

2

Política Externa e Instituições Democráticas

A análise do papel do Poder Legislativo na formulação da política externa remete necessariamente a uma questão mais ampla, que diz respeito à relação entre essa política e as instituições democráticas de um país. Leva, portanto, ao questionamento quanto à necessidade de introdução de elementos do ambiente político doméstico para a análise da política externa de um determinado Estado. Assim, indaga-se a respeito da influência de um regime democrático, seja ele parlamentarista ou presidencialista, na formulação de tais políticas. Essas discussões trazem à tona divergências teórico-normativas que se colocam principalmente entre as correntes realista e institucionalista no estudo de Relações Internacionais.

No caso brasileiro, tais debates suscitam ainda, de imediato, o senso comum da predominância do Executivo na formulação de políticas públicas e, especialmente, na política externa, por conta do insulamento de sua principal agência formuladora – o Itamaraty – e o decorrente afastamento do Legislativo e da sociedade em geral com relação a tais temas. Todavia, essas visões amplamente difundidas merecem ser objeto de uma análise mais cuidadosa e rigorosa a partir de novos modelos teóricos institucionalistas que podem ser aplicados à política externa.

Neste capítulo, será apresentado o entendimento de política externa por parte dos principais expoentes do paradigma realista, examinando-se com maior acuidade o tratamento dado por eles às instituições democráticas (seção 2.1). Em seguida, e também em oposição, será exposta a contribuição dos estudos de Análise de Política Externa, bem como os rendimentos analíticos da metáfora dos “jogos de dois níveis” formulada por Putnam (seção 2.2) e dos trabalhos mais recentes acerca da relação Executivo-Legislativo no âmbito da política externa (seção 2.3). Por fim, essa temática será analisada no caso do Congresso brasileiro em específico, tendo em vista os arranjos institucionais estabelecidos pela CF/88 (seção 2.4).

2.1.

O Paradigma Realista e seu ceticismo quanto à influência das instituições democráticas

Tradicionalmente, nos estudos de Relações Internacionais, os autores realistas descartam elementos de política doméstica – aqui incluída a participação congressual – na formulação de suas teorias. Esse ceticismo quanto à influência das instituições democráticas (Lima, 2000, p. 268) formula-se basicamente de dois modos: negando peso causal à política doméstica na formulação da política externa, em esfera analítica; ou concebendo um caráter negativo dos mecanismos de participação democráticos em questões de política externa, prescrevendo o isolamento de tais possibilidades, em âmbito normativo.

Dentre o primeiro grupo de céticos, destaca-se Kenneth Waltz e sua teoria neo-realista, que teve como principal objetivo explicar a continuidade no sistema político internacional (Waltz, 2002). Publicado no final dos anos 1970, quando a *détente* deu lugar a uma espécie de segunda Guerra Fria, o livro *Theory of International Politics* teve ampla repercussão na disciplina ao indagar a respeito da questão do nível de análise em Relações Internacionais. Waltz entende que uma teoria deve marcar precisamente o domínio para o qual se dirige, mostrando como este domínio pode ser visto como um campo autônomo. Assim, sua Teoria Política Internacional defende que a interação dos Estados gera uma estrutura sistêmica que os constringe a tomar certas ações e a não tomar outras, com base no pressuposto de que os Estados são atores unitários que possuem apenas um único motivo: o desejo de sobrevivência.

Desse modo, a tarefa principal da teoria waltziana consiste em explicar como as variações em condições externas aos Estados os levam a diferentes direções. Sua obra apresenta as razões pelas quais os Estados em situações semelhantes no sistema internacional se comportam de modo também semelhante, sendo indiferente suas características internas. De acordo com Waltz, a explicação para o comportamento dos Estados encontra-se no nível internacional, sendo desprezado o nível nacional:

One of the main tasks of the theory is, then, to explain how variations in conditions external to states push or pull them in various directions. The theory explains why states similarly placed behave similarly despite their internal differences (Waltz, 1996, p. 54).

Além de rejeitar o uso de variáveis explicativas do nível das unidades, Waltz argüi que sua teoria diferencia-se por completo de uma de política externa, tendo em vista que seus objetivos são distintos. Em resposta dada às proposições de Elman (1996) para o uso do neo-realismo em teorias de política externa, Waltz reafirma que sua teoria pretende identificar condicionantes sistêmicos, não podendo ser utilizada para explicar a razão pela qual Estados posicionados similarmente no sistema comportam-se de formas distintas (Waltz, 1996).

Na teoria estrutural waltziana, a política internacional ocorre em um ambiente de anarquia internacional, decorrente da ausência de um governo que regule as ações das unidades (Estados), em contraposição ao cenário doméstico, no qual predomina a hierarquia. A anarquia do sistema possui como princípio básico o da auto-ajuda, segundo o qual cabe aos Estados “cuidar de si mesmos”, atuar de forma a garantir sua própria sobrevivência. Nesse ponto, coincidem os demais autores da tradição realista, e daí resulta que a política externa dos Estados terá por objetivo defender o seu interesse maior, a sua própria sobrevivência (pois só então seria possível a obtenção de todo e qualquer outro objetivo).

Com efeito, a noção de interesse nacional como prioritariamente a busca da própria segurança, oriunda da doutrina da Razão do Estado, representa a visão prevalecente. Aqui há correlação inevitável entre a anarquia, vista como ausência de um governo internacional, e o desejo de segurança, aliado à busca de poder. Como todo o tempo é tempo de guerra (real ou potencial) os Estados devem adotar uma política que leve em conta a possibilidade do uso da força.

Um dos maiores expoentes do pensamento realista, Hans Morgenthau, defende, em sua obra *A Política entre as Nações*, que o interesse nacional é definido em termos de poder. Há aqui uma preocupação metodológica do autor: só a partir dessa definição, ele entende ser possível o desenvolvimento de uma teoria política internacional. Assim:

O conceito de interesse definido como poder impõe ao observador uma disciplina intelectual e introduz uma ordem racional no campo da política, tornando possível, desse modo, o entendimento teórico da política. No que diz respeito ao ator, contribui com a disciplina racional em ação e cria essa assombrosa continuidade em matéria de política externa, que faz com que a política exterior americana, britânica, ou russa se nos apresente como algo sujeito a uma evolução contínua, inteligível e racional, em geral coerente consigo própria, a despeito das distintas motivações e preferências e das qualidades morais dos políticos que se sucederam (Morgenthau, 2003, p.7).

Consolida-se, desse modo, a idéia do Estado como ator unitário, cuja política externa independe de elementos políticos internos a esse ator. A premissa ontológica realista sobre o Estado se desdobra então em: autonomia com relação ao ambiente político doméstico; e capacidade de agir de modo coerente em âmbito internacional (Lima, 2000, p. 270).

Além de rejeitarem peso causal ao âmbito doméstico, os estudos de Morgenthau apresentam a segunda forma de ceticismo identificada ao início desta seção, qual seja, uma visão negativa do impacto das instituições democráticas na formulação da política externa. Em suas análises, inserem-se elementos domésticos apenas para sustentar o caráter negativo dos efeitos das instituições democráticas e da opinião pública sobre a formulação e a implementação da política externa em um país. De acordo com esse autor, os mecanismos institucionais democráticos dificultariam o estadista em sua tarefa principal no âmbito de política externa: a defesa do interesse nacional. Disso decorreria a perda tanto de coerência, quanto de autonomia no que se refere à ação do Estado na esfera internacional.

Morgenthau defende que a democracia pode impor aos governantes “desvios da racionalidade” em seu dever oficial de pensar e agir em função do interesse nacional. Segundo o autor:

Nos casos em que a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático, a necessidade de conquistar emoções populares em apoio a essa política não pode deixar de toldar a racionalidade da própria política exterior (Morgenthau, 2003, p. 10).

Nesse cenário democrático, a opinião pública, levando em consideração, de forma apaixonada, somente os interesses de curto prazo, e pensando em termos morais, apresentaria problemas ao governante na identificação do verdadeiro interesse nacional.¹ A oposição entre o raciocínio a longo prazo do governante vis-

¹ A inspiração destes escritos encontra-se, eminentemente, na análise feita por Aléxis de Tocqueville em *A democracia na América* acerca da postura do novo país com relação à Revolução Francesa e às decorrentes Guerras Revolucionárias. O pensador francês aponta para a tensão entre o interesse nacional e a opinião pública, e enaltece a decisão do presidente George Washington de neutralidade e não-intervenção como a melhor para o país, apesar do clamor público em direção contrária (Tocqueville, 1987, p. 175-178). Outros analistas vêem o episódio do final do século XVIII em termos de um impasse entre a corrente idealista, e sua defesa pelo cumprimento do preceito moral da nação norte-americana, e a corrente realista, que, com seu apelo ao pragmatismo, impunha a dispensa de princípios morais a curto prazo, para a própria sobrevivência da nação. Cf. Friedman (2006).

à-vis o juízo apaixonado e a curto prazo das massas resultaria na “escolha trágica” (Morgenthau, 1951, p. 224) entre, respectivamente, uma boa política externa e os desejos da opinião pública. Às vezes, o raciocínio necessário para a conduta da política externa deveria então ser diametralmente oposto ao das massas:

The statesman must think in terms of the national interest conceived as power among other powers. The popular mind, unaware of the fine distinctions of the statesman’s thinking, reasons more often than not in the simple moralistic and legalistic terms of absolute good and absolute evil (Morgenthau, 1951, p. 223).

George Kennan, outro importante autor realista, reconhece, assim como Morgenthau, a existência de um interesse nacional que pode ser definido de forma prudente e moderada pelo estadista, desde que não sucumba a “humores populares” e juízos subjetivos e emotivos, e mantenha-se afastado de pressões políticas e intrigas intergovernamentais. Assim, os elementos domésticos presentes em toda democracia são levados em conta, mas, novamente, de forma extremamente negativa, como possíveis desvios e fatores de turbulência para que o estadista possa seguir uma política externa adequada, em defesa do interesse nacional (Kennan, 1984, p. 18-20).

Em sua obra *American Diplomacy*, Kennan associa as democracias à pitoresca imagem de um monstro pré-histórico, com imenso corpo e cérebro do tamanho de um alfinete, cuja capacidade de reação é lenta, mas, uma vez ativada, segue lógica de destruição total². Como Morgenthau, o autor identifica como um sério erro na história da política externa norte-americana a “abordagem legalista-moralista” dos problemas internacionais (Kennan, 1984, p. 95). Assim, aponta como problema recorrente daquele país o fato de o Executivo ter sido atraído por juízos erráticos e subjetivos da opinião pública, que responde a problemas internacionais pensando a curto prazo.

O temor com relação ao reflexo da opinião pública na formulação de políticas nacionais remonta aos *Federalist Papers*, de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Esses artigos evidenciam que, quando da preparação da Constituição dos EUA, havia, por parte dos *founding fathers*, uma preocupação

² Ao criticar a participação norte-americana na Primeira Guerra Mundial, Kennan compara o comportamento da uma democracia em matéria de política externa ao do animal pré-histórico: “He lies in his comfortable primeval mud and pays little attention to his environment; he is slow to wrath – in fact, you practically have to whack his tail off to make him aware that his interests are

em desenvolver instituições representativas que evitassem e restringissem ao máximo as “paixões inconstantes”, “impulsos passageiros” e “delírios temporários” do povo (*apud* Page & Shapiro, 1989, p. 53-57).

Esses temores parecem ter permanecido nas mentes dos teóricos realistas no que diz respeito à ameaça dos caprichos populares na condução da política externa norte-americana. Em um exercício de engenharia constitucional, Kennan defende que a atração do Presidente por juízos emotivos da opinião pública poderia ser evitada com a implementação de um maior profissionalismo na condução da política externa, o que seria alcançado por meio da formação de um corpo de agentes de alta qualificação, ou ainda com a adoção de um regime parlamentar, aos moldes do existente no Reino Unido³.

A defesa do parlamentarismo europeu em detrimento do presidencialismo norte-americano é sustentada com base, principalmente, na idéia de que aquele sistema, especialmente se bipartidário, minimizaria o problema do apelo às massas em questões de política externa. A escolha do Gabinete pelo Parlamento e a responsabilidade daquele perante este resultariam em uma maior coesão entre os dois, permitindo a formação de políticas mais coerentes. Os mecanismos institucionais desenvolvidos na Inglaterra serviriam então para diminuir os riscos ao interesse nacional decorrentes da conduta democrática da política externa, uma vez que a responsabilidade coletiva do Gabinete faz com que este fale a uma só voz em questões de política externa (Morgenthau, 1951, p. 224).

Já no sistema presidencialista dos EUA, a partir da análise da sua Constituição, ficaria a dúvida de a quem cabe a responsabilidade para a condução da política externa, cujas competências estão divididas entre o chefe do Executivo, que detém o poder de iniciativa, e o Congresso, que possui os poderes de dotação orçamentária, aprovação e investigação. Soma-se a essa equação o papel da opinião pública como árbitro da política externa norte-americana (Morgenthau, 1951, p. 228), por força de eleições nacionais periódicas.⁴

being disturbed; but, once he grasps this, he lays about him with such blind determination that he not only destroys his adversary but largely wrecks his native habitat” (Kennan, 1984, p. 66).

³ O autor reconhece, porém, que essas alternativas enfrentariam grande resistência na sociedade norte-americana e, principalmente, no Congresso (Kennan, 1984, p. 93 e ss.).

⁴ Quanto ao lugar da opinião pública na formulação da política externa norte-americana, vale lembrar que, conforme o trabalho de Turner (1995), os decisores levam em conta não somente a opinião pública nacional, como ainda a opinião pública dos países aos quais se destinam determinadas políticas.

Desse modo, a separação dos Poderes Executivo e Legislativo em regimes presidencialistas, de acordo com o sistema de *cheks and balances*, obstaculizaria a formulação e implementação da política externa. Ao se atribuir competências em tal âmbito ao Congresso, de forma complementar às do chefe do Executivo, ter-se-ia mais um ponto de controle eleitoral e o poder de influência da opinião pública aumentaria.

O surpreendente nos trabalhos de Morgenthau e Kennan é que, para além da visão negativa da participação da opinião pública e de seu juízo emotivo em temas de política externa, resta uma visão extremamente limitada do cenário político doméstico de um país. O embate se coloca sempre entre o estadista, de um lado, e a opinião pública em geral, de outro. Nesses autores, ao contrário das teorias que se dedicam ao estudo da democracia em Ciência Política, parece não haver espaço algum para a luta pelo poder. A opinião das massas, ainda que freqüentemente errônea, pois irracional e afirmada em termos ideológicos, é apresentada por realistas como uma outra leitura do “interesse nacional”. Exclui-se dessas análises a possibilidade de se pensar o interesse nacional como sendo ele próprio o resultado de um embate de diferentes interesses no campo político doméstico.

Ademais, a defesa do sistema parlamentar de governo baseia-se em argumentos por demasiado simplistas. Com efeito, falar em um único sistema parlamentar e outro presidencialista mostra-se extremamente complicado, visto que tais sistemas vêm sendo adotados com grande variação, em diferentes países e em momentos distintos, o que os coloca mais em uma escala gradativa do que propriamente em pólos opostos⁵. A perspectiva de que presidencialismo e parlamentarismo operam segundo lógicas políticas diversas merece então ser vista com parcimônia uma vez que se reconhece a pluralidade de formas em que eles hoje se apresentam. Ainda, no caso do sistema parlamentar inglês em específico, tomado como o grau máximo de excelência pelos realistas, a atuação do governo de modo coeso em política externa já foi posta em questão pelo trabalho de Hill (1991), que identifica conflitos de interesses entre os membros do gabinete de guerra britânico.

Por fim, cabe lembrar que mesmo em um raro momento em que reconhece uma tendência a “desfazer-se a tradicional distinção entre políticas externas e

⁵ Cf., a respeito dos diferentes efeitos institucionais desses sistemas, Weaver & Rockman (1993).

políticas domésticas” (2003, p. 293), Morgenthau sustenta que o que um Estado faz ou deixa de fazer internamente também pode ter reflexos externos, citando, por exemplo, que um país “que venha a embarcar em uma política de discriminação racial fatalmente perderá na disputa pelas mentes das nações dos povos de cor” (Morgenthau, 2003, p. 293). Esquece, porém, de ressaltar a via inversa, ou seja: tudo o quanto é formulado em termos de política externa não só acaba por gerar efeitos no âmbito doméstico, como também é resultado de um processo decisório interno, de um jogo de forças entre diversos atores políticos, que merece, por isso, ser analisado.

2.2.

A Análise de Política Externa e a inclusão de fatores domésticos

A partir da construção do conceito de interesse nacional baseado em um tratamento do Estado como ator unitário, monolítico e central nas relações internacionais, o paradigma realista afastou de seus estudos o processo de tomada de decisão interno. Entretanto, alguns trabalhos na disciplina de Relações Internacionais trouxeram a possibilidade de se romper com o pensamento realista sobre o ator estatal. Ao abrirem a *caixa preta*, essas análises admitiram a relação entre a política externa e a esfera doméstica dos Estados não mais como um fator deturpador a ser superado, mas buscando compreender de que modo os processos políticos internos poderiam ter conseqüências no comportamento de um país no âmbito internacional.

Tais trabalhos, agrupados sob a denominação de Análise de Política Externa (APE), embora contribuíssem para ampliar as perspectivas da disciplina, foram por muito tempo subestimados, devido à predominância da corrente realista. A APE só ganhou proeminência como subcampo das Relações Internacionais com a ascensão do movimento behaviorista, a partir das décadas de 1950/60. Deste modo, durante o que alguns autores convencionaram chamar de II Grande Debate, o behaviorismo apareceu como uma alternativa não só às Relações Internacionais ortodoxas, mas também a outras áreas das ciências sociais.

Assim, a APE apresentou-se como uma proposta ambiciosa ao desafiar os pilares do Realismo. De fato, algumas premissas realistas centrais foram afastadas: o tratamento do Estado como ator unitário que age racionalmente para

maximizar seu poder e defender o interesse nacional, bem como o entendimento de que o âmbito doméstico pode ser tido como irrelevante no estudo de determinada política externa (Light, 1999).

A APE veio, então, inserir no estudo de Relações Internacionais a questão da fragmentação e da rivalidade burocrática e individual dentro do próprio Estado e também outros fatores políticos relevantes, como grupos de pressão, mídia, legislaturas e opinião pública. Este novo campo procurou defender não só a incorporação de fatores domésticos para o estudo da formulação da política externa, mas também a necessidade de se identificar as formas pelas quais os cenários internos dos países eram afetados por fatores externos⁶.

Apesar da profícua produção durante a década de 1960, é preciso reconhecer a sua falta de sucesso em oferecer uma teoria geral de política externa tal como pretendido por algumas de suas correntes (Smith, 1986, p. 20). A esse fato, deve-se somar a continuidade da hegemonia do paradigma realista na disciplina, que somente iria ser levemente alterada com o advento do neo-realismo, a partir de 1979⁷. Esse avanço do pensamento neo-realista afasta novamente das Relações Internacionais as variáveis domésticas, que serão retomadas apenas ao final da década em estudos da paz democrática (Doyle, 1986) e dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988). Assim, em 1988, ao apresentar seu trabalho precursor, Putnam destaca que:

We need to move beyond the mere observation that domestic factors influence international affairs and vice versa, and beyond simple catalogs of instances of such influence, to seek theories that integrate both spheres of such influence, accounting for the areas of entanglement between them (Putnam, 1988, p. 433).

De acordo com a metáfora desenvolvida por Putnam, o processo de negociação internacional deve ser analisado como um jogo que tem lugar em dois

⁶ Nesse sentido, pode-se destacar como os trabalhos mais importantes apresentados a partir dos anos 1960: o estudo acerca de processo decisório desenvolvido por Snyder, Bruck e Sapin, em *Foreign Policy Decision-Making*, de 1962 (baseado em trabalho de 1954); a política externa comparada de James Rosenau, em *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, de 1966; a abordagem cognitiva de Robert Jervis, em *Hypotheses on Misperception*, de 1968; e a análise político-burocrática de Graham Allison, no artigo *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, de 1969, ampliada no livro *The Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, de 1971.

⁷ A hegemonia do neorealismo instaura-se com a publicação do trabalho de Waltz, conforme afirmam Buzan, Jones e Little: “since the publication of Kenneth Waltz’s *Theory of International Politics* in 1979, neorealism has become a dominant school of thought in International Relations Theory” (1993, p. 01).

níveis ao mesmo tempo. Assim, o negociador de um Estado atua simultaneamente em um nível internacional e um nacional. Neste, os grupos domésticos buscam alcançar os seus interesses por meio de pressões sobre o governo para que este adote as políticas que lhes são favoráveis, enquanto que os atores políticos buscam alcançar poder por meio de formação de coalizões com esses grupos. Já no nível internacional, os governos nacionais tentam maximizar suas capacidades de satisfazer as pressões domésticas e, ao mesmo tempo, minimizar as conseqüências adversas no plano internacional.

Desse modo, o processo de política externa possui basicamente dois estágios: (i) nível I, onde ocorre a barganha entre os negociadores para tentar alcançar um acordo; e (ii) nível II, compreendido como o nível de discussões entre os diferentes grupos políticos (eleitorado), dentro de cada Estado negociador no nível I, sobre a ratificação ou não do acordo. Assim, analisa-se a formulação da política externa a partir da interação entre fatores domésticos e internacionais, e para isso torna-se fundamental a definição do *win-set* (ou “conjunto vencedor”) de uma determinada configuração do nível II, ou seja, o conjunto de todos os possíveis acordos no nível I que poderão ser ratificados no nível II (Putnam, 1988, p. 437). Três conjuntos de fatores afetam a determinação do *win-set*: (i) a distribuição de poder, preferências, e possíveis coalizões no nível II; (ii) as instituições políticas do nível II, o seu arranjo institucional; e (iii) as estratégias dos negociadores no nível I. A partir daí, o autor propõe que: (i) grandes *win-sets* tornam o acordo do nível I mais provável; e (ii) os tamanhos relativos dos respectivos *win-sets* dos negociadores afetarão a barganha internacional, no sentido em que quanto maior o *win-set* percebido de um negociador, menor o seu poder, a sua posição de barganha internacional (Putnam, 1988, p. 437-41).

Por fim, cumpre ressaltar que estes dois estágios não se sucedem de maneira completamente rígida: formação de acordo e, em seguida, ratificação. Em verdade, antes do início do processo de negociação do nível I e até mesmo durante, já existem movimentos dos negociadores internacionais em seus respectivos níveis II.

In practice, expectational effects will be quite important. There are likely to be prior consultations and bargaining at Level II to hammer out an initial position for the Level I negotiations. Conversely, the need for Level II ratification is certain to affect the Level I bargaining. In fact, expectations of rejection at Level II may abort

negotiations at Level I without any formal action at Level II (Putnam, 1988, p. 436).

Pode-se então perceber na análise de Putnam a aplicação da lei das reações antecipadas desenvolvida por Carl Friedrich⁸, visto que muito do que o Executivo negocia internacionalmente já leva em conta a existência do nível II, ou seja, da necessidade de aprovação e implementação de seus atos. Nesse ponto, torna-se crucial desenvolver a análise do papel do Legislativo na política externa.

2.3.

Estudos sobre o papel do Legislativo na política externa

Apenas recentemente os trabalhos de análise de política externa que tratam da relação Executivo/Legislativo nos EUA vêm questionando a hegemonia do modelo de predominância do Executivo em tal matéria. Esse avanço foi promovido essencialmente a partir de estudos que, em oposição ao paradigma realista, buscam trazer e explorar os rendimentos analíticos de novos modelos da Ciência Política, especialmente das teorias sobre organização legislativa e das relações Executivo-Legislativo, para a análise de política externa (Martin, 2000; Milner, 1997).

De acordo com a lógica da reação antecipada vista acima, mesmo uma situação reiterada de aprovação pelo Legislativo dos acordos internacionais assinados pelo Executivo não implica necessariamente a falta de influência daquele Poder no processo decisório de política externa. Ao contrário, ao longo desse processo, o Executivo leva em conta a necessidade de aprovação pelo Legislativo e dele pode sofrer forte influência.

Tais estudos partem da premissa de que o Estado não é um ator unitário, daí a importância da política doméstica, na qual não há propriamente uma situação de “hierarquia pura”, com um decisor central unitário, como proposto por Waltz. Em seu lugar, tem-se uma estrutura de poliarquia, composta por atores políticos com diferentes preferências e que compartilham poderes no processo decisório de política externa (Milner, 1997, p. 11). Nesse sentido, a formulação da política

⁸ A lei de reações antecipadas determina que quando as ações de X são sujeitas à revisão de Y, o qual é capaz de recompensar as boas ações e/ou punir as ruins, então X irá provavelmente se antecipar e levar em consideração o que interessa a Y (Friedrich, 1963, *apud* Cox & Morgenstern, 2002, p. 447).

externa, mesmo em campos cruciais aos realistas, como o de defesa nacional⁹, passa a ser vista como fruto de processos políticos por meio dos quais diferentes atores manifestam as suas preferências e nos quais o papel do Congresso não pode ser menosprezado.

Em *Democratic Commitments*, Martin (2000) articula a influência do Congresso com a credibilidade do compromisso na esfera exterior e com o sucesso da cooperação internacional. A autora, em reação ao modelo de predominância do Executivo, sustenta que os Parlamentos possuem influência consistente na cooperação internacional e que essa influência aumenta a habilidade de os Estados firmarem compromissos internacionais dignos de credibilidade. Trabalhando em uma matriz liberal, Martin considera que, em um ambiente internacional anárquico, tendo em vista a ausência de uma autoridade política supra-estatal, o compromisso representa a base da política internacional. A cooperação internacional depende então de compromissos que gozem de credibilidade entre os Estados, credibilidade esta que tem a ver com a participação do Legislativo no processo decisório de política externa.

Martin adapta os modelos de delegação desenvolvidos pela literatura da Ciência Política à especificidade das questões de política externa, nas quais os atores nacionais levam em conta, em sua ação, não apenas o cenário interno, mas também os demais atores da esfera internacional. Desse modo, a primeira hipótese apresentada é a da delegação, segundo a qual o Legislativo delega poderes ao Executivo em matéria de política externa, de modo que, em havendo conflito de interesses entre os dois Poderes, o Legislativo buscará aumentar a sua participação e, em se tratando de convergência de interesses, o Legislativo manterá a sua delegação de poderes ao Executivo (Martin, 2000, p. 48).

A alternativa maior à hipótese da delegação é a da abdicação, que sustenta que o Legislativo delega autoridade ao Executivo e fica sem mecanismos para influenciar os resultados de política externa, mesmo quando surgem conflitos de interesses. Esta hipótese da abdicação, a base dos modelos de predomínio do Executivo em política externa, pode ser rechaçada ao se perceber que, de acordo com os estudos desenvolvidos por Martin, mesmo quando há delegação, o

⁹ Cf., nessa matéria, o trabalho de Skidmore (1993) a respeito da implementação do SALT II (*Strategic Arms Limitation Talks*), durante o governo Carter, nos EUA.

Legislativo continuaria interessado nos resultados da cooperação internacional (Martin, 2000, p. 49).

Assim, pode-se reconhecer que por conta dos problemas de complexidade e alto grau de especialização da política externa há uma delegação do Legislativo ao Executivo. Para que tal relação não se transforme em abdicação, é o preciso que o mandante da delegação (*principal*) guarde consigo mecanismos de controle sobre o mandatário (*agent*). Este controle pode ser tanto centralizado, ativo e direto, do tipo “patrulha policial” – extremamente custoso aos legisladores –, como também do tipo “alarme de incêndio”¹⁰, o qual é menos centralizado, ativo e direto e requer menos tempo e informação, sendo, portanto, também menos custoso do que o primeiro tipo (McCubbins & Schwartz, 1993, p. 427-29). No caso do controle por alarme de incêndio, há delegação dos congressistas ao Executivo, e os primeiros irão dirigir sua atenção apenas aos temas que sejam “ativados” por esse mecanismo de alarme, ou seja, que tenham repercussão junto à opinião pública. Nesse sentido:

Sometimes Congress appears to do little, leaving important policy decisions to the executive or judicial branch. But appearances can deceive. A perfectly reasonable way for Congress to pursue its objectives is by ensuring that fire alarms will be sounded enabling courts, administrative agencies, and ultimately Congress itself to step in, whenever executive compliance with congressional objectives is called in question (McCubbins & Schwartz, 1993, p. 437).

Desse modo, na falta de tempo, estrutura e informação para se dedicar a questões de política externa, o Legislativo exerceria o controle do Executivo em tal matéria apenas quando “despertado” por determinado setor social a respeito de determinado tema.

Diretamente vinculada à hipótese da delegação, surge a hipótese da influência, segundo a qual o Executivo não consegue manipular as estruturas da participação legislativa para evitar a influência do Congresso na cooperação internacional (Martin, 2000, p. 49). Nesse ponto, cumpre destacar a relevância da distinção entre influência e ação para se compreender tal hipótese (Martin, 2000, p. 7-9). Tendo em vista a impossibilidade de observação de todas as práticas de influência propriamente ditas, a influência exercida por um ator presume-se

¹⁰ A expressão “alarme de incêndio” foi utilizada pela primeira vez por Mathew D. McCubbins e Thomas Schwartz, no artigo “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire

quando o resultado obtido é próximo às suas preferências (Martin, 2000, p. 191). Assim, a influência de um ator não pode ser medida simplesmente pelas suas ações, uma vez que os atores mais poderosos (com maior influência sobre determinado resultado) podem ser os que menos agem. Em um processo decisório de política externa, não se pode medir a influência e o poder de um ator somente na medida em que ele efetivamente agiu, tendo em vista que o resultado do próprio processo de decisão já pode ter antecipado as preferências e interesses deste ator. Assim, para o estudo da influência dos atores no processo político cabe, ao invés de somente observar a sua atuação institucionalizada efetiva, perquirir e relacionar as suas preferências com o resultado final obtido.

Como contraponto à hipótese da influência tem-se a hipótese da evasão, defendida nos modelos de domínio do Executivo, de acordo com a qual o Executivo se vale de outros meios formais em substituição a tratados internacionais, evitando a participação do Legislativo¹¹. Para Martin (2000, 2005), a evasão, no entanto, afeta a credibilidade internacional, como será visto a seguir, e o comportamento racional do chefe do Executivo será o de não evadir.

Com efeito, Martin (2005) contesta a visão tradicional dos acordos executivos como um mecanismo pelo qual o presidente poderia evadir um Legislativo opositor. A autora aponta não só o fato de que mesmo os acordos executivos necessitam de alguma medida legislativa, como também a importância do nível internacional – da negociação com outros Estados e dos sinais que lhes podem ser transmitidos. Com base em dados dos EUA nas últimas duas décadas do século XX, a autora demonstra que a probabilidade de o presidente usar a forma de um tratado é diretamente proporcional ao grau de benefícios com ele obtido e inversamente proporcional à possibilidade de ele gozar de confiabilidade.

Daí a necessidade de se levar em conta também a credibilidade dos compromissos internacionais, a qual aumentaria com a participação institucionalizada do Legislativo em acordos internacionais. Com efeito, a

Alarms”, publicado no *American Journal of Political Science*, em 1984, e reimpresso em McCubbins & Sullivan, 1993, p. 426-440.

¹¹ No Brasil, tem-se como exemplo histórico o caso dos Acordos de Roboré, firmados entre Brasil e Bolívia, em 1958, sob a forma de notas reversais, para escapar da necessidade de aprovação pelo Legislativo, prevista pela Constituição nos casos de tratados internacionais. Cf. Cervo & Bueno, 2002, p. 301-03. A tentativa, no entanto, corrobora a hipótese da influência e não da evasão, na medida em que houve uma grande reação de parlamentares contra as notas assinadas por JK –

aprovação pelo Legislativo do acordo internacional permite que os atores políticos domésticos se manifestem por meio de uma discussão pública, resultando em um acordo mais representativo.

Essa participação do Legislativo também aumenta a credibilidade na medida em que permite que se anteveja a possibilidade de implementação dos acordos internacionais, a qual, em geral, depende da edição de lei ou de modificação do ordenamento jurídico interno. Ademais, o acordo internacional aprovado pelo Congresso precisa de sua autorização também para qualquer eventual modificação, mostrando-se mais estável e mais resistente a pressões do que políticas que dependem apenas do consentimento de um número limitado de atores. Por fim, a exigência de aprovação do acordo no âmbito doméstico concede ao negociador, no nível internacional, um poder de barganha maior (Putnam, 1988).

A partir das hipóteses da delegação, influência e credibilidade, Martin defende que a participação institucionalizada do Legislativo resulta em níveis maiores de cooperação internacional. Assim, tem-se que, em um ambiente internacional anárquico, a institucionalização da participação legislativa na cooperação internacional amplia a credibilidade dos compromissos entre os Estados, gerando padrões de cooperação mais estáveis e profundos.

Para que o modelo desenvolvido por Martin (2000) possa ser aplicado ao estudo do sistema político brasileiro, algumas observações merecem ser feitas. Ainda que já tenha sido aplicado ao presidencialismo norte-americano e aos sistemas parlamentares europeus, acredita-se necessário que seu uso seja precedido de uma breve exposição do presidencialismo brasileiro. Desse modo, na próxima seção serão apresentadas brevemente as especificidades do regime presidencialista inaugurado pela CF/88, bem como os estudos que já se dedicaram ao papel do Legislativo brasileiro em questões de política externa.

sendo claro o uso político da questão – e os acordos acabaram sendo submetidos ao Congresso em 1961, já no governo Goulart (Conduru, 2001).

2.4. O caso brasileiro

Para o estudo que se pretende desenvolver parecem essenciais algumas breves considerações sobre o sistema político brasileiro em geral, com destaque ao modelo de presidencialismo adotado no Brasil, o presidencialismo de coalizão, e a relação entre o Executivo e o Legislativo nesse contexto (seção 2.4.1). Em seguida, serão trazidos os estudos já desenvolvidos com relação à participação do Congresso na política externa brasileira (seção 2.4.2).

2. 4. 1. O modelo presidencialista brasileiro

Na tentativa de compreender as crises e instabilidades dos governos brasileiros ao longo do século passado, muitas críticas já foram encaminhadas ao modelo de presidencialismo aqui adotado, apontado por muitos como o grande responsável por todos os males da vida política, não tendo sido menos numerosas as propostas para a sua reforma.

Após a redemocratização, o Brasil conjugou o sistema presidencialista com um federalismo forte, um sistema Legislativo bicameral (com duas Casas de poderes simétricos, com representação proporcional para a Câmara dos Deputados e por maioria simples para o Senado) e multipartidário. Estudo pioneiro de Abranches (1988) acrescentou um outro elemento ao modelo brasileiro – identificado no regime de 1946 e ecoado na Nova República – que diz respeito ao recurso a coalizões interpartidárias na composição dos gabinetes, denominando essa especificidade brasileira de “presidencialismo de coalizão”.

Nada obstante, em matéria de poderes legislativos atribuídos ao presidente, a ordem constitucional de 1988 se diferencia bastante da de 1946, na medida em que a alta concentração de tais poderes no chefe do Executivo atualmente guarda mais semelhanças com o regime autoritário de 1964 do que com a República de 1946. Com efeito, as normas da CF/88 asseguram ao presidente importantes poderes: o poder de decreto, por meio da medida provisória (MP, art. 62), combinado ao poder de urgência (art. 64, §§1º, 2º e 4º) e à iniciativa privativa (art.

61, §1º); poder de veto total e parcial (art. 66, §§1º a 7º); poder orçamentário – o presidente possui iniciativa exclusiva em matéria orçamentária, não sendo permitido aos congressistas inserir emendas que acarretem aumento de despesas (art. 61, §1º, I); e poder de nomear e demitir ministros e presidentes de agências estatais. Em quadro comparativo formulado por Shugart & Carey a partir de 43 casos (1992, p. 155), identificou-se o atual regime brasileiro como aquele com o segundo maior nível de atribuição de poderes legislativos ao presidente da República.

Trabalho elaborado por Mainwaring (1997), no entanto, enfatiza outros dois fatores institucionais para a melhor compreensão do modelo brasileiro. Assim, o autor defende que o presidencialismo brasileiro foi afetado pela combinação de três importantes elementos: (i) atribuição ao Executivo de poderes constitucionais excepcionalmente fortes; (ii) alta fragmentação e indisciplina partidárias; e (iii) dispersão do poder em nível subnacional por força do federalismo. Em seu estudo, Mainwaring destaca o caráter equivocado de uma primeira leitura do sistema brasileiro baseada apenas na concentração de poderes no presidente da República. Sustenta que a esse fator devem-se acrescentar os outros dois levantados anteriormente, que resultam em um contexto mais desafiador e complexo do que uma primeira impressão levaria a crer; um contexto em que governadores e congressistas poderiam bloquear certas políticas objetivadas pelo Executivo. Com relação a estes últimos atores, em especial, tem-se que:

Despite its difficulties in overturning presidential vetoes and despite its weakness as a agent of policy formulation, the Brazilian Congress matters – as should be the case in a democracy. When Congress does not support the president, the latter often faces difficulties implementing policies in a coherent fashion (Mainwaring, 1997, p. 107).

Muitos outros trabalhos pretenderam também analisar a relação entre Executivo e Legislativo na nova ordem pós-88. Nesse sentido, vale destacar que algumas das afirmações de Mainwaring já foram contestadas. Assim, o alto grau de indisciplina partidária apontado pelo autor e por muitos outros estudos durante a primeira década do regime brasileiro foi rejeitado em trabalho empírico de Figueiredo & Limongi (1999). Esta leitura, classificada de otimista por Amorim Neto (2006), ainda convive com outras interpretações mais pessimistas do sistema partidário brasileiro.

No que se refere ao padrão de governança no sistema brasileiro, desde a promulgação da CF/88, o presidencialismo de coalizão funcionou plenamente apenas durante os dois governos de Cardoso, que contou com sólida base parlamentar e exerceu forte controle sobre a agenda legislativa. Nos governos de Sarney (principalmente ao final do mandato), Collor e Itamar, as coalizões formadas não teriam sido tão estáveis (Amorim Neto, 2006). De um modo geral, pode-se dizer que o sistema resultou em um predomínio do Executivo na produção legislativa brasileira: entre 1989 e 1998, 86% das leis promulgadas no país foram de iniciativa do Executivo (Figueiredo & Limongi, 1999).

2.4.2.

Estudos sobre o Congresso brasileiro e Política Externa

No Brasil, a reflexão sobre o papel do Legislativo em política externa defronta-se, inevitavelmente, com o senso comum de que a atuação do Poder Legislativo seria de “chancela automática” dos atos internacionais acordados com ampla e total autonomia pelo Executivo. A explicação geralmente atribuída a esta alegada apatia do Poder Legislativo reúne diversos fatores: a autonomia conferida ao Itamaraty em tal campo; a exigência de conhecimento altamente especializado para o debate de suas questões; o grande número de tratados internacionais assinados pelo Executivo e submetidos à apreciação do Legislativo; e a baixa repercussão dos temas de política externa na agenda política nacional, ou seja, o seu isolamento do debate público e a conseqüente baixa atratividade desse campo para os partidos políticos.

Todavia, a análise de alguns trabalhos que tratam da questão¹² revela que o senso comum a respeito da não-influência do Congresso deriva, principalmente, da constatação de que em nossa história política republicana raras foram as vezes em que os parlamentares rejeitaram a aprovação de um acordo internacional encaminhado pelo presidente da República.

Talvez para a manutenção desse raciocínio simplista tenha contribuído a escassez de estudos específicos a respeito da influência do Legislativo na política externa. Em pesquisa por trabalhos que tenham tido esse tema por objeto, durante

¹² Cf. Rezek (2005), Almeida (2004), Cervo & Bueno (2002).

qualquer período da história política brasileira, foram identificadas apenas duas teses de doutorado, duas dissertações de mestrado, três livros e alguns artigos¹³. Pode-se dizer que essa escassez resulta, em grande medida, da influência do próprio paradigma realista das Relações Internacionais na academia brasileira.

Dentre os autores que destacaram a passividade do Congresso em matéria de política externa, cumpre fazer menção ao trabalho de Oliveira (2004), que em estudo específico sobre o Mercosul, sustentou a “nulidade de atuação dos atores políticos e do Legislativo brasileiro” (2004, p. 249). A explicação para esse comportamento estaria no baixo rendimento eleitoral de temas de política externa.

Entretanto, de acordo com o modelo teórico de Martin apresentado há pouco, e com toda a literatura que trabalha com modelos de delegação, não se poderia simplesmente desprezar a influência de um ator político tendo em vista a sua não-atuação direta em uma determinada matéria, no caso, a política externa brasileira. Desse modo, a existência de poucos casos de rejeição a tratados internacionais não pode ser considerada como evidência absoluta de um desinteresse e afastamento dos parlamentares de questões de política externa. Isso porque a “não-ação” dos congressistas não representa necessariamente uma falta de influência no processo decisório de política externa – com base na definição de influência não como ação, mas como a habilidade de um ator de alcançar resultados próximos às suas preferências.

Com efeito, como mostram alguns estudos desenvolvidos com relação às medidas provisórias (MPs) no Brasil, ao contrário de evidência de predomínio do Executivo a partir de abdicação do Legislativo, o comportamento parlamentar poderia seguir um padrão racional, onde as MPs funcionariam segundo um mecanismo eficaz de delegação no caso de medidas impopulares, tais como as referentes à política econômica (Figueiredo & Limongi, 1999).

No caso do Mercosul, Neves (2003) sustentou que na decisão brasileira pela cooperação no Cone Sul (estudada no período compreendido entre 1985 e 1995), houve convergência de interesses entre Legislativo e Executivo e disso resultou a

¹³ Cf. Barbosa (2000) e Grillo (1991); Cesar (2002) e Neves (2003); Cervo (1981) e Medeiros (1983, 1995); Lima & Santos (1998), Pinheiro (2004) e Lima (2004). Ainda existem alguns artigos de opinião como: Casarões (2005), Oliveira (2005) e Cintra (2005); e diversos trabalhos jurídicos: Alcântara (2001), Celli Junior (2005), Rezek (2004), Barbosa (2004), Mazzuoli (2001), Lima (2005), entre outros. Como estudo comparado dos Parlamentos sul-americanos a respeito de integração econômica e política de defesa, vale destacar o relatório de Sáez (2000).

pouca participação efetiva do Legislativo. Já com relação à formação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), houve divergência de interesses entre os dois Poderes e, por conseqüência, tentativa do Legislativo em aumentar a sua participação. Em se tratando do Mercosul, portanto, ao contrário do defendido por Oliveira (2004), o Legislativo não teria abdicado, mas sim delegado autoridade ao Executivo, sob uma forma peculiar de mandato negociador – o parágrafo único do art. 4º, da CF/88¹⁴.

Além da recorrência do argumento da passividade do Congresso brasileiro, nota-se ainda um grande número de estudos com um discurso normativo sobre a questão da participação do Legislativo, no sentido de ressaltar a importância do envolvimento dos parlamentares para a democratização da política externa. Ao contrário da forte resistência à inclusão parlamentar revelada pelos autores realistas já mencionados, na literatura doméstica, salvo engano, não se tem exemplo de tais manifestações.

Nesse sentido, muitos dos trabalhos existentes corroboram o discurso dos chanceleres brasileiros na defesa da participação do Congresso na agenda internacional do país, como sinal de respeito aos alicerces democráticos de nosso sistema político brasileiro. Com efeito, no discurso das autoridades que ocuparam a pasta das Relações Exteriores, são recorrentes os destaques à importância da participação do Poder Legislativo:

Em um Estado democrático, a política externa necessariamente tem de passar por uma avaliação constante das forças sociais e muito especialmente do Congresso, instituição representativa por excelência. O Itamaraty é sensível a essa realidade e tem procurado ampliar e diversificar os seus canais de comunicação com a sociedade brasileira (Lampreia, 1996, *apud* Cesar, 2002, p. 27).

A principal exceção a ser destacada dentre os estudos brasileiros é o trabalho de Lima & Santos (2001), a respeito do Congresso e a política de comércio exterior. Nele, o aumento da participação do Legislativo em tal matéria é defendido não apenas porque aumentar os poderes da instituição seria bom em si para a democracia, mas também pelas implicações que sua atuação traz à própria eficiência de determinada política externa. Assim, com a participação do Legislativo, a formulação da política de comércio exterior ganharia em eficiência,

¹⁴ Art. 4º, § único, CF/88: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade

ao ser dotada de maior credibilidade e estabilidade, além de, conforme o argumento trazido por Putnam (1993), atribuir aos seus negociadores maior poder de barganha.

Ademais, o argumento da passividade do Congresso foi contestado por outro trabalho, além de Neves (2003). Cesar (2002), ao analisar o papel do Congresso brasileiro em política externa após 1985, sustenta que a participação do Legislativo ocorre em determinadas matérias. Assim:

Os parlamentares, por outro lado, possuem interesses específicos por tratados referentes a assuntos de comércio exterior e defesa nacional, e por isso estão buscando meios para incrementar a capacidade de ingerência parlamentar nesses assuntos (Cesar, 2002, p. 67-68).

O argumento revela-se interessante, pois combina o maior interesse do Legislativo brasileiro a temas que teriam natureza distinta com relação a seus efeitos¹⁵. No que diz respeito ao tema de comércio exterior, o movimento de liberalização comercial, iniciado nos anos 1990, impõe resultados distributivos, o que implica sua politização na esfera doméstica. Daí a constatação, também desenvolvida por Neves (2003), da tentativa de parlamentares aumentarem sua participação institucional nessa área.

Cabe lembrar, contudo, que de acordo com análise de Lima & Santos (2001), houve abdicação congressual no processo brasileiro de abertura comercial iniciado após a redemocratização, o qual foi promovido, em grande medida, por meio de instrumentos legislativos que não comportam a participação do Congresso – decretos-leis, MPs e portarias.

Já com relação aos temas de defesa nacional, sua politização não é normalmente trazida pela literatura. Isso porque tais políticas teriam por objeto a defesa da soberania nacional, que pode ser classificada como um bem coletivo, tendo por isso efeitos neutros com relação à sociedade em geral, do que resultaria sua não politização na esfera doméstica.

Com efeito, outros autores já apontaram tendência contrária a Cesar (2002), no sentido de atribuir maior autonomia ao Executivo em matéria de segurança e defesa nacional. Conforme as conclusões apontadas por Evans (1993, p. 403-404)

latino-americana de nações”.

¹⁵ Desde logo, cabe ressaltar a amplitude dos temas considerados como de interesse do Legislativo: defesa e comércio exterior.

a partir de estudos empíricos que correlacionam as esferas domésticas e internacionais na análise da política externa, a lógica do sistema internacional e a autonomia do Executivo seriam mais pronunciadas em casos que envolvem questões de segurança nacional, ao passo em que as pressões do eleitorado interno se tornariam mais relevantes em questões que afetam a economia e o comércio externo.

Além disso, de acordo com o modelo desenvolvido por Martin (2000), a tentativa do Legislativo de aumentar sua participação decorre de situações de conflito de interesse com o Executivo, e não necessariamente em função de determinados temas de política externa. É justamente com a possibilidade de o Congresso retomar sua participação em caso de divergência de interesses com o Executivo que se configura a relação de delegação entre os dois Poderes.

Desse modo, ainda que reconhecida a limitação da competência constitucional do Legislativo brasileiro em política externa, cabe perquirir em que medida esse ator pode, em divergindo do Executivo, buscar assegurar seu interesse por meio de uma maior participação institucional. No presente estudo, será então verificado em que medida o Congresso brasileiro buscou aumentar sua participação institucional no processo de política externa. Ao desenvolver-se tal análise, também será indagado se essa tentativa de aumento de participação ocorreu em função de determinada matéria, ou em função de convergência ou divergência de interesses com o Executivo.

Para isso, cabe lembrar que a análise a ser desenvolvida se valerá de um conceito de política externa bem distinto daquele visto nos trabalhos dos realistas ao início do presente capítulo. Aqui, nega-se a possibilidade de uma definição prévia de interesse nacional, bem como rejeitam-se seus fundamentos estadocêntricos. Por ora, parte-se da premissa de que existe interação entre a política externa de um Estado e sua política doméstica. Daí, portanto, a necessidade de se olhar para as instituições políticas nacionais – no caso da presente dissertação, o Congresso. Não se pretende, contudo, defender o afastamento completo de variáveis sistêmicas, as quais são necessárias em outros estudos de política externa, mas não serão utilizadas no presente trabalho. Assim, será adotada a definição de política externa como:

O conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formuladas a partir de oportunidade e demandas de natureza doméstica e/ou internacional (Pinheiro, 2004, p. 7).

Vistas as bases teóricas tomadas por base, será apresentado, no próximo capítulo, um levantamento da evolução histórica da distribuição de poderes entre Legislativo e Executivo em matéria de política externa. Inicialmente, será visto o modelo implementado nos EUA pela Constituição de 1787. A seguir, serão apresentados os mecanismos de influência que o Legislativo brasileiro possui nessa matéria, desde o Império até a Nova República, com especial ênfase ao período que se estende da redemocratização até 2005. Ficará reservada ao quarto capítulo a análise das tentativas de aumento de participação do Congresso com relação à política externa.