

O VETO DO LEGISLATIVO A UMA INDICAÇÃO DO EXECUTIVO: A POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NA REJEIÇÃO AO NOME DE GUILHERME PATRIOTA

THE LEGISLATIVE VETO OVER AN EXECUTIVE BRANCH NOMINATION: THE POLITICIZATION OF FOREIGN POLICY BY REJECTING GUILHERME PATRIOTA

FERNANDA BÁRBARA LESSA CORDEIRO ¹

Universidade de São Paulo- USP, Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP)- SP

E-mail: fernanda.cordeiro@usp.br

Resumo: Este artigo se propõe a analisar o comportamento do Senado na votação de um representante do Brasil para a Organização dos Estados Americanos (OEA), após quatro anos de vacância do cargo. Trata-se da primeira vez em que um diplomata de carreira foi rejeitado em plenário. Dados os elevados custos em termos de negociação e credibilidade internacionais, rejeições dessa natureza são raras, demonstrando o grau de politização da política externa brasileira, em consonância com a literatura especializada. Além disso, a relevância da opinião pública, de acordo com pesquisa realizada em um momento de afastamento entre base governista e Planalto, caracteriza a posição do Senado enquanto um veto player institucional.

Palavras-chave: Diplomacia, Política Externa Brasileira, OEA, Opinião Pública, Senado Brasileiro.

Abstract: The aim of the paper is to analyze the Senate's behavior on the polling for a representative of Brazil at the Organization of American States (OAS), after a four year vacancy. It is the first time a career diplomat has been rejected at plenary. Due to the raised negotiation and international credibility costs, such rejections are rare, demonstrating the current politicization of the Brazilian foreign policy, according to the specialized literature. Besides, the relevancy of public opinion, as per a survey taken in a moment of separation between the government base and presidential cabinet, characterizes the Senate conduct as an institutional veto player.

Keywords: *Diplomacy, Brazilian Foreign Policy, OAS, Public Opinion, Brazilian Senate.*

¹ Estudante de política externa brasileira no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP)

Introdução

A participação do Legislativo no processo decisório sobre política externa é objeto de uma grande variedade de estudos empíricos. Além dos dispositivos constitucionais, o Legislativo expressa suas relações de interesses por meio de outras formas institucionais, possibilitando aferir o comportamento dos parlamentares. O Congresso Nacional apresenta um “número expressivo de atos aprovados, decorrente da ação coordenada entre Executivo e base de apoio” (Diniz, 2012: 175). No entanto, essa ação coordenada pode mostrar-se solapada, quando o Senado vota contrariamente à indicação do Planalto, sinalizando uma possível desestabilização do apoio da base governista e uma caracterização do Legislativo como um *veto player* institucional.

Esta nota de pesquisa propõe-se a analisar o comportamento do Senado na votação, ocorrida em 19/05/2015 que indicava Guilherme Patriota a representante permanente do Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA). Trata-se da primeira vez em que um diplomata de carreira foi rejeitado em plenário. No entanto, na mesma data, outras quatro votações foram realizadas, com aprovação dos demais nomes indicados pelo Executivo, demonstrando os resultados satisfatórios da pressão exercida pelo Planalto na base governista. Ao se analisar o resultado da votação para a indicação de Patriota, procura-se verificar se os votos contrários podem expressar divergências de posicionamento e um possível afastamento entre a base de apoio e o Planalto. Além disso, procura-se interpretar a politização da política externa brasileira por parte do Senado, bem como a influência da opinião pública sobre o processo decisório.

2. A politização da política externa e a influência da opinião pública

A recusa ao nome de Patriota, apesar de se tratar de votação nominal secreta, torna-se relevante, pois exemplos de rejeição são raríssimos, dados os elevados custos em termos de negociação e credibilidade internacional (De Faria, 2008). O Brasil estava sem representante no organismo desde 2011, após o embaixador Ruy Casaes ser convocado de volta pelo governo, em retaliação à decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de pedir a interrupção das obras de Belo Monte. A votação sobre a indicação de Patriota encerrou-se com o placar de 37 votos favoráveis e 38 votos contrários, em um total de 75 senadores presentes, sem registros de

RICRI Vol.4, No. 7, pp.129-134

abstenção ou impedimento. Para além do grau de polarização evidenciado pelo placar, verifica-se a postura proativa do Senado enquanto um mecanismo de controle, expressando, sobretudo, os interesses políticos vinculados provavelmente à opinião pública. Há, ainda, uma clara caracterização do grau de politização da política externa brasileira: a recusa ao nome de Patriota, visto como um dos aliados do Planalto, ocorreu num momento em que o índice de rejeição ao governo atingia 62%, em pesquisa realizada pelo Datafolha em Março de 2015. Além disso, a indicação ocorreu à época em que Cuba retomava o diálogo com o organismo, somada à eleição do novo secretário-geral da OEA, o uruguaio Luis Almagro, apoiado pelo Brasil desde o início de sua candidatura. Uma das possíveis expectativas no retorno da atuação brasileira no organismo seria o fortalecimento do papel da OEA. O Brasil poderia atuar na busca por consenso entre países da região, promovendo uma possível liderança capaz de influir por vias diplomáticas. A indicação de Patriota colocou em pauta a importância de o Brasil voltar a contribuir ao fundo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), bem como a discussão acerca da dívida acumulada, no ano de 2015, em US\$ 15,29 milhões.

A observação dos votos ainda permite inferir a rejeição como a maneira pela qual a base governista procurou evidenciar a desestabilização de suas relações com o Executivo, articulando seus interesses com a opinião pública. Certamente a oposição teve papel decisivo no resultado final, no entanto, quando comparados os votos, pode-se inferir que alguns senadores, até então integrantes da base governista, podem ter votado na contramão do pedido do Executivo. Um dos primeiros indícios para a desestabilização da base governista pode ser encontrado na indicação de Arlindo Chinaglia (PT-SP) para concorrer à presidência da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2015, contra Eduardo Cunha (PMDB-RJ). À época em que foi eleito, Cunha atribuía a vitória à articulação interna, sob o discurso de reformulação da Câmara dos Deputados para se tornar uma Casa menos atrelada às demandas do Poder Executivo. A relação do presidente da Câmara com o então vice-presidente Michel Temer (PMDB-SP) também poderia ser um dos fatores de desestabilização da relação da base com o governo. Por fim, dada a grande influência política de Cunha, haveria a possibilidade de liderar dissidentes do PMDB e acelerar o desgaste com o PT. Deve-se considerar ainda o fato de, no primeiro mandato de Dilma, o Senado ter sido a base mais sólida do governo, algo modificado no segundo, culminando com o aumento da oposição. A

coligação *Com a Força do Povo*, formada por nove partidos, rendeu ao governo uma base composta por 53 dos 81 senadores no segundo mandato. No início do primeiro, em 2011, havia onze partidos aliados, com 62 senadores compondo a base de apoio.

Considerações Finais

A rejeição ao nome de Guilherme Patriota trata-se de um caso único e três pontos são relevantes ao evento: (1) o desencapsulamento da política externa como restrita ao Itamaraty, cuja principal característica é a formulação em termos articulados, globais, da política externa (Cheibub, 1985), sendo então considerada como política de Estado, (2) o processo decisório como um *continuum* entre política externa e política pública e (3) o processo de politização da política externa por intermédio da opinião pública, refletindo, sobretudo, na desestabilização entre o governo e a base de apoio.

O primeiro ponto diz respeito à maneira pela qual o Itamaraty tem, por tradição, de restringir o grau de politização da política externa, uma vez entendida como política de Estado. A indicação de Patriota estaria, portanto, vinculada ao projeto do governo de recuperar sua representatividade na OEA, dado o bom momento político-ideológico, contando certamente com parceiros junto àquele organismo. Por outro lado, a rejeição ao nome indicado pode ser interpretada como a maneira pela qual o Senado, valendo-se de sua prerrogativa de veto, evidenciou o caráter político de sua decisão, mostrando-se contrário ao projeto, incidindo sua perspectiva política sobre os assuntos internacionais.

Estes fatores conduzem ao segundo ponto. Uma vez rejeitada a indicação, evidencia-se uma linha tênue quanto ao processo decisório quando considerados o cenário interno e externo. A politização da política externa, nesse caso, acaba por se mostrar como o resultado do afastamento da base de apoio, refletindo a desestabilização entre Governo e a maioria obtida no Senado, no âmbito interno, ao mesmo em que reafirma o uso do mecanismo de veto como controle sobre as ações do Executivo em sua política internacional.

Por fim, a influência da opinião pública no processo decisório pode ser analisada dentro da perspectiva de politização da política externa e o *continuum* entre política externa e política

pública. A concentração da decisão sobre política externa e sua repercussão junto à opinião pública (NEVES, 2003) pode ser interpretada pela maneira com que o Senado procurou defender seus próprios interesses, tendo em vista possíveis reeleições futuras.

O caso raro de um veto do Legislativo a uma indicação do Executivo suscita, como verificado, uma dimensão muito mais ampla, para além de entendê-la enquanto uma simples rejeição. O histórico de votação do dia poderia inicialmente corroborar a tese do Legislativo a mero chancelador das decisões do Executivo, no entanto, a rejeição mostra o Senado enquanto um *veto player*, apresentando interesses defendidos por meio de mecanismos institucionais. O veto pode ser interpretado como uma etapa das clivagens intra e interpartidárias, no entanto, esta hipótese pode ser aprofundada por novos estudos que busquem comprovar essa relação.

Referências Bibliográficas

Avaliação presidente Dilma Rousseff PO813801 16 e 17/03/2015. http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao_presidente_dilma_site.pdf Acesso em 22/05/2016.

CHEIBUB, Zairo Borges. (1985) “*Diplomacia e Construção Institucional* : o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. Dados, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (2008) “Opinião Pública e política externa brasileira: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*- 51 (2): 80-97.

DINIZ, Simone. (2009) “Atos Internacionais e Atuação do Legislativo”. *Teoria e Pesquisa*, vol.18, edição 1, 27-59.

_____. (2000) “O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27 N° 80.

EL PAÍS, R.B. “Oposição se fortaleceu, mas o desafio de Dilma é se entender com aliados”. http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/31/politica/1420051282_299343.html. Acesso em 22/05/2016.

NEVES, João Augusto de Castro. (2003) “O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, nº. 1, 103-138.

RATTON SANCHEZ Michele et al. (2007) “Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 27.

SESSÃO Nº 74 (Sessão Deliberativa Ordinária) em 19/05/2015.
<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/votacoes-nominais/-/v/periodo/19/05/2015/a/19/05/2015>. Acesso em 10/05/2016.