que são países mais próximos, vizinhos, ou mesmo da Venezuela, cujo Governo, imagino, engendrou o seu retorno?

Cabe-nos agora uma atitude diplomática firme, mas serena e ponderada, principalmente para direcionar a solução desse impasse aos órgãos internacionais competentes. Não podemos assumir posições tendenciosas motivadas por pretensos líderes regionais bolivarianos, embora tenhamos de propugnar pelo respeito aos princípios do Direito, da Justiça, da autonomia e soberania dos povos, que devem prevalecer em todas as nações, mas sempre consolidados através do entendimento e do diálogo.

É o esclarecimento sobre essa posição que precisamos obter do Presidente Lula, e compete sobretudo ao Congresso Nacional exigir isso, a fim de que se preserve a imagem de nosso País no processo das relações entre todos os povos.

2. **Anexo II – Questionário utilizado nas entrevistas**



QUESTIONÁRIO

1. O Senhor crê que o Legislativo possui competências perante a Política Externa Brasileira? Quais?
2. O Senhor acha que há espaço para a prática de diplomacia parlamentar, além das competências constitucionais dos deputados federais? De quais maneiras?
3. O Senhor acha que as relações diplomáticas do Itamaraty e dos parlamentares são concorrentes ou complementares? Em que medida?
4. Dê sua opinião sobre a performance parlamentar nas relações exteriores do Brasil. Em quais áreas atua mais e menos?
5. O que o senhor acha que o mandato atual e os mandatos de Lula da Silva diferem-se quanto à diplomacia parlamentar? Como?

### 3. Anexo III – Respostas às entrevistas

#### 3.1 – Secretário da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

1.) O Senhor crê que o Legislativo possui competências perante a Política Externa Brasileira? Quais?

RESPOSTA: É... Meu nome é Edilson Holanda, “né”? Sou secretário da Comissão de Relações Exteriores e “tô” aqui há dez anos na Comissão. Aí, já sendo bem específico sobre a sua pergunta.... As competências sobre a política externa, na verdade, elas são previstas na nossa Constituição Federal. É.. E na Constituição Federal fala sobre as competências das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

Aí, entra por Regimento Interno da Câmara, que tem vários Incisos, no Artigo trinta e dois, justamente, sobre esse teor da política externa. Ah... E da defesa nacional, que é a outra temática da Comissão, aqui.

2.) O Senhor acha que há espaço para a prática de diplomacia parlamentar, além das competências constitucionais dos deputados federais? De quais maneiras?

RESPOSTA: Então... olha! Essa diplomacia parlamentar, "a gente" percebe claramente nas reuniões, “né”? São várias opiniões entre os deputados e eles discutem mesmo. Vários partidos e vertentes já presidiram a Comissão, se vocês já deram uma "olhadinha", ela já foi presidida pelo PT, pelo PCdoB, pelo PSDB e agora “tá” sendo presidida pelo PSL, “né”? Que tem alguns posicionamentos diplomáticos um pouco diferentes do que é habitual na política externa brasileira. Então, eles discutem e debatem muito mesmo. Um exemplo, “né”? Na semana, "agorinha", o pessoal apresentou uma convocação ao ministro Moro. E, regimentalmente, seria uma competência da Comissão de Justiça.

Mas, eles convocam mesmo assim, e fizeram perguntas. Tem mais, ele sendo convocado aqui na comissão, “né”? Mas o que acontece é que os requerimentos de convocação, geralmente, são transformados em Requerimentos de Convite por causa da agenda dos ministros, “né”? Eles têm uma agenda, assim, que mesmo sendo obrigado a vir aqui pela exigência legal, eles sofrem para poder conseguir achar horários. Aí, assim que a Comissão federal convoca eles, eles são obrigados a vir aqui em um mês. O convite tem mais da elegância diplomática e retira do ministro a obrigatoriedade, por isso os partidos aceitam mudar e converter para convite. De qualquer maneira, o ministro vem. Sempre vem.

Também... É... O Congresso Nacional, ele atua com os grupos parlamentares de amizade do Brasil com os outros países. Bilaterais, “né”? Os embaixadores desses países vêm aqui quase toda semana, “né”? Então, sim existe uma diplomacia parlamentar bastante produtiva aqui.

As excelências criam esses grupos. Alguns se inscrevem e começam a fazer parte e já começa a troca de informações e experiências entre os deputados brasileiros e as excelências estrangeiras. É o Brasil indo para lá, e os exteriores vindo para cá, há bastante conversa.

Estava alguns deputados fazer parte e aí começa desde então diga comarca de um país indo para lá e outros vida da qual trocando informações e experiências. Essa semana mesmo, veio aqui uma delegação de parlamentares do Canadá e, como eu sou a assessoria técnica aqui da Comissão, posso acompanhar de perto essa interação que se promove.

3.) O Senhor acha que as relações diplomáticas do Itamaraty e dos parlamentares são concorrentes ou complementares? Em que medida?

RESPOSTA: Olha..., geralmente é de complementaridade. Até mesmo por ter um espelhamento entre a presidência da Comissão e o partido no poder. No mandato passado, o chanceler era o Sr. Aloysio Nunes, do PSDB, e a presidência da Comissão ficou com a deputada Bruna Furlano, do PSDB lá de São Paulo.

Então, eles ficam sintonizados com o posto de ministro do Itamaraty. Nesse ano, também, o nosso chanceler é diretamente à família Bolsonaro. Aí, como você já sabe o Sr. Eduardo Bolsonaro, do PSL, ficou como presidente da Comissão, para manter a sincronia, “né”? Manter o equilíbrio...

Por isso que a Comissão, de costume e até mesmo por preferência, justamente quando temos a eleição do presidente, o partido que o chanceler está lá no Itamaraty, pega a presidência da Comissão. A intenção é óbvia: dar blindagem para o chanceler, para o ministro da Defesa e colocar os poderes do governo em sintonia.

4.) Dê sua opinião sobre a performance parlamentar nas relações exteriores do Brasil. Em quais áreas atua mais e menos?

RESPOSTA: Não... no atual momento, aí... Historicamente, no geral, é sobre defesa nacional, mesmo, sabe? Eles discutem as ações que o Executivo “tá” fazendo, se “tá” legal ou se os deputados desaprovam... Ah! Antigamente tinha muito de meio-ambiente e desenvolvimento sustentável, mas agora, nesse governo, parou. A maioria dos debates é sobre defesa nacional. Hoje mesmo temos uma missão oficial para a base de Alcântara, “né”? Foram, mais ou menos uns quinze a vinte deputados, porque a Comissão criou uma subcomissão para tratar dos assuntos da base de Alcântara. Talvez seja o deputado Rubens Bueno, o presidente dessa subcomissão especial. Ela vai funcionar, mais ou menos,

seis meses. Pode prorrogar por mais seis. Aí, no final o relator vai expor o relatório perante a Comissão toda. Sabe? Eu acho que vai estar muito lotada, até mesmo por causa das empresas da área de armamento, “né”?

Foi até o comandante da Força Aérea brasileira que convidou os parlamentares para irem à base de Alcântara lá, para conhecer o perfil e as coisas que estão ocorrendo por lá.

Então, geralmente, há uma coisa mais para o lado da manutenção da soberania nacional e outra coisa muito interessante de se estudar, vocês da Academia, é que mesmo quando é à esquerda tanto quando “lá” com a direita, a Comissão opera como uma Comissão do Estado. Isso é muito interessante!

Ah! Não posso deixar de informar.... Vem bastante acordo internacional para ser avaliado pela Comissão. Principalmente sobre comércio exterior. Mas, os deputados esperam o governo Executivo fazer mesmo, sabe?

A Constituição fala que é dever da Comissão revisar os acordos internacionais vindos... E, agora, instalou-se uma subcomissão por quatro anos, com os parlamentares de diferentes vertentes, para poder debater o comércio exterior brasileiro. O Marco Feliciano talvez seja o presidente. Então, o debate sobre comércio exterior é recorrente aqui. Mas, assim, de verdade, é mais para revisar o que foi feito pelo executivo mesmo. Não é uma agenda propositiva.

A Comissão, há dois anos atrás, fazia muita videoconferência com a OMC, em Genebra, para poder melhor saber dos trâmites envolvidos, sabe? Aprender mesmo como que funciona e colocar o Congresso nas empreitadas comerciais, junto com o Executivo.

O presidente da Comissão, o Eduardo, já se prontificou a discutir vários temas de comércio exterior e colocar várias proposições em discussão. É até interessante a disposição da Comissão em acompanhar o Executivo e buscar entender a razão das assinaturas dos tratados lá pela Presidência.

5.) O que o senhor acha que o mandato atual e os mandatos de Lula da Silva diferem-se quanto à diplomacia parlamentar? Como?

RESPOSTA: Olha... os deputados falam muito em mudança de posicionamentos, mas ainda não vi nada de concreto. Se bem que não me sinto confortável em responder essa pergunta.... Não tem nem um ano de governo novo, ainda.... Não é possível "a gente" dizer o que mudou ainda, sabe? Vou acabar te falando inverdades.

### 3.2 – Deputada Federal Perpétua Almeida (PCdoB/AC)

1.) O Senhor crê que o Legislativo possui competências perante a Política Externa Brasileira? Quais?

RESPOSTA: O Congresso Nacional, sem dúvida, possui competências importantes relativa a elaboração e fiscalização da política externa brasileira. Podemos citar, por exemplo, as responsabilidades constitucionais previstas no Art. 49 - I “... É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional...” e 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;” e no art. 4 “... Art. 4º 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. ”.

2.) O Senhor acha que há espaço para a prática de diplomacia parlamentar, além das competências constitucionais dos deputados federais? De quais maneiras?

RESPOSTA: O parlamento brasileiro realiza com intensidade a diplomacia parlamentar. Temos mais de cinco dezenas de grupos parlamentares formados na casa. Inclusive, sou Presidente do Grupo Parlamentar de amizade Brasil-Vietnã e da Frente pelo fortalecimento das relações entre os países do BRICS. Recebemos delegações parlamentares de diversos países, com frequência, para troca de experiências e participamos de várias missões internacionais, buscando estreitar as relações entre as nações do mundo.

3.) O Senhor acha que as relações diplomáticas do Itamaraty e dos parlamentares são concorrentes ou complementares? Em que medida?

RESPOSTA: O ideal é que sejam complementares, tendo uma política externa de Estado. Assim vem sendo desde que me recorde. Os parlamentares aprovam e apoiam as medidas fortalecendo uma

determinada estratégia. Porém, atualmente, nem sempre ocorre esta harmonia, pois a linha de trabalho não está clara para o parlamento ou fere os interesses nacionais previstos na constituição.

4.) Dê sua opinião sobre a performance parlamentar nas relações exteriores do Brasil. Em quais áreas atua mais e menos?

RESPOSTA: Defendo uma política externa que prestigie o multilateralismo nas relações internacionais, a constituição de uma comunidade latino-americana de Nações e a solução pacífica dos conflitos. Defendo e atuo ainda pelo fortalecimento do Mercosul, da ONU, do BRICS e do G-20, sempre levando em consideração os interesses diplomáticos, comerciais, financeiros e culturais do nosso país.

5.) O que o senhor acha que o mandato atual e os mandatos de Lula da Silva diferem-se quanto à diplomacia parlamentar? Como?

RESPOSTA: A política externa dos governos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva era, em breves linhas, baseada em uma estratégia que prestigiava uma atuação multilateral e amplíssima do Brasil no mundo sem alinhamentos automáticos. Buscava fortalecer um grande bloco de países da América Latina, através do Mercosul que negociava em conjunto seus interesses com os demais países e blocos existentes no mundo, bem como, prestigiava uma atuação no âmbito da OMC e da ONU em parceria com países emergentes em torno do BRICS e do G-20. O governo atual difere muito, pois tem uma política externa de alinhamento quase que automático com os interesses dos EUA, bem como, concentra-se na realização de acordos bilaterais desprestigiando o multilateralismo, o Mercosul, a ONU e a constituição de blocos de países emergentes para negociação com as grandes potências globais de forma mais equilibrada.

### 3.3 – Deputado Federal Arlindo Chinaglia (PT/SP)

1.) O Senhor crê que o Legislativo possui competências perante a Política Externa Brasileira? Quais?

RESPOSTA: A que temos é discutir e votar acordos internacionais. Podendo aprova-los ou rejeitá-los, mas não os modificar. Em discussões públicas, pode haver espaço para sugestões, o que no presente momento não ocorre.

2.) O Senhor acha que há espaço para a prática de diplomacia parlamentar, além das competências constitucionais dos deputados federais? De quais maneiras?

RESPOSTA: Creio que sim. As frentes parlamentares bilaterais, o PARLASUL, Eurolat, são representações institucionais para os parlamentares exercerem essas atividades. Estas permitem intercâmbio de ideias, espaços de articulação política e ações conjuntas. Mas a chamada diplomacia parlamentar, no caso do Brasil, é limitada pela falta de poder para decidir e pela descontinuidade das ações.

3.) O Senhor acha que as relações diplomáticas do Itamaraty e dos parlamentares são concorrentes ou complementares? Em que medida?

RESPOSTA: O Itamaraty tem, notoriamente, a primazia e a diferença de poder real hoje é intransponível. Caso a Câmara dos Deputados discorde de algum ponto da diplomacia do Itamaraty, é preciso muita coordenação e atuação nossa para fazer com que eles nos escutem. Entretanto, eu diria que são complementares na medida em que, na atual configuração, o Itamaraty é o ator principal. Esse cenário poderia ser alterado com mudanças de competências que alterem essa disparidade.

4.) Dê sua opinião sobre a performance parlamentar nas relações exteriores do Brasil. Em quais áreas atua mais e menos?

RESPOSTA: Na minha experiência: questões sanitárias, projetos de infraestrutura, previdência social e livre circulação de pessoas. A constante geral é o debate político e ideológico. Que nos dias de hoje o Executivo pratica e estimula.

5.) O que o senhor acha que o mandato atual e os mandatos de Lula da Silva diferem-se quanto à diplomacia parlamentar? Como?

RESPOSTA: A diferença maior é que hoje o Itamaraty se alinha acriticamente aos EUA. Isso repercute no comportamento das ações parlamentares diplomáticas de forma a não permitir determinadas ações e descontinuar as existentes por falta de entendimento da situação atual do mundo.