



**Ana Giulia Ricciardi Aldgeire**

Bacharel em Ciências  
Sociais (FGV-  
CPDOC) e graduanda  
em Relações  
Internacionais  
(UFRJ-IRID).

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA  
ATRAVÉS DE ACORDOS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE  
DAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ANGOLA (1977-2019)  
THE CONSTRUCTION OF THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY  
THROUGH INTERNATIONAL AGREEMENTS: AN ANALYSIS  
OF THE BRAZIL-ANGOLA BILATERAL RELATIONS (1977-  
2019)**

**RESUMO:** Procura-se realizar o exercício proposto por Ariane Figueira (2017) de compreender os *inputs* e *outputs* da constituição de política externa, trazendo luz às dinâmicas de interação entre Executivo e Legislativo na construção desses tratados. Foram considerados *inputs*, os atores e instituições políticas que participaram na internalização dos atos, e *outputs* os tratados na sua forma concreta. Para tanto, realizou-se uma análise exploratória dos dados extraídos do acervo do Ministério das Relações Exteriores (*Concórdia*) sobre os acordos bilaterais, e dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os relatores e comissões atuantes na tramitação legislativa. Os resultados preliminares mostram que os acordos priorizaram cooperações de cunho tecnológico, científico e técnico. A despeito dos processos decisórios da burocracia brasileira, constatou-se que 79,5% dos acordos ficaram restritos ao espaço Executivo e não foram submetidos ao trâmite legislativo. Dos 20,4% que passaram pelo Legislativo, destaca-se a presença de comissões especializadas e relatores, majoritariamente, homens nordestinos, de escolaridade superior, com profissões de advogados ou professores, e filiados aos partidos PMDB, PT e PTB. **Palavras-chave:** Política externa brasileira; Relações bilaterais; Acordos internacionais; Angola.

**ABSTRACT:** Carrying out the exercise proposed by Ariane Figueira (2017) of understanding the inputs and outputs of foreign policy, this paper brings light to the dynamics of interaction between the Brazilian's Executive and Legislative branches. Inputs were considered the actors and institutions that participated in the internalization of the acts, and outputs the treaties in their concrete form. To this end, an exploratory analysis was carried out of the data extracted from the collection of the Ministry of Foreign Affairs (*Concórdia*) on bilateral agreements, and from the portals of *Câmara dos Deputados* and *Senado Federal* on the congressmen and commissions active in the legislative process. Preliminary results show that the agreements prioritized cooperation of technological, scientific and technical nature. Concerning the decision-making processes, it was found that 79,5% of the agreements were restricted to the Executive and weren't submitted to the legislative procedure. Of the 20,4% that passed through the Legislative, it's highlighted the presence of specialized commissions and congressmen, mostly men from the Northeast, with higher education, who worked as lawyers or teachers, and were affiliated with the PMDB, PT and PTB. **Keywords:** Brazilian foreign policy; Bilateral relations; International treaties; Angola.

## 1 Introdução

Como analisar a política externa brasileira para Angola sob a óptica dos acordos internacionais? É possível identificar os atores políticos que participaram do processo de construção e internalização desses tratados? Na medida em que atos internacionais são ferramentas formais para a execução de relações diplomáticas (MINISTÉRIO, 2010), esta pesquisa busca compreender as relações bilaterais entre Brasil e Angola na celebração de acordos internacionais. Visando contribuir para a literatura, procura-se desenvolver uma análise documental para mapear o quadro geral e histórico dessas relações, trazendo luz às dinâmicas de interação internas da burocracia brasileira que atuaram na construção da política externa para Angola.

Para tanto, o presente estudo baseia-se na iniciativa de Ariane Figueira (2017) de compreender a política externa a partir do seu processo de constituição. Uma vez que a política externa é produto de um complexo processo decisório, permeado por regras, instituições, indivíduos e correlação de forças (FIGUEIRA, 2017), essa pesquisa optou por investigar como os acordos entre Brasil e Angola foram consolidados nas estruturas burocráticas brasileiras. Além de avaliar o investimento de diferentes governos na cooperação com Angola, também foram analisados os integrantes e instituições do Executivo e do Legislativo presentes no processo de ratificação dos tratados – nomeadamente, os presidentes da República, ministros de Estado, relatores parlamentares, Ministérios e comissões parlamentares.

O trabalho foi organizado em quatro partes. A primeira introduz o quadro teórico sobre a parceria histórica com Angola. Na sequência, é apresentado o desenho metodológico desta pesquisa. Na terceira parte do texto estão os dados sobre os tratados bilaterais e sobre os atores do Executivo e do Legislativo brasileiro que participaram de seus processos de construção. E, por fim, são realizadas algumas considerações sobre os achados e futuros rumos desta pesquisa.

## 2 A construção de uma parceria estratégica entre Brasil e Angola

As relações bilaterais podem ser compreendidas como estratégias dos Estados no plano internacional em busca da produção e acumulação de ganhos para satisfazer suas necessidades e demandas internas. Ao garantir uma atenção diplomática privilegiada para países específicos, o Brasil foi capaz de ampliar sua presença em diferentes espaços internacionais e usufruir de importantes patrimônios, tais como aproximações políticas, renovações de diálogo, penetrações comerciais recíprocas e diversificação de projetos conjuntos (LESSA, 1998). Ao final do século

XX, a Angola passou a fazer parte da lista de países que seriam priorizados no âmbito bilateral pela política externa brasileira. Isso se deu, principalmente, pelo interesse do Estado brasileiro na criação de novos mercados e na busca por territórios de menor custo para a instalação de suas empresas (GARCIA, 2018).

Para mapear os caminhos e motivações que fizeram o Brasil olhar para Angola como um espaço fornecedor de novas oportunidades, utiliza-se da perspectiva de Lima e Santos (2015) de analisar o contexto mais amplo da política externa brasileira para a África. Ao longo do século XX, predominou a contradição de que, apesar de se guiar pelos paradigmas da autodeterminação dos povos e da não intervenção (MILANI *et al*, 2016), o Brasil foi um grande defensor da permanência das estruturas coloniais na África para preservar boas relações com as potências europeias (PENNA FILHO, 2002; SILVA, 2016). Essa agenda só começou a se modificar com a Política Externa Independente de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) que inaugurou, de fato, uma política africana do Brasil (MATOS, 2017). Neste período, intensificou-se a diversificação das relações bilaterais brasileiras sob o viés da "autonomia pela distância", que prezava pelo não alinhamento-automático com as potências da época (FONSECA, 1998). Essa estratégia abriu espaço para a formação de novas parcerias, como com países africanos, em prol da busca de novos mercados consumidores para os produtos industrializados brasileiros (PENNA FILHO, 2002).

Já com os primeiros anos da ditadura militar, retornou-se a uma política de afastamento da África graças à forte conotação ideológica e alinhamento automático com os EUA propagados pelo novo regime (SILVA, 2016). Essa postura mudou, consideravelmente, com a chegada de Ernesto Geisel (1974-1979) ao poder. Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), o que distinguiu a "nova política africana" de Geisel de governos anteriores foi a busca por um reposicionamento do Brasil no plano internacional, cujo interesse maior era se tornar referência para os países terceiro-mundistas, privilegiando a aproximação política acima da aproximação econômica. O processo de reconhecimento da independência da Angola em 1975 surge, neste sentido, como exemplo dessa estratégia política do Brasil para o Sul global.

Superando as conturbações políticas da redemocratização e do fim da Guerra Fria, o governo de José Sarney (1985-1990) retorna a política de aproximação com a África que, posteriormente, é fortalecida no governo de Itamar Franco (1992-1995) (RIBEIRO, 2008). Nesse período começam a ser desenvolvidos conjuntos de iniciativas que promovem maior integração e cooperação com os países africanos, como a produção de um acordo mais robusto com a África do Sul no setor de cooperação em tecnologia e uma elaboração inicial do projeto

que daria origem à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (HIRST; PINHEIRO, 1995). No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)<sup>1</sup>, percebe-se um aumento na celebração de acordos, relações comerciais e visitas aos países da CPLP (MELO, 2012).

O governo Lula (2003-2010), por sua vez, inaugurou uma política externa que mudou completamente o quadro de relações com a África. Ao agir pela estratégia da "autonomia pela diversificação", esse governo prezou por uma maior cooperação, bilateral e multilateral, com países emergentes do Sul para alimentar seu projeto desenvolvimentista (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Nesse sentido, o continente africano aparece como um parceiro que ajudaria na projeção internacional do Brasil enquanto *player* global (OLIVEIRA, 2020). Isso se deu em razão de uma série de motivações, tais como: ampliação de mercados consumidores; abertura de novas representações diplomáticas; participação em instituições multilaterais<sup>2</sup>; e a internacionalização de empresas brasileiras na África (MELO, 2012; MATOS, 2017). Já o governo sucessor de Dilma Rousseff (2011-2016), mesmo investindo pouco na política externa graças aos cenários de crises e instabilidades internas, promoveu uma continuidade das bases originais da política africana de Lula, reforçando laços políticos, diplomáticos e comerciais (OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, o destaque concedido à África sofreu alterações com a chegada de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) no poder. Esses foram presidentes que instalaram um projeto liberal para o país e reorientaram os objetivos da política externa, priorizando antigos aliados (EUA) e se distanciando dos centros de poder e cooperação Sul-Sul. Neste período, as relações com a África foram guiadas por um distanciamento pragmático de cunho bilateral<sup>3</sup>, substituindo os esforços multilaterais dos governos anteriores (OLIVEIRA, 2020; FRANCISCO *et al*, 2021).

No caso da aproximação com a Angola, a literatura já mapeou que essa relação trouxe diversos ganhos políticos, culturais, comerciais e tecnológicos para o Brasil (SANTOS, 2015; DA SILVA, 2016; ROCHA; SANTOS, 2018; SANTOS, 2018). É um país que, desde o reconhecimento de sua independência, desperta um interesse político e econômico do Estado brasileiro<sup>4</sup> em razão da proximidade cultural e linguística que facilitam a instalação de empresas

---

<sup>1</sup> Por economia textual, a partir de agora utilizarei a sigla FHC para me referir ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

<sup>2</sup> Matos (2017), destaca, por exemplo, a participação do Brasil no G-20, IBAS, BASIC, BRICS e CPLP.

<sup>3</sup> Esse distanciamento pragmático se refere à continuidade de relações comerciais dos setores privados do agronegócio brasileiro, em um cenário em que a África perdeu espaço na agenda internacional do Brasil (FRANCISCO *et al*, 2021).

<sup>4</sup> Em 2013 Angola foi o destino de 58% das empresas brasileiras no continente africano (CRETOIU *et al*, 2013). Em 2015, Angola contava com 12 empresas brasileiras e estava em 10º lugar na posição dos países com maior

no território (CRETOIU *et al*, 2013). A partir de 1977<sup>5</sup>, as relações diplomáticas entre os dois países começaram a ser construídas e formalizadas através de acordos bilaterais, apesar de poucos autores apontarem para tal fato.

Melo (2012) foi pioneiro em utilizar os tratados celebrados com Angola e Moçambique no âmbito da cooperação técnica em saúde e educação para compreender a inserção internacional e matriz da política externa de Lula (2003-2010). As trocas mútuas de tecnologias e conhecimentos não só supriram uma demanda interna do Brasil nas áreas de saúde e educação, como também provocaram um estreitamento de laços Sul-Sul. O estudo introduzido por Melo (2012) estimula uma continuação nesta linha de pesquisa para compreender como ocorreu a construção das relações bilaterais entre Brasil-Angola em demais áreas de cooperação e em diferentes governos.

Por outro lado, Calete (2015) realizou uma pesquisa documental dos acordos vigentes e em tramitação do portal do Sistema Consular Integrado do Ministério das Relações Exteriores, visando estudar as temáticas dos atos internacionais firmados entre Brasil e Angola.<sup>6</sup> Esperava-se que os acordos de cooperação cultural seriam mais frequentes graças à história que aproxima os dois países. No entanto, o autor identificou que acordos de cunho político-econômico foram mais frequentes, pois visavam atender as demandas internas de ambas regiões. A pesquisa de Calete (2015) é importante para introduzir um panorama dos campos de cooperação priorizados nesta relação bilateral.

Este exercício foi retomado por Matos (2017), que, ao realizar um estudo comparado entre África do Sul, Angola, Cabo Verde e Nigéria, se propôs a analisar a dimensão de cooperação mais recorrente no governo Lula (2003-2010). Um dos objetivos do trabalho citado foi mudar a concepção predominante de que toda cooperação com países africanos se restringe ao campo técnico. Entre os resultados encontrados, o autor concluiu que, com a Angola, classificada como *small power* e autocracia, consolidaram-se mais cooperações de cunho financeiro, apesar de outras também se mostrarem frequentes. No período delimitado, o país africano foi o maior beneficiário das linhas de crédito e alvo das empresas brasileiras que se instalaram no continente. Esse aumento de investimentos, segundo Matos (2017, p. 144), explica-se pelo fato do país possuir grandes reservas de petróleo, despertando o interesse de

---

presença de empresas brasileiras (FUNDAÇÃO, 2015). Já em 2016 e 2017, Angola era um dos destinos preferidos para a expansão das multinacionais brasileiras (BARAKAT *et al*, 2016).

<sup>5</sup> O primeiro acordo celebrado entre Brasil e Angola foi o "Memorando Relativo à Negociação de Acordo de Transporte Aéreo entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola". Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>6</sup> Calete (2015) considerou apenas os acordos básicos, e não os Ajustes Complementares efetuados até o momento de produção da sua pesquisa.

outros países por ser um "modelo de negócio seguro". Além disso, também houve uma valorização de empresas brasileiras do ramo da construção civil no processo de reconstrução da Angola após a Guerra Civil de 2002.

Se poucas são as literaturas que abordam os acordos bilaterais com Angola, o estudo sobre as dinâmicas de interação da burocracia brasileira no processo de construção dessa relação bilateral é ainda mais negligenciado. A ratificação dos acordos internacionais ao nível doméstico é essencial para este campo, uma vez que a submissão de políticas nas instâncias democráticas do Executivo e do Legislativo garante maior credibilidade ao acordo e segurança ao Estado parceiro (MATOS, 2017).

Nesse sentido, será realizado o exercício proposto por Figueira (2017) de considerar ambos os *inputs* e *outputs* na análise de política externa. Os *inputs* são as “ações, contextos ou acontecimentos que buscam determinar e/ou influenciar os resultados políticos”, enquanto os *outputs* “são as ações efetivamente consolidadas, os resultados determinados após a interação com a dinâmica decisória” (FIGUEIRA, 2017, p. 28). Para finalidade desta pesquisa, são considerados *inputs* os atores e instituições que participaram da celebração e internalização dos atos internacionais estabelecidos com a Angola – mais especificamente os presidentes da República, ministros de Estado, relatores parlamentares, Ministérios e comissões parlamentares –, e *outputs* os tratados na sua forma concreta. Como ocorre a internalização de um tratado? Quem são os atores políticos participantes? Qual a dimensão da interação entre Executivo e Legislativo nesse processo? Visando responder esses e outros questionamentos, o objetivo deste artigo é analisar os tratados celebrados bilateralmente entre Brasil e Angola, trazendo luz ao estudo de como tal relação exterior foi consolidada no campo interno da política brasileira.

### 3 Metodologia

Com o propósito de realizar um estudo exploratório dos dados disponíveis sobre os acordos firmados entre Brasil e Angola, decidiu-se analisar os 83 acordos bilaterais estabelecidos entre os dois países. Essa pesquisa se baseou numa análise longitudinal de todos os tratados celebrados entre 1977 até 2019 – primeiro e último ano de celebração dos acordos a partir da produção desta pesquisa. Os dados foram extraídos do portal Concórdia, acervo digital do Ministério das Relações Exteriores sobre os atos internacionais.<sup>7</sup> Procedeu-se à criação de um banco de dados constituído pelo seguinte conjunto de variáveis:

---

<sup>7</sup> O portal da Concórdia está disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

### *3.1 Quantidade de acordos*

Trata-se de uma variável quantitativa que sistematiza o total de acordos bilaterais celebrados de 1977 a 2019, com o objetivo de avaliar o grau de importância que a política externa brasileira atribuiu à Angola ao longo dos anos em perspectiva comparada com outros países do continente africano.

### *3.2 Status*

Esta variável permite avaliar se os acordos mantiveram sua validade ao longo dos anos, se estão em processo de tramitação ou se foram expirados, e quais seriam os motivos de expirações.

### *3.3 Data de celebração*

Aqui observa-se a data de celebração de um acordo, realizada no momento de assinatura entre as partes envolvidas (ACCIOLY, 2009), possibilitando a compreensão de quais governos deram maior prioridade à relação com Angola.

### *3.4 Data de entrada em vigor*

Essa sistematiza os acordos que entraram em vigor no momento de suas assinaturas ou após a promulgação no Diário Oficial da União. Conjuntamente com a variável anterior, os dados possibilitam analisar o grau de importância atribuído a determinadas temáticas, uma vez que o tempo entre a assinatura e a internalização do tratado depende da vontade política dos atores que participam do seu processo de tramitação.

### *3.5 Natureza da cooperação bilateral*

O objetivo dessa variável é analisar a natureza das relações bilaterais priorizadas entre os dois países. Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo dos tratados para classificá-los dentro dos critérios de cooperação apresentados por Matos (2017):<sup>8</sup>

- I. "Cooperação humanitária": Diz respeito aos acordos que tratam de doações de recursos como forma de auxílio para outra parte;

---

<sup>8</sup> Foram adicionadas as categorias "Cooperação cultural", "Cooperação diplomática" e "Cooperação de segurança e defesa" que estão presentes no portal da Concórdia, mas não foram mobilizadas pelo autor. É importante ressaltar que tiveram acordos classificados com mais de uma categoria por abrangerem diferentes temas.

- II. "Cooperação técnica": São os acordos de compromissos para o desenvolvimento de programas sociais – como combate à fome e pobreza, projetos educacionais e de trabalho, entre outros – e projetos de fortalecimento da gestão e administração pública;
- III. "Cooperação tecnológica": São acordos que dizem respeito à transferência de tecnologias e profissionais para a criação de oficinas de treinamento e capacitação profissional entre os países parceiros para seus respectivos desenvolvimentos;
- IV. "Cooperação científica": Relacionado com o campo da educação, tais acordos abrangem questões como concessões de bolsas ou financiamento para o intercâmbio de pesquisadores, professores e alunos;
- V. "Cooperação financeira": São os acordos responsáveis por coordenar os investimentos de empresas brasileiras na Angola e empresas angolanas no Brasil;
- VI. "Cooperação econômica": Referente às relações comerciais entre os dois Estados;
- VII. "Cooperação política": Diz respeito à participação de Brasil e Angola em espaços de cooperação internacionais comuns – como a CPLP – ou a respeito das visitas de presidentes, ou outros oficiais de governo em ambos os países;
- VIII. "Cooperação cultural": São os acordos que prezam pela elaboração de programas ou atividades culturais entre os dois países, como nos campos do cinema, literatura, esporte, artes, etc.;
- IX. "Cooperação diplomática": Atos que tratam de assuntos consulares e das Embaixadas dos dois países;
- X. "Cooperação de segurança e defesa": São os acordos internacionais que se preocupam com a temática de proteção dos territórios brasileiro e angolano.

### *3.6 Tipos de acordos*

Essa variável é responsável por identificar se os acordos são do tipo Legislativo ou Executivo. Segundo Camino e Menck (2018), os acordos legislativos são aqueles que passam pelas três etapas após a sua assinatura: (i) envio de mensagens presidenciais contendo atos internacionais ao Poder Legislativo; (ii) início da tramitação legislativa em que o tratado passa por uma avaliação, discussão e votação na Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados) e, em

seguida, na Casa Revisora (Senado Federal); e (iii) após a decisão no Congresso Nacional, há um retorno da matéria ao Poder Executivo, responsável por promulgar e incorporar o ato à legislação interna através da publicação no Diário Oficial da União. No entanto, graças à diversidade de temas dos tratados e à lentidão do procedimento parlamentar, o direito internacional aceita que alguns tratados não sejam submetidos à aprovação legislativa (GABSCH, 2010) – esses são denominados "acordos executivos" ou "acordos em forma simplificada", e são de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo.<sup>9</sup>

### *3.7 Personalidades e instituições do Poder Executivo*

Como o chefe do Poder Executivo ou representante designados por ele são responsáveis pela negociação e celebração de tratados internacionais (BRASIL, 1988, Art. 84, inciso XVIII), foram analisados os presidentes da República do Brasil, com seus respectivos ministros de Estado e Ministérios que atuaram na etapa de produção dos atos internacionais.

### *3.8 Personalidades e instituições do Poder Legislativo*

Como o Congresso Nacional é órgão responsável pela análise e aprovação ou rejeição do acordo celebrado pelo Executivo (BRASIL, 1988, Art. 49, inciso I), foram analisados os deputados federais e senadores, que atuaram na função de relatores, e as comissões parlamentares das tramitações dos acordos submetidos à aprovação legislativa. Somando à variável, também foram analisados os dados biográficos dos relatores, uma vez que, são figuras importantes no processo de apreciação dos tratados por determinarem o ritmo do processo através da verificação da validade do projeto de decreto legislativo (SILVA; SPOHR, 2016).<sup>10</sup> Serão analisados a escolaridade, ocupação profissional, região de origem e filiação partidária

---

<sup>9</sup> Rodrigo Gabsch (2010) utiliza diferentes critérios para identificar esses tratados: (i) aqueles que não possuem informações de terem sido submetidos à aprovação legislativa; (ii) aqueles que possuem forma de ajustes complementares, tratam de assuntos de diplomacia ordinária ou que abordam assuntos de competência privativa do Executivo; (iii) aqueles que são celebrados através de troca de notas ou notas verbais; (iv) aqueles que recebem nomes de ajustes, protocolos ou convênios; e/ou (v) aqueles que não possuem informações sobre suas ratificações ou da publicação no Diário Oficial da União. Apesar desses critérios serem importantes, ainda não existe uma delimitação clara dos critérios que definem os acordos executivos. Existem exceções em que, apesar da existência desses critérios, acordos ainda são submetidos à tramitação legislativa. O Congresso Nacional, por exemplo, também tem o poder de aprovar ajustes complementares ou acordos de rotina diplomática. A partir desses casos de exceção, o contexto e o conteúdo do tratado se tornam critérios mais relevantes para determinar a necessidade ou desnecessidade de aprovação legislativa (GABSCH, 2010).

<sup>10</sup> Entre as suas competências, o relator é o deputado federal ou senador "designado pelo presidente da comissão para apresentar parecer sobre matéria de competência do colegiado [...] escolhido de acordo com a proporção das bancadas partidárias ou blocos" (RELATOR, 2022).

desses atores.<sup>11</sup> Tais dados foram coletados do portal online da Câmara dos Deputados<sup>12</sup> e do Senado Federal<sup>13</sup>, através do método de *web scraping*<sup>14</sup>, a fim de construir um perfil das pessoas responsáveis pela construção das relações bilaterais Brasil-Angola no âmbito do Poder Legislativo.

#### 4 Acordos internacionais: instrumentos de execução da política externa brasileira

Entre o período de 1977 a 2019, o Brasil estabeleceu 83 acordos bilaterais com a Angola, conforme indicado no portal da Concórdia. Essa pesquisa considerou qualquer ato “concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional” (VIENNA, 1969, Art. 2) e todos os tratados independente de suas situações vigentes, descritas na Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1:** Situação vigente dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)

Status	N	%
Em vigor	50	60,2%
Expirados <sup>15</sup>	22	26,5%
Em ratificação <sup>16</sup>	6	7,2%
Em tramitação	3	3,6%
Em situação especial <sup>17</sup>	2	2,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

<sup>11</sup> Foram utilizadas as literaturas de Bernardes (2006), Brandão (2017), Almeida (2018), Frey (2020), Redação (2021) e Queiroz (2023) para identificar se os partidos dos relatores pertenciam ou não à base governista de nos períodos que foram selecionados para o trâmite.

<sup>12</sup> Informações biográficas sobre Deputados Federais estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>13</sup> Informações biográficas sobre Senadores estão disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>14</sup> Esse processo, chamado de "coleta de dados web" ou "raspagem web", é baseado na extração de dados em portais da web, que serão convertidos em informações para análise.

<sup>15</sup> Nessa classificação, foram englobados os acordos "superados" (2), "substituídos" (3) e "expirados" (17).

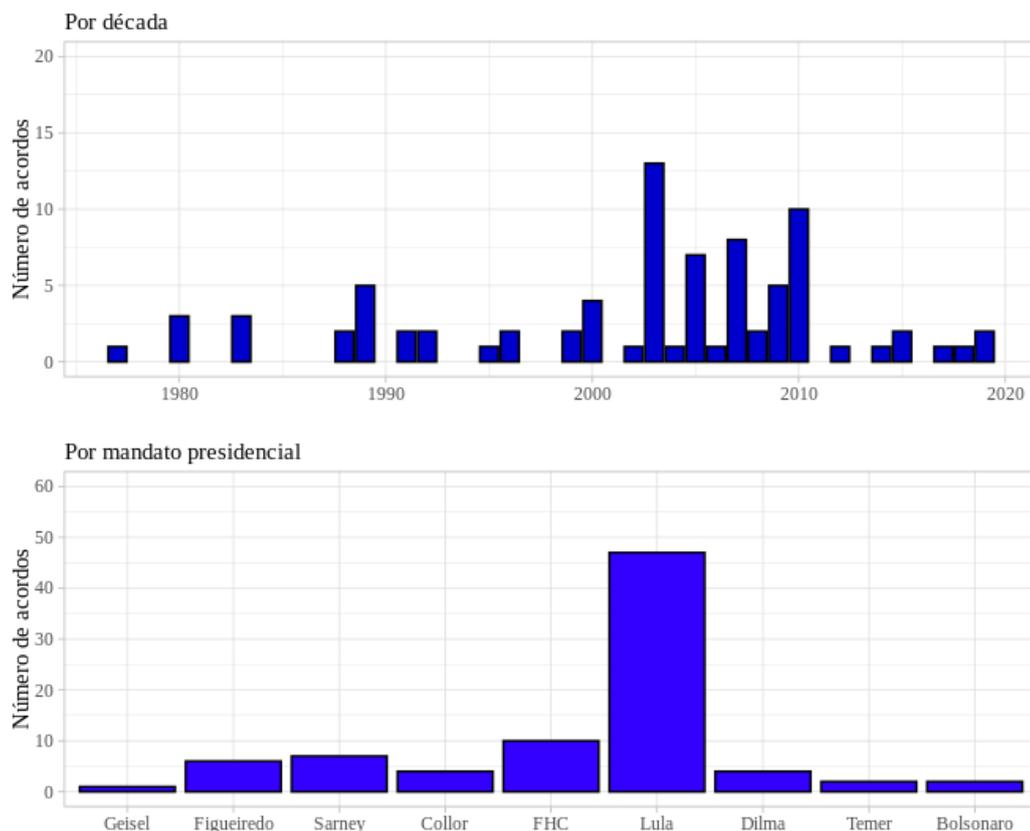
<sup>16</sup> Os acordos que estão em ratificação, já foram internalizados pelo Brasil. A ratificação, nesse caso, é em relação à outra parte, ou seja, a Angola.

<sup>17</sup> Os acordos em situação especial são, nomeadamente, o protocolo de entendimento Brasil-Angola entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil e o Ministério das Finanças de Angola, celebrado em 23 de junho de 2010, e o acordo para reescalonamento de dívida, celebrado em 15 de agosto de 1995. A ausência de dados e informações não nos permite compreender a razão de seus *status*.

Entre os acordos que estão em *status* de tramitação, dois foram consolidados no ano de 2019 – o Acordo sobre Serviços Aéreos e o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança e Ordem Interna – e um em 2010 – Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa. Já entre os acordos expirados, destaca-se que 19,2% atingiram sua data de validade; 3,6% foram substituídos por outros de mesma matéria celebrados no âmbito da CPLP<sup>18</sup>; e 3,6% não apresentam dados sobre seus motivos de expiração.

Os dados presentes no Gráfico 1 convergem com a literatura especializada que destaca a predominância do governo Lula (2003-2010) em iniciativas de aproximação do continente africano, como parte da estratégia de política externa deste governo.

**Gráfico 1:** Frequência de celebração dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

O gráfico também mostra um crescimento do governo Ernesto Geisel (1974-1979) em relação aos governos subsequentes, pois, como apresentado por Santos (2018), houve uma tentativa de estreitamento dos laços com a Angola como forma de obter recompensas advindas

<sup>18</sup> Esses são os acordos sobre extradição, transferência de pessoas condenadas e auxílio jurídico penal, todos celebrados em 2005.

do reconhecimento de independência. Esse fenômeno pode ser observado no restabelecimento da linha aérea comercial Rio de Janeiro-Luanda ou dos acordos firmados entre as empresas Sonangol (Sociedade Nacional de Petróleo de Angola) e a Petrobrás.

No entanto, em perspectiva comparada com o total de acordos celebrados com países africanos, observa-se na Tabela 2 que Angola representou menos de 20% das parcerias preferíveis do continente em seis governos, sendo um deles o governo Lula (2003-2010).

**Tabela 2:** Total de acordos celebrados com Angola em comparação com total de acordos celebrados com países africanos, por mandato presidencial

Governo	Acordos com países africanos	Acordos com Angola	%
Geisel	41	1	2,4%
Figueiredo	58	6	10,3%
Sarney	34	8	23,5%
Collor	13	4	30,7%
FHC	23	10	43,4%
Lula	238	47	19,7%
Dilma	108	4	3,7%
Temer	34	2	5,8%
Bolsonaro	16	2	12,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal Concórdia e a partir da consulta de Francisco *et al* (2021) e Munica (2022).

A política externa que deu maior prioridade à cooperação com a Angola foi a de FHC. Isso pode ser explicado pela sua estratégia de "autonomia pela integração" (VIGEVANI *et al*, 2003), que prezava por uma maior inserção do Brasil nos espaços internacionais – como foi o caso da criação da CPLP em 1996, o aumento das negociações entre MERCOSUL e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), além do aumento de visitas para Angola (RODRIGUES; GONÇALVES, 2016). Mas quais são as áreas prioritárias que conduziram tais políticas externas a estreitar laços com esse país africano? Para responder a tal

pergunta, propõe-se a seguir uma análise da natureza de cooperação preferida na celebração dos acordos bilaterais com Angola de 1977 a 2019.

#### *4.1 Os motivos para aproximação com Angola*

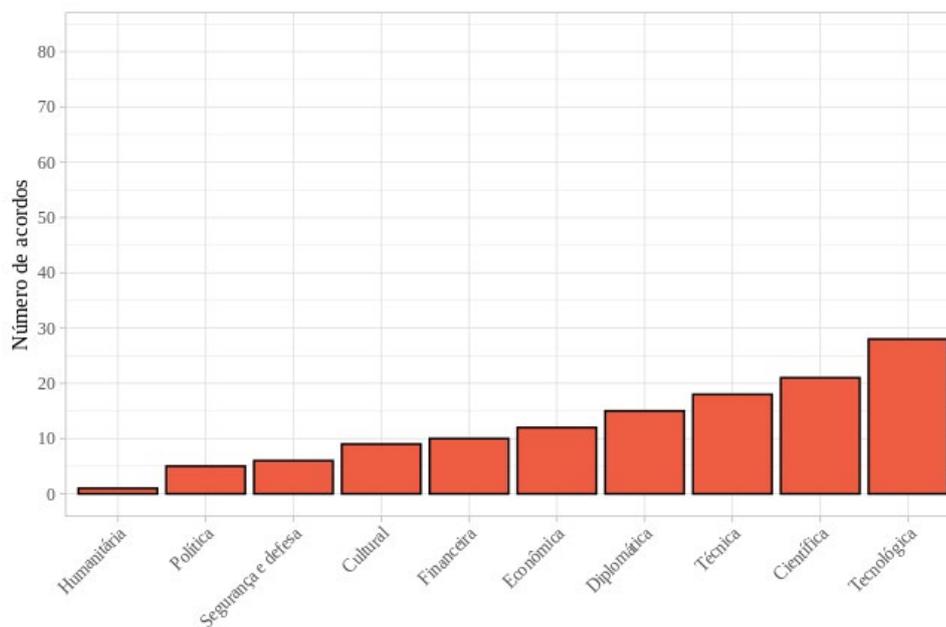
Como foi apresentado por Melo (2012), os acordos de cooperação celebrados pelo Brasil são, na maioria das vezes, construídos para suprirem interesses estratégicos econômicos, geopolíticos e militares no âmbito nacional. No entanto, quando observamos países da África e da América Latina, há uma tendência para construção de cooperações técnicas, desassociadas de atribuições econômicas ou financeiras, que privilegiam transferência de conhecimento, capacitação de recursos humanos e elaboração de projetos que atendam as particularidades das demandas internas. Segundo o autor, a predominância do aspecto econômico descaracterizaria os acordos de nível Sul-Sul que visam se distanciar de qualquer forma de subordinação e hierarquia econômica, além de serem guiados pelo princípio da não indiferença baseada na solidariedade entre os povos.

A partir do Gráfico 2, percebe-se uma predominância dos acordos no âmbito de cooperação tecnológica-científica-técnica. Isso pode ser compreendido como um reflexo dos dois grandes acordos básicos estabelecidos entre Brasil e Angola na década de 80 – Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica e o Acordo de Cooperação Cultural e Científica – pois, 50% dos acordos técnicos, 42,8% dos acordos científicos e 60,7% acordos tecnológicos aparecem na forma de ajustes complementares desses acordos básicos.<sup>19</sup>

**Gráfico 2:** Natureza de cooperação mais frequente nos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)

---

<sup>19</sup> Interessante notar que, apesar do nome do primeiro acordo base, apenas 8,3% dos acordos de natureza econômica, segundo os critérios adotados nesta pesquisa, são ajustes complementares de tais tratados.



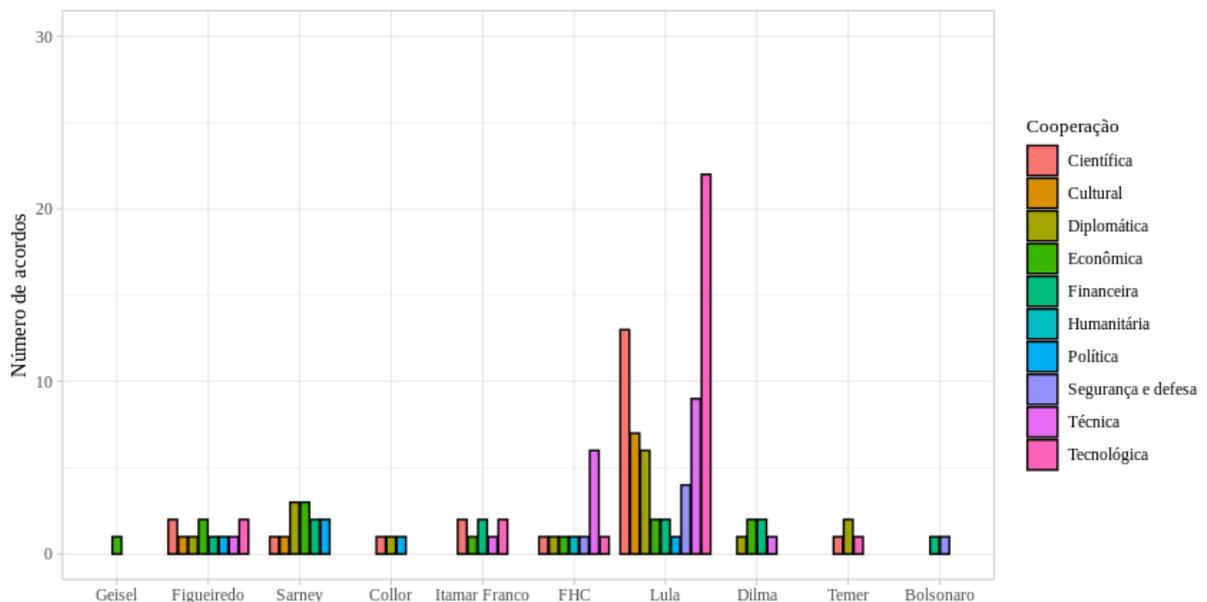
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

Calete (2015) foi correto ao afirmar que, apesar das raízes históricas que aproximam os dois países, os acordos celebrados entre Brasil e Angola são mais desenvolvidos no ponto econômico/financeiro do que no ponto de vista cultural. Além disso, os dados do gráfico mostram uma predominância da cooperação diplomática acima dessas mencionadas.<sup>20</sup>

O Gráfico 3 apresenta quais cooperações foram priorizadas pelas políticas externas de cada governo brasileiro.

<sup>20</sup> Esses tratados estão relacionados com ampliação das instalações de Embaixadas, concessão de vistos ou projetos científicos entre instituições de formação diplomática.

**Gráfico 3:** Natureza de cooperação priorizada pelos presidentes da República nos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

É interessante notar como os presidentes Figueiredo (1979-1985), Sarney (1985-1990), Itamar Franco (1992-1994), FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) priorizam diversificar os campos de cooperação com Angola, englobando 5 ou mais desses eixos temáticos. Já presidentes como Geisel (1974-1979), Collor (1990-1992), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), além de serem os governos que menos celebraram acordos, também tiveram menor variação nas áreas de cooperação com Angola.

#### 4.2 A participação do Executivo e do Legislativo na construção de acordos internacionais

Apesar de ser recorrente a presença do presidente da República no momento de assinatura do acordo, os chefes do executivo só celebraram 4,8% dos 83 acordos com Angola. Neste caso, destaca-se uma predominância dos profissionais do Ministério das Relações Exteriores, que foram responsáveis pela assinatura de 70% dos acordos.<sup>21</sup> Essa predominância do Itamaraty não é uma surpresa, uma vez que, é a principal instituição responsável pelas relações exteriores do Brasil (CASTRO, 2009).<sup>22</sup> No entanto, como a política externa nunca foi

<sup>21</sup> Entre esses, estão o ministro das Relações Exteriores, o embaixador brasileiro em Angola e a subsecretária política do Ministério das Relações Exteriores.

<sup>22</sup> Também foram delegadas cartas de plenos poderes a outros Ministérios, como o da Defesa, Justiça, Educação, Turismo, Esporte, Cultura, Ciência e Tecnologia, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Minas e Energia,

de formulação exclusiva do Poder Executivo (SILVA; SPOHR, 2016), também destaca-se a presença do Legislativo na construção das relações bilaterais com Angola. A partir do levantamento de dados, nota-se que existem 66 acordos executivos (79,5%) e 17 acordos que passaram pela tramitação no Legislativo (20,4%).

Todos esses 17 acordos percorreram as etapas tradicionais do trâmite. Iniciaram, primeiramente, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados e, ao serem aprovados, se tornaram Projetos de Decreto Legislativo.<sup>23</sup> Em seguida, os projetos foram analisados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), responsável por examinar os aspectos jurídicos do tratado (RIBEIRO, 2006). Antes de irem para votação no Plenário, alguns acordos celebrados entre Brasil e Angola passaram por comissões específicas de suas temáticas na Casa Iniciadora, além das obrigatórias CREDN e CCJC, conforme apresentado na Figura n. 1.<sup>24</sup>

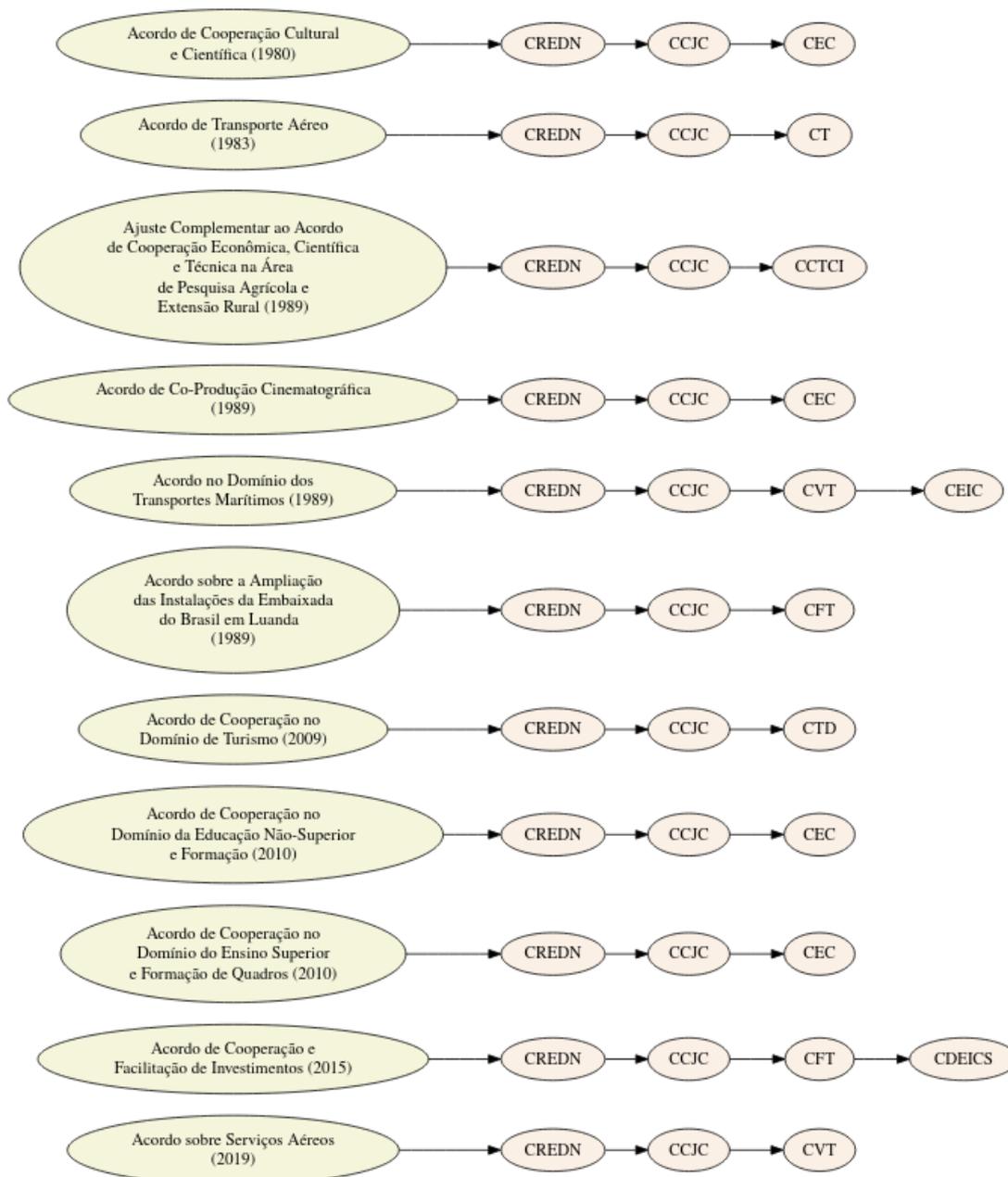
**Figura 1:** Fluxograma das comissões legislativas na Casa Iniciadora

---

Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Infraestrutura. Além da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI).

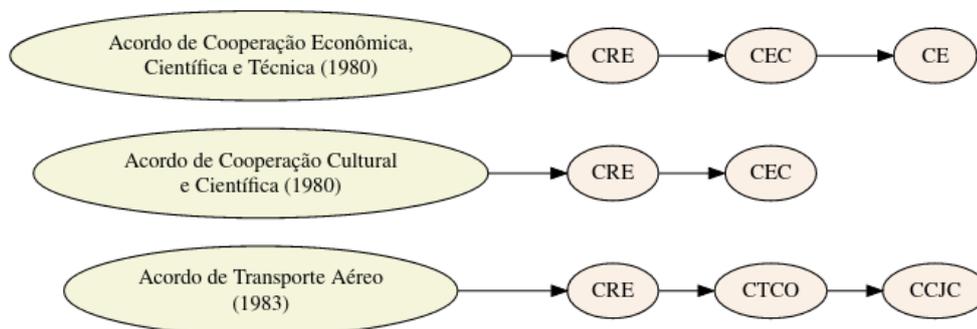
<sup>23</sup> A CREDN é a principal instância para discussão de temas de política externa e para influenciar ou controlar as decisões tomadas pelo Poder Executivo através de indicações, audiências, requerimentos e projetos de lei (SILVA; SPOHR, 2016).

<sup>24</sup> As comissões específicas são, nomeadamente, a Comissão de Ciências e Tecnologia, Comunicação e Informação (CCTCI); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Comissão de Economia (CE); Comissão de Educação e Cultura (CEC); Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Transporte (CT); Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas (CTCO); Comissão de Turismo e Desporto (CTD); e a Comissão de Viação e Transporte (CVT).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal da Câmara dos Deputados.

Após votação no Plenário e aprovação de sua redação final, os projetos são encaminhados à apreciação do Senado Federal (RIBEIRO, 2006). Nessa instância, o tratado passa pelo mesmo processo de avaliação e votação na Comissão das Relações Exteriores (CRE) do Senado Federal, com a possibilidade, ou não, de passar por outras comissões da Casa Revisora antes de passar para o Plenário. A única diferença é o fim da obrigatoriedade de passar pelo CCJC, uma vez que, já houve avaliação jurídica do tratado na Casa Iniciadora. No caso Brasil-Angola, as comissões atuantes no Senado Federal, para além da obrigatória CRE, foram apresentadas na Figura n.2 a seguir.

**Figura 2:** Fluxograma das comissões legislativas na Casa Revisora

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Senado Federal.

Diferentes estudiosos (DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; SPOHR, 2016) já mostraram que o processo de aprovação de atos internacionais pelo Congresso Nacional é o principal instrumento do Legislativo para influir na política externa, no entanto, possui um papel pouco determinante por ter uma atuação *ex post*. Ou seja, o Legislativo exerce uma função secundária de fiscalização e controle de políticas já formuladas e negociadas previamente pelo Executivo. Além disso, Diniz e Ribeiro (2010) aprofundam mais a discussão ao ressaltarem que, geralmente, a atuação do Legislativo em matérias internacionais é de apatia ou indiferença. Isto está relacionado com: (i) a excelência do Itamaraty na condução de questões internacionais; ou (ii) a complexidade dos temas internacionais que exige especializações das quais os parlamentares não possuem.

Analisando as personalidades políticas responsáveis pela construção da relação bilateral com Angola no espaço do Legislativo, observa-se que dos 91 relatores que apareceram do processo de tramitação, 92,3% são do sexo masculino e 7,6% são do sexo feminino, 54,9% eram deputados federais e 45,05% eram senadores. Além disso, verifica-se que as regiões de origem dos relatores são divididas proporcionalmente em Nordeste (31,8%), Sudeste (20,8%), Sul (14,2%), Centro-Oeste (8,7%) e Norte (4,3%). Essas variáveis de controle iniciais, gênero e naturalidade, nos ajudam a observar como existem determinados fatores sociais, culturais, políticos e econômicos, já mapeados pelos estudos de sociologia política, que facilitam o redirecionamento de indivíduos para espaços de tomada de decisão (PERISSINOTTO; CODATO, 2015). Os dados refletem a imagem do Congresso Nacional brasileiro, dominado por homens e com uma distribuição representativa do número populacional das regiões do país.

Na Tabela 3, analisa-se que os parlamentares possuem, majoritariamente, ensino superior completo e títulos de pós-graduação. É possível fazer uma relação desses dados com os estudos das elites políticas que apontam como a escolaridade é importante para proporcionar *expertise* e conhecimentos para classe dos governantes – a minoria que possui poder para governar e representar os interesses da maioria (MICHELS, 1982; MOSCA, 2004). Do mesmo modo que a capacidade intelectual é um critério de seleção dos profissionais do Itamaraty, que visa a manutenção do seu prestígio no campo diplomático (MOURA, 2006), vale a reflexão sobre a necessidade de uma maior especialização dos parlamentares responsáveis por matérias internacionais – que são, em si mesmas, questões complexas (DINIZ; RIBEIRO, 2010).

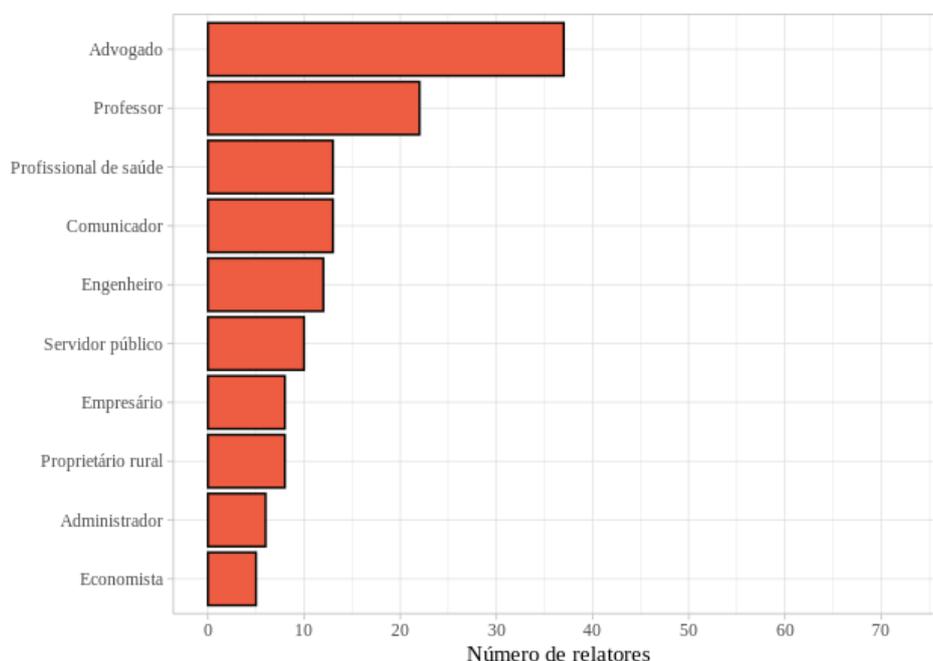
**Tabela 3:** Nível escolaridade dos relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)

Escolaridade	% dos relatores
Superior	71,4%
Pós-graduação	18,6%
Doutorado	2,1%
Superior Incompleto	1,09%
Secundário	2,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outra variável importante a ser analisada é a área de formação profissional dos relatores, apresentada no Gráfico 4, uma vez que serve como critério de avaliação do grau de especialização desses atores no campo de política externa. Os dados mostram que a maioria dos deputados e senadores designados para o cargo de relatores são advogados, algo que pode ser atribuído ao fato de que tratados são objetos do direito internacional e, por essa razão, devem ser administrados por profissionais do campo.

**Gráfico 4:** Profissões mais frequentes entre os relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)<sup>25</sup>

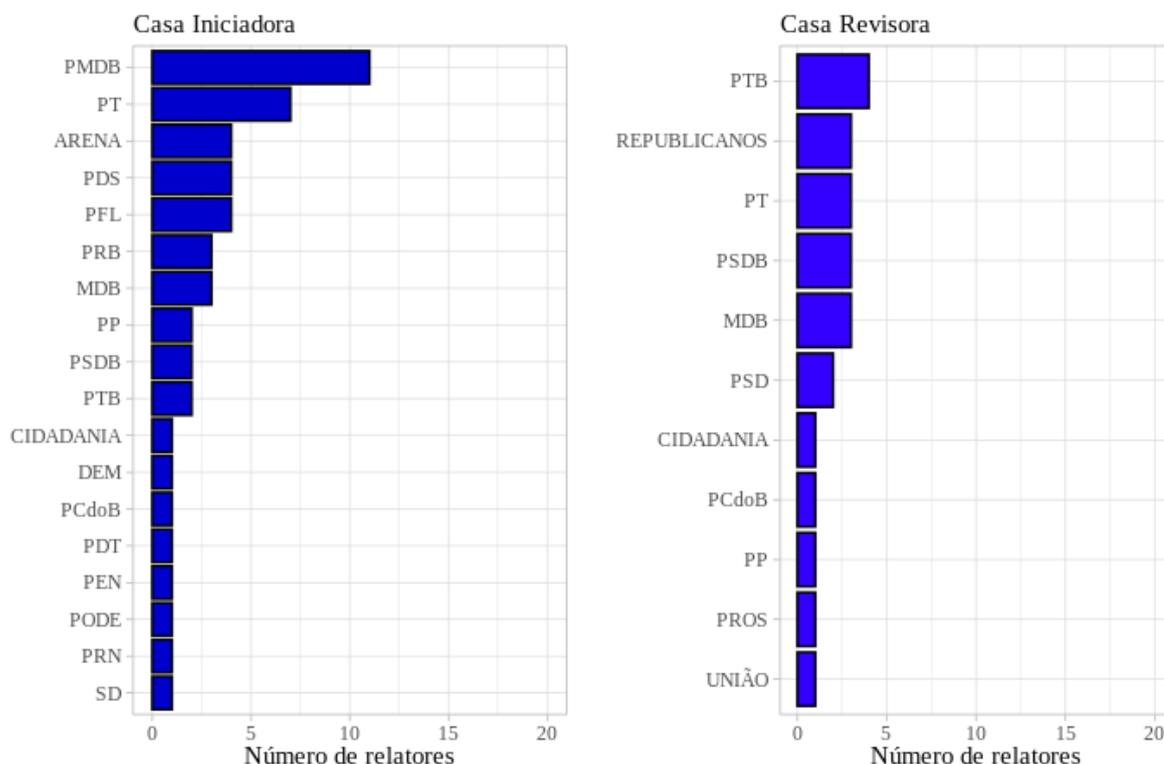


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Analisando a filiação partidária dos relatores que participaram do processo de tramitação dos acordos bilaterais com a Angola no Legislativo, percebe-se uma grande variedade de partidos, conforme apresentado no Gráfico 5. Os dados mostram que os relatores selecionados para compor a tramitação, são aqueles que faziam parte dos mesmos partidos dos presidentes responsáveis pela celebração dos acordos. Dos 17 acordos que passaram pelo Legislativo, 52,9% foram celebrados por presidentes do PT – neste caso, Lula e Dilma – e 23,5% foram celebrados por presidentes filiados ao PMDB – no período da presidência de Michel Temer. A partir disso, torna-se interessante aprofundar a pesquisa se a identidade ideológica de parlamentares, convergente com a dos presidentes da República, afeta suas decisões sobre a internalização de acordos internacionais no Brasil.

<sup>25</sup> Na categoria "Profissional de saúde", foram agrupadas as profissões de médico, assistente de enfermagem, biomédico, dentista e psicólogo; em "Comunicador" as profissões de jornalista e escritor; e na categoria "Proprietário rural" as profissões de pecuarista, agricultor e agropecuarista.

**Gráfico 5:** Partidos mais frequentes entre os relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Como já destacado pela literatura (DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; SPOHR, 2016), um dos recursos institucionais que o Executivo detém para controlar os processos decisórios dos atos internacionais dentro do espaço Legislativo é a capacidade da indicação de relatores das matérias. Graças ao presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) – um sistema de trocas entre poderes caracterizado pela tentativa de Presidentes em formar maiorias parlamentares pró-Governo no Congresso Nacional —, as relatorias responsáveis pela tramitação dos tratados internacionais são entregues aos parlamentares que compõem a coalizão governista. Nesse sentido, a literatura aponta que a maioria dos atos internacionais são aprovados graças à ação coordenada entre Executivo e a base de apoio, resultando na baixa capacidade efetiva para o exercício do controle legislativo. No caso dos relatores que participaram da tramitação dos acordos bilaterais Brasil-Angola, destaca-se que 44 pertenciam à base governista (48,3%) e 29 não pertenciam (31,8%).

Apesar do número de atores da base governista ser maior que o da base não governista, quando considerado o total dos relatores, o que, conforme a teoria, significa melhor cooperação entre Executivo-Legislativo, a Tabela 4 a seguir demonstra que houve uma maior distribuição

quando os acordos são analisados separadamente. Desses, 8 acordos possuem um número maior de relatores da base governista (47%), 4 um número maior de relatores da base não governista (23,5%) e 5 apresentam o número igual de relatores da base governista e da base não governista (29,4%).

**TABELA 4:** Situação governista dos relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais  
Brasil-Angola (1977-2019)

<b>Título do acordo</b>	<b>Total de relatores</b>	<b>% base governista*</b>	<b>% base não governista*</b>
Acordo sobre Serviços Aéreos (24/09/2019)	3	33,4%	66,6%
Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (01/04/2015)	5	100%	0%
Acordo de Cooperação no Domínio do Ensino Superior e Formação de Quadros (23/06/2010)	6	50%	50%
Acordo de Cooperação no Domínio da Educação Não-Superior e Formação de Quadros (23/06/2010)	7	71,4%	28,5%
Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa (23/06/2010)	9	44,5%	55,5%
Acordo de Cooperação no Domínio de Turismo (17/04/2009)	5	80%	20%
Acordo sobre Extradicação (03/05/2005)	3	33,4%	66,6%
Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas (03/05/2005)	4	50%	50%
Acordo sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal (03/05/2005)	2	50%	50%
Acordo sobre a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e de Serviços (10/09/1991)	6	66,6%	33,4%
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica na Área de Pesquisa Agrícola e Extensão Rural (28/01/1989)	6	66,6%	0%
Acordo no Domínio dos Transportes Marítimos (28/01/1989)	7	42,8%	42,8%

Acordo sobre a Ampliação das Instalações da Embaixada do Brasil em Luanda (28/01/1989)	6	66,6%	33,4%
Acordo de Co-Produção Cinematográfica (28/01/1989)	4	25%	25%
Acordo de Transporte Aéreo (16/12/1983)	8	12,5%	25%
Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica (11/06/1980)	8	25%	12,5%
Acordo de Cooperação Cultural e Científica (11/06/1980)	6	33,4%	16,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal da câmara dos deputados e do senado federal

\*Elaboração própria a partir da consulta a Bernardes (2006), Brandão (2017), Almeida (2018), Frey (2020), Redação (2021) e Queiroz (2023).

No entanto, como o controle do Poder Executivo sobre a indicação das relatorias não é total, existindo a possibilidade de cair nas mãos de parlamentares da oposição – como foi o caso de 31,8% dos relatores que participaram da tramitação dos acordos com Angola – outro recurso institucional utilizado para maior controle dos resultados das tramitações é a solicitação da urgência, visando acelerar o processo. Além de controlar o tempo para a deliberação dos atos internacionais nas comissões parlamentares, os pedidos de urgência já atuaram em diversos casos para assegurar o sucesso do Executivo em matérias referentes aos atos internacionais (DINIZ; RIBEIRO, 2010).

No caso dos 17 acordos com Angola que passaram pela aprovação legislativa, 11,6% foram pelo regime de prioridade, 41,2% em urgência e 41,2% em regime ordinário.<sup>26</sup> Além disso, a partir do banco de dados, calculou-se que a média de tramitação entre os acordos que passaram pelo Legislativo foi de 1.313 dias – o que equivale a, aproximadamente, quatro anos – um dado que converge com o quadro geral acordos internacionais que levam em média quatro anos e meio de tramitação (CONSULTOR, 2017). O processo mais demorado foi o "Acordo de Cooperação do no Domínio da Defesa" que, mesmo celebrado em 2010, ainda se encontra em tramitação no Legislativo no ano de 2023. Paralelamente, os acordos executivos possuem uma média de tramitação de 78 dias.<sup>27</sup> Apesar de Diniz (2012) argumentar que os tratados em

<sup>26</sup> A hipótese de Diniz e Ribeiro (2010) sobre a concentração de atos em regime ordinário é de que o governo saberia que não enfrentaria problemas na CRE ou de que não se tratava de matéria prioritária.

<sup>27</sup> Entre esses, existem exceções, como os acordos que ganharam sua ratificação no momento da assinatura de ambas as partes ou o caso do "Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica para a implementação do Programa de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica" que teve uma tramitação

situação de urgência são aprovados mais rapidamente pelo Legislativo, o mesmo não acontece com os tratados com Angola, visto que os acordos com tramitação prolongada também se encontravam em situação de urgência.<sup>28</sup>

## 5 Considerações Finais

A partir do levantamento de dados desta pesquisa nota-se que ao final do século XX e ao longo do século XXI, a Angola ganhou maior relevância para a política externa brasileira. O governo Lula (2003-2010) e o governo FHC (1995-2002) foram os que mais investiram em acordos bilaterais com esse país. Tal aproximação proporcionou cooperações em diversos campos, principalmente no tecnológico, científico e técnico. Dos 83 acordos celebrados desde 1977, 60,2% estão em vigor, 26,5% foram expirados, 7,2% se encontram em tramitação na Angola e 3,6% em tramitação no Brasil.

Além disso, evidenciou-se uma predominância dos acordos executivos (79,5%) sobre os acordos que passaram pelo trâmite legislativo (20,4%) – com média de tramitação de, respectivamente, 78 dias e 4 anos. Por um lado, essa predominância do Executivo pode ajudar a comprovar o argumento de Diniz e Ribeiro (2010), da indiferença do Legislativo em matérias internacionais. Por outro, destaca-se a problemática desse cenário, uma vez que, acordos executivos reduzem o vínculo que o parlamento tem na proteção dos interesses populares e na técnica legislativa para a aprovação de tratados (GABSCH, 2010).

Os acordos que enfrentaram a tramitação no Congresso Nacional passaram não só pelas comissões obrigatórias, CREDN/CRE e CCJC, como também por comissões especializadas com suas respectivas temáticas. Já os relatores legislativos se apresentaram com perfis políticos diversos. Esses atores eram majoritariamente homens (92,3%), originados do Nordeste (31,8%) e com escolaridade de nível superior (71,4%). As profissões que mais apareceram foram de advogados (40,6%) e professores (24,1%). Além disso, os partidos mais frequentes entre os deputados eram PMDB e PT, e senadores o PTB. 48,3% dos relatores eram filiados a partidos pertencentes à base governista e 31,8% a partidos que não pertenciam à base governista.

---

dentro da esfera do Executivo de 1.000 dias. Para os acordos executivos serem ratificados, eles passam pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty que recolhe a rubrica das divisões responsáveis pelo tema do acordo, formata e transmite o texto para sua publicação no Diário Oficial da União (MINISTÉRIO, 2016).

<sup>28</sup> Esses são os acordos de cooperação no domínio do ensino superior (2010), de cooperação no domínio da educação não-superior (2010), de co-produção cinematográfica (1989) e de transporte aéreo (1983) que passaram por uma tramitação de, respectivamente, 2.695, 2.571, 1.011 e 2.919 dias.

Este artigo se pautou numa análise exploratória de dados não apenas para estudar a construção das relações bilaterais Brasil-Angola no âmbito de acordos internacionais, mas para compreender a articulação das forças e estruturas internas do sistema político brasileiro na construção da política externa para a Angola. A produção de estudos futuros, que redirecionem suas análises para as casas legislativas, certamente irão enriquecer a linha de pesquisa das relações bilaterais do Brasil.

## Referências

ALTO-COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela. *Human Rights Council*, 2019. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A\\_HRC\\_41\\_18.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A_HRC_41_18.docx). Acesso em 15 de nov. 2019.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Venezuela: Crimes against humanity require a vigorous response from the international justice system*. 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/venezuela-crimes-against-humanity-require-response-from-international-justice-system-2/>. Acesso em 14 de out. 2022.

BAH, A. B. The Contours of New Humanitarianism: War and Peacebuilding in Sierra Leone. *Africa Today*, Vol. 60, n. 1, 2013, pp. 3-26.

BARNETT, M. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

BREWER-CARÍAS, A. *Dismantling democracy in Venezuela: The Chávez authoritarian experiment*. Cambridge: Cambridge Core, 2010.

BUDDEN, P. Mercy Corps Statement on the Politicization of U.S. Aid to Venezuela, *Mercy Corps Online*. 2019. Disponível em: <https://europe.mercycorps.org/en-gb/press-room/releases/mercy-corps-statement-politicization-us-aid-venezuela>. Acesso em 14 de out. 2022.

CHARNY, J. R. Upholding humanitarian principles in an effective integrated response, *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n. 2, 2004, pp. 13-20.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Venezuela: ajuda humanitária a mais de 300 mil pessoas em 2019*. 2020. Disponível em:

<https://www.icrc.org/pt/document/venezuela-ajuda-humanitaria-mais-de-300-mil-pessoas-em-2019>. Acesso em 14 de out. 2022.

CORRALES, J. Why Maduro Hasn't Fallen? *Journal of Democracy*, Vol. 31, n.3, 2020, pp.39-53.

CRUZ ROJA VENEZOLANA. *Red Territorial*. 2019. Disponível em: <https://cruzrojavenezolana.org/red-territorial/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

DE LA TORRE, C. Hugo Chávez and the Diffusion of Bolivarianism, *Democratization*, Vol. 24, n. 7, 2017, pp. 1271-1288.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. *Venezuela: Cruz Vermelha anuncia entrada de 24 toneladas de ajuda humanitária*, 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/venezuela-cruz-vermelha-anuncia-entrada-de-24-toneladas-de-ajuda-humanitaria-11021007.html>. Acesso em 15 de nov. 2019.

DICKINSON, E. The end of impartiality? Peacebuilders urge rethinking of traditional firewall. *DEVEX*, 2017. Disponível em: <https://www.devex.com/news/the-end-of-impartiality-peacebuilders-urge-rethinking-of-traditional-firewall-91098>. Acesso em 15 de nov. 2019.

ELLNER, S. Venezuela's Social-Based Democratic Model: Innovations and Limitations, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 45, 2011, pp. 421-449.

FORSYTHE, D. *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

FUND FOR PEACE. *Fragile States Index 2019 Released: Venezuela and Brazil Most-Worsened Countries in 2019*, 2019. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019-released-venezuela-and-brazil-most-worsened-countries-in-2019/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

GATES, L. *Electing Chávez. The Business of Anti-Neoliberal Politics in Venezuela*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010.

GORDON, S. e DONINI, A. Romancing principles and human rights: Are humanitarian Principles salvageable?, *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, 2016, pp. 77-109.

HAWKINS, K. *Chavismo, Populism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Emergência Humanitária na Venezuela: Resposta da ONU em grande escala é necessária para enfrentar a crise de saúde e alimentos*. 2019. Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/venezuela\\_emergencia\\_humanitaria\\_042019\\_portuguese.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/venezuela_emergencia_humanitaria_042019_portuguese.pdf). Acesso em 14 de out. 2022.

ICRC. *Annual Report 2019*. Volume 1, 2019.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: IEP, 2019.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Q&A with Sophie Orr, regional director, Americas, on Venezuela*, 2019. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/qa-humanitarian-situation-venezuela>. Acesso em 15 de nov. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS. *IFRC to bring humanitarian aid into Venezuela*, 2019A. Disponível em: <https://www.ifrc.org/press-release/ifrc-bring-humanitarian-aid-venezuela>. Acesso em 14 de out. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS. *Venezuela IFRC Operation Continues*. 2019B. Disponível em: <https://www.ifrcnewsroom.org/story/en/285/venezuela-ifrc-operation-continues>. Acesso em 14 de out. 2022.

JÁCOME, F. Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva Sociedad*, Vol. 274, 2018, pp. 119-128.

MADURO, N. Nicolás Maduro dice que la ayuda humanitaria a Venezuela es un “regalo podrido”, *CNN en Español*. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XKoLQzSkkZg>. Acesso em 14 de out. 2022.

MAYA, M. and PANZARELLI, A. Populism, Rentierism and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela. In: De La Torre, Carlos e Arnson, Cynthia (Eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2013.

MAISONNAVE, F. e BOECHAT, Y. Regime Maduro impede entrada de ajuda e distúrbios deixam mortos e feridos. *Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/regime-maduro-impede-entrada-de-ajuda-e-disturbios-deixam-mortos-e-feridos.shtml>. Acessado em 15 de nov. 2019.

MEDICINS SANS FRONTIERS. *O que fazemos: Venezuela*. 2022. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/projetos-msf/venezuela/>. Acessado em 16 de fev. 2023.

MERCY CORPS. *Cracking the Code: Enhancing Emergency Response & Resilience in Complex Crises*. Washington, 2015.

MERCY CORPS. *Mercy Corps Expands Colombia Border Response To Venezuela Crisis*. 2018. Acesso em 14/10/2022, Disponível em: [https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2019-10/NR\\_Expanded%20Venezuela%20Crisis%20Response.pdf](https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2019-10/NR_Expanded%20Venezuela%20Crisis%20Response.pdf). Acesso em 14 de out. 2022.

MERCY CORPS. *Quick facts: Venezuela's humanitarian crisis*, 2019A. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/articles/venezuela-crisis-quick-facts#what-mercy-corps-doing-help>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS. *Where We Work*, 2019B. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/our-work/where-we-work>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS. *Institutional Donors*, 2019C. Disponível em: <https://www.mercycorps.org.uk/u/institutional-donors>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS, *Who we are*, 2022A. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/>. Acesso em 14 de out. 2022.

MERCY CORPS. *What we do*, 2022B. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/what-we-do>. Acesso em 14 de out. 2022.

NAGY, A. R., & FEINSTEIN, J. *Mercy corps: Sustainable innovation through corporate partnerships*. SAGE Business Cases, 2008

NASCIMENTO, D. Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”: os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento. *Nação e Defesa*, Vol. 135, n. 5, 2013, pp. 93-113.

NASCIMENTO, D. One step forward, two steps back? Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings. *The Journal of Humanitarian Assistance*, 2015.

NEWMAN, E. Failed states and international order: constructing a post Westphalian world. *Contemporary security policy*, Vol. 30, n. 3, 2009, pp. 421-443.

O'BRIEN, P. Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004, pp. 31-39.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU precisa de US\$ 1,35 bilhão para apoiar venezuelanos*, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1694431>. Acesso em 15 de nov. 2019.

PAGE, K.; DOOCY, S.; GANTEAUME, F.; CASTRO, J.; SPIEGEL, P. & CHRIS B. Venezuela's public health crisis: a regional emergency. *The Lancet Online*, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS01406736\(19\)30344-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS01406736(19)30344-7/fulltext). Acesso em 15 de nov. 2019

PUREZA, J. M. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia, *Carta Internacional*, Vol. 7, n. 1, 2012, pp. 3-19.

RICHMOND, O. P. The problem of peace: understanding the 'liberal peace', *Conflict, security & development*, Vol. 6, n. 3, 2006, pp. 291-314.

RIEFF, D. Humanitarianism in Crisis, *Foreign Affairs*, Vol. 81, n. 6, 2002, pp. 111-121.

ROBERTS, K. Populism and democracy in Venezuela under Hugo Chávez, In: Mudden Cas e Kaltwasser, Cristóbal (Eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ROSE, M. It's Time for the United States to Adopt a New Humanitarian Grand Strategy. *The Nation*, 2018. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/time-united-states-adopt-new-humanitarian-grand-strategy/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

SWISSINFO. *Venezuela recebe outro envio de ajuda humanitária da Cruz Vermelha*. 2019. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/afp/venezuela-recebe-outro-envio-de-ajuda-humanit%C3%A1ria-da-cruz-vermelha/45152598>. Acesso em 14 de out. 2022.

TRINKUNAS, H. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: A comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2005.

TORRENTÉ, N. de Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise. *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n. 2, 2004, pp. 3-12.

THE GUARDIAN. *Aid group Mercy Corps forced to close Damascus operations*, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2014/may/23/aid-group-mercy-corps-forced-to-close-damascus-operations-syria>. Acesso em 15 de nov. 2019.

UNOCHA. Venezuela, Bolivarian Republic of 2019, *Financial Tracking System*. 2019. Disponível em: <https://fts.unocha.org/countries/242/summary/2019>. Acesso em 14 de out. 2022.

WELSH, T. Aid groups wait in the wings during Venezuela aid standoff. *DEVEX*, 2019. Disponível em: <https://www.devex.com/news/aid-groups-wait-in-the-wings-during-venezuela-aid-standoff-94282>. Acesso em 15 de nov. 2019.

**Recebido em 13 de maio de 2023.**

**Aceito para publicação em 16 de julho de 2023.**