

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS VARIÁVEIS DOMÉSTICAS

DA CRISE ECONÔMICA À CRISE POLÍTICA DE 2002 A 2016

Jailson Saraiva dos Santos Silva¹
André Matsuno da Frota²

RESUMO

Este trabalho apresenta a influência legislativa no processo decisório de política externa brasileira. O marco temporal estabelecido pela pesquisa é de 2002 a 2016, observa-se que durante os governos Lula e Dilma os seus esforços estiveram voltados para parcerias Sul-Sul, entretanto, isso não significou o distanciamento das potências hegemônicas. A partir da observação da busca por autonomia dos Chefes de Estado para uma maior inserção internacional do Brasil, verificou-se o interesse parlamentar em elaborar propostas que garantissem uma maior participação em matérias de Política Externa, principalmente, na área comercial. Vale ressaltar que este artigo procurou apontar a relação entre o Executivo e o Legislativo em matérias internacionais e, ademais, expor as garantias constitucionais que os parlamentares buscam ampliar através de Projetos de Emenda à Constituição. Por fim, o presente artigo apresentou caminhos para a realização de novos estudos na área de Relações Internacionais, destacando aqueles relacionados à Política Externa Brasileira.

Palavras chave: **Política Externa Brasileira. Autonomia. Processo Decisório. Relações Internacionais.**

1 INTRODUÇÃO

O propósito desse artigo é de analisar as variáveis do ambiente político-doméstico na formulação de política externa dos governos Lula e Dilma. Pretende-se avaliar o processo decisório em política externa e suas motivações a partir da influência legislativa em temáticas de política externa, além de propor que o Poder

¹ Bacharelado em Relações Internacionais (UNINTER, 2018). Atualmente é Professor de Língua Inglesa.

² Mestre em Ciência Política com Bacharelado em Geografia e Especialização em Análise Ambiental concluindo todos os cursos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Legislativo não fica apenas a cargo de aprovar ou rejeitar acordos internacionais, colocando assim o Itamaraty e demais atores do Poder Executivo em uma posição insular no processo decisório em política externa.

Dois grandes problemas são investigados: O primeiro, avaliar a busca por autonomia do país para uma maior inserção internacional através da atuação, planejamento e tomada de decisões dos Chefes de Estado dentro do marco temporal (2012-2016). O segundo, como a tomada de decisões nas agendas de política externa foram motivadas pelas alterações, especialmente, na relação entre legislativo e executivo, verificando se há real participação legislativa no processo decisório.

Por fim, traremos uma reflexão sobre as mudanças na base do governo, governabilidade das coalizões no congresso, além de variáveis, objetivos e ações do ambiente político-doméstico efetivamente realizadas que favoreceram ou não a promoção da autonomia brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O campo de estudo em Análise de Política Externa é bem consolidado dentro da disciplina de Relações Internacionais. Conforme Pinheiro e Salomón (2013, p.40), o objetivo da APE é “o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas”. Os processos de tomada de decisão e interações entre poderes para a formulação de política externa é amplamente debatida pela escola do novo institucionalismo (FIGUEIRA, 2009, p.55).

Para isso, os teóricos dessa concepção optam pela análise comparada das “formas de governo, legislação eleitoral e decisória, aspectos da engenharia institucional e o grau de centralização de tomada de decisões” (FIGUEIRA, 2009, p.55). Entre os fatores domésticos considerados como influentes na política externa de um país, o tipo de regime é apenas um deles. Outros fatores domésticos relevantes podem não ter relação com o tipo de regime, como ideologias, instituições, partidos, grupos de interesse, força do Estado, relação entre Estado e sociedade (MOESCH, 2011, p.34).

O trabalho realizado por Sérgio Abranches acerca do dilema do institucionalismo brasileiro define o funcionamento do regime político institucional brasileiro e observa que a formação de coalizões é fundamental para a realização da agenda política diante dos conflitos políticos. Segundo Abranches (1998, p.21),

o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão.

Figueira (2009) em seu trabalho "*Processo Decisório em Política Externa no Brasil*" analisa a interação entre o poder Legislativo e o poder Executivo para a tomada de decisões em política externa. Apresenta aspectos do processo decisório brasileiro, além de comparar a atuação dos Chefes de Estado no período pós-redemocratização. A autora analisa a estrutura organizacional e decisória do Ministério das Relações Exteriores, além de observar o seu relacionamento com as demais agências burocráticas do Estado no período pós-redemocratização.

3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

3.1 PEB NO SISTEMA INTERNACIONAL

Diversos atores estão presentes na arena internacional negociando commodities, comercializando bens e produtos e realizando transações comerciais e financeiras. Esses atores, tais como, os Estados, as empresas transnacionais e multinacionais, as organizações não-governamentais, os grupos sociais, entre outros, elaboram tratados e firmam acordos no tabuleiro internacional. O conjunto de medidas e ações tomadas por esses atores é o que chamamos de Política Externa, pois, os Estados projetam-se no ambiente internacional a partir de tais medidas buscando suprir demandas nacionais.

Conforme Pinheiro (2004, p.7), podemos pensar a política externa como “um conjunto de ações e decisões de um ator internacional em relação a outros Estados ou atores externos formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional”. Esse conjunto de ações é posto nas agendas internacionais de cada Estado e abrange as mais diversas temáticas, tais como: economia, cultura, política, saúde pública e desenvolvimento social, a partir dessas agendas, os países buscam atingir seus interesses na arena internacional. É interessante também citarmos o meio ambiente, os direitos humanos, o terrorismo e a questão dos refugiados, pois são temas que ganham cada vez mais notoriedade no ambiente internacional.

Os Chefes de Estado e seus representantes discutem sobre essas agendas através de visitas ministeriais ou presidenciais; por meio da assinatura e ratificação de acordos internacionais bilaterais ou multilaterais; e, pelas negociações em fóruns internacionais. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), temos, por exemplo, as negociações para a eliminação de subsídios à indústria ou à agricultura, porquanto tais medidas favorecem os produtores nacionais e prejudicam a competitividade no comércio internacional. No entanto, há a necessidade de aprovação prévia pelo Legislativo para que o Executivo ratifique o tratado, o que torna a ratificação do acordo internacional um processo moroso. Para Ribeiro (2006, p.278) o Parlamento tem a condição de

aprovar ou não os tratados, submetidos à sua apreciação, e ao Chefe do Executivo, ratificá-los, se aprovados pelo Congresso. Assim sendo, o Congresso Nacional só resolve definitivamente sobre os tratados quando rejeita o acordo, ficando o Executivo, nesse caso, impedido de ratificá-lo. Em caso de aprovação, quem resolve de modo definitivo é o Chefe do Executivo, ao ratificar ou não o tratado

Sobre a influência do parlamentar em temáticas de política externa, temos

a participação na MINUSTAH (sigla em francês para Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, criada em 2004), em que foi criticada a participação do Brasil, inclusive questionada a continuidade da presença brasileira no Haiti; o caso da aprovação da adesão da Venezuela ao Mercosul, em que membros da oposição postergaram a votação para pressionar o governo; e a postura crítica de alguns parlamentares em

relação ao posicionamento frente à Cuba, Irã, Honduras e Bolívia, sendo este último quando da nacionalização da exploração dos hidrocarbonetos em 2005 promovida pelo governo Evo Morales. (SOUZA NETO, 2012, p. 102)

A discussão sobre política externa ainda é muito insular na sociedade brasileira. Em primeiro lugar, pela pouca participação político-partidária, já que o debate dessa política pública não atrairá votos para seus mandatos. Em segundo, pelo baixo interesse popular em discutir questões internacionais, uma vez que, a população anseia por políticas públicas na área de saúde, educação e segurança. Entretanto, as coalizões parlamentares podem utilizar-se desse processo decisório moroso para pressionar o governo ou dificultar o progresso de agendas políticas contrárias a seus ideais partidários.

3.2 A BUSCA POR AUTONOMIA

A busca por autonomia frente às potências hegemônicas mundiais (Estados Unidos e União Europeia) foi característica marcante do governo Lula para uma maior inserção internacional do Brasil. Contudo, isso não significou o distanciamento das grandes potências, mas sim uma maior diversificação de seus parceiros comerciais. Para isso, o governo priorizou a cooperação Sul-Sul³, estreitando relações com os países-parte do MERCOSUL e estabelecendo acordos bilaterais de cooperação técnica com Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Conforme Figueira (2009, p. 115) “o governo Lula teve como marco diferencial no campo da política externa o direcionamento das ações diplomáticas para as parcerias com os países do Sul”. Outro traço importante do governo para estabelecer uma nova postura internacional foi a diplomacia presidencial que

foi chamada de “ativa e altiva” por seu próprio chefe, o embaixador Celso Amorim, e certamente ela traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e

³ Cooperação Sul-Sul compreende o conjunto de ações para o desenvolvimento de uma parceria técnica internacional entre países em desenvolvimento que enfrentam desafios semelhantes.

visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira, conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente. (ALMEIDA, 2004)

Para Bastos e Hiratuka (2017), a política externa do governo Dilma continuou alinhada à expansão do Mercosul, buscou a consolidação da Unasul “e seu papel mediador nos conflitos políticos regionais” e, também, manteve alianças Sul-Sul que foram iniciadas com o governo Lula. Para esses autores, o cenário de crise financeira internacional foi característica marcante para a diminuição do protagonismo da OMC e reduziram a visibilidade brasileira na diplomacia multilateral.

O impasse nas negociações na Rodada Doha da OMC, ocorrida ainda no governo Lula, e a reação estratégica do governo Obama de criar novos padrões de referência para normas internacionais ao negociar mega-acordos regionais com a Europa e a Ásia, foram eventos que reduziram a visibilidade brasileira na diplomacia multilateral independentemente de qualquer mudança de postura doméstica. Ou seja, foram eventos que mudaram o contexto internacional que conferia visibilidade à arena multilateral da OMC e à posição brasileira, ainda que esta visibilidade não tenha trazido ganhos institucionais e comerciais efetivos (além dos simbólicos), dado o impasse verificado (BASTOS; HIRATUKA, 2017, p.11)

O governo Dilma obteve grande visibilidade internacional pela realização da conferência Rio+20, da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos durante seu mandato. Em contrapartida, o número de viagens realizadas ao exterior pela presidente foi muito inferior se comparado ao seu antecessor. Seu governo manteve foco na promoção e desenvolvimento dos blocos econômicos regionais, mas direcionou esforços para os BRICS, o que proporcionou, na VI Cúpula do bloco realizada em 2014, a assinatura dos acordos constitutivos do Novo Banco do Desenvolvimento (NBD), instituição criada como alternativa ao Banco Mundial e FMI⁴. O NBD busca mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e outras economias emergentes, bem como em países em desenvolvimento⁵.

⁴ Informações disponíveis em <http://brics.itamaraty.gov.br/>. Acesso em 26/08/2018

⁵ Informações disponíveis em <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>. Acesso em 28/08/2018

Portanto, visualizamos certo progresso na agenda internacional, esforços para integração regional e políticas voltadas para uma maior integração dos BRICS. Porém, o fracasso de coordenar o multipartidarismo e as coalizões no Congresso, o descontentamento populacional causado pelas denúncias de corrupção e a dificuldade do governo em criar mecanismos para solucionar os desafios advindos da crise financeira internacional e da crise política nacional levaram Dilma ao impeachment em agosto de 2016.

4 A BUSCA PARLAMENTAR POR UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICA EXTERNA

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, o Presidente está encarregado de celebrar tratados e acordos internacionais, o que para Figueira (2009, p.89) dá ao Chefe de Estado “um papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões acerca das ações do país em âmbito internacional”.

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

Já para o Congresso, cabe “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (artigo 49, inciso i). Para Figueira (2009, p.78), “os parlamentares têm colocado em questionamento a possibilidade ou não deles poderem emendar ou propor alterações aos atos internacionais”. Ainda segundo a autora, os parlamentares apresentam proposições no Congresso que visam

aumentar o grau de participação em matérias internacionais, principalmente na área de comércio internacional.

O art. 52 funciona como um instrumento institucional que garante ao Legislativo um mecanismo de controle e vigilância sobre o Executivo. Temos, nos incisos IV e V, que, cabe ao Senado “aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; e autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”.

Essas atribuições na área de relações internacionais foram garantidas ao Senado Federal na Constituição de 1988. Sobre a autorização de operações externas de natureza financeira, Alcântara (2001, p.17) afirma que “foi uma inovação da Constituição Federal de 1998, proposta em virtude do surpreendente endividamento externo do País, dívida contraída ao longo de vários anos e sem o conhecimento e controle do Congresso Nacional”. Para o autor, as comissões especializadas destinam-se a

análise das matérias a elas encaminhadas, antes da votação em plenário. As matérias relativas às operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, recaem sob a competência da Comissão de Assuntos Econômicos. Já as relações internacionais, em sua dimensão política e comercial, competem à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O Regimento do Senado atribui também a essa Comissão o tratamento dos temas afeitos à segurança nacional, como as questões fronteiriças, por exemplo. (ALCÂNTARA, 2001, p. 17)

A busca parlamentar para uma maior participação no processo decisório em política externa pode ser destacada a partir das Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Dentre essas propostas, temos a do Senador Luiz Henrique (PEC n. 35, de 2011), “que revoga o inciso I do art. 49 e acrescenta o inciso XVI ao art. 52 da Constituição Federal, para transferir, das duas Casas do Congresso Nacional para o Senado Federal, a competência para resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais”. Consequentemente essa proposta altera a redação do inciso VII do art. 84, que atribui ao Presidente da República a capacidade de celebrar tratados, convenções e atos internacionais.

Com enfoque bastante similar, temos a PEC n. 100 de 2015 do senador Roberto Requião que insere inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 para dispor que é competência exclusiva do Congresso acompanhar as negociações realizadas pelo Poder Executivo dos atos, acordos, convênios e tratados que contemplem a área de comércio internacional, desde o início das negociações até a assinatura dos tratados. Este Projeto de Lei encontra-se em tramitação desde 15/07/2015.

Percebe-se com essas propostas que os parlamentares buscam uma maior participação em matérias de Política Externa, principalmente, na área comercial, porém as proposições para a alteração do texto constitucional são arquivadas ou se arrastam ao longo dos anos sem muito progresso, garantindo assim, a continuidade do insulamento dessa temática pelo Executivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São de fundamental importância os estudos em Análise de Política Externa Brasileira dentro da disciplina de Relações Internacionais. O presente estudo buscou analisar a interação entre o poder Legislativo e o poder Executivo no processo decisório de política externa entre os Governos Lula e Dilma. Além disso, avaliou-se a busca por autonomia do país para uma maior inserção internacional.

A justificativa para o estudo era demonstrar a maior influência parlamentar em temáticas de política externa, além de propor que o Poder Legislativo não ficava apenas a cargo de aprovar ou rejeitar acordos internacionais, deixando o Itamaraty e demais atores do Poder Executivo em uma posição insular para a tomada de decisões. Porém, foi constatado que a participação do Legislativo em temáticas de Política Externa ainda é baixa, pois a temática compete com outras políticas públicas que a população ainda anseia: programas assistenciais; saneamento básico; saúde e educação. Enquanto a população clama por necessidades sociais, os parlamentares buscam agendas que se convertam em votos.

Os estudos que avançarem nessa temática terão que identificar padrões eleitorais e avaliar seus impactos para a formação das agendas de política externa. Esse esforço aprofundará o conhecimento da nossa realidade político-institucional e

proporcionará a criação de novos conceitos e teorias para o estudo de Política Externa.

REFERÊNCIAS

SALOMON, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n.1, p.40-59, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso> Acesso em 26 mai. 2018.

FIGUEIRA, A. C. R. **Processo Decisório em Política Externa Brasileira**. 2009. 255 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

MOESCH, F. F. **A Influência do Congresso Nacional na Política Externa do Brasil após a Redemocratização e a Constituição de 1988**. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011

ABRANCHES, S. H. **O Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados 31(1), p. 5-33, 1988

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira (1889-1992)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004

RIBEIRO, S. P. C. **A participação do Legislativo no processo de celebração de tratados**. 2006. 13f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93264/Ribeiro%20Silvia.pdf?sequence=4>> Acesso em 02 jul. 2018

SOUZA NETO, D. M. **A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo**. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Livro_Lula_Internet_7.pdf> Acesso em 02 jul. 2018

ALMEIDA, P. R. Uma política engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso> Acesso em 16 jul. 2018

CERVO, A. L. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 51, n. 2, p. 8-25, 2008

SALOMON, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n.1, p.40-59, 2013. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso > Acesso em 26 mai. 2018.

BASTOS, P.; HIRATUKA, C. **A Política Econômica Externa do governo Dilma Roussef: comércio, cooperação e dependência**. Disponível em: < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3535&tp=a> > Acesso em 19 ago. 2018

ALCÂNTARA, L. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 44, n.1, p. 13-21, 2001. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n1/a02v44n1.pdf> > Acesso em 28/08/2018.