

COMPORTAMENTO E
INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

LUÍS GUSTAVO
MELLO GROHMANN
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

LUÍS GUSTAVO
MELLO GROHMANN
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Rodrigo Duque Estrada e Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Diagramação: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Marina de Moraes Alvarez

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



C737 Comportamento e instituições políticas [recurso eletrônico] / organizador Luís Gustavo Mello Grohmann. – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

216 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Justiça arbitral – Brasil. 3. Reeleição de Prefeitos – Partidos políticos – Disputas municipais – 1996-2012. 4. Partidos de esquerda – Governo Federal. 5. Emendas orçamentárias – Relação Executivo-Legislativo – Brasil. 6. Agências reguladoras – Brasil. 7. Multipartidarismo – Bipolaridades. 8. Políticas públicas. 9. Cultura reativa – Legislativo – Relações externas – Brasil. I. Grohmann, Luís Gustavo Mello. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0437-2

A CULTURA REATIVA DO LEGISLATIVO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES EXTERNAS DO BRASIL

SONIA RANINCHESKI

Sonia Ranincheski é Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB, Brasil) e realizou estágio pós-doutoral na École de hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris, França). É professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS. sonia.ranincheski@ufrgs.br

HENRIQUE CARLOS DE OLIVEIRA DE CASTRO

Henrique Carlos de Oliveira de Castro é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil) e realizou estágio pós-doutoral École de hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris, França). É pesquisador em Produtividade em Pesquisa do CNPq 2 e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS. henrique@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

A responsabilidade pela formulação de política externa do Brasil é somente do Executivo? Se considerarmos o sistema político brasileiro de divisão de poderes e as bases constitucionais, além do Executivo, o Legislativo também tem papel e responsabilidade de formular ou aprovar uma política externa. A dinâmica da política brasileira, porém, conduz a uma resposta mais restritiva à pergunta, isto é, em geral é o Executivo que tem se envolvido em questões de política externa e o Legislativo, quando necessário, se manifesta. Seria uma espécie de prática reativa: o Executivo propõe e o Legislativo responde às proposições.

Há consenso na literatura de que o Legislativo, nos últimos anos, tem ratificado, legitimado e referendado temas de política internacional apresentados pelo Executivo (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008; FORJAZ, 2011), assim como há razoável consenso de que a continuidade é um dos traços característicos da política externa brasileira (FONSECA JR. 2011; BRIGAGÃO e SEABRA, 2009; FONSECA, 2011). A política externa, além de agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global (CERVO, 2008), é um processo marcado pela atuação dos Estados como partes integrantes do sistema internacional, interagindo de diversos modos, tendo como marcos limite a cooperação e o conflito (DIAS, 2010).

A característica de quase coadjuvante em relação à política externa brasileira poderia, equivocadamente, induzir à ideia de que o Legislativo não trata destes assuntos externos. Para dirimir a confusão que naturalmente se apresenta - se o padrão é reativo o Legislativo não discute tais assuntos -, partimos da noção teórica de Putnam (1988) para o qual a política externa é subsequente dos interesses dos diferentes atores e instituições domésticas, além do poder Executivo como tal. Na perspectiva da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) ressalta-se a importância da análise da política interna dos Estados envolvidos em determinado processo de negociação internacional, gerando necessidade de se conhecer a cultura política dos atores integrantes do Estado.

Assim, o principal objeto de estudo neste capítulo é analisar quais temas de política externa brasileira, considerando os parlamentares do Congresso Nacional. Nesta medida selecionamos como objeto de estudo a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados¹, uma das mais antigas do Congresso Nacional Republicano, criada em 1936. Para tanto, utilizamos como dados as notas taquigráficas das reuniões públicas realizadas pela comissão ao lon-

(1) Neste capítulo, a sigla CREDN será utilizada para nos referirmos à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

go dos anos de 2001 a 2015, chamadas de Audiências Públicas, disponíveis no site da Câmara dos Deputados no período de agosto de 2015. Seleccionamos aquelas notas taquigráficas que trataram diretamente sobre o tema da política externa. Em termos analíticos, realizamos preferencialmente análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e de discursos quando necessário – no sentido de contextualizar as discussões presentes na comissão e a conjuntura do executivo².

Na dinâmica desta comissão, portanto, um dos expedientes é realizar reuniões públicas com autoridades e especialistas nos assuntos externos. Os temas destas reuniões e as sabinas feitas aos especialistas trazem à margem as visões e as percepções que permeiam os debates entre os parlamentares sobre a política externa brasileira. Analisando estas reuniões públicas, é possível identificar que o padrão reativo, discutido neste capítulo, não retira do Legislativo brasileiro a sua importância no sistema político ao dar condições de se manter uma racionalidade nas negociações entre diferentes grupos da sociedade.

Além dessa racionalidade, há que se considerar os valores e opiniões dos integrantes do Legislativo, o que nos remete para o conceito de cultura política. O conceito de cultura política precisa ser explicitado nos termos deste capítulo. Elkins e Simeon (1979, p. 127), a tratarem do tema, afirmaram que “cultura política é um dos conceitos mais populares e sedutores da ciência política, mas também o mais controverso e confuso”. De fato, conceituar cultura política tem sido uma tarefa complexa, haja vista a tentação de pensarmos o conceito como a soma dos termos que o compõe. Com efeito, Gransow (1988, p. 632) expressou a dificuldade com a frase: “definir cultura política é como pregar um pudim na parede”. Por sua vez, Archie Brown, na introdução do livro por ele editado sobre cultura política e comunismo, defende o conceito de cultura política como um “guarda-chuva conceitual”, sob o qual as várias e distintas concepções poderiam se abrigar (BROWN, 1984, p. 5).

Apesar das dificuldades advindas de considerações de ordem semântica ou de derivações de debates culturais, o conceito de cultura política se construiu com um nível de consenso bastante alto na ciência política contemporânea a partir do lançamento, em 1963, do livro *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five countries*, de Gabriel A. Almond e Sidney Verba (ALMOND, VERBA, 1989). Esse livro, que pode ser considerado a obra fundacional do campo de conhecimento da cultura política, por seu impacto e influência, introduziu o conceito com a seguinte premissa: o que as pessoas pensam tem relação com a política (CASTRO, 2014).

Ligar a ação política de um determinado grupo com o que os seus integrantes pensam pode parecer algo óbvio, mas o lançamento do conceito por Almond e Verba causou uma verdadeira revolução na ciência política então dominada por um paradigma institucionalista. Se o modelo de cultura política nas origens era causal

(2) A coleta dos dados foi realizada entre os meses de janeiro a setembro de 2015.

(relação necessária entre uma determinada cultura política e a democracia liberal), a evolução do conceito permitiu que se transformasse em uma poderosa ferramenta explicativa da realidade política, que pode ser compreendida a partir do conhecimento do comportamento e das atitudes de um determinado grupo (CASTRO, 2014). Desta forma, nos termos do presente capítulo, o conhecimento da cultura política do Legislativo brasileiro nos permite compreender e explicar determinadas ações e decisões, dentre as quais as relações externas do Brasil.

A divisão das ciências humanas em disciplinas levou a um efeito não esperado: a divisão do objeto de estudo. No caso do objeto política, os estudos passaram a tratá-lo sob os seus diferentes aspectos, especialmente os culturais e institucionais. Tal divisão analítica, no entanto, não implicou a mudança da realidade política, mas tão-somente uma maneira específica de tentar melhor compreendê-la, como evidenciam diversas ações de construção, implementação e avaliação de políticas públicas. Tal lógica pode ser aplicada aos estudos legislativos, que não devem se limitar aos seus aspectos institucionais (CASTRO, 2007).

Quais são os temas relevantes em relações externas e política externa para o Legislativo brasileiro atualmente? À primeira vista, tenderíamos a pensar que o Legislativo trataria das questões econômicas. Mostraremos, neste capítulo, que outros temas surgem como importantes e são levados em consideração no debate parlamentar sobre a matéria da política externa. Um destes temas é a formação dos BRICS, mesmo que não apareçam claramente nos sumários das reuniões. Analisando as discussões encontradas na CREDN sobre a formação deste bloco identificamos a cultura reativa do Legislativo brasileiro às ações do Executivo.

Os BRICS tornaram-se uma nova e promissora entidade político-diplomática, da qual fazem parte Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRASIL, 2015). Conforme o entendimento do Itamaraty (BRASIL, 2015), os BRICS tornaram-se um meio de constituir uma nova entidade político-diplomática, bastante distinta do conceito original formulado para o mercado financeiro³. Inicialmente se tratava de um processo de coordenação diplomática entre os primeiros quatro países, com reuniões anuais de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e que avança para a formalização de um bloco. Aparentemente, apenas o Executivo estaria envolvido neste processo de criação do bloco. Mostraremos, neste capítulo, que já em 2001 parlamentares brasileiros levantavam a necessidade de estender as relações com alguns dos países que farão parte do bloco mais tarde.

Do ponto de vista teórico, postulamos a necessidade de construirmos o debate sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo a partir de referen-

(3) A sigla BRIC foi cunhada em 2001 por um economista, Jim O'Neil, do banco de investimento Goldman Sachs, para dar a ideia do que seriam as economias emergentes em destaque naquele período.

ciais que considerem as nossas particularidades políticas e sociais, principalmente aquelas ligadas à desconfiança nas instituições. Dessa forma, nosso objetivo é contribuir com o debate sobre as instituições brasileiras, notadamente o Legislativo, bem como apontar algumas das características, das regularidades e dos padrões de discussão sobre a formação dos BRICS, umas das dimensões mais importantes da política externa brasileira dos últimos anos.

O envolvimento do Legislativo nas questões externas do país e na formação dos BRICS está permeado pela relação política com o Executivo e pelo processo de desinstitucionalização da representação política o que lhe confere um baixo índice de confiança por parte dos brasileiros. Se as pessoas não acreditam nos parlamentares se abre um campo onde normas e leis funcionam precariamente, produzindo uma desinstitucionalização da representação política (BAQUERO, CASTRO E RANINCHESKI, 2016). Em outras palavras, o parlamentar mesmo se preocupando com a base eleitoral tende a atuar conforme interesses mais corporativos. O tema da política externa aparece permeada por esta característica em lugar da nação ou do país? Do ponto de vista empírico, analisamos o debate sobre política externa presente nas audiências públicas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa da Câmara de Deputados do Brasil, de 2001 a 2015⁴. Buscamos identificar os principais temas relativos à política externa brasileira nestas audiências públicas⁵ com vistas a problematizar o papel do Legislativo na formulação de políticas externas considerando a relação com o Executivo⁶.

Primeiramente discutimos o padrão de atuação do legislativo brasileiro como sendo de caráter responsivo às demandas do executivo e o papel CREDN. Na segunda parte, analisamos as condições políticas para a criação dos BRICS no legislativo brasileiro. Na terceira parte, apresentamos as discussões presentes na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Objetivamos, assim, examinar as condições sobre as quais estas discussões podem sinalizar características de uma cultura política reativa do Legislativo brasileiro no tema da política externa⁷.

(4) Legislatura 54 e 55 da Câmara dos Deputados do Brasil.

(5) Diferentemente das Atas das reuniões ordinárias da CREDN, que são sucintas e não retratam as discussões entre os parlamentares, as Notas Taquigráficas das Audiências Públicas nos permitem conhecer melhor o que falam e discutem os parlamentares.

(6) Neste período, 2001-2015, o Brasil teve três presidentes da República. Todos eles foram reeleitos. Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, foi presidente de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003; Luis Inácio Lula da Silva, do PT, governou o Brasil em dois mandatos, de 2003 até 2006, e de 2007 até 2011. E Dilma Rousseff, também do PT, governou de 2011 a 2015. O segundo mandato de Rousseff, foi interrompido em maio de 2016 em consequência de instauração de seu processo de impeachment pelo Senado Federal.

(7) Este capítulo é parte de uma pesquisa em andamento. Agradecemos o trabalho de levantamento de dados dos alunos de iniciação científica do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Marielli Bittencourt, Karina Ruíz, Cesar Henrique Sandri, Roberta Preussler dos

O PADRÃO RESPONSIVO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O desempenho do Legislativo brasileiro tem sido descrito, quando se trata de política internacional, como um poder ratificador, legitimador, de colaboração e de referendo das ações e dos projetos do Executivo (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008; FORJAZ, 2011). Amaury de Souza (2009) pesquisou o pensamento de autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações internacionais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação internacional e concluiu que 54% concordam que as decisões de política externa devem ser tomadas pelo Executivo e ratificadas pelo Congresso, contra 38% que preferem que elas sejam previamente negociadas com o Legislativo.

Há nesse estudo de Amaury de Souza uma coincidência interessante entre a percepção de atores importantes e da própria ação do Legislativo sobre qual deveria ser o papel concernente à política externa brasileira. O padrão de atuação propriamente dito e de visão sobre como deveria ser a atuação é, neste caso, um padrão reativo. Deve ser lembrado que o fato de o Legislativo brasileiro ser mais reativo do que proativo tem sido destacado por autores como uma característica desse poder no período pós-redemocratização (MOISÉS, 2011).

Para expressar essa relação entre os poderes, tendo como base as grandes coalizões entre os grupos parlamentares e a Presidência da República, foi cunhado por Sérgio Abranches o termo presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). O termo ganhou o grande público e, hoje, é de uso corrente, freqüentando inclusive os editoriais dos jornais de ampla circulação (LIMONGI, 2006). Para Abranches,

[...] nessa relação a força política pendia para a presidência da república e se constituía em um sistema instável, cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Devemos considerar que a centralidade do Executivo é uma recorrência na história política brasileira. No princípio do Brasil republicano, já é possível perceber o quanto as elites parlamentares brasileiras tomam como estratégia para o crescimento do Estado da expansão da burocracia o aumento de sua capacidade fiscal, o incremento das forças militares e a delegação ao Executivo (RANINCHESKI, 2013). Se, historicamente, entre Executivo e Legislativo (GROHMANN, 2003), este tende a ter menos poder que o primeiro, em algumas conjunturas essa relação

Santos, Monique Santos Freitas, Pamela Marques, Rodrigo Heck e Larissa Ciceri.

pode significar instabilidade política, e em outras pode representar um comportamento disciplinado da maioria dos deputados e dos senadores brasileiros em face da orientação das coalizões majoritárias formadas pelos presidentes e transmitidas pelo líder do governo ou pelos líderes partidários a respeito do processo e das decisões legislativas (MOISÉS, 2011).

Para Lima e Santos (2001), a política externa e, especialmente, a de comércio exterior são objetivos naturais de delegação do poder decisório do Legislativo para o Executivo. Em outras atribuições, como em tratados e acordos internacionais, alguns autores atribuem a complexidade das relações intergovernamentais e dos aspectos extremamente específicos que as caracterizam como um inconveniente para o debate público da política externa nacional. Podemos pensar que esse argumento faz sentido se relacionarmos contextos conflitivos entre os países. No entanto, quando as negociações entre os países estão relacionadas a objetos de cooperação, acordos e tratados, a participação parlamentar seria importante para incrementar a ideia de representação política. Podemos pensar, ainda, a importância que a política externa teria para o Legislativo se consideramos que os deputados são responsáveis pela aprovação de acordos econômicos internacionais.

Por outro lado, mesmo que os parlamentares brasileiros ainda se comportem reativamente às demandas do Executivo, há tensões entre o Legislativo e o Executivo no tema da política externa. Um dos exemplos é o episódio da entrada da Venezuela no Mercosul, no qual parlamentares colocaram entraves para a ratificação, pelo Congresso Nacional, do ingresso desse país pelos presidentes dos Estados partes do Mercosul e da República Bolivariana da Venezuela em Caracas, em 4 de julho de 2006.

Em 2012, com a suspensão do Paraguai do Mercosul, abriu-se a possibilidade da entrada da Venezuela ao bloco⁸. Tal episódio parece ter sido tão forte a ponto de o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, reconhecer que se tratou de um dos grandes problemas enfrentados por ele por todo o ano de 2012, levando-o, inclusive, a visitar o presidente venezuelano Hugo Chaves, em Caracas, para procurar convencê-lo de que era importante respeitar a diferença de sistemas econômicos entre os países e que essa diferença não impediria uma cooperação eficaz e solidária, nas palavras do ministro (AMORIM, 2015, p. 429-430).

A tensão entre os parlamentares brasileiros está relacionada às críticas de vários deputados favoráveis à entrada da Venezuela no bloco, mas que se posi-

(8) A Declaração dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre a ruptura da ordem democrática no Paraguai foi adotada em 24 de junho de 2012, sendo posteriormente confirmada na XLIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC), realizada em Mendoza (Argentina), em 29 de junho de 2012. (DIZ, 2012). A Venezuela entrou em 31 de julho de 2012 no Mercosul, no mesmo evento em que foi decidida a saída temporária do Paraguai.

cionaram contra a forma como isso aconteceu, alegando que seria casuísmo. O Paraguai era até então o único país-membro do Mercosul a rejeitar a Venezuela como parte do bloco. A sua suspensão teria liberado os demais presidentes para oficializar a Venezuela no Mercosul. Nas palavras do deputado do PSDB Antônio Carlos Mendes Thame,

No entanto, recentemente, com o processo sumário de impeachment do Presidente Lugo, do Paraguai, quer-se aproveitar a eventual suspensão do Paraguai, por eventual quebra da cláusula democrática, para aceitar a adesão da Venezuela, abstraindo-se uma virtual unanimidade dos países membros, excluindo o Paraguai, em virtude de sua suspensão (THAME, 2012).

As questões ideológicas também são parte dos argumentos de prós e contras à entrada da Venezuela no Mercosul, como se nota do discurso de apoio do deputado do PT Emiliano José:

Sr. Presidente, a ideologização da oposição, acompanhada da sustentação também ideológica por parte da mídia, tudo isso refletindo uma posição política, leva a que não aceitem a entrada da Venezuela no MERCOSUL. Essa entrada obviamente beneficia o Brasil e, é claro, a integração crescente da América do Sul. Mas a miopia política, o conservadorismo, a raiva contra o projeto político que hoje Hugo Chávez conduz em seu país fazem com que a oposição e a mídia afirmem posição contrária ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL, acertada a partir da reunião do MERCOSUL em Brasília, sob a direção da Presidente Dilma Rousseff (JOSÉ, 2012).

Outro deputado da base governista discursa no plenário em apoio à entrada da Venezuela e, igualmente, alega motivos ideológicos para o entrave à ratificação do ingresso:

Sem dúvida, cerca de 75% do comércio com a entrada da Venezuela no MERCOSUL será feito pelo bloco. Nesses últimos anos, o comércio venezuelano com os países da região cresceu mais de seis vezes. Os únicos contrários à medida são os ideólogos da mídia. Os próprios empresários brasileiros são a favor da integração daquele país no MERCOSUL. Estamos defendendo a independência do bloco do MERCOSUL (VALENTE 2012).

A centralização no Executivo e o caráter de ratificador do Legislativo não significam que os parlamentares não tenham suas preferências, visões e perspectivas sobre os temas em geral ou a política externa em particular. Análises indicam evidências de negociações entre os parlamentares, tanto da base aliada quanto da oposição, e o instrumento utilizado são as emendas aos projetos com forte atuação das comissões parlamentares. Estudos mostram que, em 67,4% das vezes em que o parecer das comissões do Parlamento é contrário ao projeto, este acaba por ser rejeitado (RICCI, 2003).

A ideia de diplomacia parlamentar não é nova. Autores têm atribuído a Dean Rusk a criação do termo em 1955. Posteriormente, de 1961 a 1969, ele foi secretário de Estado dos Estados Unidos da América. De acordo com Rusk, o conceito de diplomacia parlamentar aplicava-se às negociações que ocorriam no seio das organizações internacionais, pois, percebia-se àquela época uma premência pela evolução para novas formas de relacionamento entre os Estados Nacionais que disponibilizassem novos canais de entendimento e negociações. Mais recentemente, tem sido apontado que a Assembleia Geral das Nações Unidas é, em essência, a diplomacia parlamentar em larga escala (FIOTT, 2011).

Dada a diversidade de formas de matriz da diplomacia parlamentar, é preciso sermos cautelosos sobre quem ou o que é dito para conduzir essa forma de diplomacia, fazendo uma diferenciação entre a prática e os atores. Há uma série de atores parlamentares que fazem diplomacia parlamentar, isto é, os próprios parlamentares individuais, os partidos políticos, os parlamentos locais ou assembleias, parlamentos nacionais, parlamentos regionais e, finalmente, parlamentos internacionais. Em geral, existem três principais categorias de diplomacia parlamentar: i) deputados; ii) partidos políticos; e iii) parlamentos, sejam eles locais, sejam regionais, sejam internacionais (FIOTT, 2011). Essa discussão na literatura internacional, porém, deve ser adaptada para o caso brasileiro, retomando o padrão de Legislativo reativo discutido acima.

Na literatura sobre o parlamento e a política externa, em geral, compara-se o Congresso brasileiro com o dos Estados Unidos. Trata-se de uma comparação que deve levar em consideração que Brasil e Estados Unidos se constituem de sociedades e sistemas políticos diferentes. A comparação, nesse caso, pode servir como um ponto de partida para discutir o caso brasileiro. Assim, nos Estados Unidos, comparativamente ao Brasil, as Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressional sobre política externa.

Outros autores definem a Diplomacia Parlamentar como sendo as atividades dos parlamentos relacionadas aos temas de políticas externas dos seus países (PURVIS; BAKER, 1986). Aqui, usaremos o conceito de diplomacia congressional ou parlamentar como sinônimos, sendo a “[...] a maior parte delas referentes à atividade dos parlamentos nacionais na definição da política externa de seus países, entendida como os objetivos e metas externas de um país e os meios que o governo adota para perseguir-los” (MAIA, 2004, p. 364).

AS PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO BRASILEIROS PARA A POLÍTICA EXTERNA

No Brasil, mesmo que o Executivo tenha a centralidade inclusive para as questões de política externa, como já destacamos neste capítulo, constitucionalmente estão previstas funções para o Legislativo, que acaba conferindo uma relativa importância ao tema. A Constituição Nacional de 1988, no seu artigo 49, dá competência exclusiva para o Congresso Nacional, entre outras ações, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Além disso, é o Congresso que autoriza o presidente da República a declarar guerra, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou que nele permaneçam temporariamente. O Senado Federal tem a competência, privativamente, para aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente e autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

No entanto, a mesma Constituição concede preponderância ao Poder Executivo na tomada de decisões, fazendo uso extensivo dos chamados “Acordos Executivos”. São acordos em forma simplificada que categorizam o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam de aprovação do Congresso Nacional (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1995).

O papel do Legislativo na assinatura de acordos parece estar relacionado, em linhas gerais, com o tipo de acordo se bilateral ou multilateral. Como afirma Cristine Roder Figueira (2011, p. 3):

De 1988 a 2007 de um total de 1.821 atos internacionais estabelecidos em formato bilateral, 1.423 ocorreram em formato simplificado, ou seja, entraram em vigor imediatamente após a assinatura do instrumento via “acordos executivos”, o que corresponde a 78% do total. Já os atos multilaterais estabelecidos pelo Brasil entre os anos de 1988 a 2007 apresentaram em sua maioria necessidade de tramitação completa, ou seja, a utilização dos chamados “Acordos Executivos” no estabelecimento de compromissos multilaterais é menos freqüente no Brasil. De 285 atos internacionais multilaterais estabelecidos (1988-2007), apenas 21 foram realizados por tramitação simplificada, sendo que 264, ou seja, 93% deles passaram pela anuência do Congresso Nacional brasileiro.

Os números citados pela autora revelam que há uma necessidade de maiores estudos sobre o teor das assinaturas de compromissos internacionais haja vista a discrepância do papel do Legislativo em se tratando de acordos bilaterais ou multilaterais.

As Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) existem em cada uma das Casas Legislativas, são ativas e possuem atribuições relevantes. Elas dão parecer sobre proposições referentes aos atos e às relações internacionais e ao Ministério das Relações Exteriores, sobre o comércio exterior, sobre a indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

Essas comissões podem, ainda, fazer requerimentos de voto de censura, de aplauso ou semelhante quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais. Tratam sobre as forças armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz. Tratam, também, de assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e a entidades internacionais de qualquer natureza, entre outros assuntos, além de autorizar o presidente ou o vice-presidente da República a se ausentarem do território nacional quando o período for superior a 15 dias.

Há forte similaridade entre as competências das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as Casas do Congresso brasileiro. Contrastando os regimentos, no entanto, o Senado possui outras atribuições, tais como realizar a sabatina dos indicados aos postos de embaixadores, autorizar o presidente e o vice-presidente para deixar o território brasileiro e autorizar as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. A sabatina dos embaixadores é entendida por muitos como a principal prerrogativa da comissão do Senado⁹.

Historicamente a CREDN sofreu várias alterações de nomes e funções: foi criada em 1936 com a denominação de “Diplomacia e Tratados”. Em 1947, passou a ser chamada de “Comissão Diplomacia”; em 1957, foi alterada para “Comissão de Relações Exteriores”; por fim, em 1996, passou a denominar-se “Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional”. Como em todas as comissões, haja vista ser uma norma regimental, todos os partidos na Câmara dos Deputados possuem representação nessa comissão.

A CREDN possui três subcomissões ativas e permanentes: i) Subcomissão Permanente para Acompanhar os Projetos Estratégicos das Forças Armadas e As-

(9) A absoluta maioria das indicações tem sido aprovada sem grandes discussões, com as memoráveis exceções das indicações de Paulo Nogueira Batista para embaixador junto à ONU, em julho de 1987, de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura para embaixador na República Dominicana, em 1996, e de Itamar Franco para embaixador em Portugal, em 2003. Ver MAIA; CESAR, 2004, p. 377.

pectos Relacionados às Fronteiras Brasileiras; ii) Subcomissão Permanente sobre Migração; iii) Subcomissão Permanente de Comércio Exterior. Possui também, em funcionamento, três subcomissões temporárias: i) Subcomissão Especial para Acompanhar a Política Salarial dos Militares da Ativa e da Reserva; ii) Subcomissão Especial de Cooperação Inter-regional; iii) Subcomissão Especial sobre Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica.

Os partidos que mais atuam na CREDN, considerando as duas últimas décadas, são o PMDB, o PSDB e o PCdoB, sendo que as últimas presidências da comissão têm ficado com o PSDB e o PCdoB, como se nota no quadro a baixo.

Quadro 1. Presidentes da CREDN por partido e ano.

ANO	PRESIDÊNCIA - DEPUTADO	PARTIDO
2011	Carlos Alberto Leréia	PSDB
2012	Pérpetua Almeida	PCdoB
2013	Nelson Pelegrino	PT
2014	Eduardo Barbosa	PSDB
2015	Jô Soares	PCdoB

Fonte: Câmara dos Deputados, 2015.

Qual seria a importância da CREDN para partidos ou deputados? Consideramos aqui, em separado, partido e deputado, por assumirmos que no interior do Congresso Nacional as duas lógicas não são necessariamente contraditórias. Em entrevista, o deputado do PSDB Antonio Imbassahy, da Bahia, afirmou que essa comissão e a da Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática

[...] são dois colegiados importantíssimos e neles vamos colocar as coisas como devem ser: deixaremos bem claro que a presidente Dilma não controla o PT, que atenta contra a liberdade de imprensa e, além disso, não dá a atenção devida às forças armadas brasileiras. (IMBASSAHY, 2014).

Nota-se que o destaque a CREDN, dada pelo deputado da oposição ao executivo, está ligada à função de ser local de política oposicionista. Somado a esta visão quase de senso comum, outro deputado do mesmo partido de Imbassahy, assinala uma visão mais pragmática, relacionada a economia, quando afirma que "(...) uma das tarefas mais relevantes desta Comissão, que é trazer a sociedade a discutir não só um tema da política externa brasileira, mas também o impacto que a política externa tem naquilo que para nós é superimportante, como o comércio exterior." (NOGUEIRA, 2014).

O padrão reativo do Legislativo também aparece na agenda de relações externas em assuntos os mais diversos. Tal característica, segundo Forjaz (2011), é o que poderia explicar a atuação limitada do parlamento brasileiro na matéria de Relações Internacionais ao apenas ratificar as iniciativas dos presidentes da

República, sem avançar em proposições próprias na área. Entretanto, O Legislativo brasileiro, já desempenhou maior protagonismo na formulação da política externa (CERVO, 1981).

O LEGISLATIVO BRASILEIRO E A CONJUNTURA HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DOS BRICS: EXEMPLO DE PADRÃO REATIVO

A criação dos BRICS está inserida em um contexto de presidencialismo de coalizão e de um Legislativo reativo, como já assinalamos. Em certa medida, igualmente já destacamos que, no processo de criação da Constituição de 1988, o caráter presidencial na política externa teria sido mantido.

Durante os governos Lula da Silva (2003-2011) e Rousseff (2011-2014), o perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados se modificou de maneira destacada, como notamos na tabela 1.

Tabela 1. Perfil socioeconômico Câmara dos Deputados nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

PERFIL SÓCIO ECONÔMICO	LEGISLATURA DA CAMARA /PRESIDENTE		
	2003 A 2007 PRESIDENTE LULA DA SILVA	2007 - 2011 PRESIDENTE LULA DA SILVA	2011 - 2014 PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF
Profissionais liberais	40%	51,7%	27%
Assalariados	40%	17,2%	19,2%
Empresários	20%	23,4%	49,1%
Operários urbanos		3,7%	
Natureza diversa		4%	3,3%
Agricultores		4%	1,1%

Fonte: Elaboração dos autores; Diap, 2002, 2006, 2010.

Considerando essa mudança no perfil socioeconômico, conforme tabela 1, notamos um aumento significativo de empresários na legislatura da presidente Dilma Rousseff. Nessa Legislatura, os empresários estão no PMDB, com 45 deputados; no DEM, com 37; no PP, com 32; no PSDB, com 26; no PR, com 24; no PTB, com 13; e no PSC, com 12. Entre os partidos à esquerda do espectro político, o PSB, tem 14 de deputados que se dizem empresários; o PDT, 13 empresários. O PT e o PCdoB, proporcionalmente, são os partidos com o maior percentual de assalariados entre seus deputados, superando a metade de suas bancadas. Nas profissões

liberais, o PSB e o PDT, também em termos proporcionais, lideram com mais da metade de suas bancadas entre esses profissionais. O PT possui apenas oito empresários em sua bancada na Câmara.

As bancadas da Câmara de Deputados são uma forma de análise da composição de valores e interesses dos integrantes da casa parlamentar. Elas são grupos de pressão, de formação suprapartidária, que defendem interesses específicos de grupos ou setores¹⁰.

Tabela 2. Bancadas nas legislaturas da Câmara dos Deputados de 2003-2007; 2007-2011; 2011-2014.

BANCADAS ^A	LEGISLATURA DA CAMARA /PRESIDENTE		
	2003 A 2007/ PRESIDENTE LULA DA SILVA	2007 - 2011 PRESIDENTE LULA DA SILVA	2011 - 2014 PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF
Feminina	42	Sem dados	45
Ruralista ^B	111	88	142
Sindical ^C	55	54 ^D	64
Evangélicos ^E	50	32	70
Empresarial ^F	102	120	246
Comunicação ^G	Sem dados	100	Sem dados

Fonte: Elaboração própria; Diap, 2002, 2006, 2010.

Nota A: As da Saúde, da Bola e da Educação aparecem nos relatórios do DIAP, mas não estão disponibilizadas as quantidades precisas e neste sentido não incluímos na tabela.

Nota B: O Diap “Classifica como integrante da bancada ruralista aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assuma sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário”

Nota C: Majoritariamente cutista.

Nota D: A composição da bancada sindical é majoritariamente petista.

Nota E: O DIAP classifica como integrante da bancada evangélica, além dos bispos e pastores, aquele parlamentar que professa a fé segundo a doutrina evangélica.

Nota F: A bancada empresarial é entendida como aquela constituída de parlamentares cuja principal fonte de renda advém dos rendimentos de seus negócios.

Nota G: Em torno de 60 parlamentares são concessionários de rádio ou televisão.

As bancadas são importantes, igualmente, porque congregam parlamentares de diferentes partidos e tendências ideológicas para promover a defesa: i) de valores cívicos, éticos ou morais, como a bancada evangélica; ii) de interesses

(10) Aqui remetemos a conhecida citação de Marx sobre a relação do Parlamento e a sociedade: “A luta dos oradores na tribuna provoca a luta dos plúmbeos na imprensa, o clube de debates do parlamento é necessariamente complementado com os clubes de debates dos salões e das tabernas, os representantes que apelam continuamente para a opinião do povo autorizam a opinião do povo a expressar em petições a sua efectiva opinião. O regime parlamentar entrega tudo à decisão das maiorias; como, pois, não irão as grandes maiorias querer decidir fora do parlamento? Se os que estão nos cumes do Estado tocam violino, que coisa há de mais natural do que os que estão em baixo dancem?” (MARX, S/D: 237-238).

econômicos, como a ruralista; iii) de trabalhadores, como a bancada sindical; e iv) a defesa dos servidores aposentados, como a frente civil e militar em defesa dos servidores públicos (DIAP, 2006).

Na análise das bancadas ao longo das três presidências, nota-se o aumento significativo da bancada empresarial. Essa bancada é numericamente importante, mas em geral é pouco articulada. Uma possível explicação para esse crescimento pode ser a tentativa de interferir diretamente nos processos de reformas trabalhistas discutidas nestes últimos anos (DIAP, 2006).

Outro destaque relevante para a bancada empresarial é a possibilidade de interferir mais nos assuntos de relações exteriores se a entender como campo de discussão econômica. Em certa medida, podemos destacar a resistência dos empresários à Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1982, que impede as empresas de demitirem seus funcionários sem justa causa. Essa convenção chegou a vigorar no Brasil, mas o acordo foi rompido pelo Decreto 2.100, de 1996, assinado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Com relação à bancada ruralista, esta cresceu significativamente e, igualmente, possui uma agenda internacional, como a legislação ambiental, a compra de terras estrangeiras e o comércio internacional.

A bancada evangélica também é conhecida como Frente Parlamentar Evangélica. Ela se autointitula uma associação civil, de natureza não governamental, constituída no parlamento e integrada por deputados federais e senadores. É intensa principalmente quando estão em pauta temas como a legalização do aborto ou a união civil de pessoas do mesmo sexo, que buscam o reconhecimento do Estado para o relacionamento afetivo e a partilha de direitos e deveres entre as pessoas homoafetivas, como ocorre com os casais heterossexuais (DIAP, 2010). Diferentemente da bancada empresarial, a evangélica é bastante organizada e articulada nas suas ações.

Esta bancada evangélica tem demonstrado interesse e participação na CREDN. Este movimento pela atuação na comissão pode ser percebido pelo número dos integrantes que a compõe e a bancada evangélica. A comissão é composta por trinta e três membros titulares e trinta e três suplentes (perfazendo um total de sessenta e seis deputados envolvidos direta ou indiretamente). Do total de integrantes da CREDN, nove deputados se autodefinem como parte da bancada evangélica, sendo sete integrantes da lista oficial da Frente Parlamentar Evangélica (FPE, 2014). Além disso, seis deles são titulares.

As bancadas ruralista e da bala, consideradas conservadoras, igualmente integram a CREDN. A bancada ruralista possui quatro deputados na titularidade da comissão e quatro como suplente. Já a bancada da bala, possui dois titulares e dez como suplentes.

Assim, em certa medida, na CREDN verifica-se uma composição mais conservadora, pois dos trinta e três deputados titulares, doze são integrantes das bancadas evangélicas, ruralista e da bala¹¹. Tal constatação nos leva a indagar sobre as razões desta atenção dada à CREDN por essas bancadas e se reproduziriam os mesmos valores conservadores presentes na atuação de seus integrantes¹². Um indicativo pode ser visto na intervenção de um deputado da bancada evangélica na reunião da CREDN para ouvir o atual ministro de Estado das Relações Exteriores, Mauro Vieira:

Tenho manifestado minha preocupação nesta Comissão sobre a perseguição e o assassinato de milhares de cristãos em muitos países, Ministro Mauro. Eu gostaria objetivamente de indagar a V.Exa., primeiro, se há embaixadores nossos nesses países, em todos eles; e, se há, qual a orientação que eles recebem diante desse fato que está acontecendo lá? Pergunto se há monitoramento do Ministério desses episódios. Qual a atitude do Governo diante de tanta gente mutilada e morta, inclusive muitos jovens? O Governo pensa em estabelecer restrições ou algum tipo de penalidade a esses países? O senhor não acha que nossa atitude está sendo muito estática, muito passiva, uma vez que o Brasil é um país tão aberto, sem nenhum tipo de preconceito religioso, que recebe bem a todos, e cuja sociedade é majoritariamente cristã e está muito preocupada com vários países que parecem, numa atitude séria, estar sofrendo, principalmente por causa do Estado Islâmico? Eram essas as perguntas ao Ministro Mauro (JÁCOME, 2015, p. 50).

Parece pertinente, portanto, ressaltar não só a bancada evangélica na comissão, mas a sua intervenção em temas internacionais relativos à valores religiosos. Numa perspectiva de análise weberiana, por exemplo, poderíamos indagar se a atitude destes parlamentares está orientada ao fins da política – neste caso, política externa – ou aos seus valores – religiosos (WEBER, 2002). Ainda podemos nos perguntar se esses parlamentares assumiriam o caráter responsivo ao Executivo nas questões de relações externas.

O LEGISLATIVO BRASILEIRO FACE AOS BRICS: ANÁLISE DAS REUNIÕES PÚBLICAS DA CREDN

A dinâmica da comissão, como salientamos na introdução deste capítulo, é composta por reuniões ordinárias e reuniões públicas com autoridades e espe-

(11) Estamos elaborando um banco de dados sobre a relação dos deputados integrantes da CREDN e a ligação com as principais bancadas. Ainda que em processo de levantamento de dados, podemos ressaltar que há a presença significativa da bancada evangélica começa nos anos de 2010.

(12) Estes são pontos a serem analisados futuramente.

cialistas nos assuntos externos. Não há um padrão em termos de quantidade de reuniões públicas, conforme mostramos na tabela 3.

Tabela 3. Número de reuniões públicas da CREDN

ANO	N. REUNIÕES PÚBLICAS CREDN
2001	11
2002	11
2003	45
2004	8
2005	6
2006	7
2007	18
2008	9
2009	14
2010	4
2011	6
2012	16
2013	10
2014	18
2015	3

Fonte: Câmara de Deputados. Elaboração dos autores a partir da coleta de dados entre janeiro e setembro de 2015.

As atividades com audiências públicas da comissão se mostram mais intensas em alguns períodos destacados, como se nota na tabela 3. Como interpretar tal questão? Inicialmente, podemos destacar que em 2003 foi o ano da posse de Lula no executivo brasileiro.

Nas audiências públicas realizadas pela comissão, analisando e classificando os temas destas audiências de acordo com o sumário, é possível perceber a orientação da atenção dos deputados. Conforme mostramos na tabela 4, em primeiro lugar estaria ligada à segurança nacional (59), em segunda lugar à economia (37), em terceiro lugar à política nacional (33), em quarto lugar à política externa do Brasil em geral. No que se refere ao item “acordos internacionais”, das dezenove vezes presentes em audiências públicas, dez eram relativos a acordos nos quais o Brasil estaria ou poderia estar envolvido, como o Mercosul.

Tabela 4. Temas das audiências públicas realizadas pela CREDN por data (2001-2015)

TEMAS	ANOS															TOTAL /TEMA
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
segurança nacional	6	5	120	2	1	-	8	3	1	2	0	5	1	4	1	59
política tecnologia	1		3	1					2			1	1	1		9
política nacional	2	2	6	5	1		8	5	1	1	1				1	33
política internacional		2	2			2		4	1			3	2	2		18
política externa		2	5	1			3	3	2		1	2	1	7	1	28
política interna		1							3		1					5
imigração								1								1
economia	5	4	10	3	2	2	1	1	2	1	1	1	4	1		38
brasileiros no exterior			5													5
acordos internacionais			2	1		1	1	1	3	1	1	2	3	3	1	20

Fonte: Elaboração dos autores. CREDN, 2015.

Dos temas tratados na comissão na última década, analisando as discussões para além do título das audiências mostrados na tabela 4, a questão da imigração se refere à entrada de africanos e haitianos no Brasil; no tema da segurança nacional, aparece com grande intensidade o tema do aumento de salários e verbas para modernização das Forças Armadas; no assunto de política externa, dentre outros assuntos, os deputados se atêm à relação do Brasil com a Venezuela e a própria situação política da Venezuela; os acordos internacionais, desponta as discussões sobre os acordos do Brasil com outras nações e os BRICS.

Como já sinalizamos, neste capítulo, usamos a discussão sobre os BRICS como uma forma de identificar, além dos temas econômicos, outras questões que são foco de atenção dos parlamentares e, também, como exemplo da cultura política reativa do Legislativo brasileiro às ações do Executivo. Cruzando os temas destas audiências públicas com a demanda do executivo ou do parlamento, é possível afirmar que a orientação dos parlamentares desta comissão tende a ser responsiva, como se nota na tabela 5.

Tabela 5. Temas das audiências públicas da CREDN por demanda do executivo ou parlamento

TEMAS	DEMANDA DO	
	EXECUTIVO	PARLAMENTO
segurança nacional	46	13
política tecnologia	5	4
política nacional	16	23
política internacional	2	15
política externa	21	7
imigração	1	1
economia	24	14
brasileiros no exterior	5	
acordos internacionais	2	15
total	134	83

Fonte: Elaboração dos autores. CREDN, 2015.

No total, notamos que a motivação é responder ou questionar o executivo. As iniciativas dos parlamentares estão vinculadas aos assuntos da política nacional, economia e política internacional. E é neste contexto, que entende-se a motivação para a discussão sobre os BRICS que se constituem em 2006, mas, desde 2001, os deputados brasileiros já discutiam as relações possíveis entre o Brasil e os países que vieram a compor o bloco. Nesse sentido, se é certo que no processo de institucionalização dos BRICS o Legislativo brasileiro tem sido demandado para, na maioria das vezes, ratificar os acordos firmados entre os presidentes das cinco nações, é certo também que há um acompanhamento simultâneo sobre o assunto.

A CREDN NAS DISCUSSÕES ANTECEDENTES AOS BRICS (2001-2004)

Dos países integrantes do BRICS, a atenção dos deputados para com a Índia e a China aparece em destaque já em 2001. Esses países são vistos como economias gigantes, conforme aparece em diferentes intervenções em reuniões da comissão. É comentada como negativa para o Brasil a precária representação brasileira na China e a necessidade de aumentar a presença brasileira, diplomática e especializada, entre os chineses: “[...] um diplomata de carreira e não necessariamente um grande especialista em comércio exterior” (COSTA, 2001, p. 89).

Essa necessidade de aprofundar relações (sobretudo comerciais) com a China, a Rússia e a Índia aparece na comissão também como uma política do Executivo. A comissão promove audiência pública com o então pré-candidato Luiz Inácio Lula da Silva (SILVA, 2002), em que ele fala da necessidade de aprofundar

as relações (sobretudo as comerciais) com esses países, além das relações com os países africanos, especialmente com a África do Sul. Essa seria uma das diretrizes do Governo Lula, conforme se pode ver, por exemplo, na fala do vice-presidente José Alencar em outubro de 2003:

[...] o Presidente Lula tem nos orientado com relação a isso, queremos incrementar os negócios também com os países da África, da Ásia e do Leste Europeu. Então, estamos empreendendo grande esforço para fazer crescer nossas exportações para a Rússia, China, África do Sul, Índia, além, naturalmente, dos países menores. (ALENCAR, 2003, p. 11).

O reflexo desse pensamento aparece nas intervenções dos deputados da base governista. Em março de 2003, o deputado João Herrmann Neto (PPS) afirma que “A relação fundamental para o país [será estabelecida] com a China, a Índia, a África do Sul e a Rússia” (NETO, 2003, p. 4). Outro deputado da base governista, Lindberg Farias (PT-PA), fala do “[...] desejo expresso da diplomacia brasileira de estreitar relações com Índia, China, África do Sul, Rússia, constituindo mais à frente uma espécie de G-5, pois sabe-se que em 10 ou 20 anos esses países serão de grande peso na economia mundial” (FARIAS, 2003a, p. 29-30). Em outubro do mesmo ano, o mesmo deputado petista expõe a ideia de ampliar relações comerciais com os países, que mais tarde viriam a compor os BRICS, “[...] existem grandes mercados, Índia, a antiga União Soviética – vamos chamar assim, para não ficar somente na Rússia –, Rússia e outros países menores, e também a China. Foi formado o bloco Brasil, Índia e Rússia” (FARIAS, 2003b, p. 28).

Em outras palavras, cada vez mais aparecerão menções aos países dos BRICS. Convém destacar que a África do Sul, ainda que não mencionada como parte do possível bloco (formalmente, a África do Sul só seria parte do bloco a partir de 2007), também toma relevância nas discussões das reuniões da CREDN (AMORIM, 2003, p. 24).

A cooperação militar é outro tema destacado como importante para a aproximação do Brasil com esses países. O comandante do Exército brasileiro, F. Albuquerque, convidado para falar na comissão, em 2003, já comparava os gastos brasileiros em defesa com os de Rússia, China e Índia:

Vejam a comparação no caso do orçamento de defesa. Levando em consideração o PIB, observem onde está o Exército brasileiro: 0,4. Vejam a Colômbia, o Chile, a Rússia. Olhem a situação em que se encontra a Rússia. Vejam a Índia, que tem características bastante semelhantes às nossas. Aqui temos o gasto mundial com orçamento de defesa: 794 milhões. Qual foi a nossa participação? Não queremos levar em consideração os Estados Unidos, porque é fora de proporção, mas é interessante em termos de comparação. Aqui estão a Índia e a Rússia. Vejam a China também. Reflexos das restrições orçamentárias, quais são? Há reflexos na preservação do nosso patrimônio. Os senhores sabem que, se não se atender o patrimônio de imediato, após 5

anos será muito mais difícil. As restrições também começam a afetar nossa capacidade operacional. Finalmente, elas atuam na própria auto-estima da tropa — e uma instituição como a nossa tem de estar com a auto-estima lá em cima — o que acaba refletindo, então, na eficácia para o cumprimento da missão (ALBUQUERQUE, 2003, p. 14).

As discussões sobre o tema avançam para as capacidades nucleares da Rússia, da China e da Índia, bem como os projetos nucleares dos demais membros dos BRICS.

A cooperação tecnológica também é um tema de forte atenção. Ela se incrementa com o acidente na base de lançamento de Misseis, Centro de Lançamento de Alcântara (MA). Cinco dias após o acidente que destruiu a base de Alcântara, foi realizada audiência pública da Comissão, prevista inicialmente para início de julho¹³. Nessa reunião de 27 de agosto de 2003, foram chamados representantes da Associação Brasileira de Direito Espacial, e representante do Projeto Orion e do Projeto Ucrâniano e o diretor-geral do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores para discutirem a situação das propostas relativas à utilização da Base de Alcântara.

Nesse sentido, a comissão se mostra atenta ao Projeto Orion, entre Rússia e Brasil, para o lançamento de satélites a partir da Base de Alcântara, apresentado em meio à discussão sobre o uso, pelos Estados Unidos, da Base de Alcântara, tema levantado por Gabriela Icasa, representante do Projeto Orion e do Projeto Ucrâniano¹⁴(ICASA, 2003, p. 6). Ainda sobre o tema do Projeto Orion, é questionada a questão de mão de obra russa que é qualificada e ociosa:

Deveríamos ter um pouco mais de flexibilidade, com todo respeito ao Projeto Orion, aos ucranianos e tal, para não tratar somente com países ou com projetos, mas também examinar que existe uma mão-de-obra relativamente ociosa nesse campo e que podemos atraí-la. Sou favorável à contratação de russos para trabalharem no Brasil, como os americanos estão contratando. Eles contratam em temporadas, colocam nos navios, fazem o lançamento e devolvem para a Rússia. Eles ficam na Rússia esperando alguém que os chame. Então, por que não? É claro que vamos ter os nossos técnicos, mas perdemos muitos agora. Então, por que não contratar esses russos como free lance, trazê-los para cá e começar o projeto imediatamente? São questões com as quais temos de ter flexibilidade. (GABEIRA, 2003, p. 25-26).

(13) A base espacial de Alcântara, no Maranhão, sofreu um grande incêndio. Em uma simulação, em 22 de agosto de 2003, o veículo lançador de satélites (VLS) explodiu. O acidente provocou a morte de 21 pessoas. As vítimas foram técnicos e engenheiros que estavam preparando o VLS V3 para o seu terceiro voo da base espacial de Alcântara.

(14) “O que o projeto Orion propõe? Utilizar a comprovada e confiável tecnologia russa em conjunto com a infra-estrutura operacional de Alcântara. [...] O Projeto Orion é uma empresa comercial privada, com participação de empresas brasileiras e russas. Mas a idéia é, em princípio, a maioria do capital votante ficar nas mãos de empresas nacionais. E é uma oportunidade atrativa de investimento [...]”, Gabriela Icasa (2003, p. 7).

Em 2004, as menções se relacionam mais com questões comerciais e agrícolas na OMC (Índia, China e África do Sul como parceiras). Registram-se visitas do ministro de Defesa, José Vieira Filho, à Rússia para “lançar as bases” de um projeto de cooperação espacial (lançamento de satélites a partir de base brasileira e venda de aviões brasileiros à Rússia) e também à Índia e à China.

A primeira citação aos “BRICS” nas audiências públicas da CREDN é feita na comissão em 2005, pelo presidente da COSCEX da FIESP, Rubens Barbosa. Destaque para o grande número de menções à China, principalmente relacionadas ao comércio (discussões sobre o reconhecimento da China como economia de mercado; o governo teria tentado barganhar o reconhecimento em troca de apoio na reforma do Conselho de Segurança). Há citações sobre missões dos BRICS; e cooperação tecnológica com a Rússia e com a China; esta, juntamente com Índia e África do Sul, aparece como parceira em questões agrícolas na OMC. A África do Sul pela primeira vez, em 2007, é citada em conjunto com Brasil, Rússia, Índia e China, pelo novo diretor executivo do Brasil no Fundo Monetário Internacional, Paulo Nogueira Júnior, em reunião da CREDN.

Em síntese, se a criação dos BRICS foi uma iniciativa do executivo brasileiro, é possível afirmar que em alguma medida os países integrantes do bloco já eram alvo de atenção por parte do Legislativo. Como mostramos acima, estes países são considerados nas suas qualidades de potências econômicas, militares, nucleares e energéticas. Os parlamentares desta Comissão tendem a manifestar uma visão focada no comércio internacional e nas potencialidades comerciais com os países membros dos BRICS.

Assim, é possível afirmar que os interesses econômicos aparecem em primeiro plano e as questões ideológicas – considerando o caso da China, por exemplo – não são levados em consideração. A China, que em 2009 se tornaria nosso principal parceiro comercial¹⁵, é o país mais destacado pelos deputados da comissão e é citada muitas vezes em discussões relativas ao comércio (por exemplo, a discussão sobre o reconhecimento do país como economia de mercado, o crescimento do mercado chinês, entre outros). A Rússia é o segundo mais citado, mas muitas vezes são citações históricas ou sobre as relações exteriores russas. Índia e África do Sul são menos citadas, mas mais ligadas às questões “periféricas” e, no caso da África do Sul, de defesa.

OS RUMOS DOS BRICS 2011-2015 E A CREDN

Passados sete anos de criação dos BRICS, a partir de 2011, é mantido o mesmo padrão de interesses dos deputados que participam da comissão. Isto é,

(15) Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/principal-parceiro-comercial-desde-2009-china-amplia-investimentos-no-brasil>>. Acesso em: 22 set. 2015.

está voltada para a China, sobretudo – apesar de não desprezarem as relações com a Rússia –, e o potencial em comércio, acordos energéticos, segurança e cooperação técnicas. No ano de 2014, porém, a comissão se volta para o tema financeiro e os BRICS dada a criação do banco do bloco.

Em diferentes reuniões públicas, a comissão indica maior atenção para o tema do banco. Em reunião realizada pela comissão para discutir a exportação de serviços de engenharia no Brasil (02/07/14) o tema da importância de um banco como dos BRICS é ressaltado pelo Diretor da Área Internacional do BNDES, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (2014) e não recebe objeções por parte dos parlamentares presentes. Em reunião ordinária de audiência pública (19/11/14) a questão do banco dos BRICS é explicitamente discutida com representantes do executivo. Nesta reunião, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Alberto Figueiredo Machado define dois campos específicos ligados aos BRICS: o primeiro seria o novo banco de desenvolvimento e o potencial para o desenvolvimento do País, dos parceiros, do BRICS e eventualmente de outros países em desenvolvimento, mediante o financiamento de projetos, especialmente de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. E o segundo campo, o Arranjo Contingente de Reservas, na visão do executivo, seria um mecanismo de apoio mútuo de liquidez. A questão do banco do BRICS foi questionada pelo deputado Mendes Thame (PV) em termos de i- condições do Brasil em participar do fundo do banco, uma vez que o Brasil não teria tradição de poupança, diferentemente da China que é um país com poupança; ii- dos critérios para alocação de recursos e iii – dos critérios para a definição da sede e presidência do banco (MENDES THAME, 2014). Tais questionamentos não são suficientes para que, nesta reunião da comissão, o tema do banco seja percebido como negativo para o país.

A questão da segurança é amplamente debatida na comissão a partir de 2014. Surgem questionamentos sobre a discrepância entre o volume de investimentos do Estado brasileiro em segurança, principalmente em relação à Rússia e à China. O ministro Celso Amorim (2014), convidado para falar em seminário realizado pela comissão sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas e sua contribuição ao desenvolvimento nacional, destaca para os parlamentares a importância do aumento de investimento nas Forças Armadas, e é questionado sobre o assunto pelos parlamentares

Note-se, por outro lado, que, apesar desses aumentos, a participação dos gastos de defesa no PIB tem permanecido no patamar de 1,5%. A média mundial, de acordo com o respeitado estudo sueco SIPRI, é de 2,6%. Quando consideramos os países do BRICS, temos uma média, excluindo o Brasil, de 2,57%. Evidentemente, se excluirmos a África do Sul, esse percentual vai ainda mais longe. Seria razoável que, num horizonte de 10 anos, pudessemos passar a um percentual de cerca de 2% do PIB. (AMORIM, 2014, p. 20).

A comparação entre Rússia e China aparece de maneira implícita nas discussões gerais da comissão nos anos aqui analisados – 2001-2004 e 2011-2015. No entanto, pela primeira vez aparece na comissão a ideia, levantada pelo Deputado Alfredo Sirkis, do PSB, de que a China seria mais importante para o Brasil do que a Rússia (SIRKIS, 2014). Essa questão é relevante, haja vista que, no processo inicial de discussão sobre as aproximações com os países que vieram a ser parte dos BRICS, a China sempre aparece como um parceiro ideal e prioritário. Em certa medida, há uma atenção especial para com a Rússia no sentido da segurança, enquanto com a China a atenção está voltada para o comércio, a economia. Pode-se afirmar que essa ideia fica clara quando se analisa a reunião da comissão que discute a anexação da Crimeia pela Rússia,

Esta Comissão aprovou uma moção — acredito que V.Exa. tenha lido — que, justamente, instava o Itamaraty a, preferencialmente por canais reservados, advertir, de forma solene e cabal, o Governo da Rússia de que, no caso, efetivamente, de uma invasão ao leste da Ucrânia, haveria uma atitude diferente daquela que foi tomada em relação à Crimeia, mas uma atitude de clara condenação e sanções concretas por parte do Brasil, porque aí, realmente, nós já entraríamos no campo do absolutamente intolerável. Eu acho que esse risco existe. Vejo um pouco desse risco também relacionado com a reunião que foi mencionada dos BRICS. Xi Jinping está vindo. Não sei se o Putin virá a essa reunião. Virá? Bom, será extremamente delicado se isso se der no contexto de uma invasão do leste da Ucrânia. Acho que o Governo brasileiro tem de considerar essa questão. Nós somos um país que tem uma população descendente de ucranianos, e muito considerável, que está muito preocupada e revoltada com essa situação. Eu acho problemática a presença do Presidente Putin, no Brasil, se acontecer esse fato que é temido (SIRKIS, 2014, p. 24).

Para evidenciar que o debate sobre os BRICS se estende para além da comissão e que o avanço da institucionalização dos BRICS não tem sido obstaculizado pelo parlamento brasileiro, podemos citar a aprovação em plenário, com caráter de urgência, de projetos relacionados ao bloco. Os deputados federais em plenário aprovaram em regime de urgência, com um mês de diferença entre a apresentação do projeto e a votação em plenário, o Projeto de Resolução 6, de 2015, do deputado André Figueiredo (PDT), que cria o “Grupo Parlamentar Brasil – demais países que compõem o BRICS” – com o objetivo de incentivar e desenvolver as relações entre os 5 (cinco) países e cooperar para o maior intercâmbio entre os seus poderes legislativos (BRASIL, 2015).

A constituição de um grupo parlamentar é uma ideia levantada já em 2011. Durante a 2ª Cúpula Parlamentar do G-20, o deputado Marco Maia (PT) teria assinado um protocolo de intenções para a criação do Fórum Consultivo Permanente dos Parlamentos dos BRICS. Naquela ocasião, a justificativa do deputado estava na articulação para acelerar a celebração de acordos temáticos e tratados internacionais, além da troca de experiências para modernização e aperfeiçoamento dos aparatos legislativos (MAIA, 2011).

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados aprova, em 2015, o acordo assinado em 2014 pelos integrantes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) denominado de “Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas (ACR)”, que permite que um dos países possa ser socorrido pelos demais em caso de crise de liquidez (incapacidade para honrar compromissos internacionais).

A ideia é que os recursos venham das reservas internacionais de cada país com o objetivo claro de proporcionar uma salvaguarda financeira para momentos de instabilidade econômica, que funcionará como complemento a outras fontes de recursos, como do Fundo Monetário Internacional (FMI). O relator, deputado Marco Maia (PT-RS), argumenta que “Mudanças súbitas na direção dos fluxos de capitais internacionais têm sido frequentes e tendem a produzir efeitos mais intensos nas economias emergentes. Isso confere importância crucial à criação de mecanismos de autodefesa” (JÚNIOR, 2015).

A votação para a criação do Banco de desenvolvimento dos BRICS – denominado de Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) – e de um fundo de 100 milhões de euros para ajuda financeira aos integrantes do bloco foi simbólica, isto é, sem registros de votos; poucos parlamentares foram à tribuna para manifestações. O texto de criação do banco, enviado pela presidente Dilma Rousseff à Câmara, tramitou e foi aprovado em um curto espaço de tempo¹⁶. Essa celeridade na votação dos parlamentares está indicando a existência de um processo de discussões e acompanhamento do Legislativo na movimentação do Executivo. O Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto sobre o Novo Banco de Desenvolvimento um ano após este acordo ter sido celebrado pela Cúpula dos BRICS de 2014. O processo para a criação do banco é longo, entretanto, sendo fruto de discussões em anteriores Cúpulas: A decisão de criar um Banco de desenvolvimento foi tomada na IV Cúpula do BRICS em Nova Déli, 2012, e subsequentemente anunciada na V Cúpula do BRICS realizada em Durban, 2013.

A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) é, portanto, uma clara iniciativa do Executivo, mas depende constitucionalmente da aprovação do Legislativo.

Na mensagem ao Legislativo, há evidente disposição do Executivo para desenvolver, por meio do banco, capacidades de infraestrutura dos países integrantes dos BRICS, constituir-se em mais um passo na cooperação entres os membros, além de representar uma “contribuição concreta do agrupamento aos desafios sistêmicos relacionados ao desenvolvimento internacional, especialmente no tocante a uma maior integração entre as economias emergentes e em desenvolvimento” (BRASIL, 2014).

(16) Ver Mensagem N. 444 da Presidência da República encaminhada ao Congresso Nacional (BRASIL, 2015). Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostraintegra?codteor=129588&filename=MSC+444/2014>. Acesso em 9 maio 2015.

Os deputados federais se manifestaram favoravelmente à criação dos BRICS ao aprovarem todos os projetos encaminhados pelo Executivo, tais como acordos na área da saúde (RAMOS, 2014), educação, cultura, esporte e conversações na área de defesa nacional (BERTONHA, 2013).

CONCLUSÃO

Como assinalado ao longo do texto, o Legislativo é levado a se manifestar frente às questões de política externa e sua atuação se mantém no padrão conhecido, isto é, reativo às demandas do Executivo, num contexto de presidencialismo de coalizão. Esse padrão não retira, no entanto, a importância que ele tem na política brasileira, mas pode evidenciar uma cultura política marcada pela permanência de determinados padrões de recrutamento desses parlamentares – nada de novo tem surgido na política brasileira que nos permita pensar em um cenário distinto.

Mostramos que, apesar de as questões econômicas serem tratadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, outros temas surgem como importantes e são levados em consideração no debate parlamentar.

Da mesma forma, mostramos que há cooperação dos parlamentares com o Executivo no tema das relações externas, como, por exemplo, no processo de formação dos BRICS. Essa cooperação no campo da política externa pode significar que, no presidencialismo de coalizão, temos menos conflitos ou instabilidade política, mas, por outro lado, podemos questionar em que medida os interesses divergentes estão sendo postos em relevo ou há consenso sobre esses temas eludindo, no limite, o que Marx chamaria de visão negativa da política.

A institucionalização dos BRICS vem sendo, portanto, uma atuação do Executivo com um certo envolvimento dos deputados federais que, quando se pronunciam, falam em posicionar o Brasil no mundo globalizado, mas sobretudo incrementar as relações econômicas entre os países. Poder-se-ia propor que, até o momento, a visão dos deputados tem sido otimista em relação às possibilidades de crescimentos nas relações comerciais do Brasil com os demais países.

Considerando que a população brasileira, em geral, tem pouco interesse sobre as questões internacionais ou mesmo sobre as relações externas do país, é razoável pensar que os parlamentares se envolvam pouco no tema, dado que buscam como fim a sua reeleição.

No entanto, é possível que esse padrão reativo se modifique um pouco, haja vista as possibilidades futuras do bloco de desempenhar algum papel de destaque

mundial. Diferentemente do Mercosul, cujo escopo não parece ir além dos acordos econômicos, os BRICS podem avançar para áreas políticas independentemente da ação do Brasil. Contudo, os chamados “líderes” dos BRICS e da OCX, China e Rússia, estão em campanha contra a hegemonia do dólar como moeda de reserva após a crise financeira de 2008. Esse é um dos objetivos mais importantes dos BRICS, tentando cooptar Índia e Brasil (VISENTINI, 2013).

Cabe salientar que, mesmo que a constituição dos BRICS tenha sido oficializada em 2006, podemos afirmar que já havia uma presença marcante de discussões sobre a relevância do Brasil em estabelecer relações mais constantes com os países-membros desse bloco. Para cada país, notamos que os parlamentares apresentam interesses diversos e que continuam sendo diversos mesmo com a formalização dos BRICS. Assim, a indissociabilidade de instituições e cultura política se reafirma: as instituições se fortalecem em ambiente de apoio político favorável e a cultura política se materializa nas atividades das instituições.

REFERÊNCIAS

208

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.

ALBUQUERQUE, F. Notas taquigráficas: NT 0841/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

ALENCAR, José. Notas taquigráficas: NT 1810/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

ALMOND, Gabriel. A.; VERBA, Sidney. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five countries. Newbury Park: Sage, 1989.

AMORIM, Celso. **Notas taquigráficas**: NT 1455/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

_____. Notas taquigráficas: NT 0482/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

_____. **Teerã, Ramalá e Doha**. Memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

BARBOSA, Eduardo. **Partido da social democracia brasileira** – PSDB – notícias. A pedido de Barbosa, Relações Exteriores debaterá ampliação do direito de voto a brasileiros no exterior. 6 maio 2015. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/a-pedido-de-barbosa-relacoes-exteriores-debatera-ampliacao-do-direito-de-voto-a-brasileiros-no-externo>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BARDIN, Laurence. **L'analyse de contenu**. Paris: PUF, 1977.

BAQUERO, C.M.J; CASTRO, H.C.O; RANINCHESKI, S. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. In **Rev. Política & Sociedade**. Dossiê Brasil: Eleições 2014, n. 32, jan.-abril 2016.

BERTONHA, João Fábio. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Rev. bras. polít. int.**, vol. 56, n. 2, p.112-130, dez. 2013.

BOITO JR., Armando e BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2013, vol.21, n.47 [citado 2016-06-22], pp.31-38.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem ao Congresso** – MSC 444/2014. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014. Brasília (DF), 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=865936>>. Acesso em: 9 maio 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de resolução** – PRC 6/2015. Institui o Grupo Parlamentar Brasil - demais países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e dá outras providências. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946224>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Itamaraty**. Mecanismos de inter-regionais: BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Brasília, s/d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRIGAGÃO, Clóvis; SEABRA, Rafael. Panorama estratégico da política externa brasileira: Os caminhos da inserção internacional. **Relações Internacionais**, 01 December 2009(24).

BROWN, Archie (Ed.). **Political culture and communist studies**. London: McMillan, 1984.

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

CASTRO, H. C. O. A political and cultural cross-national comparative research as a tool to develop a framework to improve social policymaking. **Série CEPPAC**, v. 011, p. 1-9, 2007.

CASTRO, H.C.O. **Cultura Política Comparada**: democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile. Brasília: Verbena, 2014.

CERVO, Amado. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores** (1826-1889). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (Coleção Temas Brasileiros).

COMISSÃO de Relações Exteriores aprova ajuda financeira entre países do Brics. **Câmara dos Deputados**, 8 maio 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/487555-COMISSAO-DE-RELACOES-EXTERIORES-APROVA-AJUDA-FINANCEIRA-ENTRE-PAISES-DO-BRICS.html>. Acesso em: 3 set. 2015.

COSTA, Hélio. Notas taquigráficas: NT 001162/01. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. **Radiografia do Novo Congresso**. Legislatura 2003-2007. 2 ed. Brasília, , ano II, 2002. (Série Estudos Políticos). Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=viewcategory&catid=41>. Acesso em: 3 de set. 2015.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Legislatura 2007-2011. 4 ed. Brasília, , ano IV, 2006. (Série Estudos Políticos).

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Legislatura 2011-2015. 5 ed. Brasília, ano V, 2010. (Série Estudos Políticos).

DIAS, Reinaldo. **Relações internacionais**: introdução ao estudo da sociedade internacional global. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress. In: Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, vol. 3, 2008.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A adesão da Venezuela ao Mercosul e a suspensão do Paraguai: considerações sobre um “pragmatismo” político burlesco. **Pontes**: Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Genebra (Suíça), v. 8, n. 5, p. 4-6, 21 ago. 2012.

ELKINS, David J.; SIMEON, Richard E. B. A cause in search of its effect, or what does political culture explain? **Comparative politics**, n. 11, 1979. p. 127-45.

FARIAS, Lindberg. Notas taquigráficas: NT 1.923/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003a.

_____. Notas taquigráficas: NT 1.205/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003b.

FIGUEIRA, A. C. R. O uso extensivo de “Acordos Executivos” pela diplomacia brasileira e os impactos para a representatividade democrática. **Boletim Mundorama**, 11 abr. 2011.

FIOTT, Daniel. On the Value of Parliamentary Diplomacy. **Madariaga Paper**, vol. 4, n. 7, Apr., 2011.

FONSECA JR, Gelson. Política externa brasileira: padrões e discontinuidades no período republicano. **Relações internacionais**. March, 2011(29).

FONSECA, Carmem. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade? **Relações internacionais**. March, 2011(29).

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

FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA. **Deputados da Frente**. 31 out. 2014. Disponível em: <<http://www.fpebrasil.com.br/portal/index.php/os-deputados>>. Acesso em: 29 set. 2015.

GABEIRA, Fernando. Notas taquigráficas: NT 1254/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

GRANSOW, Volker. Political culture and communist studies (book review). **Contemporary sociology**, v. 17, n. 5, p. 632-3, 1988.

GROHMANN, L. G. M. A crise política atual: FHC, Presidencialismo e Alianças ; As mudanças partidárias ; O véu da ignorância nos mandatos públicos. In: Reginaldo Teixeira Perez. (Org.). **Olhares: Pluralismo e Ciências Sociais**. Santa Maria, UFSM, CCSH, Depto. de Sociologia e Política, , v. 210, p. 1-121, 2003.

ICASA, Gabriela. Notas taquigráficas: NT 1254/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

IMBASSAHY, Antônio. PSDB presidirá comissões de Ciência e Tecnologia e de Relações Exteriores em 2014. **Notícias**. PSDB, 19 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/psdb-presidira-comissoes-de-ciencia-e-tecnologia-e-de-relacoes-exteriores-em-2014-2/>>. Acesso em: 20 maio 2015.

JÁCOME, Antônio. Notas taquigráficas: NT 0313/15. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2015.

JOSÉ, Emiliano. Discursos e notas taquigráficas. **Congresso Nacional, Brasília**, DF, 2012. Online. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sita-qweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=207.2.54.O&nuQuarto=131&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=18:20&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=01/08/2012&txApelido=EMILIANO%20JOS%C3%89&txE-tapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 29 de julho de 2015.

JÚNIOR, Janary. Comissão de Relações Exteriores aprova ajuda financeira entre países do Brics. **Câmara Notícias**, 8 maio 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/487555-COMISSAO-DE-RELACOES-EXTERIORES-APROVA-AJUDA-FINANCEIRA-ENTRE-PAISES-DO-BRICS.html>>. Acesso em: 29 de julho de 2015.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006.

MAIA, Marco. Debate parceria legislativa em encontro do G-20. **Jornal da Câmara**, ano 13, n. 2616, p. 2, 19 maio 2011.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, jul./set. 2004.

MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Obras Escolhidas. Vol. 1, São Paulo: Ediotra Alfa-Ômega, S/D.

MOISÉS, José Alvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Alvaro. (org). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

NETO, Herrmann. Notas taquigráficas: NT 125/2003. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CRED). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

NOGUEIRA, Eduardo. Notas taquigráficas: NT 1328/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

PURVIS, H.; BAKER, S. **Legislating foreign policy**. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. vol. 42. n. 3. Summer 1988. pp. 427-490.

RANINCHESKI, Sonia. **Elites e trabalho no Brasil e no Uruguai**: as origens do debate atual. Brasília: Editora da UnB; Finatec, 2013. (vol. 1).

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RAMOS, Leonardo. Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? uma análise do BRICS no G20. **Rev. Sociol. Polit.**, , vol. 22, n. 50, p.49-65, jun. 2014.

SILVA, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e. Notas taquigráficas: NT 0906/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Notas taquigráficas: NT 582/2002. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CRED). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2002.

SIRKIS, Alfredo. Notas taquigráficas: NT 0512/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CRED). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. São Paulo: Lua Nova, São Paulo, 2001.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier/CEBRI, 2009.

THAME, Antonio Carlos Mendes. Discursos e notas taquigráficas. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2012. Online. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=183.2.54.O&nuQuarto=37&nuOraador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:54&sgFaseSessao=CP%20%20%20%20%20%20%20&Data=02/07/2012&txApelido=ANTONIO%20CARLOS%20MENDES%20THAME&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 29 de julho de 2015

VALENTE, Ivan. Discursos e notas taquigráficas. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2012. Online. Disponível em: <[VISENTINI, Paulo F. \(Org\). **BRICS**: as potências emergentes. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.](http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=186.2.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=8&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=20:16&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20&Data=03/07/2012&txApelido=IVAN%20VALENTE,%20PSOL-SP&txFaseSessao=Breves%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20%20%20%20%20%20%20&txTipoSessao=Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&dtHoraQuarto=20:16&txEtapa=>. Acesso em: 29 de julho de 2015</p></div><div data-bbox=)

WEBER, M. **Economia y sociedad**. Esbozo de sociología comprensiva. Madrid:Fondo de Cultura Económica, 2002.