

**Cristina Vieira Machado Alexandre**

**O Congresso Brasileiro e a Política Externa  
(1985-2005)**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro  
Agosto de 2006



**Cristina Vieira Machado Alexandre**

**O Congresso Brasileiro e a Política Externa**

**(1985-2005)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Maria Regina Soares de Lima**  
Orientadora  
PUC-Rio

**Letícia Pinheiro**  
PUC-Rio

**Fabiano Guilherme M. Santos**  
IUPERJ

**João Franklin Abelardo Pontes Nogueira**  
Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, da orientadora e da universidade.

### **Cristina Vieira Machado Alexandre**

Graduou-se em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 2003. É assistente de Coordenação do Observatório Político Sul-Americano (OPSA-IUPERJ). Tem interesse na área de Política Externa Brasileira, Poder Legislativo, Processos de Integração Regional, Integração Energética e Integração Sul-americana.

#### Ficha Catalográfica

Alexandre, Cristina Vieira Machado

O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005) / Cristina Vieira Machado Alexandre; orientadora: Maria Regina Soares de Lima. – Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

142 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Inclui referências bibliográficas.

1. Relações internacionais – Teses. 2. Política externa brasileira. 3. Diplomacia. 4. Poder legislativo. I. Lima, Maria Regina Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 700

A meus pais, Mariza e Maurício, por todo amor e confiança.

## Agradecimentos

À minha família, por todo carinho e compreensão.

Aos amigos, em especial, Ana, Iara, Ivi e Mariana. À Sabrina, pelo acolhimento em Brasília e em vários outros momentos. Ao Pablo, pela troca de idéias, desde o início.

À orientadora Maria Regina Soares de Lima, pelos conselhos e contribuições para este trabalho.

Aos professores Fabiano Santos e Letícia Pinheiro, pela disponibilidade em participar da Comissão examinadora.

Aos colegas de turma e à toda equipe do IRI, pelo companheirismo e pela agradável convivência nesses dois anos.

Ao chefe da Divisão de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores, ministro José Vicente Lessa, e ao consultor jurídico do mesmo Ministério, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, pelas entrevistas concedidas.

À Capes, à FAPERJ e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos para a conclusão deste trabalho.

## Resumo

Alexandre, Cristina Vieira Machado; Lima, Maria Regina Soares de. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro, 2006. 142 p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho visa a compreender o papel do Poder Legislativo na política externa brasileira, entre 1985 e 2005, especialmente com relação ao seu poder de aprovação de tratados internacionais. Ao refletirmos sobre esse tema, nos defrontamos, inevitavelmente, com o senso comum de que a atuação do Legislativo brasileiro em política externa se reduziria a mera chancela automática dos atos internacionais, negociados com ampla e total discricionariedade pelo Executivo. Essa visão da participação do Congresso brasileiro foi desenvolvida a partir da constatação de sua diminuta competência institucional formal na matéria – aprovação ex post de acordos ou tratados internacionais –, frente ao amplo poder de formulação da política externa detido pelo Executivo. Em que pese a desigualdade das duas atribuições, o papel do Legislativo brasileiro ainda merece uma análise mais séria, pois, a partir desta pequena atribuição direta e formal, os parlamentares podem buscar aumentar sua influência sobre o processo decisório de política externa.

## Palavras-chave

Política Externa Brasileira; Diplomacia; Poder Legislativo.

## Abstract

Alexandre, Cristina Vieira Machado; Lima, Maria Regina Soares de (Advisor). **Brazilian Congress and Foreign Policy (1985-2005)**. Rio de Janeiro, 2006. 142 p. MSc. Dissertation - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The work seeks to understand the role of Brazilian Congress in foreign policy, between 1985 and 2005, specially with regards to its attributions in the treaty-making process. As we reflect about this theme, we face inevitably the common sense idea which suggests us that Brazilian legislative branch action concerning foreign policy would be simply reduced to the automatic approval of international acts, negotiated by the Executive with ample and total discretionarity. This perception was developed from the formal institutional diminished competence of Brazilian Congress on the subject, based on the *ex post* approval of international agreements, in the face of the Executive power in defining foreign policy. Despite the inequality between the two attributions, the role of the legislative branch still needs to be analysed more seriously. Therefore, this direct and formal little attribution would make possible for the members of Congress to increase their influence over the decision-making process of Brazilian foreign policy.

## Keywords

Brazilian Foreign Policy; Diplomacy; Legislature

## Sumário

1. Introdução	15
2. Política Externa e Instituições Democráticas	20
2.1. O Paradigma Realista e seu ceticismo quanto à influência das instituições democráticas	21
2.2. A Análise de Política Externa e a inclusão de fatores domésticos	27
2.3. Estudos sobre o papel do Legislativo na Política Externa	30
2.4. O caso brasileiro	35
2.4.1. O modelo presidencialista brasileiro	35
2.4.2. Estudos sobre o Congresso brasileiro e a Política Externa	37
3. O Poder Legislativo na Política Externa	43
3.1. Breve Panorama Histórico da Participação do Poder Legislativo norte-americano na Política Externa	44
3.2. Breve Panorama Histórico da Participação do Poder Legislativo brasileiro na Política Externa	47
3.3. O papel do Congresso brasileiro na Política Externa após a redemocratização (1985-2005)	55
3.3.1. Os mecanismos institucionais de participação	58
3.3.2. O processo de aprovação legislativa de tratados internacionais	62
3.3.3. Análise dos atos internacionais assinados entre 1985 e 2005	68
4. Tentativas de aumento de participação institucional pelo Congresso brasileiro	89
4.1. A Assembléia Constituinte e a questão da dívida externa	90

4.2. O poder de emendas e a defesa da soberania nacional	98
4.2.1. O Congresso e a política externa brasileira para o uso comercial do CLA: três momentos	99
4.2.2. A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e a ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT)	108
4.2.3. As ressalvas aos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRIIs)	113
4.3. Algumas Proposições Finais	120
5. Conclusão	129
6. Referências Bibliográficas	134

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Atos Internacionais Celebrados (1985-2005)	69
Tabela 2 - Destino dos Atos Internacionais (1985-2005)	71
Tabela 3 - Média Mensal de Atos Internacionais enviados ao Congresso, segundo anos e governos (1985-2005)	74
Tabela 4 - Atos Internacionais enviados ao Congresso classificados por temas	75
Tabela 5 - Resultado da apreciação dos Atos Internacionais, segundo anos e governos (1985-2005)	78
Tabela 6 – Tempo Médio de Tramitação de Atos Internacionais, segundo anos e governos (1985-2005) (em dias)	81

## Lista de Quadros

Quadro 1 - Processo de tramitação de Tratados Internacionais	67
Quadro 2 - Propostas de mudanças institucionais referentes a comércio exterior	124
Quadro 3 - Propostas de mudanças institucionais referentes a política externa em geral	125

## Abreviaturas e Siglas

Aladi	Associação Latino-Americana de Integração
Alca	Área de Livre-Comércio das Américas
APPRI	Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados
CCTCI	Comissão da Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CEIC	Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CF/88	Constituição de 1988
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CJ	Consultoria Jurídica do MRE
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara
COPA	Confederação Parlamentar das Américas
CRE-CD	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados
CRE-SF	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Senado Federal
CTBT	Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares
DAI	Divisão de Atos Internacionais do MRE
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DLG	Decreto Legislativo

DOU	Diário Oficial da União
DSF	Diário do Senado Federal
EM	Exposição de Motivos
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio
MAI	Acordo Multilateral de Investimentos
MECB	Missão Espacial Completa Brasileira
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
MSC	Mensagem do presidente da República
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Européia
Unctad	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento