



A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO BOLSONARO

José A. Fogolari
josefogolari@gmail.com



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais

Senadores aprovam convite para Ernesto Araújo esclarecer visita de Pompeo

Ministro comparecerá ao Senado nesta quinta-feira (24), confirmou o presidente da Comissão de Relações Exteriores, senador Nelsinho Trad...

21 de set. de 2020

CPI ouve ex-ministros Ernesto Araújo e Eduardo Pazuello nesta semana

Na terceira semana de depoimentos, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia ouve dois ex-ministros do governo Jair Bolsonaro:...

14 de mai. de 2021

Ernesto Araújo explica na quinta-feira posição do Brasil sobre Oriente Médio

O ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, comparecerá ao Senado na quinta-feira (5) para prestar informações sobre a posição...

3 de mar. de 2020

Senadores defendem Kátia Abreu de ataques do ministro Ernesto Araújo — Senado Notícias

A insinuação feita no domingo (28) pelo ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, de que a senadora Kátia Abreu (PP-TO) estaria...

29 de mar. de 2021



Ernesto Araújo pede demissão do cargo de ministro das Relações Exteriores

Pressionado, principalmente por parlamentares, chanceler colocou o cargo à disposição do presidente Jair Bolsonaro.

29 de mar. de 2021



'Não queremos o presidente de joelhos', diz Kátia Abreu após pressão do Senado pela saída de Ernesto Araújo

Pivô do atrito mais recente do ministro das Relações Exteriores com o Senado, a senadora Kátia Abreu (PP-TO) chamou Ernesto Araújo de...

29 de mar. de 2021



Saída de Ernesto Araújo é oportunidade de mudança na política externa, diz deputado

Presidente da Comissão de Relações Exteriores, Aécio Neves espera que o Brasil passe a buscar maior integração com o mundo.

29 de mar. de 2021



Senadores não aceitarão permanência de Ernesto Araújo

A semana começa com a temperatura máxima em Brasília em torno do ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo. Os senadores demonstraram...

29 de mar. de 2021



Contextualização



Em entrevistas recentes, realizadas com senadores e deputados federais, perguntou-se qual é o lugar do Poder Legislativo na condução da política externa brasileira. Algumas vezes, a resposta obtida foi: **lugar nenhum!**

Anastasia; Mendonça e Almeida, 2012

Entre 1988 e 2011:

- 1.232 Mensagens Presidenciais ao Congresso
- 1.160 apreciadas e concluídas
- 1.105 aprovados
- 52 arquivados
- 3 rejeitados

Contextualização

- Delegação ou abdicação?
- Papel homologatório,
- Autonomia burocrática do Itamaraty,
- Política externa garante voto?
- Desde 1958 o MRE dispõe de uma unidade responsável para articulação com o Congresso Nacional,
- 1955 - criada a Assessoria de Relações com o Congresso.



Qual seria a rationale do homem do legislativo brasileiro em se envolver em temas complexos do ponto de vista **técnico e eleitoralmente pouco rentável**, dado que são as questões domésticas (por vezes paroquiais), mais do que os grandes temas de defesa e política externa, que lhe rendem os votos e a possibilidade de reeleição. Com efeito, o Legislativo tem sido enquadrado como **exemplo emblemático de abdicação**, ou na melhor das hipóteses de **delegação, das prerrogativas** de formulação e condução de política externa.



Baixa participação e Porosidade institucional

- Complexidade e especialização dos temas internacionais
- Baixa repercussão entre a população / baixo incentivo eleitoral.
- Pouca margem de competência institucional constitucional

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

Faria, 2008

Constituição Federal



Artigo 49: É da competência exclusiva do **Congresso Nacional**:

I– resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar

Art. 84: Compete privativamente ao **Presidente da República**:

VIII– celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

(BRASIL, 1988)

Atribuições

Distribuição dos poderes constitucionais em política externa

Atribuições em política externa	Argentina		Brasil		Chile		México		Paraguai	
	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN
Aprovar tratados internacionais	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Declarar guerra	X	X	X	X			X	X	X	X
Regulamentar o comércio exterior	X	X			X	X	X	X		
Aprovar nomeações diplomáticas				X				X		X
Aprovar empréstimos estrangeiros	X	X		X		X	X	X	X	X
Recrutar e manter tropas	X						X	X		
Fixar fronteiras	X	X								
Aprovar saída e entrada de tropas	X	X	X	X		X		X		X
Aprovar a ausência do presidente				X		X		X		

Fonte: Political Data Base of the Americas (PDBA). Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/>>. Acesso em: 7 abr. 2016.
Elaboração do autor.

Possibilidades de atuação

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

Alarme de incêndio



O Congresso delega ao Poder Executivo a capacidade de influenciar ativamente a política externa e só o faz quando **despertado por setores sociais** para que haja o acionamento de suas funções legislativas, expressas através da sociedade civil, funcionando como um mecanismo de “**alarme de incêndio**”

Alexandre, 2006



Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Artigo 103. À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional compete emitir parecer sobre:

I – proposições referentes aos atos e relações internacionais (CF/88, Art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores;

II – comércio exterior;

III – indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte

IV – requerimentos de votos de censura, de aplauso ou semelhante, quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais;



Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

V – Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (CF/88, Art. 49, II);

VI – assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza;

VII – autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (CF/88, Art. 49, III);

VIII – outros assuntos correlatos.



O Governo Bolsonaro

- Crise / flexibilização / ruptura democrática
- Avanço autoritário
- Promoção do liberalismo e anti-estatismo
- Queda nos índices democrático (V-dem)
- Pandemia COVID 19
- Polarização política
- Fortalecimento da extrema-direita
- Dinâmica da atuação online / redes sociais

Ideologias e diretrizes

- Aversão ao “globalismo”
- Ceticismo em relação a instituições multilaterais
- Combate ao comunismo
- Liberalismo conservador
- Componente moral religioso / neopentecostealismo
- Influência familiar em temas internacionais (Eduardo Bolsonaro)
- Crítica aos direitos humanos, governança global, instituições e mudanças climáticas.
- Aproximação do Brasil com lideranças de direita (Polônia, Hungria, Israel, Trump / e Ameaça chinesa

Atores

- **Ala ideológica**

Ernesto Araújo / Eduardo Bolsonaro / Olavo de Carvalho

- **Ala militar**

Mourão/ Augusto Heleno / Braga Netto

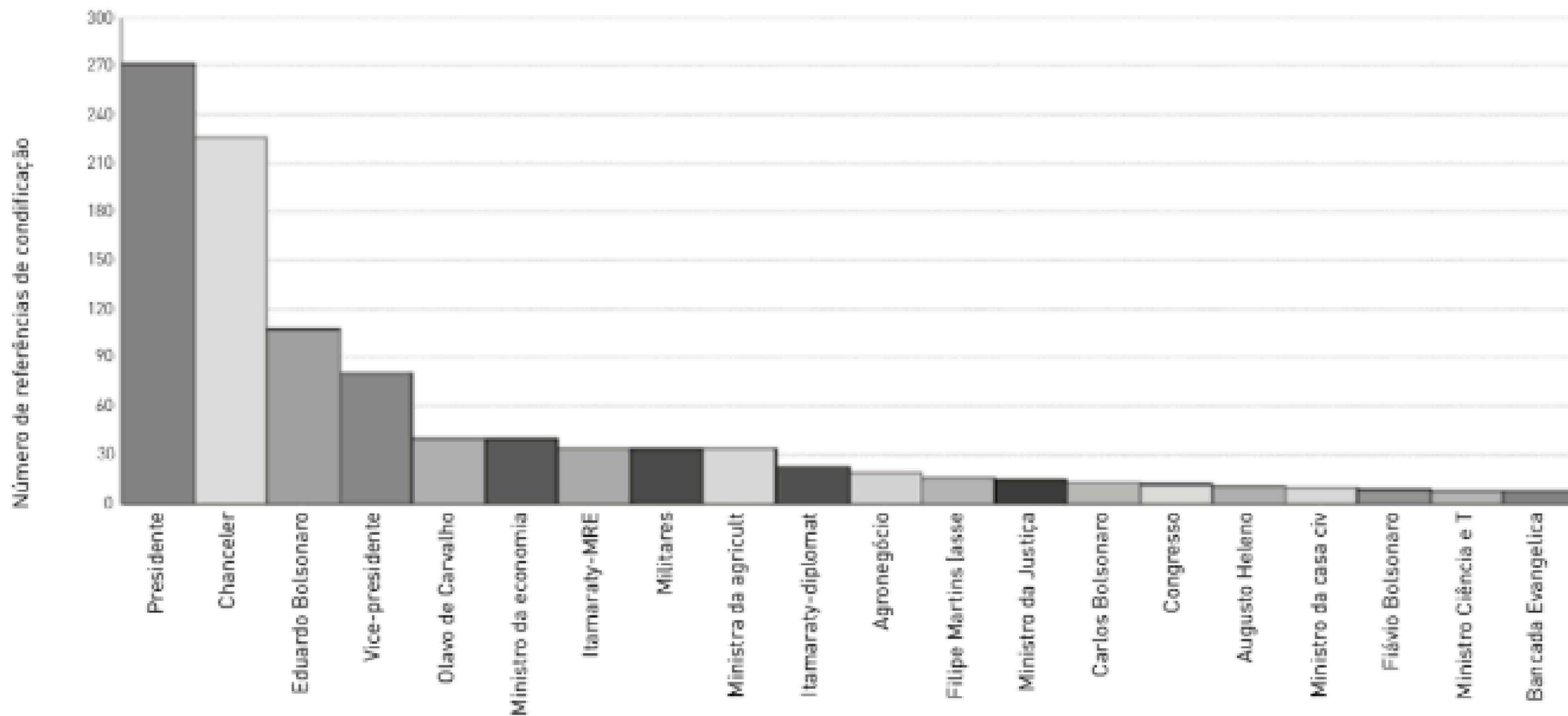
- **Ala econômica**

Paulo Guedes



Atores

Atores - Codificação por item



Cadê a política externa?

“Nos destemperos olavistas contra o globalismo?

Na luta contra o marxismo cultural?

Numa aliança com todos os regimes direitistas e xenófobos da Europa e com Trump?

Na denúncia do Pacto Global para Migração, apesar de o Brasil possuir pelo menos três vezes mais emigrantes do que imigrantes e esse acordo não afetar em nada nossa soberania?”

Almeida, 2019

2019



2021



2022





O Agro na Política Externa Bolsonarista

- Bancada do Agro
- Frente Parlamentar da Agropecuária e Grupo Parlamentar Brasil-China
- Importância crescente das exportações de soja na balança comercial brasileira

Quadro 2: Interesses do setor da soja nas relações com a China

(i)	Garantir acesso contínuo e sem restrições ao mercado chinês;
(ii)	Aumentar as exportações para a China;
(iii)	Manter preços competitivos para a soja brasileira, o que envolve questões relacionadas à eficiência na produção, custos de transporte e logística;
(iv)	Garantir que a soja brasileira atenda aos padrões fitossanitários chineses;
(v)	Evitar disputas comerciais ou barreiras comerciais com a China;
(vi)	Aumentar oportunidades para exportar produtos de maior valor agregado, como óleo de soja e farelo de soja, para a China.

Agro é Pop?

Siebeneichler (2021) avaliou o **impacto da Bancada Ruralista** na formulação da **política externa ambiental** brasileira no período de 2011 a 2019 e identificou que há uma convergência de interesses do agronegócio com a diplomacia, garantindo **decisões antiambientalistas, minando tentativas de reforma agrária e criminalizando movimentos campesinos**. Nesse sentido, considerar o Legislativo é central para entender a formulação da política externa na área agrícola, em especial para o agronegócio.

Agro é Pop?



Os setores do agronegócio com seus novos interesses e ideias defenderam a **exploração das oportunidades abertas** para a agricultura com a **liberalização** e a **globalização**, diferentemente de outras categorias, como os industriais, que buscavam que o governo promovesse instrumentos para mitigar riscos da concorrência internacional (Motta Veiga e Rios 2018).

Relações com os Estados Unidos

- Estreitamento das relações com lideranças internacionais da extrema direita
- Relações próximas ao presidente estadunidense Donald Trump
- Alinhamento incondicional sem reciprocidade
- Revés em 2020 com a vitória de Biden

Dimensão regional

- Ausência de um projeto de integração
- Desconstrução do progressismo latino-americano
- Confrontação ao governo venezuelano e cubano
- Reconhecimento de Guaidó na Venezuela
- Oposição ao governo Fernandez na Argentina / moção de repúdio anulada
- Erosão da capacidade de liderança regional
- Abandono das iniciativas de cooperação sul-americanas
- Militarização da amazonia

Ideologias e diretrizes

Pilares da Política Externa do governo Bolsonaro			
Pilares \ Âmbitos	Doméstico	Internacional	Regional
Núcleo político ideológico	Insumo narrativo do projeto de poder nacional; aprofundamento dos vínculos de atores internos com governos e organizações identificados com o ideário da extrema direita internacional	Ativismo anti-globalista, alinhamento ao governo Trump e aproximação ao círculo de países com regimes de extrema direita	Desconstrução das iniciativas, projetos e compromissos do progressismo latino-americano
Política Econômica liberal-conservadora	Aprofundamento da agenda de reformas econômicas de cunho liberal, fortalecimento do agronegócio e defesa do capital financeiro	Atração de investimentos internacionais, reconfiguração da presença brasileira na economia internacional e preservação dos vínculos econômicos com a China	Preservação dos mercados sul-americanos, minimizando compromissos de reciprocidade, institucionalidade e de responsabilidades compartilhadas
Complexo de Segurança e Defesa	Controle militar de cargos ministeriais de primeiro escalão, ampla presença corporativa na administração pública federal; redefinição de parâmetros da Política Nacional de Defesa; acesso a fatias orçamentárias para o sistema de privilégios e fortalecimento de programas estratégicos	Fortalecimento da relação com os EUA (Comando Sul), reconhecimento como aliado extra-OTAN cooperação militar e em segurança com governos afins - como Israel, Emirados Árabes e Índia	Cooperação militar e de inteligência com regimes conservadores; militarização de controles meio-ambientais e de monitoramento de fronteiras na região amazônica, com foco nas divisas com a Venezuela

Rupturas e continuidades

Tema/Gestão	Lula da Silva	Dilma Rousseff	Michel Temer	Jair Bolsonaro
Comércio (ênfase)	Multilateralismo	Multilateralismo	Bilateralismo	Bilateralismo
ONU. Organizações internacionais	Participação ativa. Promoção de mecanismos regionais	Baixo perfil, atuação discreta, defesa dos direitos humanos	Baixo perfil, atuação discreta, ênfase em temas econômicos	Participação ativa, reivindicação de respeito à soberania e ataque a ONGs
Estados Unidos	Compartilhamento de valores e interesses. Diálogo fluido	Parceria econômica e política relevante. Desconfianças	Parceria tradicional. Busca de solução para barreiras não-tarifárias	Parceria abrangente em todas as áreas. Cooperação econômica e militar
Integração	Integração sul-americana: Mercosul, Unasul	Integração sul-americana: Mercosul, Unasul	Mercosul, Aliança do Pacífico. Afastamento da Unasul	Mercosul, Aliança do Pacífico. Afastamento da Unasul
Venezuela	Membro pleno do Mercosul	Membro pleno do Mercosul	Suspensão do Mercosul	Suspensão do Mercosul, mudança de regime
China	Comércio, investimentos, Brics	Comércio, investimentos, Brics	Comércio, investimentos, Brics	Comércio, investimentos, com ressalvas
União Europeia. Europa	Parceria estratégica. Defesa do acordo Mercosul-UE	Parceria estratégica. Defesa do acordo Mercosul-UE	Busca de acordo regional de comércio Mercosul-UE	Apoio ao acordo Mercosul-UE. Atritos com a França

Fontes: <https://www2.camara.leg.br>; www.mre.gov.br. Acesso: 02 a 05/09/2019. Elaborado pelo autor, a partir de discursos de posse de presidentes e ministros das relações exteriores.



A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO BOLSONARO

José A. Fogolari
josefogolari@gmail.com



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais