

Teoria e Prática da Ciência Política

Kelly Cristina Campones
(Organizadora)



Atena
Editora

Ano 2018

Kelly Cristina Campones

(Organizadora)

Teoria e Prática da Ciência Política

Atena Editora

2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

T314 Teoria e prática da ciência política / Organizador Kelly Cristina Campones. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-023-0

DOI 10.22533/at.ed.230182812

1. Ciência política. I. Campones, Kelly Cristina. II. Título.

CDD 320.1

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

DOI O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra: “Teoria e Prática da Ciência Política” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora que, em seu I volume, apresenta, 19 capítulos os quais possibilitam compreender e contextualizar as teorias políticas, sociais e educacionais que corroboram com campos de estudo tais como: da história, da administração pública, do direito, dos estudos voltados a economia, da educação, entre outros.

Compreende-se que, ampliar os conhecimentos acerca das teorias e práticas políticas possibilita ao leitor ressignificar conceitos e/ou (pré) conceitos existentes e sobretudo, da compreensão da (re) estruturação social abordadas.

Ressalta-se ainda, que o estudo dos autores apontados nesta obra é condição “cinequanon”, diante de um cenário que, envolve toda a luta histórica existente e que, permanece ainda tão conflituosa. Desta forma, os estudos escritos possibilitam a compreensão do funcionamento bem como, da estrutura e organização do Estado e suas múltiplas possibilidades especificamente descritas e compreendidas neste e-book, a partir dos anos de 1981 a 2015.

Ademais, enquanto sujeitos históricos e atuantes da sociedade desenvolver pesquisas voltadas e essa temática preconiza possibilidade de uma atuação “diferenciada” sendo capaz de trazer reflexões críticas pautadas no desenvolvimento político, econômico e social.

Cabe aqui também, agradecer aos autores dos diversos capítulos, pelo esforço e dedicação que implicam subjetivamente um objeto de pesquisa e, que se propuseram a retratar de forma tão ética e cuidadosa os aspectos diversos que compõe a esfera política.

Diante disso, esperamos que este e-book possibilite a incursão e anseio de mais pesquisadores para a escrita de trabalhos que agreguem no campo da: Teoria e Prática a Ciência Política, assim como as que estão estabelecidas nesta obra.

Boa leitura!

Kelly Cristina Campones

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	8
EVANGÉLICOS E A DITADURA NO BRASIL: A FAMÍLIA EVANGÉLICA CONTRA O COMUNISMO	
João Luis Binde André Valente do Couto José Vinicius da Costa Filho Ivo Assunção Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.2301828121	
CAPÍTULO 2	24
DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL NO PÓS-1985: TEM A ABERTURA POLÍTICA BRASILEIRA INFLUENCIADO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GAÚCHOS?	
Simone Piletti Viscarra	
DOI 10.22533/at.ed.2301828122	
CAPÍTULO 3	51
CONSTITUIÇÕES DO BRASIL REPÚBLICA: O TRABALHADOR COMO CIDADÃO DE DIREITO À SAÚDE	
Fernanda Cristina Foss De Zorzi Angela Quintanilha Gomes	
DOI 10.22533/at.ed.2301828123	
CAPÍTULO 4	67
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 COMO JUSTIÇA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	
Leilianne Francielle Silva, Luis Felipe Andrade Barbosa	
DOI 10.22533/at.ed.2301828124	
CAPÍTULO 5	76
DEMOCRACIA, BUROCRACIA E TECNOCRACIA: TENSÕES DO PROJETO MODERNO	
João Roberto Gorini Gamba	
DOI 10.22533/at.ed.2301828125	
CAPÍTULO 6	94
DEMOCRACIA E REBELDIA POPULAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	
Mônica Dias Martins	
DOI 10.22533/at.ed.2301828126	
CAPÍTULO 7	108
EMPRESÁRIOS NA POLÍTICA BRASILEIRA: A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS SOCIOECONÔMICOS DETIDOS E CARREIRA POLÍTICA DESEMPENHADA, 1990-2015	
Icaro Gabriel da Fonseca Engler	
DOI 10.22533/at.ed.2301828127	

CAPÍTULO 8	126
O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA LIDERANÇA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF	
Patricia Nasser de Carvalho Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves	
DOI 10.22533/at.ed.2301828128	
CAPÍTULO 9	145
O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS	
Lisiane Granha Martins de Oliveira Lucilly Maria Caetano de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.2301828129	
CAPÍTULO 10	172
HERANÇA IBÉRICA, <i>JEITINHO</i> E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS	
Leandro do Nascimento Rodrigues Martin Adamec Willian Washington Wives	
DOI 10.22533/at.ed.23018281210	
CAPÍTULO 11	193
MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS, FIDELIDADE E JANELA ELEITORAL: IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NOS PARTIDOS POLÍTICOS	
Juliane Sant'Ana Bento Ana Paula de Almeida Lopes	
DOI 10.22533/at.ed.23018281211	
CAPÍTULO 12	205
A (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS	
Daniel Ganem Misse	
DOI 10.22533/at.ed.23018281212	
CAPÍTULO 13	222
A ELITE JUDICIAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	
José Vinicius da Costa Filho Ernani Rodrigues de Carvalho Neto João Luis Binde André Valente do Couto Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira	
DOI 10.22533/at.ed.23018281213	
CAPÍTULO 14	239
POLÍTICA PÚBLICA DE MÉTODOS CONSENSUAIS E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO	
Celso Antônio Coelho Vaz	
DOI 10.22533/at.ed.23018281214	

CAPÍTULO 15	254
MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL: ALTERNATIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA SE FAZER POLÍTICA COMPARADA.	
Rafael Câmara	
DOI 10.22533/at.ed.23018281215	
CAPÍTULO 16	269
A EDITORA VOZES, A IGREJA E O REGIME MILITAR NO BRASIL	
Egberto Pereira dos Reis	
Jorge dos Santos Gomes Soares	
DOI 10.22533/at.ed.23018281216	
CAPÍTULO 17	288
A IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA	
Lucas Alberto Rosa da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.23018281217	
CAPÍTULO 18	302
CITIZEN COMMUNICATIVE ECOSYSTEM: CONFIGURATIONS OF THE CITIZENSHIPS OF THE GLOBAL SOUTH.	
Sandra Nieto Useche	
DOI 10.22533/at.ed.23018281218	
CAPÍTULO 19	321
CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS ENTRE AS TEORIAS DA DEMOCRACIA DE SCHUMPETER E DAHL: ANÁLISE DAS CRÍTICAS E ALGUNS DE SEUS IMPACTOS	
Alison Ribeiro Centeno	
DOI 10.22533/at.ed.23018281219	
SOBRE A ORGANIZADORA	336

O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS¹

Lisiane Granha Martins de Oliveira

Advogada, mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Lucilly Maria Caetano de Souza

Advogada, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

RESUMO: Desde a Constituição Brasileira de 1824 a condução da política externa tem sido de relevante concentração no Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo papel apenas *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Este modelo institucional não foi alterado pela Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a competência privativa do presidente da República para celebrar tratados, convenções e outros atos internacionais sujeitos à referendo do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Parte da literatura nacional vem trazendo à discussão o papel do Legislativo na condução das relações externas, rediscutindo a sua atuação como mero *locus* homologatório das decisões advindas do Executivo. Por sua vez, desde o final da década de 1990, observa-se um movimento crescente de apresentação de Propostas de Emendas à Constituição

(PEC's) pelos parlamentares no intuito de promover uma reforma político-institucional na distribuição de competências no âmbito da política externa. Desta forma, o objetivo deste artigo é identificar quais são os objetivos e as justificativas expostas pelos parlamentares na busca de alteração desse *status quo* entre os Poderes Executivo e Legislativo nesta seara. Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental com estudo qualitativo dos dados referentes a estas PEC's apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional no período pós-promulgação da CF/88 até o ano de 2015.

Palavras-chaves: política externa; Poder Executivo; Poder Legislativo; Propostas de Emendas Constitucionais.

INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Brasileira de 1824 a condução da política externa tem sido de relevante concentração no Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo papel *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Este

¹ Declaramos, para os devidos fins, que esse trabalho contém partes substanciais da dissertação de mestrado da autora Lisiane Granha Martins de Oliveira.

desenho institucional não foi alterado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabeleceu a competência privativa do Presidente da República para celebrar tratados, acordos ou atos internacionais, sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

O que se questiona, todavia, é se referido modelo centralizado mantido pela Constituição vigente é suficiente e adequado para atender a atual política externa brasileira. Isso porque, quanto aos instrumentos de controle legislativo, os de ordem *ex ante* deixam pouco espaço para a discricionariedade do Poder Executivo, eis que se manifestam por meio da promulgação de leis amplamente detalhadas, enquanto os de ordem *ex post* visam limitar ou alterar ações já iniciadas pelo Poder Executivo. Neste sentido, há consenso na literatura de que os controles mais efetivos são os de ordem *ex ante*, visto que “um agente que não tem o poder ou a vontade de impor controles de antemão dificilmente pode impor controles *ex post* de modo eficiente” (DINIZ; RIBEIRO, 2010, p. 86).

Desta forma, a relação entre esses Poderes em matéria de política externa tem sido objeto na literatura nacional a partir de uma análise da delegação ou abdicação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo, bem como mediante a análise do comportamento dos parlamentares e partidos políticos nesse âmbito. Tais estudos resultam em interpretações divergentes quanto à participação do Poder Legislativo e seu efetivo papel inserido num sistema constitucional de freios e contrapesos.

Como ressalta Ferrari (2011), ainda que os estudos reconheçam a preponderância do Executivo na política externa, discordam no sentido de possuir o Congresso Nacional uma conduta expressiva, inexpressiva ou, ainda, se sua atuação tem sido pontual e concentrada em determinados temas, em observância às próprias atribuições constitucionais que lhe foram fixadas.

Já sob o prisma do comportamento dos parlamentares e partidos políticos em matéria de política externa, as pesquisas empíricas mais recentes (DINIZ; RIBEIRO, 2010; OLIVEIRA; ONUKI, 2010; OLIVEIRA, 2013; FELIÚ; ONUKI, 2014) vêm demonstrando haver uma aproximação da dinâmica legislativa das políticas externa e doméstica, assim como a relevância desse tema para a agenda partidária. Estas considerações, portanto, começam a enfraquecer a percepção generalizada existente no Brasil de que os partidos políticos não se interessariam por política externa, colocando em xeque a manutenção da tese sobre a abdicação congressual neste âmbito no atual contexto político brasileiro.

Por sua vez, há autores que argumentam que existe um conjunto de instrumentos institucionalizados, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, que permite que o Poder Legislativo, caso deseje, intervenha *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira. Nesse sentido, Anastacia, Mendonça e Almeida (2012) afirmam que há “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 (PEC's)". A constatação dessa iniciativa parlamentar por meio dessa espécie legislativa tem sido recorrente nos estudos produzidos pela literatura nacional.

Nesta conjuntura, a pesquisa parte da constatação de que, desde o fim da década de 1990, há uma crescente demanda do Congresso Nacional na busca de uma maior participação no processo de formulação, negociação e implementação da política externa brasileira, especialmente no campo dos acordos internacionais de comércio, o que é percebido, dentre outros, pelas diferentes tentativas deste Poder em alterar o *status quo* da distribuição constitucional de competências no âmbito desta política por meio das Propostas de Emendas Constitucionais (PEC's).

O presente artigo, portanto, pretende identificar, após uma breve revisão da literatura acerca do debate da delegação e/ou abdicação do Legislativo em favor do Executivo em matéria de política externa, bem como do comportamento dos legisladores e dos partidos políticos no Congresso Nacional, quais são os objetivos e as justificativas expostas pelos parlamentares na busca pela reforma político-institucional na distribuição de competências entre esses Poderes nessa temática.

Para perseguir essa pretensão utilizou-se, como ponto de partida empírico, as justificativas e objetivos expostos nas propostas de Emendas Constitucionais (PEC's) apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a partir da promulgação da CF/88 até o ano de 2015, assim como o mapeamento dos autores dessas medidas. Desta forma, algumas considerações iniciais se fazem necessárias. Primeiramente, a pesquisa parte do entendimento da política externa como política pública (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006; RATTON SANCHEZ et al. 2006; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013) e do pressuposto presente na literatura de que, após as alterações estruturais nos âmbitos doméstico e internacional nas décadas de 1980 e 1990, houve a expansão dos temas e dos atores na política externa, gerando efeitos distributivos diversos, o que a tornou mais politizada (MILNER, 1997; MARTIN, 2000; LIMA, 2000, FARIA, 2012).

Nesse aspecto, faz-se relevante esclarecer a adoção metodológica que guiou o levantamento dos dados objeto da pesquisa empreendida. O primeiro passo para a identificação das propostas de Emendas Constitucionais envolvendo o tema da política externa compreendeu a busca textual no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, no campo 'proposições' e do Senado Federal, no campo 'atividade legislativa', por meio da utilização das expressões 'tratados internacionais', 'acordos internacionais', 'atos internacionais' e 'comércio exterior', além da busca pelos artigos constitucionais 49, inciso I, e 84, inciso VIII, que se referem à distribuição de competência ao Presidente da República e ao Congresso Nacional nessa seara.

Ressalta-se que se utilizou como parâmetro para a análise aqui pretendida a seleção tão somente das PEC's que visavam ou que visam a alteração do formato institucional na relação entre Poder Executivo e Legislativo nessa política pública, não se considerando as propostas cujas alterações possuíam ou possuam qualquer outro

objetivo de alteração do *status quo* nos temas de política externa em geral.

Por outro lado, quanto ao recorte temporal, a escolha foi pelas PEC's protocoladas a partir da promulgação da CF/88, que configura as regras do jogo e os arranjos institucionais vigentes, até o ano de 2015 que, ao seu turno, justifica-se por corresponder à última proposta de Emenda Constitucional apresentada sobre o tema objeto desse estudo no Congresso Nacional. Nesse sentido, observa-se que, no período proposto, foram registradas um total de 20 Propostas de Emendas Constitucionais com esse escopo, sendo 11 propostas perante a Câmara dos Deputados e 9 frente ao Senado Federal. Ademais, das 15 PEC's apresentadas e que já tiveram sua tramitação encerrada, apenas 1 chegou ao plenário da Casa Legislativa em que tramitava, sendo que todas as demais foram arquivadas ao final da legislatura, nos termos do Regimento Interno dessas Casas². Há, ainda, 5 medidas em tramitação que, igualmente, serão objeto desse trabalho.

Assim, da pesquisa empreendida neste trabalho, denota-se que a apresentação destas medidas ocorreu através de diferentes partidos políticos em ambas as Casas Legislativas e suas justificativas ressaltam que o sistema democrático e a globalização demonstram a necessidade de se aperfeiçoar e adequar o texto constitucional brasileiro em relação ao papel exercido pelo Poder Legislativo no âmbito da participação ativa na condução das relações internacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Observa-se, assim, uma maior abertura e inclusão de novos atores nas discussões que envolvem a política externa brasileira tanto mais pelos reflexos diretos e cada vez maiores que esta política enseja no plano doméstico.

1 | A INTERAÇÃO CONSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou, como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil³, o princípio da separação dos poderes, ao estabelecer como poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2^o). Nessa determinação constitucional, vislumbram-se, concomitantemente,

2 Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal. Observa-se que ambas as Casas Legislativas adotam o procedimento de arquivamento das proposições ao final da legislatura, ou seja, a cada início de legislatura, renovada a composição do Congresso, igualmente se renovam as matérias em discussão, implicando no arquivamento de todas as outras matérias que se encontravam em trâmite na legislatura anterior (GAMES, 2007), com algumas exceções. Ressalta-se, todavia, a possibilidade de o autor da proposição requerer seu desarquivamento dentro do prazo regimental concedido, a contar do início da legislatura seguinte. Por legislatura entende-se o período de quatro anos de atividades do Congresso Nacional.

3 Segundo Canotilho (2002), os princípios fundamentais são considerados normas impositivas de otimização pertencentes à ordem jurídica, constituindo-se em um importante fundamento para a concretização, interpretação, integração e aplicação do direito positivo, condensando e refletindo as opções e ideologias políticas elementares importante fundamento para a concretização, interpretação, integração e aplicação do direito positivo, condensando e refletindo as opções e ideologias políticas elementares inscritas na constituição e, conseqüentemente, em toda a legislação infraconstitucional de um Estado.

as funções de poder (legislativa, executiva e jurisdicional) e os respectivos órgãos que as exercem (Executivo, Legislativo e Judiciário), abrangendo tanto as relações domésticas quanto às internacionais desenvolvidas pelo Estado. Logo, apesar de o poder político do Estado ser uno, indivisível e indelegável, ele se manifesta e se constitui de diferentes funções que são distribuídas àqueles poderes ou órgãos que compõem a sua estrutura⁴.

Como destaca Silva (2005), essa divisão de funções conferidas aos respectivos Poderes, baseia-se em dois elementos fundamentais. O primeiro é o da especialização funcional, no qual cada Poder é especializado em uma função típica singular. Desta forma, ao Poder Legislativo é atribuída a função de legislar, ao Executivo a de executar e ao Judiciário a função jurisdicional. O segundo elemento apontado pelo autor é o da independência orgânica, a qual, além da especialização funcional, também é indispensável que cada poder constituído seja independente dos demais, não devendo existir nenhuma espécie de subordinação entre eles.

Neste contexto, os preceitos de independência e harmonia, característicos de sistemas de governo presidencialistas, como é o caso brasileiro, se apresentam como componentes fundamentais do princípio da separação dos poderes. De acordo com tais preceitos, além de não existir qualquer relação de subordinação ou dependência entre os poderes estatais no exercício de suas funções, entre eles se consolida um sistema de “freios e contrapesos” (*checks and balances*), uma espécie de mecanismo de controle mútuo no qual é possível a manutenção de inter-relações harmônicas e de certo grau de autonomia a cada um deles. Este sistema, constitucionalmente estabelecido, objetiva afastar a ocorrência de arbítrios e desmandos de um poder sob o outro e a tentativa de domínio ou usurpação de atribuições recíprocas (SILVA, 2005).

Contudo, ao estabelecer funções típicas, a Constituição não determinou que elas fossem exclusivas ou absolutas, mas sim preponderantes, e ao longo de seu texto assinala diversas possibilidades em que esses Poderes penetram reciprocamente na esfera de atribuição um do outro, aplicando-se o referido mecanismo de “freios e contrapesos” e consolidando a harmonia entre eles. Deste modo, fala-se em funções típicas e também atípicas dos poderes constituídos do Estado, onde cada um exerce, em maior ou menor grau, as três funções: uma em caráter principal e as demais de forma excepcional e somente quando constitucionalmente autorizadas (PUCCINELLI JÚNIOR, 2012; BARROSO, 2010).

No que tange à política externa, objeto deste artigo, a Constituição de 1988 delineou o formato político-institucional com relação à sua condução e implementação. Em seu art. 84, inciso VIII, estabeleceu a competência privativa do presidente da República

4 Ressalta-se que a expressão “separação de poderes” é utilizada sem o devido rigor técnico, inclusive pela própria CF/88. Por isso, a palavra “poderes” deve ser interpretada como “órgãos”, que são os instrumentos utilizados pelo Estado para o exercício de suas funções constitucionais. Neste trabalho, os órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário serão chamados de “Poderes constituídos do Estado”, acompanhando o termo mais utilizado pela doutrina.

na celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos, entretanto, ao referendo do Congresso Nacional. E, a esta instituição, atribuiu a competência de resolver definitivamente sobre os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I CF/88)⁵.

Esta dinâmica e estrutura da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa foi objeto de trabalho referencial na literatura nacional promovido por Lima e Santos (2001). Os autores analisaram o comportamento do Congresso Nacional no período de transição democrática da década de 1980 para 1990, na tentativa de compreender se esta instituição agiu de forma a abdicar ou delegar poderes ao Executivo nesta seara⁶. Para tanto, eles partiram do pressuposto de que a política externa e especialmente a de comércio exterior, é “objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo” (2001, p. 121-122), indicando três razões fundamentais.

A primeira razão apontada por Lima e Santos (2001) refere-se à sensibilidade existente quanto às pressões distributivas inerentes ao tema de política externa, funcionando a delegação de poderes ao Executivo como um obstáculo contra os excessos distributivos das corporações e interesses locais. A segunda razão se relaciona ao grau de especialidade de conhecimento que demanda esta matéria e, portanto, os legisladores não possuiriam a expertise necessária para opinar sobre o mérito de questões mais técnicas dessa política, tais como balança comercial, bens de preços e serviços no exterior ou taxa de juros interna e externa.

A terceira razão apresentada pelos autores consiste no problema da estabilidade das decisões, tendo em vista que o comércio exterior envolve interesses e negociações com Estados estrangeiros. Logo, sendo o Congresso Nacional composto de membros com interesses diversos e com uma alta probabilidade de modificação das decisões em política externa pelos legisladores, a credibilidade da nação perante à comunidade internacional poderia ser afetada, causando instabilidade nas relações políticas (LIMA; SANTOS, 2001).

Desta forma, para Lima e Santos (2001), inicialmente o Poder Legislativo brasileiro delegou poderes ao Executivo, sobretudo no período da industrialização no pós-guerra. Assim, o desenho institucional da distribuição de competências entre estes Poderes em matéria de política externa não implicava em prejuízo, visto que os seus interesses e objetivos não eram contrários. No entanto, ao longo do tempo,

5 Este formato institucional da relação Executivo-Legislativo em matéria de política externa não foi uma inovação da Constituição de 1988. Desde a Constituição de 1824 a condução desta espécie de política foi concentrada no Poder Executivo, o qual era chefiado pelo imperador, cabendo ao Poder Legislativo um papel secundário no processo de tomada de decisão.

6 Como aponta Oliveira (2013), um importante ponto de diferenciação entre a abdicação e a delegação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo neste tema é quanto à capacidade de controle dos principais sobre o agente. Neste sentido, enquanto na abdicação o poder Legislativo (principal) renuncia o poder de decisão, na delegação ele monitora o poder Executivo (agente) e mantém mecanismos para reverter a delegação.

mudanças no contexto político e econômico brasileiro, ocorridas a partir do fim dos anos 80, fizeram com que a aproximação então existente entre esses dois Poderes fosse substituída por um progressivo afastamento, ensejando uma “transição lenta, gradual e inesperada de um sistema de delegação para a abdicação congressional” (LIMA; SANTOS, 2001, p. 132). O que se efetivou, portanto, na Constituição de 1988 foi a promoção da abdicação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo em matéria de política externa⁷

É neste contexto que os autores cunham a expressão “paradoxo da redemocratização com abdicação congressional”, visto que em um ambiente democrático e diante das alterações de ordem econômica internacional, esperava-se que um novo pacto entre estes Poderes fosse celebrado, o que não ocorreu na Constituição de 1988. Pelo contrário, o que se observou a partir do governo Collor até o início dos anos 2000, foi a implementação da política externa pelo Poder Executivo mediante a utilização de portarias e outros instrumentos normativos herdados do período militar sem a devida consulta ao Poder Legislativo (LIMA; SANTOS, 2001).

Oliveira (2013) desenvolveu trabalho no qual avalia o comportamento do Legislativo brasileiro em matéria de política externa e, ao dialogar e revisar a obra de Lima e Santos (2001), questiona se o padrão da ação dos legisladores e partidos políticos dá suporte ou não à referida tese da abdicação congressional, em um momento em que já se observa a consolidação dos impactos distributivos e políticos das ações do Executivo em matéria de política externa. Para tanto, o autor adotou como contexto empírico o período que vai da segunda metade da década de 1990 à primeira década dos anos 2000 (1995-2010), atualizando a avaliação da postura do Poder Legislativo nesse contexto.

O autor levantou outro ponto de estudo que foi o comportamento dos partidos políticos em relação aos temas de política externa, considerando a percepção generalizada na sociedade brasileira de que os temas relacionados à política externa não renderiam votos ou polarizariam a sociedade ou mesmo a elite nacional. Somado a isto, também o entendimento de que a condução e implementação deste tipo de política é historicamente de competência do Poder Executivo, não sendo possível aos

7 Conforme ressaltam Lima e Santos (2011, p. 132): “[...] a partir do golpe militar de 1964, uma série de mudanças no cenário político e econômico modifica o significado da política de comércio exterior, assim como os termos da delegação congressional dos anos 50. Fatores conjunturais, internos e externos, agem de forma combinada, transformando o antigo sistema de delegação em abdicação do Legislativo em favor do Executivo. É relevante observar que esta transição ocorre sem que nenhum ator político assim o desejasse”.

8 Importante ressaltar que para a realização deste trabalho, o autor adotou uma metodologia diferente da utilizada por Lima e Santos (2001), escolhendo como indicador da abdicação do poder em política externa o próprio comportamento do legislador e dos partidos políticos nesta seara. O objetivo do autor era avançar na compreensão “sobre os fatores determinantes do comportamento do legislador em política externa, especialmente no marco do confronto entre ideologia partidária e interesses regionais/federativos” (OLIVEIRA, 2013, p. 3).

9 Quanto aos estudos acerca dos partidos políticos e política externa ver: Schneider (1976); Epstein (1967); Almeida (1986); Oliveira e Onuki (2010); Oliveira (2013); Diniz e Ribeiro (2010).

legisladores ou partidos políticos a alteração de seu curso⁹. Esta percepção, todavia, foi enfraquecida diante dos resultados obtidos na pesquisa que apontaram para o elevado peso que a orientação partidária promove no comportamento legislativo em matéria de política externa, ensejando uma aproximação das dinâmicas legislativas tanto em relação à política externa quanto à doméstica (OLIVEIRA, 2013).

Neste sentido também foram os resultados obtidos por Feliu e Onuki (2014) ao examinarem os índices de unidade partidária nas votações nominais em matérias de política externa de seis países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru. Para os autores, o comportamento legislativo é semelhante nos temas internacionais e domésticos, o que pode ser evidenciado de acordo com os índices de unidade partidária em ambas arenas:

Ao comparar a unidade partidária dos principais partidos políticos dos seis países da amostra em temas domésticos e internacionais, constatamos graus de unidade muito semelhantes, geralmente bastante elevados, indicando que as decisões em plenário dos legisladores são frequentemente pautadas por diretrizes partidárias independentemente de o tema ser doméstico ou internacional. Pelas mesmas razões atribuídas à política doméstica, as lideranças partidárias são capazes de forjar um comportamento unificado nas votações de política externa, sugerindo que esses temas também são relevantes para a agenda política dos partidos latino-americanos. O exame empírico das votações nominais enfraquece a percepção na literatura de desinteresse das lideranças partidárias nos temas internacionais, minimizando o impacto da distinção da natureza das políticas doméstica e internacional nesse aspecto do comportamento legislativo. (FELIU; ONUKI, 2014, p. 138).

O objetivo dos autores foi o de comparar índices nas votações sobre política externa e doméstica, testando a hipótese da especificidade da política externa quanto ao comportamento do Poder Legislativo na América Latina. Para o caso brasileiro, as principais determinantes da unidade partidária foram o poder de agenda do presidente da República e a centralização do processo legislativo nas lideranças partidárias (FELIU; ONUKI, 2014).

Estes estudos, portanto, colocam em xeque a tese de abdicação de poderes em matéria de política externa pelo Legislativo ao Executivo no atual contexto político-institucional, bem como a tese de que haveria desinteresse das lideranças partidárias neste tema, o que pretende ser corroborado com a identificação dos objetivos e justificativas das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos parlamentares no Congresso Nacional, com o objetivo de alterar o *status quo* na relação entre estes Poderes na condução e implementação da política externa, apresentada na próxima seção.

2 I . AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL: A BUSCA POR REFORMA INSTITUCIONAL NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA

Antes de adentrar à temática principal desta seção, é importante recapitular alguns eventos ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC 1987-1988)¹⁰ e as pretensões dos legisladores ali consagradas que deram origem à distribuição de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo em matéria de política externa.

Ressalta-se que, inicialmente, os trabalhos constituintes ocorreram de forma descentralizada com a criação de Comissões e Subcomissões temáticas, e apenas em momento posterior eles foram centralizados na Comissão de Sistematização, cujo objetivo era compatibilizar as propostas formuladas pelas respectivas Comissões e Subcomissões.

A temática sobre política externa foi objeto de debates e propostas na 'Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais'. Analisando seus anais, foi possível observar o comportamento dos legisladores constituintes que elaboraram proposta objetivando um Parlamento mais ativo e participativo na formulação desta política. Entretanto, como é possível verificar no texto constitucional vigente, tal proposta não foi mantida pela Comissão de Sistematização, sendo adotado o posicionamento da preponderância do Executivo sobre o Legislativo neste âmbito.

Ao examinar o processo constituinte, especialmente no tocante às competências entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre política externa, Ferreira (2010) ressalta que nos debates e nas audiências daquela Subcomissão temática:

[...]. Todos os constituintes que se manifestaram oralmente criticaram o papel passivo do Legislativo na citada questão. [...]. Os diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 não registraram, nos debates e nas audiências públicas da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, nenhuma manifestação a favor da manutenção do papel passivo do Congresso em relação ao Executivo. [...] O anteprojeto da Subcomissão de Soberania e Relações Internacionais era muito diferente do que o registrado na Constituição Federal de 1988. De acordo com o anteprojeto do relator João Hermann Neto, (...), o Congresso Nacional teria um papel proativo em temas de Política Externa. O Executivo, antes de ratificar qualquer tratado internacional, deveria antes ter autorização do Congresso Nacional. (FERREIRA, 2010, p. 33-35).

Diante destas observações, o autor concluiu que o processo decisório da ANC 1987-1988 ocorreu de modo centralizado, afastando o poder das comissões temáticas que foram criadas e reduzindo o próprio poder individual de atuação de cada parlamentar constituinte. Desta forma, quem teria delegado ou retirado uma conduta mais ativa do Legislativo nesta seara não foi a Assembleia Nacional, mas a Comissão de Sistematização, que inclusive se contrapôs à redação inicial conferida pela 'Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais' (FERREIRA,

¹⁰ Os Anais e Diários da Assembleia Nacional Constituinte podem ser encontrados na íntegra no sítio do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 16/09/18.

2010).

O que se torna interessante sublinhar dessa breve recapitulação é que, ainda que o resultado da ANC 1987-1988 tenha mantido o desenho institucional então prevalecente historicamente em política externa, observou-se uma movimentação por parte dos legisladores constituintes, inclusive com a obtenção de um consenso para um anteprojeto dessa Subcomissão, em busca da alteração desse *status quo*. Este cenário passa a tomar corpo a partir do final da década de 1990, ao se verificar o aumento do número de propostas de Emendas Constitucionais (PEC's) apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional com esta finalidade.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) é o instrumento normativo previsto na Constituição de 1988 capaz de modificar as normas constitucionais vigentes, alterando o texto constitucional. Conforme estabelecido no art. 60 da CF/88¹¹, elas podem ser apresentadas pelo Presidente da República, pela assinatura de um terço dos deputados federais ou dos senadores ou, ainda, por mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus membros. Quanto à sua tramitação, elas são discutidas e votadas em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, e serão consideradas aprovadas se obtiverem, tanto na Câmara quanto no Senado, três quintos dos votos dos respectivos membros¹².

Para os fins do presente trabalho, foram selecionadas as PEC's que objetivavam a reforma institucional com alteração das competências constitucionais em matéria de política externa, especificamente quanto à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Constatou-se que, do período que vai da promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 2015, foram protocoladas um total de 20 (vinte) propostas, como esquematizado nos quadros 1 e 2.

11 Vale ressaltar que a CF-88 possui um núcleo duro, uma parte que não poderá ser alterada por Proposta de Emenda, que são as denominadas de Cláusulas Pétreas. De acordo com o artigo 60, parágrafo 4º, da CF/88, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

12 Considerando a composição atual das Casas Legislativas do Congresso Nacional, para que uma PEC seja aprovada, após dois turnos de votação, deve-se atingir, na Câmara, o mínimo de 308 votos e, no Senado, o mínimo de 49 votos.

ANO	Nº PEC	EMENTA E EXPLICAÇÃO	AUTORIA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
1999	PEC 36	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: dispõe sobre apreciação e decisão do Congresso Nacional sobre todo e qualquer ato internacional, podendo ingerir alterações e aperfeiçoamentos.	Aldir Cabral (PFL/RJ)	Arquivada em 31/01/2003
1999	PEC 122	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal e acrescenta novo inciso ao mesmo artigo. Explicação: estabelece 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, a exceção de acordos executivos, podendo a decisão referente ao ato incluir ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas.	José Dirceu (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2003
2001	PEC 345	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Exige autorização prévia do Legislativo para negociação dos acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2007
2001	PEC 387	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Fixa a competência do Congresso Nacional para aprovar, após arguição, a escolha dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, regime jurídico dos investimentos externos e propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2003
2001	PEC 402	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional, dispositivos para emendar, suprimir, acrescentar, aceitar, modificar ou substituir ato internacional que acarrete encargo ou compromisso gravado ao patrimônio nacional, firmados pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada.	Neiva Moreira (PDT/MA)	Arquivada em 31/01/2007
2001	PEC 478	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal, a respeito da apreciação e celebração de Tratados Internacionais. Explicação: Estabelece apreciação prévia do Congresso Nacional, quando da celebração de ato internacional por parte do Presidente da República que implica em alienação provisória de bens do Patrimônio Nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos	Maria Lúcia (PMDB/MG)	Arquivada em 31/01/2003
2003	PEC 31	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A. Explicação: Visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.	Ney Lopes (PFL/RN)	Devolvida ao Autor
2003	PEC 70	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A. Explicação: Visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.	Ney Lopes (PFL/RN)	Arquivada em 31/01/2007
2004	PEC 321	Ementa: Modifica os arts. 5º, 49, 60, 84, 102 e 105 da Constituição Federal e dá outras providências. Explicação: Troca o termo "direitos e garantias fundamentais" para "direitos humanos"; fixa prazo para que o Congresso Nacional resolva definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais tanto na sua ratificação quanto na sua denúncia, dentre outras.	Devanir Ribeiro (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2011
2013	PEC 265	Ementa: Acresce inciso ao art. 48 da Constituição Federal. Explicação: Dispor sobre a criação de missões diplomáticas permanentes do Brasil no exterior.	Eduardo Azeredo (PSDB/MG)	Arquivada em 31/01/2015
2015	PEC 75	Ementa: Altera o art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Dispor sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional em matéria de tratados, acordos ou atos internacionais.	Raul Jungmann (PPS/PE)	Em tramitação

Quadro 1: Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas da Câmara dos Deputados (CF/1988-2015)

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>).

ANO	Nº PEC	EMENTA E EXPLICAÇÃO	AUTORIA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
2001	PEC 47	Ementa: Adita o parágrafo único ao art. 48 da Constituição Federal. Explicação: Possibilita ao Congresso Nacional propor alterações em acordos internacionais, estabelecendo prazo para a adoção das modificações indicadas.	Emília Fernandes (PT-RS) e outros	Arquivada em 28/04/2003
2001	PEC 52	Ementa: Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativos aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.	Roberto Requião (PMDB/PR) e outros	Arquivada em 28/03/2007
2002	PEC 23	Ementa: Altera o inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Explicita a competência do Congresso Nacional no exame dos tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.	Antônio Carlos Júnior (PFL/BA) e outros	Arquivada em 29/03/2007
2003	PEC 18	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP) e outros	Arquivada 11/03/2011
2003	PEC 20	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP) e outros	Arquivada em 15/02/2011
2003	PEC 34	Ementa: Altera o inciso I, do art. 49, da Constituição Federal e acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º. Explicação: Dar conhecimento prévio ao Congresso Nacional dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.	Efraim Moraes (PFL/PB) e outros	Arquivada 15/02/2011
2014	PEC 31	Ementa: Altera o art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Fixar a competência do Congresso Nacional quanto à denúncia de atos	Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e outros	Em tramitação
2015	PEC 87	Ementa: Altera o art. 5º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais.	Aécio Neves (PSDB/MG) e outros	Em tramitação
2015	PEC 100	Ementa: Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Prevê a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.	Roberto Requião (PMDB/PR) e outros	Em tramitação

Quadro 2: Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas no Senado Federal (CF/1988-2016)

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

De acordo com os dados levantados, foram protocoladas 11 (onze) propostas na Câmara dos Deputados e 9 (nove) no Senado Federal durante o período analisado (1988-2015). Ademais, denota-se que o partido político que mais apresentou proposta de emenda nesta matéria, tanto na Câmara quanto no Senado, foi o Partido dos Trabalhadores (PT), com um total de 4 e 3 propostas, respectivamente.

2.1 Dos Objetivos e das Justificativas que impulsionaram a apresentação de PEC's pelo Poder Legislativo

Existe no Brasil um entendimento de que os partidos políticos não se interessariam por política externa, uma vez que esta espécie de política pública não renderia votos ou não polarizaria a sociedade, os grupos de interesses ou mesmo a elite nacional. Muito

¹³Nesse sentido os trabalhos de: Grossman e Helpman (2002, 2004); Gawande e Hoekman (2006); Baldwin (2000); Schonhardt-Bailey (2006); McGillivray (1997); Poole (2005); Milner e Judkins (2004); Thérien e Noel (2000); Marks et al (2006).

embora ainda sejam poucos os trabalhos voltados à esta perspectiva na literatura nacional, existem relevantes trabalhos na literatura internacional que vinculam, direta ou indiretamente, os partidos políticos à política externa¹³. Isto porque, assim como em qualquer outra política pública, as escolhas e decisões em matéria de política externa são resultantes da disputa de interesses, revelando, também, a dicotomia existente entre interesse público e interesses especiais (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Nos últimos anos, análises empíricas vêm sendo produzidas no Brasil acerca do comportamento dos legisladores em matéria de política externa, cujos resultados caminham no sentido de enfraquecer esta percepção de desinteresse dos partidos políticos, conforme exposto na primeira seção deste artigo. O estudo desenvolvido por Oliveira (2013) procurou verificar até que ponto a tese da abdicação e da atuação motivada por interesses especiais e federativos dos legisladores são aplicáveis ao Parlamento brasileiro, visto que já se passaram décadas de abertura econômica e redemocratização “e que, portanto, os pesos dos custos distributivos da internacionalização econômica e dos compromissos internacionais em outras arenas já se faz sentir” (2013, p. 42-43).

Diante deste cenário, e ante a análise dos dados colhidos, identifica-se um comportamento relevante dos partidos políticos na busca por uma reforma institucional de alteração do desenho constitucional mantido pela CF/88, o que pode ser observado por meio dos objetivos e das justificativas expostas nas PEC's apresentadas pelos parlamentares em ambas as Casas do Congresso Nacional. Para os fins da presente pesquisa, entende-se como objetivo a norma específica que se pretende alterar com relação à norma vigente; e justificativa são argumentos que demonstram a oportunidade e a necessidade da modificação de determinada norma.

2.1.1 Análise das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos partidos políticos na Câmara dos Deputados

Dos quadros 1 e 2 acima apresentados, o PT foi o partido que mais apresentou PEC's na Câmara dos Deputados. No ano de 1999, propôs a PEC nº 122, que objetivava permitir ao Congresso Nacional a assunção de um papel significativo na condução da política externa com intuito de democratizá-la, “uma vez que, em virtude do processo de globalização, a inserção do Brasil no cenário internacional influencia, cada vez mais, a elaboração e implementação das políticas internas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

Deste modo, era preciso corrigir as expressões vagas trazidas pela CF/88, tais como ‘encargos, compromissos gravosos e patrimônio nacional’, as quais acarretavam interpretações divergentes entre os Poderes, ensejando uma limitação do Legislativo na apreciação dos atos internacionais. Logo, a este poder não eram garantidas condições adequadas para que ele pudesse participar, acompanhar e fiscalizar de

forma efetiva as ações praticadas pelo Poder Executivo nesta área.

Na justificativa dessa proposta, ressaltou-se alguns aspectos importantes. O primeiro deles foi quanto à redação que, tal como constante na Carta Magna, se originou da preocupação existente, à época, com determinados acordos internacionais, como aqueles firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros de natureza financeira e com a necessidade de submissão ao crivo do Poder Legislativo. Esta redação, contudo, teria limitado a prerrogativa do Congresso Nacional, à medida que deixou aberto aos desígnios do Poder Executivo decidir quais acordos seriam enviados para apreciação.

Um segundo aspecto foi que a redação dada pelos legisladores constituintes possibilitou uma interpretação equivocada das próprias prerrogativas do Poder Legislativo. Tal fato ensejou discussões sobre se este Poder era competente tão somente para aprovar ou rejeitar integralmente o ato internacional, e, portanto, não cabendo a oposição de emendas, ressalvas ou cláusulas interpretativas. Assim, a justificativa indicou que esta discussão se constituía “em um claro constrangimento à própria apreciação de atos internacionais por parte do Congresso Nacional”, além de representar um entrave à possibilidade dos parlamentares proporem “diretrizes, parâmetros políticos e ações concretas que digam respeito à inserção do País no cenário internacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

De acordo com o proposto, portanto, todo ato deveria passar pelo crivo do Legislativo, com exceção apenas dos acordos executivos ou acordos de forma simplificada¹⁴, além de sanar as interpretações divergentes quanto à possibilidade de os parlamentares incluírem emendas, reservas e cláusulas interpretativas, sempre que julgarem necessário, bem como prever a apreciação desse Poder quanto à denúncia¹⁵ dos atos internacionais, desde que fossem multilaterais¹⁶, eis que, ao adentrar no ordenamento jurídico, equivalem a uma lei ordinária, e assim, sua denúncia acarretaria, muitas vezes, a revogação de uma lei.

No ano de 2001, com a apresentação da Proposta nº 345, o PT pretendeu a criação

14 Os tratados internacionais, quanto ao seu procedimento, podem ser aprovados por meio de um processo complexo de atos, o denominado processo solene ou em devida forma, ou, ainda, por meio de um processo abreviado, também conhecido como acordos executivos ou em forma simplificada que nada mais são do que aqueles acordos que não são submetidos ao Poder Legislativo para aprovação, normalmente feito por meio de troca de notas, concluído pelo Poder Executivo (MELLO, 2000, p201). No Brasil, há o entendimento de que apenas três categorias permitem o acordo executivo, e desde que não acarretem encargo para o patrimônio nacional: a) os puramente interpretativos; b) os complementares de tratados já vigentes; e c) os *modus vivendi*, quando tem em vista somente deixar as coisas no estado em que se encontram, ou estabelecer simples bases para negociações futuras. .

15 A denúncia de um ato internacional nada mais é do que a manifestação unilateral de vontade de um Estado em deixar de fazer parte deste instrumento jurídico. Como a CF/88 é silente quanto à competência de denunciar tratados, atos e acordos internacionais, o entendimento doutrinário diverge quanto à necessidade de o Presidente da República se submeter à opinião ou aprovação do Poder Legislativo para proceder com a denúncia, agindo, nesse sentido, de forma unilateral.

16 O proponente dessa medida entendia conveniente apenas submeter ao crivo do Congresso Nacional as denúncias de atos internacionais multilaterais, argumentando que “os acordos bilaterais, além de serem muito numerosos, não têm, em geral, relevância quanto à modificação da ordem jurídica interna” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

de um mecanismo autorizativo para que o Presidente da República pudesse negociar acordos internacionais quando implicassem em redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual. O objetivo era dar conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil dos acordos negociados e que, conseqüentemente, interfeririam no direito e na vida dos cidadãos brasileiros, a exemplo dos acordos com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em políticas industriais, agrícolas e de comércio exterior, dos acordos bilaterais e multilaterais de investimentos e a constituição de áreas de livre comércio, tais como ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e do Mercosul.

Conforme se depreende do texto de justificativa da proposta, este mecanismo proposto se assemelha ao *fast-track* norte-americano, atualmente nomeado de *Trade Promotion Authority* (TPA), por meio do qual o Congresso americano se manifesta previamente em relação a determinado acordo comercial a ser negociado pelo Executivo. Referido ato, posteriormente, pode ser aprovado ou não pelo Poder Legislativo, contudo sem a admissão da possibilidade de inclusão de emendas pelos seus parlamentares.

Como ressaltado nesta proposta, na maioria das vezes, o Parlamento exerce uma função meramente homologatória das decisões adotadas pelo Executivo no campo da política externa, marginalizando o conhecimento da sociedade civil sobre quais acordos estão sendo negociados e de que forma suas cláusulas poderão interferir nos direitos e na vida cotidiana dos cidadãos.

Dessa forma, a proposta apresentada abrangeria os seguintes méritos: de obrigar o Poder Executivo a dialogar mais profundamente com o Legislativo acerca dos objetivos e parâmetros dos acordos propostos; a discussão entre os Poderes se estenderia para a sociedade civil como um todo, democratizando a condução da política externa; impor ao Poder Executivo uma diversidade de marcos, limites e diretrizes para a negociação dos atos internacionais, limitando seu poder discricionário; propiciaria um debate mais enraizado e ágil quando da apreciação dos atos internacionais pelo Poder Legislativo; e, por fim, conferiria aos negociadores dos acordos internacionais maior segurança no tocante ao seu mandato e orientação específica quanto à matéria a ser debatida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 345/2001).

Ainda em 2001, o PT propôs a PEC n° 387, visando instituir mecanismo de aprovação prévia do Congresso Nacional quanto aos negociadores de atos internacionais multilaterais que implicassem na redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, alterações no regime jurídico dos investimentos externos ou, ainda, modificações no marco legal da propriedade intelectual, tais como os acordos com a ALCA, OMC e Mercosul. Desta forma, o Congresso poderia sugerir balizamentos e parâmetros ao Executivo, bem como exigir o seu cumprimento quando das negociações internacionais, participando efetivamente da condução da política externa nas matérias mais relevantes.

A justificativa para tal alteração era corrigir uma “clara deficiência do texto

constitucional”, visto que, embora estabelecesse a competência do Senado Federal para aprovar a escolha dos chefes da missão diplomática permanente (art. 52, IV CF/88), não previa mecanismo similar no que se refere à aprovação ou arguição dos negociadores dos atos internacionais multilaterais acerca das barreiras alfandegárias de bens e serviços, regime jurídico de investimento ou propriedade intelectual. Nesse sentido:

[...] criou-se uma situação esdrúxula: enquanto o Senado Federal aprova, após arguição em sessão secreta, chefes de missão diplomática que vão dirigir embaixadas que podem ser pouco importantes (como a embaixada do Brasil em Cabo Verde, por exemplo), o Congresso Nacional não aprova e nem argui os nossos negociadores da ALCA e de outros acordos extremamente significativos. Ora, é óbvio que a conformação da Área de Livre Comércio das Américas produzirá sérias consequências para o País, ao passo que a gestão da citada embaixada, embora relevante para as relações entre Brasil e aquele bravo país africano, não terá efeitos de importância na vida cotidiana dos brasileiros. [...]. Acreditamos firmemente que a presente proposta deverá dar contribuição significativa para a democratização da política externa brasileira e a necessária ampliação das prerrogativas do Congresso Nacional, nesse campo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 387/2001).

Em 2004, o PT ainda propôs a PEC nº 321, voltada ao sistema constitucional de Direitos Humanos que, dentre um conjunto de matérias, previa uma nova sistemática de incorporação ao ordenamento jurídico das normas de direitos humanos e suas garantias, envolvendo o estabelecimento de prazos para o Legislativo e Executivo, bem como a possibilidade de o Presidente da República requerer ao Congresso Nacional a denúncia de atos internacionais. A justificativa exposta também apresentava uma crítica ao modelo constitucional de competências no âmbito da política externa:

De fato, o que vem ocorrendo de há muito é a usurpação pelo Poder Executivo desta função da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os tratados são celebrados pelo Presidente da República e, não raro, deixam de ser apresentados ao Congresso Nacional. Quando o são, muitas vezes demoram a ser objeto de deliberação. E, por fim, quando o Congresso Nacional entende por bem referendar o tratado, muitas vezes o Chefe do Poder Executivo deixa de editar o Decreto de Ratificação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 321/2004).

Por sua vez, o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM)¹⁷, apresentou a PEC nº 36, em 1999, cujo objetivo era transferir ao Congresso Nacional a competência efetivamente exclusiva para examinar de forma plena a totalidade dos tratados, acordos ou atos internacionais celebrados pelo Estado brasileiro, sem o pressuposto da existência de encargos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional. Isso porque, a indefinição dessas expressões no texto constitucional deixava a critério do Poder Executivo decidir sobre quais acordos seriam ou não submetidos ao Congresso Nacional. Assim, haveria um excesso de competência conferida ao Poder Executivo “sem que o povo, na pessoa de seus representantes, possa pronunciar-se sobre assuntos tão relevantes”, sendo necessário o aperfeiçoamento da norma constitucional

¹⁷ O PFL alterou sua nomenclatura para DEM em 2007 e, para efeitos do presente trabalho serão tratados como PFL/DEM.

para melhor situar o tema no contexto da democracia brasileira. Como ressaltado, o Congresso Nacional precisaria assumir “plenamente sua presença e responsabilidade nos temas que envolvem o relacionamento do Brasil com governos estrangeiros e com organismos internacionais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 36/1999).

Em 2003, este mesmo partido propôs a PEC nº 31, ressaltando a interferência, direta ou indireta, que os atos internacionais têm na vida doméstica dos cidadãos, especialmente no tocante à redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, bens e serviços, financiamento ou empréstimos e garantias à propriedade intelectual, não podendo o Poder Legislativo ficar ausente deste debate. A proposta também estipulava prazo para a apreciação congressual prévia de 45 dias úteis, sob pena de ser considerada efetivada a autorização tácita ao Executivo para prosseguir nas negociações. Todavia, é importante ressaltar que esta PEC foi a única que não chegou a atingir o número suficiente de assinaturas para sua apreciação, levando o PFL/DEM a propor, no mesmo ano, a PEC nº 70, cujo objetivo e justificativa permaneceram os mesmos e, naquele momento, obteve o número mínimo exigido constitucionalmente.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT), por sua vez, quando da propositura da PEC nº 402, em 2001, visava conceder ao Poder Legislativo, além da competência para aprovar ou rejeitar atos internacionais, o poder expresso de emenda, podendo este Poder suprimir, acrescentar, aditar, modificar ou substituir estes atos, garantindo que os mesmos não acarretem prejuízos ao Estado brasileiro. Sua justificativa retomou o debate envolvendo a possibilidade ou não de o Congresso Nacional apor emendas ou ressalvas aos atos internacionais submetidos à apreciação ou se essa competência se limita a aprovar ou rejeitar, integralmente, os termos do pactuado pelo Poder Executivo.

Houve ainda a observação acerca da longa tramitação desses atos na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados nos casos de dissensos entre os parlamentares. Ademais, para salvaguardar os compromissos internacionais assumidos pelo Executivo, os parlamentares, frequentemente, aprovam os projetos com dispositivos inaceitáveis e atentatórios a soberania nacional e as normas constitucionais brasileiras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2011).

Dessa maneira, a relação institucional entre os Poderes ensejaria uma limitação ao Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que reservaria ao Executivo competência exagerada. Logo, com a alteração proposta e a ampliação dos poderes do Congresso Nacional, seria possível garantir aos atos internacionais uma “maior precisão na sua elaboração e controle, passando pelo crivo de nossa sociedade, na pessoa de seus representantes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2011).

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), por seu turno, quando da propositura da PEC nº 478, em 2001, expressou as dificuldades existente na pauta e na tramitação dos acordos e tratados internacionais perante a CREDN, à exemplo dos acordos no âmbito da OMC e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Para

o PMDB, isto decorria do fato de a Constituição de 1988 não ter tratado a política externa de forma consensual ou “ao menos com a suficiente coalização de forças políticas capazes de aceita-la com mais tranquilidade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 478/2001).

Ademais, o texto desta PEC recordou a preocupação dos parlamentares com os tratados no âmbito do Mercosul, com a pretensão de integração de valores nacionais com o de outras nações, a globalização, os processos de integração e a legislação criada internacionalmente sem a apreciação prévia do Congresso Nacional. Ressaltou, ainda, que se desenvolveu no Brasil uma cultura de que ao Congresso cabe tão somente o papel homologatório dos atos do Poder Executivo na área de política externa e que não poderia ser mantido, devendo haver a integração do Congresso Nacional na “apreciação prévia e não apenas avaliativa ‘ex-post’ do processo de integração de nossos valores, inclusive nossa legislação ao processo de globalização” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 478/2001).

Alguns anos depois, em 2013, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) propôs a PEC n° 265, expondo o entendimento de que a CF/88 atribui ao Legislativo a faculdade de deliberação acerca da criação de qualquer órgão no âmbito da administração pública federal, quer em território nacional ou internacional. Desta forma, também seria faculdade deste Poder a deliberação quanto às missões diplomáticas de caráter permanente “de inegável importância para a política externa nacional, a ponto de seus titulares só poderem ser nomeados mediante aprovação do Senado Federal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 265/2013).

Logo, o objetivo desta proposta era o de restabelecer a plenitude das prerrogativas do Congresso Nacional quanto à criação de órgãos públicos, inclusive no tocante à criação das missões diplomáticas permanentes. O fato destacado na justificativa foi a expansão acelerada da representação diplomática brasileira no exterior nos últimos anos e, especialmente, a partir de 2003 sem a anuência do Congresso Nacional, visto que sua criação ocorria por meio de decreto do Poder Executivo.

Mais recentemente, em 2015, o Partido Popular Socialista (PPS) propôs a PEC n° 75, ressaltando o papel de destaque que o Congresso Nacional vinha assumindo com o amadurecimento da democracia brasileira nas mais diversas áreas e o crescimento da demanda social por uma maior participação nos debates envolvendo política externa. Referida proposta, ainda em trâmite, visa a inclusão no texto constitucional da exigência da apreciação também sobre a denúncia de um tratado ou ato internacional, afastando quaisquer controvérsias doutrinárias sobre o tema, exatamente pela ausência de uma disposição constitucional específica. De acordo com o texto da PEC:

Do ponto de vista do Executivo, a discussão sobre sua capacidade de denunciar por sua vontade isolada é pacífica. De outro lado, compartilhamos e defendemos a tese de que a vontade do Congresso Nacional é hábil para provocar a denúncia de um tratado internacional, **mesmo quando não coincidente com as intenções do Executivo**. Sem embargo, existe aí um significativo desequilíbrio entre os instrumentos de ação do Executivo e os disponíveis hoje ao Congresso Nacional.

[...]. Na mesma linha, tendo origem no Congresso Nacional o propósito da denúncia, não deixará de recair sobre o Executivo a responsabilidade por sua formulação e oficialização no plano internacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 75/2015, com grifo no original).

Do exposto acima, observa-se o seguinte cenário trazido no quadro 3:

ANO DA PROPOSITURA	PARTIDO POLÍTICO	OBJETIVO	JUSTIFICATIVA
1999	PT	Papel mais significativo/Participação efetiva do Poder Legislativo; Democratização da política externa; Correção das expressões vagas da CF/88; (encargos, compromisso gravoso, patrimônio nacional).	Processo de globalização; Inserção do Brasil no cenário internacional; Influência da política externa nas políticas internas.
	PFL/DEM	Competência efetivamente exclusiva; Exame integral da totalidade dos atos internacionais.	Plenitude da presença e responsabilidade do Congresso Nacional nas relações internacionais.
2001	PT	Mecanismo autorizativo para a negociações de atos internacionais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual); Conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil; Mecanismo de aprovação prévia de negociadores de atos internacionais multilaterais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual).	Interferência do ato internacional no direito e na vida dos cidadãos brasileiros; Acordos firmados com organismos internacionais, acordos bilaterais e multilaterais de investimentos, constituição de áreas de livre comércio, ALCA, Mercosul.
	PDT	Poder expresso de emendar os atos internacionais; Ampliação dos poderes do Congresso Nacional; Garantia de que os atos internacionais não acarretem prejuízos ao Brasil.	Competência exagerada ao Poder Executivo; Limitação da participação do Congresso Nacional; Frequentes aprovações de atos internacionais apenas para salvaguardar os compromissos internacionais.
	PMDB	Resolução definitiva sobre atos internacionais que representem risco à soberania nacional; Determinação de diretrizes prévias; (alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais).	Dificuldades de tramitação dos tratados; Penetração dos tratados do Mercosul internamente; (valores nacionais e de outras nações); Aprofundamento dos atos internacionais firmados pelo Poder Executivo.
2003	PFL/DEM	Estipulação de prazos para apreciação congressual prévia (repercussão no comércio externo de bens ou serviços ou regulem as garantias da propriedade intelectual).	Interferência dos atos internacionais na vida doméstica dos cidadãos.
2004	PT	Nova sistemática de incorporação das normas de direitos humanos e suas garantias; Normatização do instituto da denúncia dos atos internacionais; Estabelecimento de prazos para as práticas dos atos; Tornar explícitas as normas constitucionais existentes; Uniformização do uso da expressão "direitos humanos"; Maior eficácia aos princípios da irrevogabilidade e cumulatividade dos direitos humanos.	Usurpação pelo Poder Executivo da função do Poder Legislativo em política externa; Mais estabilidade e segurança às relações internacionais.
2013	PSDB	Plenitude das prerrogativas do Poder Legislativo; (criação das missões diplomáticas permanentes brasileiras).	Expansão acelerada da representação diplomática brasileira no exterior sem a anuência do Congresso Nacional.
2015	PPS	Apreciação da denúncia de um tratado ou ato internacional pelo Poder Legislativo.	Maior responsabilidade em distintas área; Amadurecimento da democracia brasileira; Demanda da sociedade civil por maior participação nos debates de política externa.

Quadro 3 - Os Objetivos e as suas Justificativas dos Propostas de Emenda Constitucionais na Câmara dos Deputados

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>)

2.1.2 Análise das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal

Os objetivos e as justificativas expostas nas PEC's apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal não se distinguem substancialmente daquelas apresentadas na Câmara dos Deputados e, mais uma vez, o PT foi o partido que mais

apresentou propostas.

Em 2001, o PT propôs a PEC nº 47, exaltando a necessidade da ingerência do Poder Legislativo na formação das obrigações internacionais, uma vez que estas acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos brasileiros. Tal proposta objetivava possibilitar ao Congresso indicar alterações em acordos internacionais e o respectivo prazo para a adoção das modificações apontadas. Destacou, ainda, a obsolescência da separação entre política externa e interna, as repercussões que incidem nas modernas relações internacionais, especialmente nos mercados comuns e uniões monetárias, não podendo o Congresso Nacional estar alheio ao seu processo de tomada de decisões. Também ressaltou a necessidade de convalidação democrática ao co-responsabilizar o Poder Legislativo “em setor tão vital das modernas relações interestatais, e da própria condução da política interna” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 47/2001).

Em 2003, o partido apresentou mais 2 Propostas de Emendas (nº 18 e nº 20), ambas com o mesmo teor e justificativa das Propostas nº 345/2001 e nº 20/2003 apresentadas na Câmara dos Deputados.

Por sua vez, o PMDB propôs a PEC nº 52, destacando que:

O grande problema da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em matéria de ação externa do Estado, consiste em equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do Governo – que exige unidade, rapidez e energia, com a participação e a influência do Parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes. [...]. Assim, hoje, justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar no planejamento, na execução e no controle dessa política, em especial naqueles países potencialmente habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multipolares num mundo econômico marcado pelo chamado processo de globalização. (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

O exemplo de modelo institucional utilizado nesta proposta novamente foi o norte-americano de *Trade Promotion Authority* (TPA). O objetivo da proposta do PMDB era o fortalecimento do Poder Legislativo no âmbito do comércio internacional. Referida medida relatou o desafio do Parlamento brasileiro em criar uma estrutura leve e ágil, capaz de adotar as providências e análises das propostas de negociações que, à época, estavam sendo conduzidas pelo Executivo no âmbito da Organização Mundial do Comércio¹⁸. Tal fato, atrairia a atenção da sociedade civil e do empresariado para o Congresso Nacional, com vistas a participar das diversas oportunidades de negociação comercial no plano internacional. Como apontado na justificativa:

No Brasil de hoje prevalece a visão ultrapassada, mesmo na Constituição Federal

¹⁸ Ressalta-se que o autor da PEC nº 52/2001 fez referência expressa à agenda do comércio mundial dos quatro anos seguintes, especialmente as negociações da Rodada realizada em Doha, no Qatar, “cujos desdobramentos poderão ser tão impeditivos do desenvolvimento potencial do Brasil quanto o foram alguns dos resultados alcançados na esteira das Rodadas Kennedy nos anos 60, Tóquio nos anos 70 e Uruguai nos anos 90” (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

de 1988, de que as questões de política exterior são de exclusiva competência do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas a função homologatória dos seus atos internacionais. No entanto, cresce no mundo inteiro a destacada importância da participação do Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior das nações, sempre dependente de fatores políticos e do equilíbrio interno do poder, hoje fortemente pressionados por realidades diversas e por inesperados momentos históricos. (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

O PFL/DEM, em 2002, propôs a PEC nº 23, visando modificar a CF/88 para incorporar a previsão da competência do Congresso Nacional para participar do processo de alteração de texto dos atos internacionais quando o procedimento tivesse sido previamente previsto por meio de trocas de notas diplomáticas e eventual denúncia dos atos internacionais, tornando obrigatória a aprovação do Poder Legislativo.

Para o autor desta PEC era necessário conferir ao Legislativo poderes de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo na esfera internacional, tendo em vista o processo de globalização e de interdependência entre os Estados, especialmente nas áreas de comércio exterior e dos organismos multilaterais. Além disso, a repercussão dos atos internacionais firmados, modificados ou denunciados na economia, na ordem jurídica e social do país é “fato que justifica sobremaneira o controle recíproco dos Poderes estatais” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 23/2002).

No ano seguinte, novamente o PFL/DEM propôs uma reforma institucional por meio da PEC nº 34/2003, cujo objetivo era resolver sobre a ambiguidade nas interpretações de expressões do texto constitucional de 1988, tais como ‘patrimônio nacional, encargos e compromissos gravosos’, afastando as dúvidas relacionadas a quais atos internacionais deveriam ou não passar pela apreciação do Parlamento. Esta PEC ainda ressaltou a necessidade de uma maior sinergia entre os Poderes na condução da política externa que poderia ocorrer por meio da ciência prévia, pelo Legislativo, dos acordos internacionais que estariam sendo pactuados pelo Executivo, evitando, assim, renegociações e o constrangimento de uma possível rejeição após intensas transações (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003). Nesta proposta constou que:

É preciso, pois, encontrar solução que valorize o papel do Congresso na apreciação de atos internacionais e, destarte, na política externa, mas que não sobrecarregue sua pauta de votação ou retarde a solução definitiva acerca dos mesmos, de forma a tornar o Brasil inadimplente com relação às obrigações internacionais previamente acordadas. [...]. Para o preclaro Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, a redação constitucional frustrou as expectativas da comunidade jurídica de que a apreciação legislativa de atos internacionais fosse modernizada no Brasil, de forma a não apenas torná-la mais célere, mas a valorizar o papel do Parlamento, até então considerado, por muitos, mera instância chanceladora da “vontade onipotente do Executivo”. (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003).

O PSB (Partido Socialista Brasileiro), em 2014, propôs a PEC nº 31, ainda em tramitação, que retoma a temática sobre o instituto da denúncia dos atos

internacionais que não possuem disposição legal ou constitucional expressas quanto à sua competência, sendo praticados unilateralmente pelo presidente da República, afastando a intervenção do Legislativo. Desta forma, o objetivo é fazer constar na Constituição de 1988 inequivocamente a competência do Congresso Nacional na apreciação e aprovação da denúncia de tais atos.

Como ressaltado nas justificativas desta PEC, seria preciso recuperar a lógica jurídico-constitucional da matéria, visto que, se a apreciação dos atos internacionais deve se sujeitar ao referendo do Congresso Nacional, a denúncia não pode ser “reconhecida como ato unipessoal da chefia do Poder Executivo da união, na condição de Chefe de Estado, com exclusão da atribuição congressional” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 31/2014).

Nesta mesma diretriz foi a PEC nº 87, apresentada em 2015 pelo PSDB, ainda em tramitação. Ao mesmo tempo em que pretende impor ao Estado brasileiro a proibição de negociar ou firmar atos internacionais com Estados estrangeiros que sistematicamente violem os direitos humanos e a democracia representativa, esta proposta também impõem a necessidade de autorização prévia e expressa do Poder Legislativo para que o Executivo denuncie os atos internacionais firmados, assim como faculta ao próprio Parlamento o ato de revisão de suas decisões neste âmbito. De acordo com este documento:

APEC apresenta outra, e não menos importante, vantagem que é a de não constranger o Parlamento à mera função cartorial de chancelador de acordos questionáveis, pactuados pelo Poder Executivo, sob o argumento de que a desaprovação de *per se* geraria responsabilidade internacional, já que mesmo acordos assinados e não ratificados devem ser observados de boa-fé, por força de obrigação de Direito Internacional Geral, entre outros argumentos de autoridade que o Poder Executivo esgrime para dar a entender deficitária qualquer consideração parlamentar sobre os textos. (SENADO FEDERAL, PEC Nº 87/2015).

Por fim, ainda no ano de 2015, o PMDB apresenta a PEC nº 100, que possui conteúdo semelhante ao da PEC nº 52, também apresentada por este partido no Senado Federal em 2001, com pequenas alterações redacionais a fim de adequar o texto à realidade histórica atual. Esta PEC reitera o mesmo comportamento exposto no início dos anos 2000 no sentido de propor uma reforma institucional similar ao modelo norte-americano (TPA), com o objetivo de fortalecer o Poder Legislativo no âmbito do comércio internacional. Tal proposta se encontra em fase de tramitação no Senado Federal.

Do levantamento dos dados colhidos nessa pesquisa, tem-se o seguinte panorama, exposto no quadro 4 abaixo:

ANO DA PROPOSITURA	PARTIDO POLÍTICO	OBJETIVO	JUSTIFICATIVA
2001	PT	Proposições de alterações em acordos internacionais; Estabelecimento de prazo para a adoção das modificações indicadas.	Ingerência do Poder Legislativo na formação das obrigações internacionais; Influência dos atos internacionais no cotidiano dos cidadãos brasileiros; Obsolescência da separação entre política externa e interna; Repercussões nas modernas relações internacionais; Convalidação democrática; Co-responsabilização do Poder Legislativo.
	PMDB	Acompanhamento pelo Poder Legislativo das negociações internacionais pelo Poder Executivo em matéria de comércio internacional; Previsão de prazo para a emissão de relatório autorizativo para a assinatura dos atos internacionais; Aprimoramento da ordem constitucional brasileira nas relações internacionais.	Fortalecimento do Poder Legislativo no comércio internacional; Inserção do Brasil no processo de globalização econômica; Ação e intervenção parlamentar no planejamento, execução e controle da política externa; Influência e impactos da formulação de políticas externas no processo de formulação de políticas públicas internas; Rodadas de negociações no âmbito da OMC; Aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados no âmbito do comércio internacional pelo Congresso brasileiro.
2002	PFL/DEM	Previsão da competência do Congresso Nacional para resolver sobre as alterações de texto dos atos internacionais e eventual denúncia dos atos internacionais (obrigatoriedade da aprovação do Legislativo).	Fiscalização, na esfera internacional, dos atos do Poder Executivo; Processo de globalização e de interdependência entre os países; Repercussão na economia, na ordem jurídica e social do país dos atos internacionais firmados, modificados e mesmo denunciados.
2003	PT	Mecanismo autorizativo para a negociações de atos internacionais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual); Conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil Mecanismo de aprovação prévia de negociadores de atos internacionais multilaterais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual).	Interferência do ato internacional no direito e na vida dos cidadãos brasileiros; Acordos firmados com organismos internacionais, acordos bilaterais e multilaterais de investimentos, constituição de áreas de livre comércio, ALCA, Mercosul.
	PFL/DEM	Resolução da ambiguidade nas interpretações das expressões utilizadas na CF/88; (patrimônio nacional e encargos ou compromissos gravosos); Conhecimento prévio das negociações dos acordos internacionais.	Maior sinergia entre os Poderes na condução da política externa; Evitar eventuais renegociações e o constrangimento da rejeição de tratados internacionais.
2014	PSB	Inclusão da competência do Congresso Nacional em apreciar e a aprovar a denúncia de tratados, acordos e atos internacionais.	A denúncia não pode ser reconhecida como ato unipessoal da chefia do Poder Executivo, com exclusão da atribuição congressional.
2015	PSDB	Imposição da proibição de negociar ou firmar atos internacionais com Estados que sistematicamente violem os direitos humanos e a democracia representativa; Autorização prévia e expressa do Poder Legislativo para a denúncia dos atos internacionais pelo Executivo; Faculdade do Parlamento quanto ao ato de revisão de suas decisões.	Vocalização das demandas sociais à maior responsabilidade da política externa nacional; Melhor adequação aos interesses nacionais; Coerência da atuação brasileira na política externa.
	PMDB	Acompanhamento pelo Poder Legislativo das negociações internacionais pelo Poder Executivo em matéria de comércio internacional; Previsão de prazo para a emissão de relatório autorizativo para a assinatura dos atos internacionais; Aprimoramento da ordem constitucional brasileira nas relações internacionais.	Fortalecimento do Poder Legislativo no comércio internacional; Inserção do Brasil no processo de globalização econômica; Ação e intervenção parlamentar no planejamento, execução e controle da política externa; Influência e impactos da formulação de políticas externas no processo de formulação de políticas públicas internas; Rodadas de negociações no âmbito da OMC; Aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados no âmbito do comércio internacional pelo Congresso brasileiro.

Quadro 4 - Os Objetivos e as Justificativas dos Propostas de Emendas Constitucional no Senado Federal

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

Isto posto, da análise das justificativas contidas nas PEC's apresentadas pelos partidos políticos nas duas Casas Legislativas, foi possível perceber a insatisfação político-parlamentar com o modelo constitucional de repartição e distribuição de competências em matéria de política externa. Também foi possível identificar o amadurecimento da demanda por um papel mais ativo do Poder Legislativo nesta

espécie de política, fato que já era vislumbrado de forma incipiente pela Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais durante os trabalhos constituintes de 1987-1988.

De forma geral, a partir da análise dos documentos acima descritos, verifica-se a existência de críticas abertas à dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo no tocante à condução e formulação da política externa brasileira. Também se identificou a necessidade de se esclarecer as expressões vagas expressas na CF/88, a interferência que os atos internacionais produzem no cotidiano dos cidadãos e a imprescindibilidade de democratização da política externa e da participação efetiva do Poder Legislativo nesta seara.

Do mesmo modo, foi exposto sobre eventos e preocupações à época de apresentação destas PEC's, como os acordos firmados junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), àqueles firmados no âmbito da Organização Mundial do Comércio e quanto à redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, além de investimentos externos e propriedade intelectual.

Ademais, o processo de globalização e sua influência nas políticas internas, a integração regional e as áreas de livre comércio, os acordos firmados no âmbito das organizações internacionais multilaterais, a obsolescência da separação entre política externa e interna, também foram fatores mencionados pelo Legislativo para justificar a proposição dessas medidas. Outros indicadores que também podem ser apontados são a interdependência entre os países da comunidade internacional na área de comércio internacional, a expansão da representação diplomática brasileira no exterior sem a anuência do Congresso Nacional, o amadurecimento da democracia e a velocidade dos negócios internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das disposições constitucionais a respeito das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa, verifica-se que a condução e a formulação desta política centralizaram-se no Poder Executivo, sendo privativa do Presidente da República, cabendo, ao Legislativo a aprovação *post factum* dos acordos, tratados e atos internacionais, sempre que estes acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Este modelo institucional mantido pela Constituição de 1988 vem sendo objeto de estudos na literatura nacional, seja quanto à relação existente entre esses Poderes em matéria de política externa, seja quanto ao comportamento dos legisladores e partidos políticos nesta seara. Como exposto na primeira seção deste artigo, as pesquisas mais recentes se direcionaram no sentido de questionar a manutenção da tese de abdicação de poderes em matéria de política externa pelo Legislativo ao Executivo no atual contexto político, assim como o desinteresse das lideranças partidárias neste tema. Pode-se inferir da presente pesquisa que tal fato foi corroborado com os dados

analisados na segunda seção, tendo em vista as reiteradas proposituras de Emendas Constitucionais pelos Deputados e Senadores, seus respectivos objetivos e o conteúdo de suas justificativas.

O presente artigo, partindo da análise dos objetivos e das justificativas dos partidos políticos apresentadas nas PEC's frente ao desenho institucional vigente em matéria de política externa, pretendeu demonstrar que os legisladores buscaram e buscam ativamente alterar este *status quo* institucional, trazendo à discussão a sua atuação como mero centro homologatório das decisões do Executivo através das PEC's apresentadas - instrumento adequado por meio do qual esta demanda se realiza.

A pesquisa demonstrou que no período selecionado (1988-2015), foram apresentadas um total de 20 PEC's com esta finalidade, inclusive de forma sobreposta e por meio de diferentes partidos políticos, independentemente de ideologia. Avaliando as justificativas expostas nestas medidas, percebeu-se o amadurecimento da demanda do Poder Legislativo por um papel mais ativo no âmbito da política externa já vislumbrada, inicialmente, na Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais.

As justificativas mais recorrentes foram sobre a necessidade de se esclarecer as expressões vagas trazidas pelas CF/88 quando da distribuição das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo em política externa, a interferência dos atos internacionais na política doméstica e a necessidade de democratização desta política pública. A globalização e a interdependência das relações internacionais, além do comércio internacional e os acordos multilaterais e regionais, também foram fatores mencionados pelo Legislativo para justificar a proposição dessas medidas e a necessidade da efetiva participação do Poder Legislativo na condução e implementação da política externa brasileira.

Da análise destas justificativas, portanto, observa-se que o papel exercido pelo Poder Legislativo de *locus* meramente homologatório das decisões do Poder Executivo na condução e implementação da política externa deve ser reformulado, não se apresentando mais adequado e suficiente o modelo vigente na CF/88. Ao longo dos anos, os partidos organizaram-se para a discussão e interposição dessas medidas com vistas à reforma institucional. As proposituras das PEC's analisadas nesta pesquisa sinalizam para tal comportamento.

A alteração das normas constitucionais quanto ao desenho institucional da relação Executivo-Legislativo no tocante à política externa elevaria o Poder Legislativo ao patamar de agente político com papel mais proativo no processo de formulação e implementação desta política, fortalecendo, assim, esta instituição que consiste em um foro de representatividade da sociedade. Do mesmo modo, referida alteração poderia ser capaz de afastar, em certa medida, o insulamento do Ministério das Relações Exteriores, órgão do Poder Executivo responsável por esta política e pelas relações internacionais do Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral.

O alcance da almejada reforma institucional com essa participação direta e

efetiva do Poder Legislativo na condução da política externa brasileira e de comércio exterior, ensejaria, portanto, uma maior democratização desta política pública, uma vez que este Poder possui a competência constitucional de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. Além disso, o Legislativo corresponde a esfera pública de debate que permite maior transparência aos processos de tomada de decisões e de negociação de atos internacionais, efetivando-se, assim, o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos Políticos e Política Externa. **R. Inf. Legisl.**, Brasília, v. 23, n. 91, p. 173-216, jul./set. 1986. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181697/000424685.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. 34ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 75-92, Oct. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300006>.

EPSTEIN, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. London, Pall Mall Press, 1967.

FELIU, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 125-142, Oct. 2014. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092014000300009>.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000200002>.

GAMES, Regina Pereira. **Arquivamento de Proposições e Fim de Legislatura**: uma análise sobre a eficiência da norma. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). 48 p. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/cursos/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/pl-1a-edicao/ReginaPereiraGamesmonografiacursoPL1ed.pdf>>. Acesso em: 18 de jul. 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **Partidos políticos e política externa**: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. 56 p. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje** - ISSN: 0104-7094, [S.l.], v. 19, n. 1, jul. 2010. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3836/3140>>. Acesso em: 18 set. 2018.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHNEIDER, Ronald M. Brazil: Foreign Policy of a Future World Power. Boulder, Co., Westview Press, 1976.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25a ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-023-0

