
Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras*

Fátima Anastasia, Christopher Mendonça*** e Helga Almeida******

Introdução

Quais são os cursos de ação que um legislador talentoso, com preferências intensas em alguma área de política externa, seria capaz de

* Artigo recebido em 4 de setembro de 2012 e aprovado para publicação em 22 de novembro de 2012. Agradecemos as contribuições recebidas para a produção deste artigo, especialmente de Renata Tavares, Maria Ester Camino, ministro Eduardo Carvalho e dos pareceristas da revista **Contexto Internacional**. Agradecemos, também, ao Victor Araújo, do Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG, pela organização do banco de dados sobre as indicações parlamentares.

** Pós-doutora pela New York University (NYU), professora voluntária aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professora adjunta IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG. E-mail: fatima.anastasia@gmail.com.

*** Mestrando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: credenciais@gmail.com.

**** Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: helgaalmeida@gmail.com.

identificar no atual arranjo institucional brasileiro, com vistas a ampliar a sua participação no processo decisório relacionado a tal tema? Como minimizar os riscos externos (SARTORI, 1994)¹ na produção da política externa brasileira? O aumento da assertividade do Poder Legislativo relativamente às decisões de política externa, no Brasil, afetaria a representação democrática? Se sim, por quê? Em que direção? Em entrevistas recentes,² realizadas com senadores e deputados federais, perguntou-se qual é o lugar do Poder Legislativo na condução da política externa brasileira. Algumas vezes, a resposta obtida foi: lugar nenhum!

Na mesma linha, no período compreendido entre 1988 e 2011, foram enviadas 1.232 Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional: 1.160 tiveram sua apreciação legislativa concluída e 72 continuavam, à época, em tramitação: desses 1.160 casos, 1.105 foram aprovados, 52 foram arquivados e apenas 3 foram rejeitados (CAMINO, 2012). A autora não informa se as matérias que foram aprovadas (1.105), o foram em sua totalidade ou com alterações, emendas, supressões ou ressalvas, ou seja, com alguma contribuição dos legisladores. Ainda assim, tais números, à primeira vista, parecem confirmar o diagnóstico daqueles que afirmam que, em política externa, o Poder Legislativo abdicou do exercício de suas prerrogativas constitucionais ou, no melhor dos casos, as exerceu por meio de delegação de competências ao Poder Executivo, retomando-as apenas no caso de algum desacordo grave (DAHL, 1956), sinalizado pela ativação dos alarmes de incêndio (MARTIN, 2000; ALEXANDRE, 2006).

Sabe-se que o atual arranjo institucional brasileiro – o presidencialismo de coalizão – concentra poderes de agenda e veto nas mãos do Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O processo decisório relacionado à política externa brasileira, segundo a sabedoria convencional,³ não apenas reitera, mas aprofunda esse padrão, reservando ao Poder Legislativo um papel meramente homologatório, e *ex post*, das decisões tomadas pelo Poder Executivo, seja via insula-

mento burocrático do Itamaraty, seja via diplomacia presidencial (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009).

Neste artigo, parte-se de alguns pressupostos robustos da teoria democrática contemporânea: 1) concentração de poderes nas mesmas mãos gera tirania. Nas palavras de Madison (apud DAHL, 1989): “deem todo poder a UM, e ele governará tiranicamente; deem todo poder a poucos, e eles governarão tiranicamente: deem todo poder a muitos e eles governarão tiranicamente.” A prescrição dos autores federalistas para evitar a concentração de poderes são os mecanismos institucionais de separação de poderes e de *checks and balances* (freios e contrapesos); 2) as burocracias públicas são agentes dos representantes eleitos e dos cidadãos (PRZEWORSKI, 1996). Por mais competentes e preparadas que sejam, e talvez exatamente por isso, é preciso evitar o perigo de sua autonomização, impedindo que elas tomem decisões e exerçam o poder a título próprio (WEBER, 1979; DAHL, 1956; PRZEWORSKI, 1996); 3) nas democracias, as políticas públicas expressam o confronto de interesses e recursos entre os diferentes atores, sob determinadas condições e instituições. Portanto, nas democracias, não há um interesse nacional previamente estabelecido, que constitua o norte a ser perseguido pelas burocracias públicas.

Parte-se, ademais, do entendimento de que a política externa é uma política pública que, como qualquer outra, produz efeitos distributivos e, por isso mesmo, interessa aos diferentes atores que possam ser, de alguma forma, afetados por eles (MILNER, 1997; MARTIN, 2000; LIMA, 2000, FARIA, 2012). Mesmo naqueles temas em que haja maior consenso sobre o interesse nacional, como, por exemplo, defesa e segurança, pode haver controvérsias sobre as preferências dos diferentes atores quanto às estratégias e aos cursos de ação conducentes à produção (ou à proteção) de tal interesse (MILNER, 1997).

Este artigo toma como objeto o processo decisório relativo à política externa brasileira, dividindo-o, analiticamente, em dois tempos, ambos jogados no nível doméstico (PUTNAM, 1988): o primeiro tempo abriga o jogo *ex ante* do exame das matérias de política externa pelo Poder Legislativo, ou seja, antes de as proposições serem formalmente apresentadas para tramitação e decisão legislativa. No segundo tempo é jogado o jogo *ex post* ao início da apreciação formal das referidas proposições pelo Poder Legislativo, sejam quais forem os seus autores.

Para tanto, será mobilizado o conceito de *heresthetics* (RIKER, 1986), significando a capacidade do ator de estruturar o mundo de forma a ganhar o jogo, “transformando a situação de desfavorável em favorável” à consecução de seus objetivos (RIKER, 1986, p. 54). O *heresthetic* engloba três diferentes categorias de manipulação política: 1) manipulação de dimensões, 2) controle de agenda e 3) voto estratégico (ANASTASIA et al., 2006).

A principal hipótese que será aqui testada é a de que, diferentemente do que afirma a sabedoria convencional, o Poder Legislativo, no Brasil, conta com um conjunto de instrumentos institucionalizados que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira. Tem-se por hipótese, ademais, que esses instrumentos são efetivamente utilizados, tecendo uma rede complexa de interações entre os atores envolvidos no processo decisório, seja no âmbito do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou na interseção entre tais poderes, envolvendo representantes eleitos, burocracias públicas e cidadãos com preferências intensas nos temas em tela.

Neste artigo, pretende-se:

1) estabelecer um diálogo crítico com a literatura que considera o Poder Legislativo no Brasil como um ator sem recursos institucionais para o exercício da assertividade no campo da política externa;

2) examinar as regras decisórias que informam a produção da política externa brasileira, no nível constitucional e infraconstitucional (Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e Regimento interno do Ministério das Relações Exteriores), com vistas a identificar cursos de ação que autorizam a ampliação da assertividade do Poder Legislativo na matéria;

3) Examinar a operação efetiva de alguns cursos de ação disponíveis aos legisladores, por meio da análise 3.1) do uso da indicação, procedimento institucionalizado que autoriza a participação dos deputados *ex ante* o envio da matéria à apreciação do Poder Legislativo e 3.2) de casos paradigmáticos do uso de *heresthetics* pelos atores, englobando as três estratégias apontadas por Riker.

Finalmente, a última seção aponta os rendimentos analíticos do artigo e apresenta os próximos passos da agenda de pesquisa em que se insere o presente trabalho, especialmente no que se refere ao exercício da assertividade por parte dos legisladores e aos seus efeitos sobre a *responsiveness* e a *accountability* democráticas.

Dois movimentos analíticos, distintos, porém complementares, informam o argumento deste artigo. No primeiro, desde uma perspectiva neoinstitucionalista da escolha racional (HALL; TAYLOR, 1996), a assertividade do Poder Legislativo é tomada como variável dependente, e as regras formais do jogo (legislação constitucional e infraconstitucional relativamente à política externa) são tomadas como variáveis independentes.

Vale assinalar que, como as regras são, em geral, constantes, o que varia é a interpretação dada a elas pela literatura pertinente, bem como o grau de assimetria informacional entre atores e analistas sobre tais regras, fazendo variar, também, os rendimentos analíticos decorrentes das diferentes interpretações. Uma vez corroborada a hipótese de que há, no arranjo institucional brasileiro pós-1988, suficientes regras e procedimentos que permitem aos legisladores, se assim

for de seu interesse, serem assertivos na condução da política externa brasileira.

O segundo movimento analítico, desde a perspectiva das teorias democráticas contemporâneas, toma a assertividade do Poder Legislativo como variável independente, com vistas à apresentação de uma agenda de pesquisa que investigue seus impactos sobre a produção da política externa e seus resultados, com ênfase na produção de decisões que sejam representativas do melhor interesse dos cidadãos brasileiros (PRZEWORSKI, 1996).

1) As Regras do Jogo

Desde Max Weber, a autonomia das burocracias públicas tem merecido crescente atenção dos analistas. Przeworski (1996, p. 332) problematiza a questão do controle das burocracias, evidenciando que as democracias “possuem poucos mecanismos que capacitam os cidadãos a fiscalizar a burocracia”.⁴ A atuação da burocracia é um foco relevante de análise, considerando a possibilidade de esse ator 1) desenvolver, de modo insulado, um projeto distinto daquele dos cidadãos, 2) manipular informações relevantes e 3) realizar ações com baixa visibilidade.

Nos termos propostos por Sartori (1994), a autonomia das burocracias públicas é um dos maiores riscos externos presentes nas atuais democracias. No presente artigo, buscar-se dialogar com o argumento que indica o Itamaraty como uma instância burocrática insulada e com alta capacidade de determinação dos rumos da política externa brasileira.

Apontando a crescente importância da política doméstica na produção da política externa, dados seus efeitos distributivos, Lima (2000) refere-se às duas implicações desse fenômeno: “a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do Ministério das Relações Exte-

riores (MRE) na condução da política externa e a politização da política externa”. (LIMA, 2000, p. 295). Faria (2008, p. 80) afirma que, em que pese a percepção ainda amplamente difundida entre os analistas, relativamente ao caráter insulado do Itamaraty,

Há [...] indícios de alterações importantes nesse padrão tradicional, a partir do início da década de 1990, e pressões constantes para que tal processo se torne mais permeável às articulações, interesses e demandas de uma diversidade de outros atores, tanto estatais como societários.

Em artigo de 2012, Faria afirma que a percepção do Itamaraty como instituição fortemente insulada, que prevalecia entre analistas e *stakeholders* da sociedade civil, tem sido gradativamente substituída por análises que apontam pressões no sentido da

[...] conformação de um processo de produção da política externa que seja mais poroso, plural ou democrático. [...] [E afirma que] fatores de diversas ordens, no plano doméstico e relativos ao sistema internacional, têm convergido nesse sentido (FARIA, 2012, p. 2).

Com vistas a apresentar evidências sobre a crescente porosidade do MRE, no que se refere à produção da política externa brasileira, Faria (2012) descreve e analisa os instrumentos de coordenação intragovernamental (no interior do Executivo), de coordenação intergovernamental (entre o Executivo federal e os governos subnacionais), ademais da cooperação intersetorial, entre o governo federal e atores societários (FARIA, 2012).

Do ponto de vista da teoria democrática contemporânea, vale argumentar, ademais, que o insulamento burocrático do Itamaraty não é desejável, em função de seus altos riscos externos. Como afirma Lima (2000), não procede a postulação realista de uma distinção on-

tológica entre política externa e demais políticas públicas. No contexto da pluralização da agenda da política externa e da consequente produção de efeitos distributivos, no nível doméstico, pode-se assinalar que, se a política externa é uma política pública em seus efeitos, como as demais, ela deveria sê-lo também em sua produção (representatividade) e em seu controle (responsabilização). Daí, importa indagar sobre o lugar do Poder Legislativo na política externa brasileira, considerando ser ele o poder constituído por meio do método representativo democrático, portador das funções de representar os cidadãos, de legislar e de fiscalizar os atos e as omissões do Poder Executivo.

Dadas tais atribuições, pode-se afirmar que a minimização dos riscos externos na condução da política externa brasileira está positivamente associada à ampliação da assertividade do Poder Legislativo na matéria. Não obstante, grande parte da literatura especializada, no Brasil, é bastante cética quanto à possibilidade de o Poder Legislativo aumentar seu protagonismo na matéria.

Em geral, tal ceticismo se baseia na interpretação corrente dos artigos 49 e 84 da Constituição brasileira, que rezam, respectivamente:

Artigo 49: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

[...] Art. 84: Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

Interessa, aqui, discutir a interpretação geralmente atribuída pela literatura ao verbo celebrar, como se ele englobasse todas as ações perti-

mentes ao processo decisório em política externa, restando aos legisladores apenas homologar, *ex post*, as decisões do Poder Executivo.

A comparação com as instituições estadunidenses que informam a produção da política externa é esclarecedora: a Constituição dos EUA, tal como a brasileira, também atribui ao presidente o poder de celebrar tratados internacionais (artigo 2, seção 2). Não obstante, sabe-se que “a Constituição dos Estados Unidos é um convite à luta pelo privilégio de direcionar a sua política externa” (CORWIN apud GRIMMETT, 1999).

Grimmett (1999) apresenta doze capacidades relacionadas à produção da política externa estadunidense e afirma que seis delas pertencem ao Poder Executivo e as outras seis pertencem ao Poder Legislativo.

A Constituição dos EUA divide os poderes de política externa entre o Presidente e o Congresso, de modo que ambos participem da produção da mesma. O Executivo e o Legislativo desempenham importantes papéis que, apesar de diferentes, muitas vezes se sobrepõem. Ambos possuem capacidade para iniciar e alterar matérias de política exterior, e a interação entre eles é contínua, enquanto durar tal matéria (GRIMMETT, 1999, p. 5).

Segundo Forjaz (2011), a formulação de um acordo internacional envolve quatro etapas: negociação, assinatura, aprovação pelo Legislativo e ratificação pelo Executivo. Segundo a interpretação corrente, relativamente ao caso brasileiro, o Poder Legislativo participa apenas da terceira etapa. A hipótese sob teste neste trabalho é a de que o Poder Legislativo participa também da primeira etapa – a negociação –, que não se dá exclusivamente no nível I (internacional), mas ocorre concomitantemente nos níveis I e II (doméstico).

Os autores que estudam a participação do Poder Legislativo na política externa, em geral, situam-se na controvérsia já consolidada entre

as hipóteses de abdicação e de delegação (MARTIN, 2000): a delegação ocorreria quando há concordância entre Legislativo e Executivo relativamente à matéria em discussão. Mas vale indagar: como saber se há ou não concordância? Martin (2000) e Alexandre (2006) propõem-se a responder tal questão, assinalando a diferença conceitual entre influência e ação. Nas palavras de Martin (2000, p. 9):

Influência, definida como a habilidade de um ator de trazer resultados próximos às suas preferências, é mais bem avaliada observando os padrões dos resultados, perguntando se de fato estes coincidem com o ambiente legislativo. Estudos sobre as atividades por si mesmas são insuficientes para testar afirmações a respeito da influência; padrões de resultados são, portanto, mais reveladores.

Tais autoras lançam mão da lei das reações antecipadas e dos instrumentos de alarme de incêndio para fundamentar seus argumentos sobre a influência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, no que se refere à formulação da política externa. Tal argumentação, no entanto, não permite discriminar as diferentes variáveis que podem concorrer para a produção de um resultado, incorrendo no risco de atribuir determinado resultado à influência dos legisladores, sem os devidos instrumentos de corroboração do exercício efetivo de tal influência. Essa ressalva é necessária quando se percebe, na literatura, que mesmo a ação intencional com vistas à obtenção de determinados resultados por parte de um ator não constitui evidência suficiente para afirmar uma relação de causalidade entre ambos. Como chamam atenção Mancuso (2004) e Santos (2011), a coincidência entre as (reivindic)ações (*lobbies*) de grupos de pressão (agenda legislativa da indústria – CNI) e os resultados da produção legislativa não autoriza afirmar que a legislação seja consequência do *lobby*. Nesses estudos, verificou-se que, não obstante tal coincidência, a principal variável explicativa para a produção dos resultados em tela são as prefe-

rências do Poder Executivo e, ademais, que os grupos de pressão da indústria só ganham quando seus interesses coincidem com a agenda legislativa do Executivo para a matéria.

Dessa forma, a literatura sobre influência parece ser um fundamento precário para o teste de hipóteses sobre a assertividade do Poder Legislativo relativamente à produção da política externa brasileira. Vale, por fim, chamar a atenção para as limitações das análises que enfatizam a ativação dos alarmes de incêndio para sinalizar eventuais discordâncias entre os dois Poderes, especialmente quando se considera o difundido fenômeno da assimetria informacional, que atinge mais dramaticamente aqueles atores portadores de menores recursos, redundando na ausência, por parte de tais grupos, de acesso a informações sobre o incêndio eminente ou já instalado, e restando a eles tentar apagar o fogo e fazer o controle dos danos.

Uma resposta, alternativa à das autoras citadas acima, seria a de que há diversos cursos institucionalizados de ação disponíveis para um legislador talentoso, portador de preferências intensas relativamente à política externa brasileira, ademais de simplesmente homologar, *ex post*, as decisões tomadas, de forma isolada e insulada, no âmbito do Poder Executivo. Tal é a hipótese submetida a teste na próxima seção deste artigo.

2) Poder Legislativo, Preferências e Cursos de Ação: A Política Externa e as Possibilidades de Ação Assertiva dos Legisladores Brasileiros

O exame dos cursos de ação à disposição dos legisladores brasileiros será, aqui, dividido analiticamente em dois tempos, como mencionado anteriormente: alguns *ex ante* à apresentação da matéria para

apreciação do Poder Legislativo e outros *ex post* ao início de sua tramitação. Considerando as estratégias propostas por Riker (1986) – manipulação de dimensões, controle de agenda e voto estratégico –, pode-se, observar, no Fluxograma adiante, que as ações *ex ante* ocorrem no âmbito do Poder Executivo (manipulação de dimensões) ou na interseção entre os dois poderes (controle de agenda).

Tais movimentos são possíveis em razão da existência de instrumentos institucionalizados de vocalização das preferências dos legisladores relativamente às mensagens presidenciais, que serão encaminhadas à sua apreciação, e ao poder de agenda garantido ao Poder Legislativo relativamente aos assuntos de política externa, diferentemente do que afirma a sabedoria convencional. Já as ações *ex post* (voto estratégico) ocorrem no âmbito do Poder Legislativo e têm por objetivo expressar o acordo ou a discordância, no todo ou em parte, relativamente às proposições relacionadas à política externa, em tramitação nas Casas Legislativas, especialmente aquelas apresentadas pelo Poder Executivo.

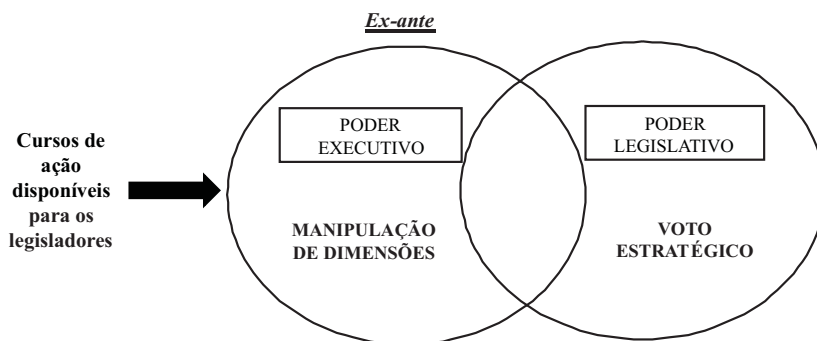
Vale sublinhar que a literatura tem se concentrado no exame do terceiro tipo (ações *ex post*), não recortando o objeto de forma a apreender a complexidade das interações em que estão envolvidos os atores interessados na política externa (TSEBELIS, 1990).

Nesta seção, serão descritos e analisados tais cursos de ação à disposição dos legisladores, todos eles devidamente institucionalizados em legislação constitucional ou infraconstitucional, com vistas a argumentar que, se o Poder Legislativo é, de fato, pouco assertivo relativamente à condução da política externa brasileira, tal não se deve, como afirmam alguns autores, à carência de procedimentos institucionalizados que o autorizem a manifestar-se sobre a matéria.

Ademais dos dois artigos constitucionais reiteradamente mencionados pela literatura (49 e 84), os legisladores podem propor matérias relacionadas à política externa, já que não há dispositivo algum no

texto constitucional que reserve tal matéria à iniciativa exclusiva do presidente, como explicitamente o faz em outros casos (por exemplo, matéria orçamentária). E há, de fato, evidências de protagonismo dos senadores e deputados, relativamente à iniciativa em termos de política externa, inclusive no que se refere às Propostas de Emendas Constitucionais (PECs). No período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2011, foram propostas dezoito PECs orientadas para a ampliação da assertividade do Poder Legislativo na matéria: treze de autoria de deputados e seis de autoria de senadores (MEDEIROS, 2011). Vale assinalar, no entanto, que todas essas iniciativas de alterações constitucionais foram arquivadas (MEDEIROS, 2011, p. 52), o que evidencia as óbvias dificuldades de coordenar as ações dos atores, sob uma regra exigente de maioria de três quintos para a realização de alterações constitucionais.

FLUXOGRAMA PODER LEGISLATIVO



O que mais há, na legislação sobre política externa, relativamente às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo?

De maneira bastante esquemática, os legisladores brasileiros podem:

- 1) enviar indicações ao Poder Executivo, sinalizando suas preferências na matéria;

- 2) realizar consultas junto à Comissão de Constituição e Justiça, para dirimir dúvidas sobre suas atribuições, seus direitos e recursos relativamente à política externa;
- 3) apresentar proposições (individualmente ou por meio de Comissões Temáticas) relativamente à política externa;
- 4) debater as proposições de autoria de outrem, no âmbito das comissões temáticas e do plenário, e realizar eventos institucionais para informar sua discussão e decisão;
- 5) alterar proposições apresentadas por outros autores, inclusive pelo Poder Executivo.
- 6) enviar pedidos de informação sobre atos ou omissões de autoridades, bem como convocar autoridades para prestar esclarecimentos e aprovar ou rejeitar autoridades diplomáticas escolhidas pelo presidente;
- 7) acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução, pelo Poder Executivo, da política externa brasileira.

Algumas considerações merecem ser feitas relativamente aos instrumentos intitulados indicação e consulta, ambos pouco contemplados pelas análises da literatura especializada. A indicação parlamentar⁵ é uma proposição legislativa que faculta aos deputados sugerirem a outro poder, ou a agências no interior do próprio Poder Legislativo, alguma ação ou providência relativamente à matéria tratada. De acordo com Camino (2011, p. 5):

O escopo da indicação é externo, nos termos do art. 113, I, quando o deputado “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”.

Nessa hipótese, o procedimento legislativo pertinente está previsto no § 1º do mesmo artigo.

Essa proposição legislativa é utilizada *interna corporis* quando o deputado, nos termos do inciso II do art 113, “sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara”. Nesse caso, o objetivo é proativo em relação à atuação da própria Câmara dos Deputados e o procedimento pertinente está detalhado no § 2º do artigo 113.

Já a consulta é um instrumento dirigido à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Casa Legislativa, com vistas a esclarecer sobre a propriedade e a constitucionalidade de determinados procedimentos e instrumentos jurídicos. Relativamente à assertividade do Poder Legislativo em assuntos de política externa, já foram feitas três consultas, todas elas com respostas positivas da CCJ relativamente à legalidade e à propriedade da atuação do Poder Legislativo na matéria, como se verá adiante.

Do ponto de vista da doutrina jurídica – relativa ao direito internacional público –, Gabsch (2010) apresenta uma série de controvérsias entre importantes juristas brasileiros acerca da capacidade do Poder Legislativo de realizar alterações nas matérias negociadas pelo Executivo no âmbito internacional. Sabe-se que os atos, acordos, tratados e convênios internacionais são encaminhados à consideração do Poder Legislativo como Mensagens Presidenciais e são objeto de tramitação especial, já que sua distribuição, pela Mesa Diretora, é feita primeiramente à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), que acolhe a matéria e a transforma em Decreto Legislativo, de sua autoria, reencaminhando-o à consideração das comissões pertinentes.

A corrente interpretativa dominante considera que estritamente ao Poder Executivo é concedido o direito de modificar um ato ou tratado internacional. Todavia, reconhece-se a capacidade do Poder Legisla-

tivo de alterar os textos dos Projetos de Decretos Legislativos referentes aos atos internacionais.⁶ Nesse sentido, a alteração em tais decretos pode sinalizar ao Poder Executivo a necessidade de se produzir alterações também no texto negociado internacionalmente, para que este seja aprovado *in totum* no âmbito do Congresso Nacional (DALLARI apud GABSCH, 2010).

Não há, portanto, na Constituição Federal Brasileira de 1988, nada que impeça que o Congresso Nacional, ademais de acatar ou rejeitar *in totum* uma matéria oriunda do Executivo, sugira – via modificação no Projeto de Decreto Legislativo – alterações que, apreciadas pelos plenipotenciários estrangeiros e por eles aceitas, possam vir a ser aprovadas definitivamente no âmbito doméstico (MAXIMILIANO apud GABSCH, 2010).

Pode-se, portanto, constatar que há, na legislação constitucional e infraconstitucional do Brasil, um conjunto significativo de cursos de ação disponíveis para um legislador com preferências intensas em política externa. Para o exercício efetivo de tais direitos e atribuições, organizou-se uma rede de agências, consultorias e assessorias, que atuam rotineiramente, promovendo a interlocução dos poderes constituídos e de suas burocracias, um com o outro e no interior de cada um deles.

Ainda que um mapeamento exaustivo e sistemático de tal rede não tenha sido ainda realizado, constituindo-se em parte da agenda de pesquisa em curso, explicitada na última seção deste artigo, algumas evidências do fluxo constante (e institucionalizado) de informações e interações entre os diferentes atores interessados na política externa brasileira podem ser apontadas, tais como:

- 1) o cargo de assessor internacional do Senado Federal (representante do Itamaraty na presidência do Senado), exercido a convite do presidente do Senado;

- 2) o cargo de assessor diplomático da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal;⁷
- 3) a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA),⁸ que, por sua vez, integra o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), criado pelo Decreto nº 4.596 de 2003, assim como o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF), instituído pelo Decreto nº 6005, de 2006; e
- 4) a Superintendência Parlamentar da Presidência da República (SUPAR), responsável pela análise das pautas do Legislativo.

Vale ressaltar que desde 1958 o MRE dispõe de uma unidade responsável pela articulação entre o Itamaraty e o Congresso Nacional. Em 1995, foi criada a Assessoria de Relações com o Congresso (ARC), pelo Decreto nº 1.756. Já em 1997, foi instituída a Assessoria de Relações Federativas (ARF), de acordo com o Decreto nº 2.246.

Finalmente, o Decreto nº 4.759, de 21 de junho de 2003, reformulou a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores, ocasião em que foi realizada a fusão entre a ARC e a ARF, da qual resultou a AFEPA.⁹ Todas essas modificações fundamentam a afirmação do ministro Eduardo Carvalho, assessor diplomático da CRE do Senado Federal, de que o insulamento burocrático do Itamaraty não corresponde mais à realidade: “há 40 anos, não havia participação na política externa brasileira fora do MRE. A ampliação da complexidade econômica e da gama de interesses externos do país fez com que o Itamaraty perdesse o controle total da formulação de política externa”, afirmou o ministro (CARVALHO, 2012). Atualmente, o Ministério das Relações Exteriores e as embaixadas abriram “um leque de contatos políticos” (CARVALHO, 2012) com vistas a azeitar as relações entre a diplomacia e os parlamentares, transformando as relações entre o Itamaraty e o Congresso em um fluxo de mão dupla.

Percebe-se, portanto, uma intensa movimentação orientada para refinar os instrumentos institucionalizados de articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional. O Itamaraty,

ademais, conta com representações em todos os ministérios, exceto o do Planejamento.¹⁰ Tais informações já são indícios suficientes da fragilidade da tese do insulamento burocrático do Itamaraty, nos dias de hoje, e do equívoco de o argumento que sustenta serem a abdicação e/ou a delegação, pelo Poder Legislativo, de suas atribuições e poderes relativamente à produção da política externa brasileira, os únicos cursos de ação à disposição dos legisladores. Na próxima seção, serão apresentadas evidências do uso, pelos legisladores, de diferentes cursos de ação, com vistas ao exercício de assertividade nos assuntos de política externa.

3) Jogando com as Regras

A participação do Poder Legislativo na política externa brasileira pode ser verificada por meio do exame do uso efetivo, pelos legisladores, dos diferentes cursos de ação a eles disponíveis. Explicitados os procedimentos institucionalizados à disposição dos legisladores brasileiros, relativamente à política externa, serão examinados, nesta seção, dois conjuntos de evidências de sua operação efetiva: 1) o uso, pelos deputados federais, da indicação parlamentar, com vistas à vocalização de suas preferências na matéria perante o Poder Executivo; e 2) o uso, pelos legisladores brasileiros, de estratégias de *heresthetic* (RIKER, 1986): manipulação de dimensões, controle de agenda e voto estratégico.

3.1) O uso das indicações no campo da política externa¹¹

Reza o Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o 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 –

**Poder Legislativo e Política Externa no Brasil:
Jogando com as Regras**

sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. (BRASIL, 2011).

Vale assinalar, no entanto, que a possibilidade do uso da indicação parlamentar para a comunicação com outro poder ocorre apenas a partir de 1991, como informa Camino (2011, p. 6):

Até a aprovação da Resolução 10, de 1991, todavia, o âmbito regimental dessa proposição legislativa era restrito às hipóteses hoje previstas no § 2º do art. 113 do Regimento Interno, sendo expressamente vedada a alternativa que é atualmente preconizada no § 1º do art. 113, introduzido no Regimento Interno pela Resolução nº 10, de 1991.

Desde então, foram encaminhadas ao Poder Executivo 24.863¹² indicações, sobre os diversos assuntos de que se ocupa o Poder Legislativo. Deste total, foram encontradas 334 indicações relacionadas a temas pertinentes à área de política externa,¹³ que constituem o objeto da análise que se segue.

Cerca de 90% das 334 indicações em tela são de autoria de deputados individuais. A CREDN da Câmara dos Deputados aparece em segundo lugar, assinando 5% das indicações. As demais foram encaminhadas por outras comissões da Casa. O principal destinatário é o Ministério das Relações Exteriores (51%), seguido pelo presidente da República (22%) e pelo Ministério da Defesa (6%). As indicações restantes são endereçadas a outras pastas do portfólio ministerial. Cerca de 30% das indicações se referem a tratados, acordos, atos ou convênios internacionais, seja para sugerir o envio de matéria nova à apreciação do Poder Legislativo, seja para propor alterações em matéria já encaminhada pelo Poder Executivo, seja para solicitar a retirada da matéria.

Neste caso, as indicações parlamentares funcionam como uma espécie de sinalização ao Poder Executivo. A lógica é simples: uma vez que os parlamentares têm a chance de expor, via procedimentos institucionalizados, as suas preferências políticas perante o Poder Executivo, no momento *ex ante*, é possível que a formulação das mensagens presidenciais pelo Poder Executivo incorpore ou modifique os textos, exatamente no sentido de evitar que estes sofram alterações posteriores, ou que, em última instância, as mensagens sejam rejeitadas totalmente pelo Legislativo.

De acordo com Carvalho (2012), o fluxo informacional entre o Poder Executivo e o Legislativo possui um caráter contínuo e de mão dupla, no que se refere aos atos internacionais, por meio de estruturas organizacionais que interceptam os dois poderes. Ademais, os legisladores se utilizam do instrumento para solicitar a adoção de providências (50% das 334 indicações) ou de ato administrativo pelo Poder Executivo (20% das 334 indicações). Por contraste com as indicações referidas a outras matérias, cuja natureza, em geral, é mais particularista, as indicações relacionadas à área de política externa sempre tratam de assuntos de maior abrangência e repercussão para os cidadãos brasileiros.¹⁴

No Senado Federal, que não conta, em seu Regimento Interno, com o dispositivo relativo às indicações parlamentares, há a possibilidade de que os senadores redijam correspondências formais ao Ministério das Relações Exteriores, no sentido de sinalizar as suas preferências e o seu posicionamento em relação a uma matéria em específico. Na próxima seção, será mobilizado o conceito de *heresthetics*, de Riker, para descrever e analisar a utilização efetiva, pelos legisladores, de alguns dos cursos de ação mencionados neste artigo.

3.2) O uso de *heresthetics*

Nesta seção, serão analisados casos paradigmáticos da mobilização dos procedimentos e instrumentos apontados na seção anterior, com

vistas à transformação de uma situação desfavorável em outra, favorável aos interesses do ator que usa essa estratégia (RIKER, 1986). Visando produzir maiores rendimentos analíticos, tais casos serão apresentados por meio da mobilização das categorias rikerianas, relativas às estratégias de manipulação política, para classificar as ações desenvolvidas pelo Poder Legislativo, com vistas a aumentar sua assertividade na área de política externa e produzir resultados mais próximos de suas preferências.

a) Manipulação de dimensões

A primeira estratégia política apresentada por Riker (1986), relativa à manipulação de dimensões, interessa, aqui, no que se refere à capacidade de o Poder Legislativo atuar *ex ante* nas propostas de política externa de autoria do Poder Executivo, antecipando-se ao seu envio para a tramitação congressual, por meio da sinalização de suas preferências ao Poder Executivo. O esforço a ser despendido pelo legislador, nesse momento, envolve obtenção de informações sobre os mecanismos a ele disponíveis para a realização de tal movimento.

Para ilustrar a utilização de tal estratégia, serão examinadas mais detidamente algumas das indicações parlamentares que foram objeto da análise quantitativa realizada acima. Considere-se, por exemplo, a “Indicação 917, de 1997”, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que sugere “ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, que os futuros acordos bilaterais de cooperação técnica tragam no seu corpo cláusulas que priorizem a realização de projetos para as regiões menos desenvolvidas do Brasil” (BRASIL, 1997). Outro exemplo esclarecedor para que seja entendido esse mecanismo é a “Indicação 1240 de 2003” de autoria do deputado Jorge Alberto (PMDB), que apresenta a sugestão de “que o Ministério das Relações Exteriores tome posição contrária ao uso de subsídios na agri-

cultura” (BRASIL, 2003a), evidenciando, dessa maneira, a clara posição do parlamentar sobre tal discussão.

As discussões sobre a utilização do Centro de Lançamento de Alcântara pelos EUA, realizada em meados dos anos 2000, geraram uma série de indicações do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Uma delas é a “Indicação 4.266” de 2009, de autoria do deputado Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), cujo texto sugere

[...] ao Poder Executivo, através do Ministério das Relações Exteriores, a retirada do Congresso Nacional do Acordo celebrado entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a Partir do Centro de Lançamentos de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de Abril de 2000, e encaminhado ao Congresso Nacional através da Mensagem nº 296, de 2001 (BRASIL, 2009).

Ademais das indicações parlamentares analisadas acima, pode-se mencionar a existência, na organização interna do Ministério das Relações Exteriores, da AFEPA, que tem por competência assessorar o ministro de Estado de Relações Exteriores no seu relacionamento político com o Congresso Nacional (GABSCH, 2010). O órgão executivo – a AFEPA – busca manter relações com os presidentes e relatores de matérias das Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, participando ativamente das suas reuniões. Ademais, busca relacionar-se com as principais lideranças legislativas, com objetivo de dinamizar a apreciação dos atos internacionais no interior das Casas Legislativas (GABSCH, 2010).

Há de evidenciar-se que a AFEPA desempenha uma importante função no atendimento às consultas e requerimentos formulados no interior do Poder Legislativo. Ademais, tem por objetivo o acompanhamento dos atos internacionais, trazendo maior celeridade ao proces-

so, como afirma Gabsch (2010). A outra face da AFEPA no Congresso Nacional está representada pela assessoria diplomática da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado (CRE), cuja função é informar os parlamentares acerca dos interesses do Itamaraty em determinadas temáticas. Nesse sentido, cabe ao assessor diplomático facilitar o acesso dos legisladores a informações e documentos considerados sigilosos, de acesso próprio dos diplomatas. Há, ainda, no Congresso Nacional, outras assessorias de mesmo tipo que buscam diminuir os potenciais atritos entre os parlamentares e os diplomatas, como a assessoria especial da presidência do Senado.

Embora o presente artigo não tenha realizado um mapeamento sistemático de todas as assessorias diplomáticas existentes no interior do Congresso Nacional, foi possível constatar que há um constante vínculo institucional entre as Casas Legislativas brasileiras e o Ministério das Relações Exteriores. A análise de tais evidências à luz do argumento proposto por Riker (1986) permite afirmar que há – nos âmbitos tanto do Executivo, quanto do Legislativo – instâncias capazes de sinalizar as preferências dos parlamentares em temas substantivos relacionados à política exterior, de forma a influenciar sua elaboração no momento *ex ante*, quando ainda não foram enviadas à deliberação congressional.

b) Controle de agenda

Outra categoria de manipulação política proposta por Riker (1986) é o controle de agenda, cujo desafio, segundo o autor, é derrotar a proposta que apresenta maiores chances de vitória. Algumas evidências da mobilização desta estratégia pelos legisladores serão aqui apresentadas. O controle de agenda pode ser feito, por exemplo, via proposição de legislação na área, por membros do Congresso Nacional, contrapondo-se à tendência claramente manifesta pelo Poder Executivo de ser o principal legislador brasileiro, *de jure e de facto* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Algumas iniciativas neste sentido serão examinadas, a seguir, para evidenciar a busca, pelo Poder Legislativo, de maior assertividade na condução da política externa. No Projeto de Lei 67 de 1989, por exemplo, de iniciativa do senador Itamar Franco, do então Partido da Reconstrução Nacional (PRN), pode-se constatar, exatamente, o esforço do Legislativo em participar das discussões da política externa. A ementa da matéria “dispõe sobre o envio regular de informações a respeito da evolução política externa” (BRASIL, 1989).

Vale citar, também, a indicação nº 3967, de outubro de 2004, que sugere que a Câmara dos Deputados proponha, junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT), a criação de um espaço permanente de debate entre os legisladores dos países membros e a criação de um fórum parlamentar a ser realizado anualmente, em paralelo à Conferência Internacional do Trabalho. Tal sugestão se reveste da maior importância por se tratar de um tema que produz desacordo sério (DAHL, 1989) entre os Poderes Legislativo e Executivo, como se verá adiante.

Outro instrumento pertinente ao controle de agenda é a consulta à CCJ, ferramenta prevista tanto no Regimento Interno do Senado Federal quanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A mobilização desse instrumento indica empenho dos parlamentares em resguardar seus direitos constitucionais relacionados à produção da política externa brasileira. Desde 1988, três consultas à CCJ foram feitas pela Comissão de Relações Exteriores, o que sinaliza o interesse dos legisladores em esclarecer as prerrogativas do Poder Legislativo nas matérias de política externa e garantir sua assertividade nas mesmas.

A Consulta nº 2, de 1992, de autoria da CREDN, da Câmara dos Deputados, encaminhada à CCJ da Casa, solicitou “o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação a respeito do diploma legal que formalize a decisão de Comissão, em caso de rejei-

ção de texto encaminhado ao Congresso Nacional, através de Mensagem do Poder Executivo” (BRASIL, 1992). A Consulta nº 7, de 1993, que teve como autor o presidente da Câmara dos Deputados, solicitou o “pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo presidente da República, fazê-lo parcialmente” (BRASIL, 1993). E, por último, a Consulta nº 4, de 2004, de autoria da presidência da Câmara dos Deputados, teve como objetivo solicitar “pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre os limites e os efeitos jurídicos do poder de emendar do Congresso Nacional, ao referendar tratados internacionais celebrados pelo presidente da República” (BRASIL, 2004).

As três consultas receberam pareceres favoráveis da CCJ, reafirmando a possibilidade de ação assertiva do Poder Legislativo relativamente a todos os procedimentos nelas mencionados. Outra estratégia de controle de agenda que tem sido utilizada pelos legisladores, sem, no entanto, até o momento, obter sucesso, refere-se às PECs. Desde 1988, “foram propostas, por membros do Congresso Nacional, 19 emendas constitucionais relativamente à política externa (13 de autoria da Câmara dos Deputados e 6 de autoria do Senado Federal)” (MEDEIROS, 2011, p. 12) Apesar de todas as emendas propostas pelo Poder Legislativo terem sido arquivadas ou rejeitadas (MEDEIROS, 2011, p. 12), é importante sublinhar o esforço do Poder Legislativo para aumentar seu poder de agenda constitucionalmente estabelecido.

Nota-se bem isso, por exemplo, na Proposta de Emenda à Constituição nº 122 de 1999, de autoria de José Dirceu (à época deputado federal filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), representante do estado de São Paulo). Tal ementa: “Altera a redação do inciso I do art. 49¹⁵ da Constituição Federal e acrescenta novo inciso ao mesmo artigo” (BRASIL, 1999), com a seguinte explicação:

Estabelecendo que o Congresso Nacional tem competência para decidir definitivamente sobre toda denúncia de ato internacional multilateral e sobre todo ato internacional firmado pelo presidente da República ou por autoridade delegada, à exceção de acordos executivos, podendo a decisão referente ao ato incluir ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas; alterando a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1999).

Mais interessante, ainda, é o texto completo em que o deputado federal José Dirceu defende a importância de uma maior clareza na Constituição de 1988 quanto às prerrogativas do Congresso Nacional no trato com os atos internacionais. Vale mencionar, também, o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 70, de 2003, de autoria do deputado federal Nely Lopes (PFL/RN), cuja ementa: “Altera os arts. 49 e 84¹⁶ da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A, visando estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais” (BRASIL, 2003).

Art. 69-A: Os decretos legislativos que autorizam previamente o Poder Executivo a negociar tratados, acordos e atos internacionais, nos termos do art. 49, inciso I, segunda parte, fixarão, em caráter geral, os princípios, limites e objetivos a serem obedecidos nas referidas negociações, sem prejuízo da homologação a que se refere o art. 84, inciso VIII.

§ 1º O pedido de autorização será apreciado pelo Congresso Nacional no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias úteis, contados da data do recebimento, e que correrá também nos períodos de recesso parlamentar.

§ 2º O transcurso do prazo de quarenta e cinco dias, sem que o Congresso Nacional tenha

apreciado o pedido, importará autorização tácita. (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2003).

c) Voto estratégico

A terceira estratégia política proposta por Riker (1986) diz respeito ao chamado voto estratégico. Os parlamentares utilizam-se desse mecanismo para influenciar tanto no momento de tramitação das matérias referentes à política externa brasileira quanto no momento das decisões finais. Serão, portanto, apresentados casos emblemáticos que busquem exemplificar tal atuação legislativa. De acordo com o trabalho elaborado por Alexandre (2006), em 18 de abril de 2000 o governo brasileiro assinou com o governo dos EUA, em Brasília, um acordo referente à participação estadunidense nos lançamentos espaciais realizados a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, no estado do Maranhão.

Quase um ano após a assinatura do acordo, o presidente Fernando Henrique Cardoso o enviou à apreciação do Congresso, através da Mensagem 296/2001. Na CREDN da Câmara dos Deputados – onde adotou o formato do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 1446/2001 –, o relator da matéria, deputado Waldir Pires (PT/BA), elaborou um parecer que sugeria a aprovação do texto do acordo. O parecer do relator, entretanto, contava com cinco emendas supressivas, cinco emendas de modificação e a inclusão de um dispositivo normativo ao acordo. As supressões foram:

(i) art. 3o, §1-A (proíbe o uso do CLA por qualquer Estado sujeito a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança da ONU ou por país que apoie atos de terrorismo internacional, segundo o entendimento do Brasil ou dos EUA);

(ii) art. 3o, § 1-B (proíbe o uso do CLA por países não membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR);

(iii) art. 3o, § 1-E (proíbe ao Brasil o uso dos recursos obtidos em atividades do CLA no desenvolvimento de foguetes nacionais);

(iv) art. 3o, § 1-F (prevê que o Brasil assinará acordos equivalentes ao então celebrado com os outros Estados que venham usar o CLA ou cujas empresas participem de atividades no CLA); e

(v) art. 3o, § 3º (afirma a intenção do governo dos EUA em aprovar as licenças de exportação necessárias para as atividades no CLA de acordo com suas leis, regulamentos e políticas oficiais) (ALEXANDRE, 2006, p. 103).

Ainda foram modificadas as seguintes partes do texto: (i) art. 4o, § 3; (ii) art. 6o, § 2o; (iii) art. 6o, § 5o; (iv) art. 7o, § 1-B; e (v) art. 8o, § 3-B, que tornaram possível o acompanhamento conjunto entre as autoridades do Brasil e dos EUA no controle das áreas restritas e dos equipamentos a serem utilizados no Centro de Lançamento. Por fim, o relatório elaborado pelo deputado Waldir Pires propunha a inclusão de um §4º ao art. 5º, prevendo a divulgação pelos agentes dos EUA de eventual utilização de substâncias danosas ao meio ambiente ou à saúde humana contidas nos seus equipamentos, bem como referentes ao objetivo do lançamento e da rota a ser seguida.

Como demonstra Alexandre (2006), tais modificações garantiam ao Brasil uma participação mais ativa na dinâmica a ser desenvolvida no Centro de Lançamentos de Alcântara, instalado no território nacional brasileiro. Com apenas um voto contrário, o parecer foi aprovado pela CREDN da Câmara dos Deputados, passou pela Comissão de Ciência e Tecnologia da Casa e foi, finalmente, direcionado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – hoje denominada Comissão

de Constituição, Justiça e Cidadania. Como apontam Camino e Menck (2008), o PDL 1446/2001 está parado na CCJC desde 2002, aguardando prosseguimentos do relator.

Ademais da atuação do Congresso Nacional no acordo Brasil-EUA sobre salvaguardas tecnológicas do Centro de Lançamento de Alcântara, o mesmo teve uma importante atuação nas discussões acerca da adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Em julho de 2006, em Caracas, os representantes do Mercosul assinaram, frente ao presidente Hugo Chávez, um acordo internacional que previa a adesão venezuelana ao bloco.

A Mensagem Presidencial 82/2007, referente à matéria, chegou à Câmara dos Deputados para sua apreciação e, depois de transformada em Projeto de Decreto Legislativo 387/2007, foi aprovada em dezembro de 2008 e enviada para discussão pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que possui *status* de Comissão Permanente, estabelecida nos termos da Resolução 1/2007. A matéria foi recebida pela CRE do Senado Federal em março de 2009, sem que houvesse nenhum tipo de modificação ao seu texto inicial. O então presidente da Comissão, senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG), designou o senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) como relator da matéria.

A discussão da adesão da Venezuela ao Mercosul contou com inúmeras audiências públicas e com três requerimentos de informações,¹⁷ destinadas ao ministro de Estado de Relações Exteriores, Celso Amorim. As audiências e os pedidos de informações resultaram em um parecer do relator, senador Jereissati, no sentido de recusar a adesão da Venezuela ao Mercosul. Tal ocorrido abriu um precedente regimental que permitiu o voto separado de cada um dos membros da Comissão.

Desta forma, em outubro de 2009, o parecer do relator da matéria foi rejeitado e o Projeto de Decreto Legislativo 430/2008 foi aprovado

pela maioria dos senadores. Embora tenha sido aprovado, o projeto indicou uma forte polarização entre os senadores membros da Comissão, como afirmou o assessor diplomático da CRE do Senado Federal, o ministro Eduardo Carvalho (2012).

Eduardo Azeredo, atualmente deputado federal pelo PSDB de Minas Gerais, em recente entrevista,¹⁸ considerou emblemáticas as discussões realizadas no âmbito do Congresso Nacional acerca da adesão da Venezuela ao Mercosul. O deputado, que à época presidia a mesa diretora da CRE do Senado Federal, considera extremamente importante a participação do Poder Legislativo na discussão da matéria, demonstrando a sua capacidade de influenciar nas decisões relativas à política exterior do país (AZEREDO, 2012).

Com vistas a continuar ilustrando a dimensão rikeriana do voto estratégico, será feito o mapeamento das Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional e rejeitadas, sinalizando as situações em que o Congresso Nacional atuou como *veto player* na política externa do país.

Desde 1988, três mensagens presidenciais foram integralmente rejeitadas pelo Congresso Nacional (CAMINO, 2012), todas já transformadas em projetos de decreto legislativo.

A primeira mensagem rejeitada foi a “Mensagem 65” de 1988, que se transformou em Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 13/1998, e foi rejeitada e arquivada no Senado Federal em 2000. Tal mensagem submetia “à consideração do Congresso Nacional os textos de recomendações adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho, em diversas ocasiões, no período de 1962 a 1974”.

A segunda foi a “Mensagem 166”, de 1988 (PDC 364/1996), rejeitada e arquivada na Câmara dos Deputados, em 1997, que submetia “à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção 153, da OIT, relativa à duração do trabalho e períodos de descanso nos trans-

portes por rodovias, adotada em Genebra em 1979, durante a 65^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho”.

A última mensagem rejeitada foi a 607 de 1992, arquivada no Senado em 1995, que submetia “à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Interamericana sobre conflitos de leis em matéria de letras de câmbio, notas promissórias e faturas, concluída na Cidade do Panamá em 30 de janeiro de 1975, durante a primeira Conferência Especializada Interamericana de Direito Internacional Privado” (CAMINO, 2012).

Existe uma grande discussão sobre a participação do Congresso Nacional na política externa do Brasil. No entanto, o poder de veto, garantido pelos textos constitucionais e infraconstitucionais, é mais um instrumento institucionalizado que faculta ao Poder Legislativo atuar como ator relevante da política externa do país. Mesmo que existam poucos casos de rejeição completa, a possibilidade de uma rejeição *in totum* das matérias advindas do Poder Executivo é mais uma capacidade de influenciar na formulação das mesmas.

Considerações Finais: Principais Achados e os Próximos Passos

Este artigo tratou das relações entre Poder Legislativo e política externa no Brasil, com vistas a identificar e analisar os cursos de ação institucionalizados, disponíveis para legisladores com preferências intensas na matéria. A principal hipótese testada neste artigo se refere ao lugar do Poder Legislativo na produção da política externa brasileira. Como se pode comprovar, por meio do exame de procedimentos constitucionais e infraconstitucionais, o Poder Legislativo, no Brasil, conta com um conjunto de instrumentos institucionalizados que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira.

A corroboração da hipótese relativa à operação efetiva de tais procedimentos e ao seu uso pelos legisladores foi feita por meio de duas estratégias analíticas: 1) examinando o conjunto de indicações feitas pelos legisladores, relativamente à política externa, endereçadas à consideração do Poder Executivo e 2) descrevendo e analisando casos paradigmáticos de *heresthetic* (RIKER, 1986), com vistas a demonstrar que legisladores com preferências intensas relativamente a determinado(s) assunto(s) de política externa têm à sua disposição variados cursos de ação que lhes asseguram o exercício de assertividade na matéria. Quando efetivamente utilizado, o conjunto de instrumentos examinados neste artigo redundam em uma rede complexa de interações entre os atores interessados na política externa, envolvendo representantes eleitos, burocracias públicas e cidadãos, rede esta que abarca movimentos realizados no *tempo 1 (ex ante)* e no *tempo 2 (ex post)* da apresentação das matérias à apreciação pelo Poder Legislativo.

Verificou-se que há muito mais legislação sobre o tema do que rezam os artigos 49 e 84 da Constituição de 1988, e, ademais, que ambos são objetos de interpretações controversas, tanto na área das Relações Internacionais, como, também, na do direito. Nos sistemas comissionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, encontram-se as Comissões Permanentes de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que mobilizam um conjunto significativo de recursos, consultores, assessores, além de contarem com a contribuição direta de quadros do próprio MRE, encarregados de facilitar o fluxo de informações, demandas e negociações entre os dois poderes, com vistas à condução da política externa.

O Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, organizou toda uma burocracia voltada para as relações entre o Itamaraty, o Congresso Nacional e os diferentes atores, aí incluídos grupos de pressão e outros ministérios, interessados, de alguma maneira, na produção, execução, acompanhamento e, sobretudo, nos resultados da política

externa brasileira. Percebe-se que a pluralização da política externa, no contexto de um mundo globalizado e de um Brasil democrático, estendeu suas fronteiras para além dos temas da segurança nacional, e jogou por terra a noção de um Estado unitário, portador de um suposto interesse nacional, que cabia ao Itamaraty vocalizar e defender.

A política externa politizou-se, como seria de se esperar na democracia, o que redundou na subversão das formas de produzi-la, seja pela inclusão de novos atores, além do Itamaraty e da diplomacia presidencial, seja em consequência dos novos padrões de interação dessa multiplicidade de atores e, ademais, da mobilização dos procedimentos e recursos institucionais e burocráticos requeridos para a atuação, em rede, dos interessados no tema. No entanto, nem todos sabem disso, incluídos aí muitos legisladores, mesmo alguns membros das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Reconstituir tal rede de interação, cooperativa e/ou competitiva, entre os atores que participam da produção da política externa brasileira é a agenda de pesquisa que se descortina para os analistas da matéria. Descrever e analisar os efeitos da ampliação da assertividade do Poder Legislativo em matéria de política externa, no Brasil, sobre os atributos da representação democrática (*responsiveness* e *accountability*) é o passo lógico seguinte a ser dado nesse percurso analítico.

Notas

- 1.** De acordo com Sartori (1994), riscos externos são aqueles impostos a indivíduos obrigados a consumir uma decisão da qual não tenham participado: riscos de tirania, corrupção e incompetência.

- 2.** Entrevistas realizadas no período de 25 a 29 de maio de 2012, com deputados federais e senadores, em Brasília/DF. Entrevistadores: Fátima Anastasia, Otávio Dulci e Christopher Mendonça.
- 3.** Por “sabedoria convencional”, entende-se a interpretação corrente, compartilhada, inclusive, por muitos legisladores, de que a política externa, no Brasil, é de competência exclusiva do Poder Executivo.
- 4.** Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
- 5.** A indicação é a proposição legislativa da Câmara dos Deputados prevista no art. 113 do seu Regimento Interno (Resolução 17, de 1989, com a redação dada ao dispositivo pela Resolução nº 10, de 1991) (BRASIL, 2011).
- 6.** O Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2010) é bastante explícito em relação a tal possibilidade: Art. 376. O projeto de decreto legislativo referente a atos internacionais terá a seguinte tramitação: IV – publicados o parecer e as emendas e distribuídos os avulsos, decorrido o interstício regimental, a matéria será incluída em Ordem do Dia.
- 7.** De acordo com o atual titular do cargo, ministro Eduardo Carvalho, as suas atribuições são as seguintes: informar os parlamentares da CRE acerca das questões diplomáticas e da conjuntura internacional; facilitar a interação entre as duas instituições; facilitar o acesso dos legisladores a informações relacionadas à política externa; contribuir para as interações entre os parlamentares e a diplomacia.
- 8.** Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (BRASIL, 2008): Art. 15. Compete à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA): I – promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II – promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III – realizar outras atividades determinadas pelo ministro de Estado.
- 9.** Informações prestadas pela AFEPA, em correspondência com os autores deste artigo em 28 de agosto de 2012.
- 10.** Entrevista realizada com o ministro Eduardo Carvalho, assessor diplomático da CRE, em 29 de maio de 2012. A entrevista foi realizada por Fátima Anastasia, Otávio Dulci e Christopher Mendonça, nas dependências da CRE, em Brasília/DF.

11. Todas as informações relacionadas às indicações parlamentares foram extraídas de: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?sigla=INC&Numero=&Ano=&Autor=&OrgaoOrigem=todos&Comissao=0&Situacao=&dtInicio=01%2F01%2F1992&dtFim=01%2F01%2F2012&Ass1=&co1=+AND+&Ass2=&co2=+AND+&Ass3=&Submit=Pesquisar&Relator=

12. Vale assinalar que este grande número de indicações deve ser visto com prudência, já que, na maioria das vezes, elas se referem a questões pontuais, endereçadas à produção de benefícios concentrados para as *constituencies* dos deputados. Cerca de dois terços (66%) das quase 25 mil indicações se referem a questões de interesse de um determinado município brasileiro.

13. Para a identificação das matérias de interesse deste artigo, foram aplicados diversos filtros (palavras-chave), discriminados a seguir, e eliminados os casos de sobreposição. O primeiro filtro aplicado foi EXTERIORES: localizados 179 casos. O segundo filtro aplicado foi ATO INTERNACIONAL: identificadas 25 ocorrências, das quais catorze novos casos e onze sobreposições. O terceiro filtro aplicado foi CONVÊNIO INTERNACIONAL: encontrado um novo caso. O quarto filtro foi POLÍTICA EXTERNA: mais um novo caso. O quinto filtro, TRATADO, permitiu a localização de 23 ocorrências, das quais doze novos casos e onze sobreposições. O sexto filtro aplicado foi CONVENÇÃO, com um total de 32 ocorrências identificadas (22 novos casos e dez sobreposições). O sétimo e último filtro aplicado, INTERNACIONAL, permitiu identificar 177 ocorrências, das quais 105 eram casos novos e 72 sobreposições.

14. Como se pode constatar pelos seguintes exemplos: “Sugere ao Poder Executivo a realização de gestões junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas para institucionalização do tribunal internacional” (INC 231/1993); “Sugere que o Governo da República Federativa do Brasil envie esforços diplomáticos junto aos organismos internacionais, particularmente a Organização das Nações Unidas e aos países diretamente envolvidos no confronto bélico surgido a partir dos atentados de 11 de setembro ao World Trade Center, particularmente Estados Unidos e Afeganistão, no sentido de que seja buscado o cessar-fogo e encontrados meios diplomáticos para solucionar o conflito e encontrar a paz” (INC-2788/2001); “Sugere à Presidência da República a solicitação de parecer consultivo ao Tribunal Internacional de Justiça de Haia sobre os aspectos jurídicos que devem orientar e regular a dívida externa da América Latina” (INC-900/2003); “Sugere ao Ministério da Fazenda mudança na postura do Brasil nas negociações de um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional – FMI” (INC 988/2003); “Sugere ao Ministro da Justiça dar cumprimento integral ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais” (INC 3429/2004).

15. “Art. 49. (*) É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 1988).

16. “Art. 84. (*) Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

17. Os requerimentos de informação número 445, de autoria do senador Tasso Jereissati; o requerimento de informação número 596, de autoria do senador Eduardo Azeredo; e o requerimento de informação número 775, de autoria dos senadores João Pedro e Eduardo Suplicy.

18. Entrevista realizada no dia 25 de maio de 2012, concedida a Otávio Dulci e Christopher Mendonça no gabinete do deputado em Belo Horizonte/MG. A entrevista foi realizada a partir de um roteiro semiestruturado que versava sobre a participação do Poder Legislativo na política externa brasileira, principalmente no que se refere às políticas de integração regional.

Referências Bibliográficas

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel. Referendo e democracia: perdas e ganhos. In: _____ (Org.). **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 15-33.

AZEREDO, Eduardo Brandão de. **Deputado Eduardo Azeredo**: depoimento [25 de maio de 2012]. Entrevistadores: Otávio Soares Dulci e Christopher Bahia Mendonça. Belo Horizonte: Gabinete, 2012.

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

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 67 de 1989. Dispõe sobre o envio regular de informações a respeito da evolução política externa. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:projeto.lei;pls:1989-04-07;67>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Consulta nº 2 de 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=23333>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Consulta nº 7 de 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=12670>>.

_____. Câmara dos Deputados. Indicação parlamentar nº 917 de 1997. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=162047>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 122 de 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14417>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Indicação parlamentar nº 1.240 de 2003a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=29716>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 70 de 2003b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117431>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Consulta nº 4 de 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/236372.pdf>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Aprovado por meio da Portaria Ministerial nº 212 de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno-1>>. Acesso em: jan. 2013.

———. Câmara dos Deputados. Indicação parlamentar nº 4.266 de 2009. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXV, nº100.

———. Regimento Interno do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 4, 1º dez. 2010.

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

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. **Indicação parlamentar**: proposição legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2011.

———. **Direito internacional público positivado**: pactos internacionais em análise no Congresso Nacional entre 1988 e 2011. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2012.

———; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **Acordos Internacionais para a cooperação aeroespacial**: lançamento de satélites. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2008.

CARVALHO, Eduardo. **Ministro Eduardo Carvalho**. [29 de maio de 2012]. Entrevistadores: Otávio Soares Dulci, Fátima Anastasia e Christopher Bahia Mendonça. Brasília: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal, 2012.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, 2009.

DAHL, Robert A. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: Chicago University Press, 1956.

———. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

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

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, 2012.

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

FORJAZ, Maria Cecília Spina. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: MOISÉS, J. Á. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

GABSCH, Rodrigo D'Araujo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil**: possíveis opções para acelerar o seu processo. Brasília: FUNAG, 2010.

GRIMMETT, Richard F. **Foreign Policy Roles of President and Congress**. Washington: U.S. Department of State. Diplomacy in Action, 1º Jun. 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalism. **Political Studies**, v. 44, n. 5, 1996.

_____. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

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

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

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information** – Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

PRZEWORSKI, A. **On the Design of the State**: A Principal-Agent Perspective. Trabalho apresentado no Seminário “A reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial”. Brasília, 1996.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RIKER, William H. **The Art of Political Manipulation**. New Haven: Yale University Press, 1986.

SANTOS, Manoel Leonardo. **O Parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. v. 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

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

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (Org.). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

Resumo

Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras

Quais são os cursos de ação que um legislador talentoso, com preferências intensas em alguma área de política externa, seria capaz de identificar no atual arranjo institucional brasileiro, com vistas a ampliar a sua participação no processo decisório relacionado a tal tema? Este artigo toma como objeto o processo decisório relativo à política externa brasileira, dividindo-o, analiticamente, em dois tempos: o primeiro tempo abriga o jogo *ex ante* do exame das matérias de política externa pelo Poder Legislativo, ou seja, antes de as proposições serem formalmente apresentadas para tramitação e decisão legislativas. No segundo tempo, é jogado o jogo *ex post* no início da apreciação formal das referidas proposições pelo Poder Legislativo, sejam quais forem os seus autores. Para tanto, foi mobilizado o conceito de *heresthetics*, de William Riker, significando a capacidade de estruturar o mundo de forma a ganhar o jogo, transformando a situação de desfavorável em favorável para consecução de seus objetivos.

Palavras-chave: Política Externa – Democracia – Poder Legislativo – Processo Decisório

Abstract

Legislative Power and Foreign Policy in Brazil: Playing with the Rules

What courses of action would allow a talented legislator in the current Brazilian institutional arrangement, with intense preferences in any area of foreign policy, to identify avenues for increasing their participation in decision-making in that issue area? This article centres on decision-making regarding Brazilian foreign policy, dividing it analytically in two stages: the first consists of an *ex ante* examination of foreign policy matters by the Legislature, that is, before bills are formally presented for legislative deliberation. In the second stage, the game is played *ex post* at the beginning of the formal assessment of these propositions by the Legislature. The text's approach is based on William Riker's concept of heresthetics, taken as the ability to structure the world in order to win the game, transforming an unfavorable situation into one favorable to the achievement of given goals.

Keywords: Foreign Policy – Democracy – Legislature – Decision Making