7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

RUMO À MULTIPOLARIDADE? TENSÕES, ALIANÇAS E O LUGAR DO BRASIL NA ORDEM GLOBAL

UFRGS, 12 A 14 DE DEZEMBRO DE 2024

Análise de Política Externa

POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA? O ENGAJAMENTO DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL NA POLÍTICA EXTERIOR DO TERCEIRO GOVERNO LULA (2023-)

João Gabriel Danon Tavares

Doutorando em Ciência Política (Bolsista CAPES)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ)

RESUMO EXPANDIDO: As pesquisas acerca da atuação do Poder Legislativo Federal na Política Exterior Brasileira (PEB) tiveram início na década de 1990, no que Soares de Lima (2018) definiu como a terceira geração brasileira de Análise de Política Externa (APE). Uma ampla parcela da literatura escrita sobre o assunto aponta que o Legislativo apresenta uma atuação secundária no tema (NEVES, 2003, 2006) e, em geral, apoia a política desenvolvida pelo Poder Executivo sem impor maiores obstáculos (FORJAZ, 2011; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Cabe ao Legislativo brasileiro exercer o monitoramento das ações executadas pela Presidência da República (CINTRA et al., 2015), ao passo que é nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CREDN e CRE, respectivamente) que tal monitoramento ocorre. De acordo com McCubbins e Schwartz (1984), o Congresso exerce duas formas de supervisão das ações externas: a "patrulha policial" (uma fiscalização mais corriqueira e burocrática) e o "alarme de incêndio" (apenas acionado em caso de problemas mais graves).

Tem-se, assim, a percepção de que haveria uma atuação de viés mais objetivo do Poder Legislativo no que diz respeito à política exterior, de modo que a partidarização da temática pelo Congresso é tema que merece ser melhor aprofundado pela literatura de APE. Importa perceber que a maior polarização da política nacional nos últimos anos tem demonstrado a existência de clivagens importantes nesse suposto padrão de comportamento do Legislativo no tema de política exterior. Essas clivagens podem melhor ser verificadas ao se observar as ações cotidianas do Congresso Nacional e de suas comissões. Desse modo, o presente trabalho tem o objetivo principal de, a partir da análise da atuação da CREDN e da CRE, verificar se houve uma politização e/ou partidarização das temáticas de PEB debatidas pelo Poder Legislativo Federal durante os primeiros 18 meses do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-). Como objetivos específicos, verifica-se a intenção de identificar as principais ações da CRE e CREDN no período sob análise (i); checar quais foram as principais ações da política exterior do governo Lula 3 até junho de 2024 (ii); e, por último, compreender se houve a formação de uma coalizão a partir do Poder Executivo e se isso teria influenciado os resultados finais das votações das comissões (iii). Questiona-se: afinal, houve uma politização da PEB dentro do Poder Legislativo Federal entre janeiro de 2023 e junho de 2024?

O trabalho se utiliza de uma metodologia mista, onde a pesquisa é feita a partir de um método qualitativo e quantitativo (PARANHOS et al., 2016). Para entender as ações de PEB durante esses primeiros 18 meses do governo Lula 3, assim como para compreender a interação entre o Poder Executivo e Legislativo no que diz respeito à formação de uma coalizão presidencial, a pesquisa operou uma análise qualitativa advinda da leitura de artigos acadêmicos, boletins e notícias, dentre outros materiais bibliográficos relativos ao tema (ALMEIDA, 2023; CARVALHO, 2023; LUZ, 2023; SCHAEFER, 2023). Uma outra parte da abordagem qualitativa utiliza-se da metodologia de análise documental (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; LIMA JUNIOR et al., 2021) no intuito de verificar as ações governamentais a partir de fontes primárias produzidos no período (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023; SENADO FEDERAL, 2023a). Por último, a abordagem quantitativa se deu a partir da estruturação de conjunto de dados extraídos das atas de reuniões da CRE e CREDN ao longo desses 18 meses. Esses dados foram estruturados em uma planilha, a qual, através de técnicas do KDD - *Knowledge Discovery in Data-Bases* (FRAWLEY; PIATESTKY-SHAPIRO; MATHEUS, 1992), possibilitaram a realização de estatísticas descritivas acerca da interação entre os dois poderes na temática sob análise. Como resultados parciais, verificou-se que houve a partidarização de determinados temas da pauta da política internacional e da PEB, como a guerra israelo-palestina (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023; SENADO FEDERAL, 2023a), porém isso não gerou obstrução no funcionamento das comissões, nem tampouco modificou a alta taxa de aprovação das pautas encaminhadas pelo Poder Executivo através das Mensagens Presidenciais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Exterior Brasileira; Poder Legislativo; Comissões Legislativas; governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-)

INTRODUÇÃO

Com quase dois anos de governo Luiz Inácio Lula da Silva, verifica-se uma grande mudança em termos de ações da política exterior, se comparada ao governo anterior, de Jair Bolsonaro. Em que pese algumas permanências, o atual presidente promoveu mudanças, aproximando-se, em grande modo, de ações realizadas ao longo dos seus dois primeiros mandatos como presidente, entre 2003 e 2010. A despeito disso, o Poder Legislativo, fundamental para a plena realização das políticas almejadas pelo Poder Executivo Federal como um todo, caracteriza-se, atualmente, por um grande contingente de parlamentares da direita e da centro-direita (DIAS, 2023; SANTOS; LUZ, 2023), exigindo da Presidência da República maior capacidade de negociação com os parlamentares. Para tanto, o presente trabalho verifica sob quais condições se deu essa interação, especificamente na temática de política exterior, olhando, sobretudo, para as ações das comissões de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado (CRE).

O artigo se divide em três seções principais. Na primeira delas, passa-se por alguns dos principais trabalhos escritos até o momento acerca da interação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo no que concerne à Política Exterior Brasileira (PEB). A subdisciplina de Relações Internacionais intitulada Análise de Política Externa (APE) é fundamental para lidar com essa questão, visto que ela visa observar como fatores domésticos influenciam a política exterior dos países em geral. No que concerne à segunda seção, olha-se, sobretudo, para as principais ações executadas pela PEB ao longo dos 18 primeiros meses do governo Lula 3. Afinal, quais as principais características da política exterior realizada entre janeiro de 2023 a junho de 2024, no Brasil? Por último, o trabalho lança luz sobre a interação entre Executivo e Legislativo ao longo do período em tela, sobretudo no que se refere à política exterior. Para tanto, foi fundamental observar a atuação da CREDN e da CRE, inclusive a partir não somente de abordagem qualitativa, como quantitativa. Ao fim, considerações finais retomam os principais resultados encontrados.

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O PODER LEGISLATIVO

Os estudos sobre Poder Legislativo são um dos principais temas tratados na Ciência Política, senão o mais (LIMONGI, 1994). Por sua vez, a análise da relação desse ente federado com a política exterior é uma das percepções possíveis efetuadas pela APE, que mira seu olhar para variáveis independentes da política doméstica, em busca de

compreender o processo decisório das ações externas do país. Esse tipo de análise existe na ciência política estadunidense desde meados da década de 1970, porém ressurgiu com maior vigor naquele país com o fim da Guerra Fria (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Por sua vez, os trabalhos sobre a influência do Legislativo na PEB são parte da terceira geração de APE brasileira (SOARES DE LIMA, 2018). Se nos EUA, o fim do conflito bipolar abriu espaço para uma maior divergência interna em termos de ação exterior (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009), no Brasil a redemocratização fez com que acadêmicos olhassem para a influência de outras instituições domésticas além do Poder Executivo e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na PEB (SOARES DE LIMA, 2018).

A literatura escrita até o momento sobre a atuação do Poder Legislativo na política exterior dos países em geral tem divergido em um ponto fundamental: a capacidade ou não de influência dos parlamentares na temática. Nesse sentido, a maior parte dos trabalhos tem defendido que o Legislativo é ator secundário no tema, abdicando e delegando as ações externas para a Presidência da República, que é o ator por excelência na matéria (MILNER, 1997). O artigo 84 da Constituição Federal Brasileira de 1988[1] (CF/88), o qual define as competências privativas do Presidente da República, é claro ao apontar que ações típicas da diplomacia – como manter relações com estados estrangeiros e celebrar atos internacionais - são cabíveis apenas ao Poder Executivo Federal (BRASIL, 1988). O ente federado União representa todo o conjunto do país, de modo que ações externas, de modo similar a questões relativas às fronteiras e cidadania brasileira, são de responsabilidade do Presidente da República, que é o chefe da União. Por sua vez, o artigo 49 aponta como competência exclusiva do Congresso o exercício da fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo (inciso X), dentre outras funções na política exterior como a aprovação de tratados (inciso I) e a autorização dada ao Presidente de celebrar paz ou declarar guerra (inciso II). Verifica-se, portanto, que há, de fato, papeis definidos ao Legislativo na PEB (assim como em outras políticas públicas), de modo que o outro conjunto da literatura, minoritário, aponta para a capacidade de influência de fato desse poder na política exterior[2].

Nos Estados Unidos, algumas situações marcantes onde parlamentares foram capazes de modificar ações de política exterior foram a não entrada do país na Liga das Nações e na Organização Internacional do Comércio (OIC), além da retirada de tropas na Guerra do Vietnã. Se, no primeiro caso, o país permaneceu ausente de, possivelmente, a

[1] Fala-se aqui, especificamente, dos incisos VII, VIII, XIX, XX e XXII.

[2] Alguns dos trabalhos consultados a sugerir maior capacidade de influência do Poder Legislativo na PEB foram: Schmitt (2011); Anastasia, Mendonça e Almeida (2012); Spohr (2020).

principal organização internacional do entreguerras, a despeito do ex-presidente Woodrow Wilson ter sido seu principal mentor, no segundo caso, aquela instituição sequer chegou a funcionar, fazendo com que o regime comercial internacional ao longo da segunda metade do século XX fosse regulado por um acordo, o *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT). Em relação às intervenções estadunidenses no Vietnã e Camboja, através da redução de financiamento às ações militares, o Congresso auxiliou à finalização da intervenção militar no sudeste asiático (MARTIN, 2000; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009).

No caso brasileiro, a atuação secundária do Legislativo na PEB tem sido a regra desde a independência do país, com mudanças pontuais, mas não estruturais, ao longo desses pouco mais de 200 anos. Desse modo, o relativo isolamento do setor responsável pelas relações exteriores a nível federal foi aprofundado no período republicano, a despeito de maior fiscalização ao longo do parlamentarismo às avessas do Império (ALMEIDA, 1987). O Regime Militar reduziria ainda mais o monitoramento via Legislativo, tendo em vista a centralização de poder decisório no Executivo ao longo desse período. Diante dos resquícios da ditadura nas instituições políticas, os constituintes de 1988 teriam buscado dar maior poder fiscalizatório ao Legislativo em diversas temáticas que envolviam o Executivo, como na PEB (ALMEIDA, 1987; FERREIRA, 2010; CINTRA *et al.*, 2015), reduzindo a discricionariedade da Presidência da República, que atingira níveis extremos durante o regime. A despeito disso, o Poder Executivo manteve alguns poderes, um resquício da ditadura na estrutura político-institucional atual do país, o qual pode ser observado nos seguintes poderes de agenda: proposição de medidas provisórias e iniciativa de legislação orçamentária (SANTOS, 2003).

Outro ponto de divergência entre os autores diz respeito à possibilidade de atuação *ex post* ou/e *ex ante* do Legislativo. De um modo geral, os trabalhos divergem a respeito da influência dos parlamentares que seja anterior à tomada e à realização das decisões pelo Poder Executivo – o nível *ex ante*. Por outro lado, a atuação posterior à decisão – o nível *ex post* – é algo relativamente consensual, visto que o monitoramento das ações executadas pelo Executivo é regra comum que vigora em muitos países. Essa divergência de pontos de vista sobre o mesmo processo pode se dar em paralelo à percepção de maior ou menor influência dos parlamentares no processo decisório da política exterior. O trabalho de Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) é claro nesse ponto, visto que demonstra haver importantes instrumentos de intervenção parlamentar a nível *ex ante* na PEB. Ao mesmo tempo em que não negam haver enorme taxa de aprovação das mensagens presidenciais encaminhadas ao Congresso, apontam para a importância de olhar para os atores

institucionais que fazem a ponte entre o MRE e as casas legislativas, assim como para os diversos meios possíveis de atuação por parte dos parlamentares a nível *ex ante*, como as proposições de requerimento, convocação de autoridades, solicitações de informação, proposição de legislação na área, entre outros (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Por fim, verifica-se a importância de se olhar para a temática em tela considerando outros três pontos fundamentais na relação do Legislativo com a Presidência da República e que são capazes de influir nas decisões de PEB: o multipartidarismo, o presidencialismo de coalizão e o sistema de comissões parlamentares. O multipartidarismo brasileiro dificulta que qualquer partido tenha, sozinho, mais de 50% das cadeiras de qualquer uma das casas legislativas federais, de modo que, para se buscar aprovação das pautas, os partidos têm de negociar entre si, a despeito de suas crenças e preferências. Essa lógica está correlacionada ao segundo conceito, visto que, para obter aprovação, o Presidente da República necessitará negociar com diversos partidos, utilizando, para tanto, recursos como a patronagem (concessão de recursos e cargos aos partidos da coalizão) e o uso do poder de agenda. Há uma interação intrínseca a esses dois poderes, de modo que "O programa de governo efetivamente executado resulta de uma série de barganhas políticas [...]." (SANTOS, 2003: p. 209). Assim, no que diz respeito à PEB, a observação da atuação das comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara e do Senado (CREDN e CRE, respectivamente) permite verificar como o monitoramento das casas legislativas frente à política exterior realmente se dá.

AS AÇÕES DA POLÍTICA EXTERIOR DO TERCEIRO GOVERNO LULA DA SILVA

Antes das eleições presidenciais de 2022, vencidas por Lula com uma margem de 2 milhões de votos, a Coligação Brasil Esperança – formada por PT, PSB, PcdoB, PV, PSOL, Rede, Solidariedade, Avante e Agir – anunciara, em seu programa, a busca pelo fim do isolamento internacional em que Bolsonaro havia deixado o país (SOARES DE LIMA, 2023). Nesse sentido, mesmo antes de tomar posse, Lula fora convidado para a COP-27, realizada no Egito[3], denotando o apreço que a comunidade internacional sentia pelo fim do governo negacionista de Bolsonaro, que desrespeitara diversas normas ambientais e fizera pouco caso dos regimes internacionais, rompendo com tradição da PEB (ALMEIDA, 2019). Ainda

[3] O evento em questão se tratou da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas de Mudanças Climáticas, que ocorre anualmente.

no governo Bolsonaro, a transição da chancelaria Ernesto Araújo para Carlos França denotara uma busca por modificação da postura ambiental do país, numa tentativa de reaver a credibilidade na temática que fora perdida durante seu governo (FRANÇA, 2021). No Egito, o futuro mandatário anunciou que o combate às mudanças climáticas seria prioridade em seu governo (G1, 2022).

De fato, nesses 18 meses, a preocupação com a Amazônia tem se mostrado uma das bandeiras principais da atual administração. Isso é perceptível na candidatura da cidade brasileira de Belém do Pará como sede para a COP-30 de Mudanças Climáticas (algo anunciado ainda em 2022, na COP-27), e em episódios como a candidatura de Thelma Krug à presidência do IPCC, a reativação do Fundo Amazônia e a realização da Cúpula da Amazônia, em Belém, em agosto de 2023 (MRE, 2023d). A *Declaração de Belém*, resultado da cúpula realizada na cidade homônima, além de ter estabelecido uma agenda regional em favor da proteção amazônica, apontou para as necessidades de inclusão social, valorização dos povos indígenas e comunidades tradicionais, além do fomento à inovação e à economia local como estratégias de desenvolvimento sustentável na região amazônica (MRE, 2023d).

O olhar para o sistema regional se fez sentir mediante o retorno à Unasul e à Celac (CARVALHO, 2023), e na realização de Reunião de Presidentes de Países da América do Sul, em Brasília, em maio de 2023, a qual culminou na adoção do *Consenso de Brasília*, documento que estabeleceu um novo panorama para a coordenação e cooperação entre os países da região (MRE, 2023b). A declaração conta com um total de 9 pontos, onde se abordam aspectos como a necessidade da integração regional para enfrentar desafios, como a conectividade digital, o combate ao crime organizado, a cooperação transfronteiriça e o desenvolvimento social, dentre outros (MRE, 2023c). Para tanto, ficou estabelecida uma coordenação em diversos níveis e setores entre os países da região, ensejando um arranjo cooperativo não institucionalizado, que vem sendo implementado desde então. O grupo de contato entre os ministros das relações exteriores, estabelecido na ocasião, foi responsável por avaliar e apresentar novas propostas à integração regional, como o *Mapa do Caminho para a Integração*, anunciado após quatro meses (VILELA, 2023). A divulgação do *Mapa do Caminho* se deu em outubro de 2023, aprofundando os mecanismos de coordenação e cooperação, estabelecendo, por exemplo, reuniões anuais a nível de chefes de Estado, bianuais a nível dos chanceleres, além de encontros frequentes entre coordenadores nacionais e a designação de pontos focais temáticos (MRE, 2023e).

Com o objetivo de distanciar as ações de seu governo da administração anterior, Lula, em seu discurso na abertura da 78ª Assembleia das Nações Unidas (AGNU), em

setembro de 2023, deu enfoque a temáticas como a crise climática, a necessidade do combate à desigualdade e à fome e o retorno do país ao multilateralismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023). O discurso do presidente ecoou aspectos apontados por Mauro Vieira quando da posse ao cargo de chanceler, logo ao início do novo governo (MRE, 2023a). Em geral, há muito que se pode observar acerca de quais seriam as diretrizes gerais da PEB ao longo do atual mandato de Lula ao se analisar o discurso de Vieira. A fala em questão apontou ideias centrais para se entender as ações externas do governo atual, anunciando duas percepções fundamentais para compreender as diretrizes de política exterior do governo Lula 3: o distinto contexto mundial e a visão crítica à política exterior implementada pela administração anterior (MRE, 2023a).

Percebe-se na política exterior atual, uma busca por maior protagonismo no cenário multilateral, verificável a partir dos posicionamentos acerca do regime ambiental, da busca pela reforma das instituições políticas e financeiras internacionais, assim como pela defesa da democracia e pelo retorno do país ao ambiente regional. Por mais que o atual governo trace pontos de similaridade com as gestões anteriores de Lula, é reconhecido que o cenário internacional do período corrente é mais desafiador, não caracterizado, por exemplo, pelo *boom* das *commodities* nem pela liderança internacional adquirida na década inicial do atual século (MRE, 2023a; CARVALHO, 2023).

O LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERIOR DOS PRIMEIROS 18 MESES DO GOVERNO LULA 3

Essa parte do trabalho cuida, especificamente, da abordagem concernente à atuação das comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE) entre o início do governo Lula 3, em janeiro de 2023, e a metade do segundo ano do mandato, em junho de 2024. A abordagem qualitativa e quantitativa enunciada – o método misto (PARANHOS *et al.*, 2016) - é utilizada nessa seção no intuito de prover informações que possibilitem a verificação de uma atuação de base política e/ou partidária por parte dos parlamentares nas ações de PEB. Ela foi complementada pela metodologia de análise documental (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; LIMA JUNIOR *et al.*, 2021), aplicada, nessa seção, nos relatórios de gestão de 2023 da CREDN e CRE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023; SENADO FEDERAL, 2023a).

As atas das reuniões da CREDN e CRE ao longo da 57ª Legislatura foram consultadas, de modo a permitir a montagem de uma base de dados. Informações concernentes aos resultados das votações, temas debatidos e a filiação partidária do propositor e do relator compõem pontos relevantes dessa base. Dela foram estruturadas novas informações a partir de análises de estatística descritiva. Frawley, Piatetsky-Shapiro e Matheus (1992) definem esse método a partir da sigla KDD, que significa *Knowledge Discovery in Data-Bases*. Na prática, no KDD podem ser utilizadas diversas técnicas para que se descubra novas informações a partir de uma base de dados já estruturada.

O Novo Institucionalismo aponta três perspectivas principais direcionadas pelos acadêmicos às variáveis independentes relativas à atuação do Poder Legislativo. Estas são: a versão distributivista, informacional e partidária (LIMONGI, 1994). A primeira versão, a mais comum e predominante, afirma que os parlamentares são guiados pelo objetivo da reeleição. Na vertente informacional, os políticos do Legislativo são movidos pelas informações que recebem, ao passo que na versão partidária, utilizada nesse trabalho, é considerado que os parlamentares atuam de um modo ou de outro a depender do partido ao qual pertencem (LIMONGI, 1994). Ainda minoritária, a vertente partidária tem-se tornado cada vez mais debatida, tendo em vista a maior coesão intrapartidária após a CF/88 no Brasil (SANTOS, 2003). Se antes de 1988, os parlamentares brasileiros atuavam com menor fidelidade às posições de seus partidos, a dinâmica institucionalizada na atual Constituição deu ao líder partidário um papel fundamental. De fato, faz pouco sentido, além do mero intuito de destacar a própria posição, a atuação individual de um parlamentar, haja visto que o peso de um só é incapaz de influir no resultado da votação, de modo que apenas a atuação em conjunto dá poder de barganha aos deputados e senadores (SANTOS, 2003).

O presidencialismo de coalizão é outro elemento marcante da dinâmica de poder entre o Executivo e o Legislativo federal brasileiro. Após a redemocratização, não houve presidentes capazes de contar com uma maioria de seu partido nas casas legislativas, no entanto isso não impediu que formassem uma maioria a partir das coalizões (SANTOS; LUZ, 2023). Porém, de um modo geral, a necessidade de formar coalizões para obter maioria faz com que a agenda presidencial tenha de ser modificada, de modo a acomodar-se às preferências da maioria nas casas legislativas.

> Apesar do aparente equilíbrio na distribuição das pastas ministeriais, fica claro que, do ponto de vista político, Lula terá que, tal qual em seus dois primeiros mandatos, negociar o conteúdo da política considerando os pontos de vista não só da esquerda, mas também de partidos que estão situados mais à centro-direita do espectro ideológico. (LUZ, 2023)

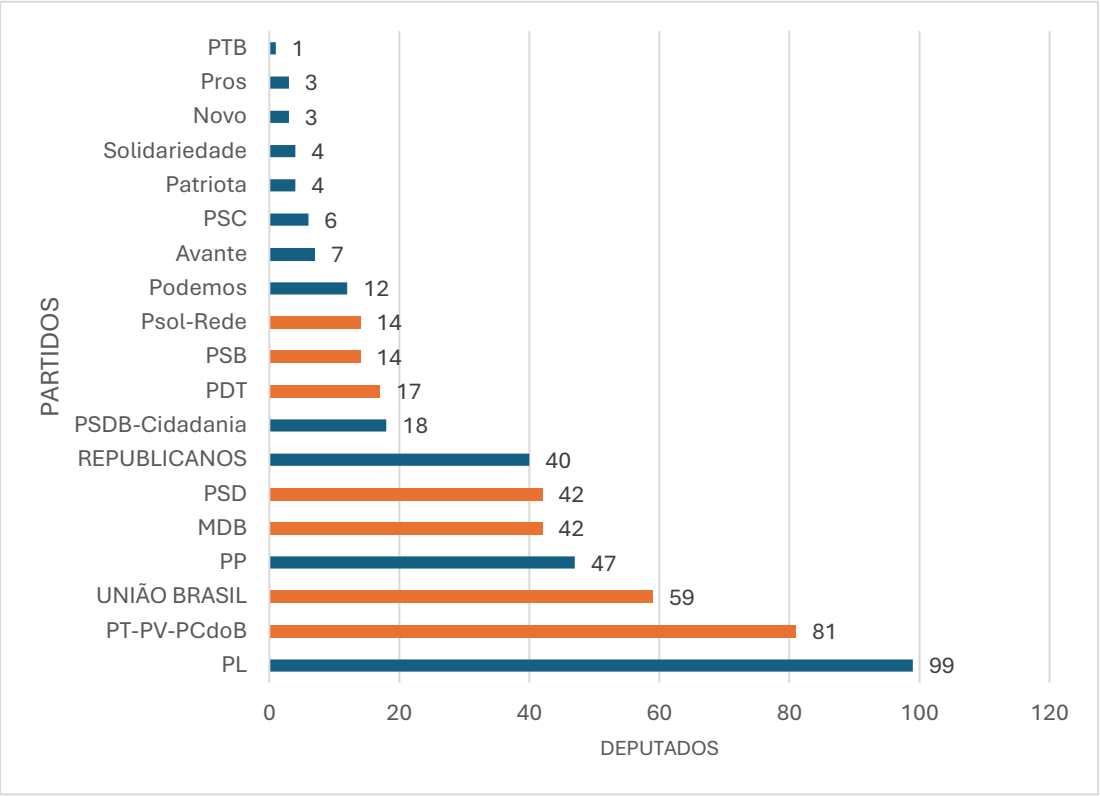
Nesse sentido, o governo Lula 3 foi, até o momento, capaz de construir uma coalizão com os seguintes partidos: PT, MDB, PSB, União Brasil, PSD, PSOL, Rede e PcdoB (LUZ, 2023; SANTOS; LUZ, 2023). Ademais, a coligação Brasil Esperança, que elegeu Lula como presidente, em 2022, contava com, além do PT, PSB, PcdoB, PSOL e Rede, também com os partidos PV, Solidariedade, Avante e Agir (SOARES DE LIMA, 2023). É preciso, contudo, levar em consideração que a formação de uma base de apoio não significa algo definitivo, ou seja, não há garantia de apoio às pautas do governo (SANTOS, 2024). A concessão de ministérios a partidos como União Brasil, MDB e PSD (total de 3 ministérios para cada um deles) foram relevantes na busca por apoio, visto que, na Câmara, tais partidos somam um total de 143 cadeiras, o que contabiliza cerca de 28% do total de votos possíveis. Já no Senado, os três totalizam 32 vagas (39%). De fato, tais dados demonstram que a coalizão pode garantir uma importante base de apoio às pautas do Poder Executivo, porém, pautas de costumes, por exemplo, enfrentam maior barreira num congresso majoritariamente de direita ou centro-direita (DIAS, 2023). Nessa situação, o governo busca trabalhar pontualmente com as legendas partidárias para garantir apoio (SANTOS, 2024), mas, por outro lado, cede em torno das pautas em geral, de modo que "[...] os mecanismos e a clareza quanto aos ganhos e às perdas envolvidas nas negociações impostas permanecem como um campo aberto na análise política." (SANTOS; LUZ, 2023: p. 50).

Ao considerarmos os partidos da base governista como aqueles que compuseram a coligação das eleições presidenciais de Lula em 2022, assim como aqueles que receberam cargos ministeriais, verificou-se que o mandatário do Poder Executivo conta com uma maioria de 55% na Câmara dos Deputados (*ver gráficos 1 e 2*) e de 59% no Senado Federal (*ver gráficos 3 e 4*). Como mencionado anteriormente, esse apoio não é exato, de modo que outras negociações se fazem necessárias, a despeito do dispêndio, pela presidência da República, dos recursos da patronagem. Ao conceder cargos ministeriais ao PSD, União Brasil e MDB, Lula buscou a construção de uma coalizão de apoio, porém o aumento da força das pautas de costumes, assim como o Legislativo majoritariamente de direita e conservador (DIAS, 2024; SANTOS, 2024) dificultam a aprovação das pautas desejadas pelo Governo Federal.

No âmbito das comissões, verificou-se que na CREDN, na Câmara dos Deputados, a presidência dessa comissão, tanto em 2023 como em 2024, ficou sob direção do PSDB, partido que se encontra na oposição ao governo Lula 3 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Além do mais, como as vagas das comissões, a despeito do Princípio da Proporcionalidade Partidária (CINTRA *et al.*, 2015), são objeto de negociação entre os partidos, a composição da CREDN deixou a base governista minoritária, no período

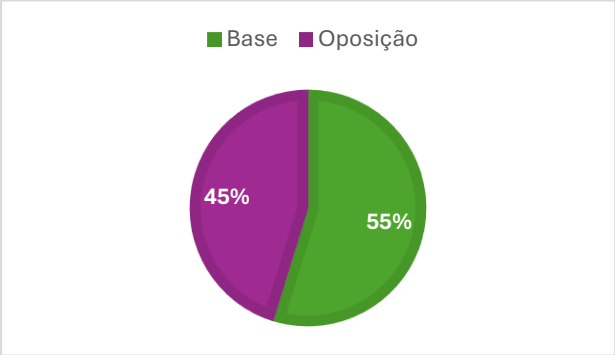
considerado (*ver gráficos 5, 6, 7 e 8*). Mais estudos devem ser realizados para que se verifique a causa dessa variância, porém é possível que, devido ao fato de que as questões de PEB tenham uma alta taxa de aprovação no Poder Legislativo, o Governo Federal pode ter dado prioridade a comissões onde a aprovação das pautas não está tão garantida.

Gráfico 1 – Perfil Partidário da Câmara dos Deputados (57ª Legislatura)



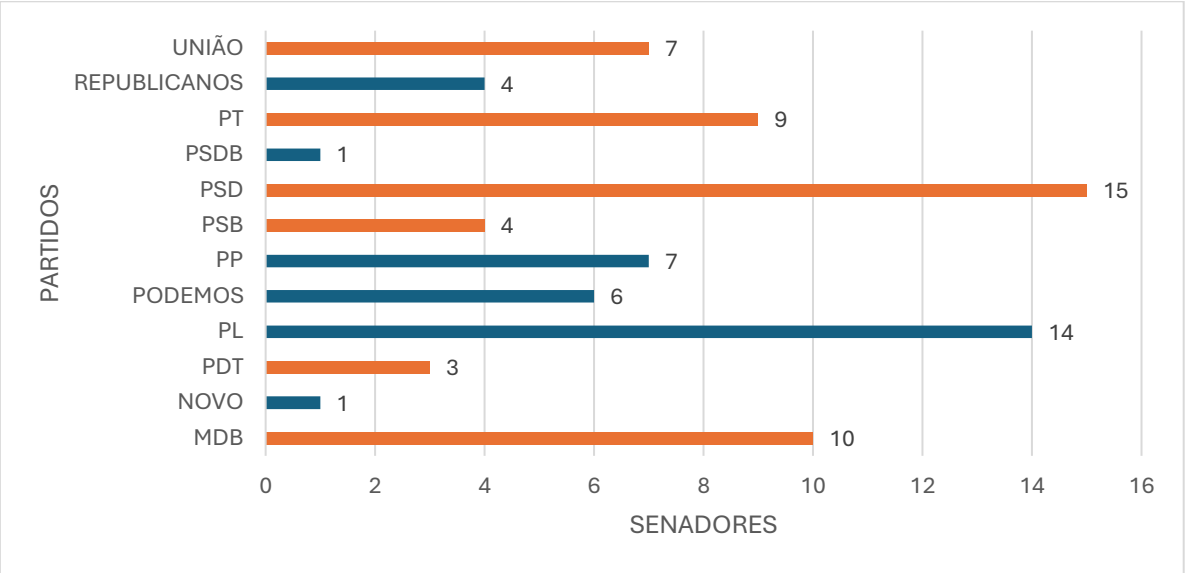
Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 2 – Base e Oposição na Câmara dos Deputados (57ª Legislatura)



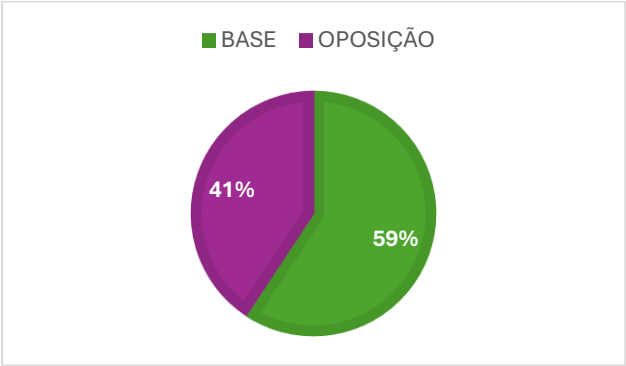
Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 3 - Perfil Partidário do Senado Federal (57ª Legislatura)



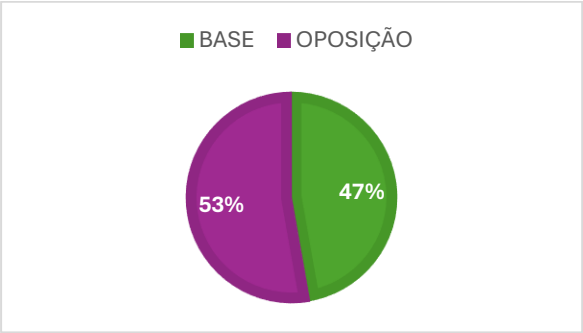
Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 4 – Base e Oposição no Senado Federal (57ª Legislatura)



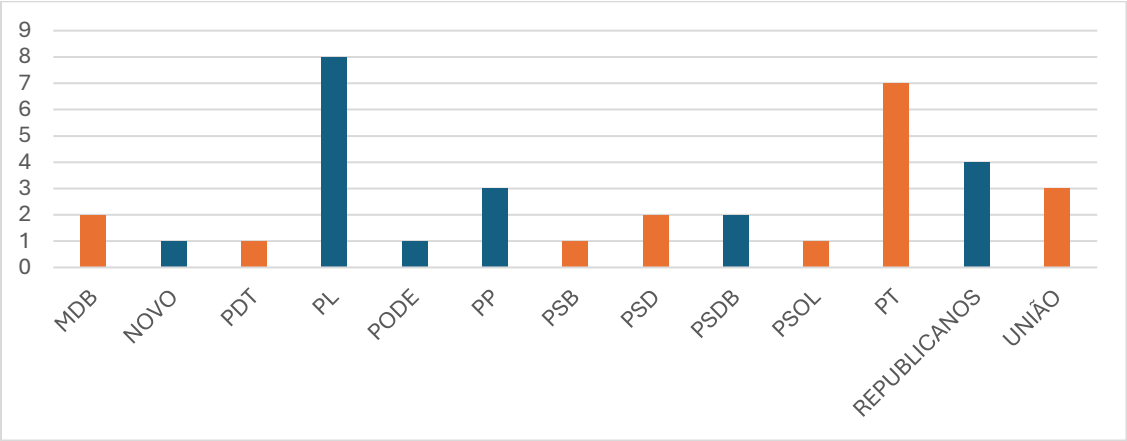
Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 5 – Base e Oposição na CREDN (2023)



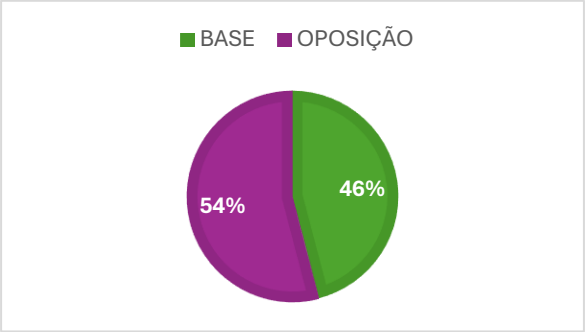
Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 6 – Perfil Partidário na CREDN (2023)



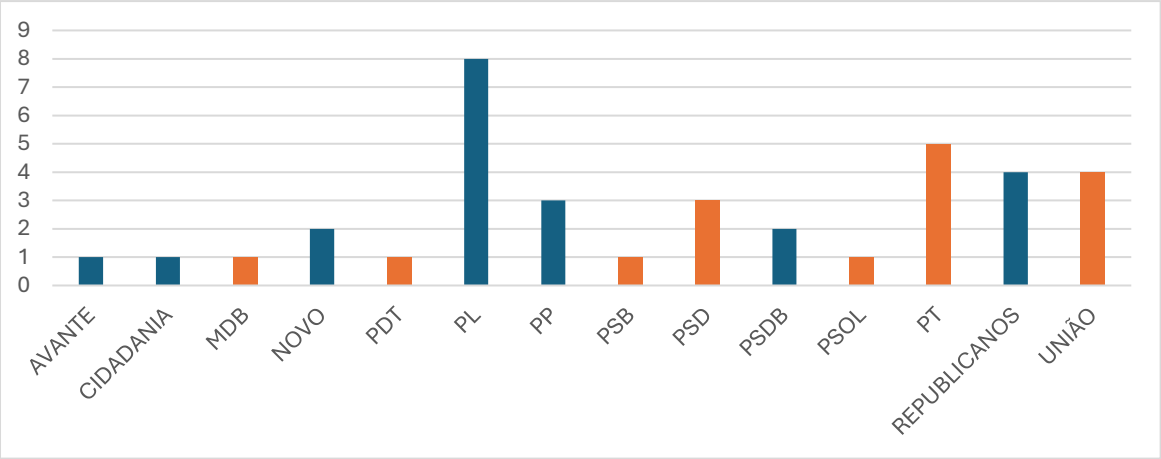
Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 7 – Base e Oposição na CREDN (2024)



Fonte: elaboração própria (2024)

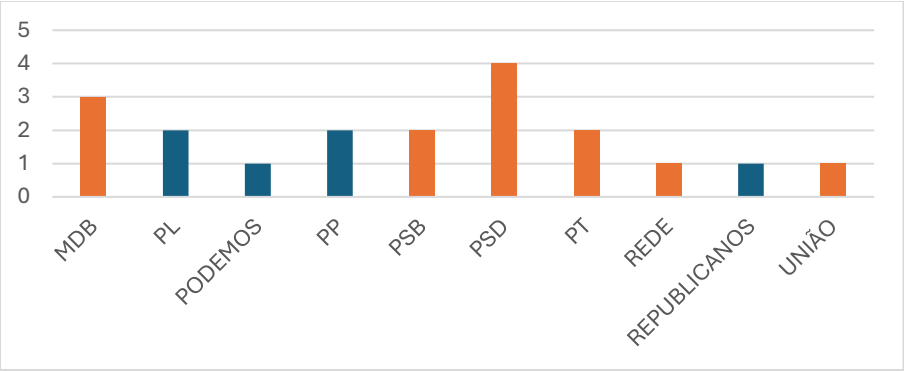
Gráfico 8 - Perfil Partidário na CREDN (2024)



Fonte: elaboração própria (2024)

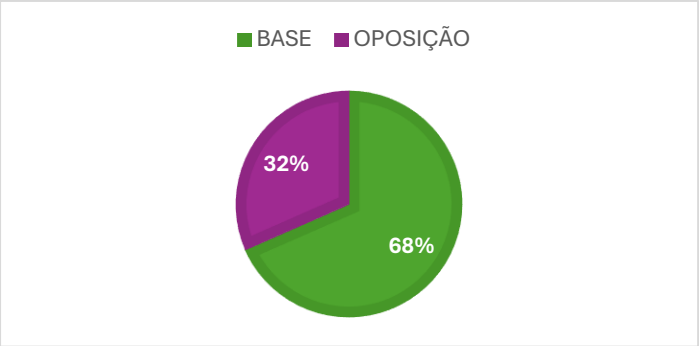
Por sua vez, na CRE, cujo presidente e demais membros permaneceram os mesmos nas duas sessões legislativas consideradas[4], a presidência coube ao MDB, partido da coalizão (SANTOS; LUZ, 2023; SENADO FEDERAL, 2023a). A gestão de Renan Calheiros à frente dessa comissão foi alinhada às propostas da PEB no governo Lula 3. O Plano de Trabalho 2023-2024 da CRE, composto por nove eixos, aponta para aspectos como o fortalecimento da diplomacia ambiental e climática, o fomento à cooperação internacional e o retorno a um melhor diálogo com as instituições internacionais, aspectos que demonstram percepção crítica à diplomacia executada na presidência de Bolsonaro e maior predileção pelas mudanças implementadas na gestão Mauro Vieira (SENADO FEDERAL, 2023a). Ademais, a proporção de senadores da base governista na CRE é majoritária (*ver gráficos 9 e 10*).

Gráfico 9 – Perfil Partidário CRE (2023-2024)



Fonte: elaboração própria (2024)

Gráfico 10 – Base e Oposição na CRE (2023-2024)



Fonte: elaboração própria (2024)

[4] Se nas comissões da Câmara dos Deputados, tanto os presidentes como seus membros são substituídos anualmente, nas comissões do Senado essa substituição ocorre bianualmente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020; SENADO FEDERAL, 2023b).

A partir da análise dos requerimentos apresentados pelos deputados na CREDN e pelos senadores na CRE é possível verificar que há espaço para atuação partidária na temática de relações exteriores no âmbito da Câmara. Isso, provavelmente, ocorre pelo fato de que as atividades da CRE se concentram, principalmente, em dois tipos de atuação: a aprovação ou não de representantes diplomáticos e a votação de atos internacionais. De um total de 171 votações no período considerado, 49 delas (29%) foram concernentes à escolha dos embaixadores ou representantes brasileiros junto a organizações internacionais. Por sua vez, 48 delas (28%) foram votações sobre projetos de decreto legislativo (PDL). Os PDL's são atos internacionais, os quais demandam aprovação do Congresso Nacional, conforme aponta o artigo 48 da CF/88 (BRASIL, 1988). Portanto, 57% das votações realizadas no âmbito da CRE foram apenas dessas duas naturezas. No que concerne aos *projetos de resolução*, onde caberia maior atuação política dos parlamentares, os dados retirados das atas das reuniões da CRE apontam que esses tratam apenas da criação de grupos ou frentes parlamentares junto a outro(s) país(es) ou instituições multilaterais. O que há, no Senado, é espaço e proposições que visam esclarecimentos acerca da atuação da PEB ou de questões relevantes da política internacional atual.

Já na CREDN, foi possível observar atuações de lógica mais ideológica ou partidária, principalmente por parte de deputados como Ricardo Salles (PL), Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL) e Marcel Van Hattem (Novo). Salles e Bragança propuseram requerimentos críticos ao retorno do Brasil à Unasul, em abril de 2023 (CARVALHO, 2023). Van Hattem sugeriu realização de audiência pública para debater a possível suspensão da rede social X, no Brasil. Além disso, conjunto de deputados do PL, Novo e Podemos (Orleans e Bragança, Gilson Marques e Mauricio Marcon, respectivamente) propuseram PDL visando sustar efeitos de Decreto que fez país retornar para a Unasul. Verifica-se, portanto, a preocupação dos parlamentares da oposição quanto ao retorno do país à Unasul, tida, por muitos deles, como uma organização internacional regional vinculada à esquerda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto senadores como deputados possuem meios de atuação na PEB. Há, de fato, alguma partidarização na temática, principalmente na Câmara dos Deputados. A despeito disso, tal partidarização não chegou a atrapalhar a passagem das pautas presidenciais relativas à política exterior, visto que a maior parte das mensagens presidenciais foram aprovadas, tendência já revelada em outros trabalhos (FORJAZ, 2011; ANASTASIA;

MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Portanto, segue em aberto apontamentos acerca da capacidade de influência dos parlamentares na PEB, sendo necessários mais estudos de modo a verificar se haveria alguma capacidade *ex ante* na qual os senadores ou deputados poderiam influir verdadeiramente na pauta do Poder Executivo e do MRE.

O governo Lula 3 começou com grandes expectativas relativas à sua política exterior, o que se refletiu no convite de participação do futuro presidente à COP-27, antes mesmo de tomar posse. O crescimento econômico e a política exterior ativa e altiva, pilares dos governos Lula 1 e 2, foram fundamentais à popularidade de Lula, no entanto, os próprios atores governamentais reconhecem estarmos vivendo, atualmente, um outro contexto mundial (MRE, 2023a; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023), possivelmente menos alvissareiro, tendo em vista o crescimento econômico já não tão forte da China, além de menos permeável à influência dos países emergentes e marcado pela ascensão da extrema direita. Esse quadro, no entanto, segue em aberto, e a diplomacia brasileira, para reganhar a densidade conquistada nas administrações petistas anteriores, depende, não apenas de suas próprias capacidades para auxiliar o país a gerar crescimento econômico, mas, também, do contexto, tanto interno como externo, favorável.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da Diplomacia*: a destruição da inteligência no Itamaraty. 1ª edição. Brasília: ed. do autor, 2019.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Perspectivas da Diplomacia no Terceiro Governo Lula, 2023-2026. *CEBRI-Revista*, Ano 2, n. 5, jan./mar. 2023, pp.58-78.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Exteriores e Constituição. *Revista de Informação Legislativa*. V. 24, nº 94, p. 109-120, abr./jun. 1987.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, jul./dez. 2012, p. 617-657.

BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN. *Relatório Anual de Atividades 2023*. 117p. Brasília: 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. 21ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. 203p.

CARVALHO, Thales. Uma Política Mais Estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III. *Conjuntura Austral*, v. 14, n. 68, out./dez., 2023, pp. 128-142.

CINTRA, Antônio et al. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. Em: *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. Lúcia Avelar, Antônio Octávio Cintra (Orgs.). 3ª edição. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2015, p. 81-123.

DIAS, Neuriberg. O ranking do governismo no Congresso. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*. 12 jun. 2023. Disponível em: < https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91368-neuriberg-dias-o-ranking-do-governismo-no-congresso >. Acesso em: 9 out. 2024.

DIAS, Neuriberg. Governismo: relação entre Legislativo e Executivo, no Lula 3. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*. 21 jul. 2024. Disponível em: https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91933-governismo-relacao-entre-legislativo-e-executivo-no-lula-3 >. Acesso em: 9 out. 2024.

FERREIRA, Marcelo C.. Os Processos Constituintes de 1946 a 1988 e a Definição do Papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52 (2), p. 23-48, 2010.

FORJAZ, Maria C. S.. O Congresso Nacional e a Política Externa (1999-2006). Em: José Álvaro Moisés (org.). *O Papel do Congresso Nacional no Presidenciaismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 43-59.

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. Discurso de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Cadernos de Política Exterior*, v. 7, nº 10, p. 9-10, outubro. Brasília: Instituto de Pesquisa de relações Internacionais (IPRI); Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2021.

FRAWLEY, William; PIATETSKY-SHAPIRO, Gregory; MATHEUS, Christopher. Knowledge Discovery in Databases: an overview. *AI Magazine*, v. 13, n. 3, fall, 1992, p. 57- 70.

G1. *Veja Íntegra do Discurso de Lula na COP 27*. 16 nov. 2022. Disponível em: < https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml >. Acesso em: 11 out. 2024.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SANTOS, Adriana Cristina Omena dos; SCHNEKENBERG, Guilherme Fernando. Análise Documental como Percursos Metodológico na Pesquisa Qualitativa. *Caderno da Fucamp*, v. 20, n. 44, p. 36-51., 2021.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, pp. 3- 38, 1994.

LUZ, Joyce. A Retomada do Governo de Coalizão em Um Novo Governo Lula. *Observatório do Legislativo Brasileiro*, 2023. Disponível em: < https://olb.org.br/a-retomada-do-governo-de-coalizao-em-um-novo-governo-lula/ >. Acesso em: 21 mar. 2024.

MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments*: legislatures and international cooperation. New Jersey: Princeton University, 2000.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, feb. 1984, pp. 165-179.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Discurso do Embaixador Mauro Vieira por Ocasião da Posse no Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2023*. 2 jan. 2023a. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-

conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasiao-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023 >. Acesso em: 12 out. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota à Imprensa nº 168*. Reunião de Presidentes dos Países da América do Sul – Brasília, 30 de maio de 2023b. 4 maio 2023a. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-de-presidentes-dos-paises-da-america-do-sul-brasilia-30-de-maio-de-2023 >. Acesso em: 11 out. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota à Imprensa nº 217*. Consenso de Brasília – 30 de maio de 2023. 30 maio 2023c. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023 >. Acesso em: 11 out. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota à Imprensa nº 325*. Cúpula da Amazônia. 4 ago. 2023d. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-da-amazonia >. Acesso em: 11 out. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota à Imprensa nº 434*. Implementação do Ponto 7 do Consenso de Brasília – Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul. 6 out. 2023e. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/implementacao-do-ponto-7-do-consenso-de-brasilia-mapa-do-caminho-para-a-integracao-da-america-do-sul >. Acesso em: 12 out. 2024.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information*: domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University, 1997.

NEVES, João Augusto Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, jan/jun 2003, p. 103-138.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Em: H. Oliveira; A. C. Lessa. *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agendas (vol. 2). São Paulo: Saraiva, 2006.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUREIREDO FILHO, Dalson Britto; CARVALHO DA ROCHA, Enivaldo; DA SILVA JÚNIOR, José Alexandre; FREITAS, Diego. Uma Introdução aos Métodos Mistos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, n. 42, maio/ago., 2016, pp. 384-411.

PIMENTEL, Alessandra. O Método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, nov./2001.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Planalto*. Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia da ONU. 19 set. 2023. Disponível em: < https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu >. Acesso em: 12 out. 2024.

RIBEIRO, Pedro Feliú; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes; GALDINO, Manoel. Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: um estudo sobre a câmara dos deputados (2002-2006). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. V. 52, n. 4, 2009, pp. 835-870.

SANTOS, André. Lula 3: governismo precário e protagonismo do Legislativo. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*. 3 jan. 2024. Disponível em: <

https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91671-lula-3-governismo-precario-e-protagonismo-do-legislativo >. Acesso em: 9 out. 2024.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; LUZ, Joyce. Primeiros Passos em Busca da Governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III. Em: Magna Inácio (org.). *Presidente, Gabinete e Burocracias*: o que a nova administração Lula precisa saber. São Paulo: HUCITEC, 2023, pp. 29-58.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano 1, v. 1, n. I, p. 1-15, jul./2009.

SCHAEFER, Bruno. Comissões Permanentes e A Política do Legislativo. *Observatório do Legislativo Brasileiro*, 2023. Disponível em: < https://olb.org.br/comissoes-permanentes-e-a-politica-do-legislativo/ >. Acesso em: 21 mar. 2024.

SCHMITT, S. T. *A Política Externa e o Poder Legislativo*: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Dissertação USP (Universidade de São Paulo). Departamento de Ciência Política (Mestrado em Ciência Política). 2011. 107p.

SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Relatório Anual de Atividades 2023*. 77p. Brasília: 2023a.

SENADO FEDERAL. *Regimento Interno*. Resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, atualizado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até agosto de 2023. Volume 1. Brasília, DF: 2023b. 310p.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A Dialética da Política Externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista*, ano 2, n. 5, jan.-mar. 2023, pp. 79-95.

SOARES DE LIMA, Maria R.. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. Em: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pp. 127-153, 2018.

SPOHR, Alexandre P. *O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira:* estudos acerca dos instrumentos do Congresso Nacional. 2020. Tese de Doutorado UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Porto Alegre (RS). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (Doutorado em Ciência Política). 105p., 2020.

VILELA, Pedro Rafael. Presidentes criam grupo para definir integração na América do Sul. *Agência Brasil*. 30 maio 2023. Disponível em: < https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-05/presidentes-criam-grupo-para-definir-integracao-na-america-do-sul >. Acesso em: 11 out. 2024.