Universidade de São Paulo – USP
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLCH
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER LEGISLATIVO:
um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

Stefanie Tomé Schmitt

São Paulo

2011

STEFANIE TOMÉ SCHMITT

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER LEGISLATIVO:
um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

São Paulo

2011

Está autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo ou pesquisa, desde que citada a fonte.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Stefanie Tomé Schmitt

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER LEGISLATIVO:
um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

APRESENTAÇÃO

Depois de mais de três anos de experiência profissional no Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), julguei necessária uma especialização na área de Ciência Política. As razões que me levaram a essa conclusão incluíam tanto o interesse em conhecer melhor o sistema político brasileiro, dado que a minha formação era em Relações Internacionais, quanto a vontade de desenvolver uma pesquisa que contribuísse para o entendimento de como pleitos externos de grupos de interesse nacionais eram considerados pelo Poder Legislativo.

A análise dos trabalhos no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal não estava prevista no primeiro projeto apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP). Neste, intentei dar continuidade ao estudo dos mecanismos internacionais criados pela iniciativa privada e destinados à proteção do meio ambiente, o qual foi tema do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). A idéia de estudar o Legislativo brasileiro tendo como base o poder análogo norte-americano consubstanciou-se quando participei da seleção para o Programa de Mestrado, também em Ciência Política, da Universidade de Brasília (UnB). Para esse último, apresentei projeto que propunha uma análise comparada do comportamento legislativo em política externa entre os Estados Unidos e o Brasil.

Na entrevista, integrantes da banca responsável pela seleção dos candidatos para o Programa de Mestrado da UnB sugeriram que eu concentrasse a avaliação nas comissões competentes, as quais eram pouco estudadas no Brasil. A proposta chamou minha atenção, mas, como eu não tinha amplos conhecimentos sobre o funcionamento do Legislativo Nacional e tinha escolhido integrar o programa da USP, ainda se fazia necessária a verificação da possibilidade de iniciar um novo projeto, alterando de modo substantivo o objeto de estudo. Para tanto, conversei com o professor designado para minha orientação, Professor João Paulo Cândia Veiga, que não somente me apoiou na nova empreitada, mas também me sugeriu procurar o Professor Amâncio Jorge de Oliveira, especialista no tema. Foi, no contato com esse último, que comecei a delinear o novo projeto.

Já ingressa no programa da USP, tive a oportunidade de estar presente quando a Professora Simone Diniz apresentou o artigo *O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate*. Nesse, a autora faz menção à necessidade

de se avaliar o comportamento legislativo na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados. As observações chamaram a minha atenção mais uma vez, pois passei a julgar que o estudo das comissões competentes poderia trazer uma contribuição inovadora para o campo de pesquisa sobre o papel do Poder Legislativo em política exterior. Finalmente, tem-se que o Professor Amâncio Jorge de Oliveira sugeriu-me concentrar a pesquisa em somente uma das comissões competentes, o que, também, julguei ser o mais adequado.

A CRE possui mais competências do que a CREDN, sendo assim, priorizei e, posteriormente, concentrei a análise no papel dessa instituição do Senado Federal na conformação da política externa brasileira. Foram, ademais, as discussões realizadas com o orientador do trabalho, Professor João Paulo Cândia Veiga, aquelas que me auxiliaram e me levaram a delinear o objeto, bem como a própria pesquisa. Nessa tarefa, também foram importantes as ponderações das Professoras Janina Onuki e Simone Diniz, que participaram da Banca de Qualificação. A Professora Simone Diniz não somente iluminou diversas questões, mas também auxiliou a delimitar a análise que, acredito, segue à risca seus conselhos.

A meus pais, Julia Dunia e Astor Schmitt, pelo amor e confiança.

AGRADECIMENTOS

A minha família, por todo carinho e compreensão. Obrigada por sempre me apoiar.

A meus amigos, especialmente, Eduardo Moretti, Fabiana Ferreira Alves e Rafael Mingotti Moraes, que independentemente do dia ou do humor sempre estiveram presentes. Ao Moritz Kohler, pelos conselhos e carinho durante toda esta fase. Ao João Daniel Lima de Almeida, pelo incentivo inicial.

A meu orientador, Professor João Paulo Cândia Veiga, que desde a graduação é um conselheiro. Obrigada pela disponibilidade e compreensão, bem como por todas as orientações e palavras de incentivo.

Às Professoras Simone Diniz e Janina Onuki, pela disponibilidade de participar da Banca Examinadora. Ao Professor Amâncio Jorge de Oliveira, pelos conselhos. A todos, pelas contribuições para este trabalho.

Ao colega Samuel Moura, que, em uma inusitada conversa na fila do xerox, contribuiu substantivamente para esta pesquisa.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, por todo o conhecimento adquirido. Obrigada pelos inúmeros debates e pelo constante companheirismo.

Aos funcionários do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, por todas as dúvidas retiradas e pela preocupação em fazer o melhor para os alunos.

À CAPES, pelo financiamento deste projeto.

SCHMITT, Stefanie Tomé. *A Política Externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.* Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RESUMO

As análises recentes sobre a participação do Poder Legislativo na definição da política externa nacional criticam o entendimento de que os parlamentares brasileiros seriam desinteressados nas questões externas. Assume-se que o comportamento parlamentar apareceria circunscrito por limitantes político-institucionais, os quais definiriam a forma como ocorre a participação. A presente pesquisa parte desse pressuposto para avaliar os trabalhos legislativos no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Os achados permitem afirmar que os membros da Comissão assumiram não somente uma postura interessada, mas também exerceram controle e influenciaram a política externa colocada em vigor pelo Executivo.

Palavras-chave: instituições, relações internacionais, política externa, Poder Legislativo, Senado Federal, comissão.

SCHMITT, Stefanie Tomé. *Foreign Policy and the Legislative Power: a view on the Foreign Policy and National Defense Committee of the Federal Senate*. Dissertation (Master's Degree). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ABSTRACT

Recent analyses about the participation of the Legislative Power on the definition of the national foreign policy review the judgment that the Brazilian members of parliament are disinterested in external issues. It is assumed that the parliamentary behavior appears circumscribed by political and institutional restrains, which are defining the manner on which participation occurs. The present research parts from this presumption to evaluate the legislative work in the Foreign Policy and National Defense Committee of the Federal Senate. The findings allow us to affirm that the Committee members not only assumed an interested posture, but also exerted control and influenced the foreign policy carried out by the Executive Power.

Keywords: institutions, international relations, foreign policy, Legislative Power, Federal Senate, committee.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... **13**

CAPÍTULO 1

O Poder Legislativo na formulação da Política Externa: o caso brasileiro..... **21**

1.1. O Poder Legislativo na formulação da Política Externa: abordagens teóricas..... **23**

1.2. Justificativas para o incremento da participação do Poder Legislativo..... **28**

1.3. O caso brasileiro: abdicação, delegação ou participação?..... **34**

CAPÍTULO 2

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: competências e dinâmica institucional..... **43**

2.1. Política Externa: competências do Congresso Nacional..... **44**

2.2. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: competências regimentais..... **49**

2.3. Sistema de Comissões: abordagens teóricas e dinâmica institucional no Presidencialismo brasileiro..... **56**

CAPÍTULO 3

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: um estudo de caso..... **69**

3.1. A dinâmica de trabalho da Comissão: avaliação sobre as reuniões (1998 - 2010)..... **71**

3.2. O desempenho dos Senadores: participação, interesse, especialização?..... **80**

CONCLUSÃO..... **93**

BIBLIOGRAFIA..... **103**

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de Audiências que se destinaram ao debate de questões concernentes às Relações Internacionais (em cada sessão legislativa)..... **72**

Gráfico 2 – Total de Requerimentos apresentados que abordaram questões relativas às Relações Internacionais (em cada sessão legislativa)..... **75**

Gráfico 3 – Total de Projetos de Decreto Legislativo analisados (em cada sessão legislativa)..... **79**

TABELAS

Tabela 1 – Requerimentos..... **76**

Tabela 2 – Parlamentares atuantes em pelo menos 4 sessões legislativas..... **82**

Tabela 3 – Atuação dos Parlamentares..... **84**

INTRODUÇÃO

O interesse no comportamento do Poder Legislativo no que diz respeito a questões de política externa, certamente, decorre de diversos fatores. Desses, a percebida alteração no campo das percepções dos interesses dos cidadãos, os quais têm progressivamente se interessado mais pelas relações internacionais é, certamente, um que possui papel de destaque. São os cidadãos aqueles que cobram por uma atuação mais destacada e participativa dos parlamentares.

Duas mudanças podem ser apontadas como responsáveis pelo maior interesse dos brasileiros por política externa. A primeira delas teve espaço no cenário internacional. Desde o fim da Guerra Fria, a perda de centralidade da temática da segurança permitiu a discussão mais dedicada de outros problemas, cujo potencial de influenciar o cotidiano individual de cidadãos dos mais diversos países se mostrou muito maior[1]. O debate, além disso, intensificou-se pela ascendente velocidade dos fluxos informacionais e, paralelamente, pela redução das distâncias entre países[2]. Fortaleceu-se, assim, um arranjo no qual o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse – os representantes da sociedade civil, cooperam para a tomada de decisões no plano internacional[3].

A segunda mudança contextual ocorre no Brasil, também, em términos da década de 1980. A redemocratização, bem como a elaboração de uma nova Constituição, alteraram substantivamente as condicionantes da política doméstica, pois uma maior participação da sociedade civil nos processos decisórios exigia a criação dos mecanismos necessários para tanto. Esses foram não somente reinstituídos – quando descartados durante o Regime Militar, como também aperfeiçoados. Um maior envolvimento da sociedade nas decisões estatais era não somente esperado, mas também incentivado a partir de 1988, contexto no qual se insere a ampliação de competências do Legislativo Nacional em política externa[4].

Dentre as atribuições do Legislativo ampliadas pela nova Carta Constitucional, destaca-se o poder de resolver definitivamente sobre Tratados, incluindo aqueles que acarretam encargos gravosos ao patrimônio nacional, e a possibilidade da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de qualquer uma de suas comissões de convocar os

---

[1] São exemplos o comércio internacional, os direitos humanos e o meio ambiente. Ver: Alcântara (2001), *Os parlamentos e as relações internacionais*.
[2] Ver: Castells (1999), A sociedade em rede.
[3] Ver: Putnam (1993), *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*.
[4] Ver: Almeida (1990), *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro*.

Ministros de Estado para prestarem informações ou de encaminhar pedidos escritos de informação, sob o prazo de atendimento de 30 dias. Entende-se que, após sucessivas crises econômicas, o intento dos membros da Constituinte, em 1988, era o de justamente buscar uma reversão do quadro de desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo na conformação da política exterior brasileira. Interessava aos legisladores ter maior participação, principalmente, nas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI)[5].

A Constituição de 1988 permite, dessa forma, a efetivação de um controle do Legislativo sobre os trabalhos do Executivo. Caberia ao primeiro fiscalizar a política internacional colocada em vigor pelo segundo, em um ambiente caracterizado pela delegação[6]. O desenrolar dessa competência é, no entanto, considerado apático ou desinteressado por grande parte dos autores que discorreram sobre o tema[7]. Segundo as pesquisas, tanto Senadores, quanto Deputados apresentar-se-iam desinteressados pelas questões internacionais devido a causas, primeiro, de caráter técnico, segundo, de caráter político e, terceiro, de caráter institucional[8].

O primeiro dos motivos apontados pela literatura envolve a percepção da existência de uma excessiva complexidade dos temas internacionais, os quais exigiriam um grau de especialização, do qual os legisladores não desfrutam. Enquanto isso, o Itamaraty é consagrado como um *locus* de excelência, no qual, desde o Império, a política externa brasileira é formulada de modo autônomo, ou seja, de forma a preservar uma valorizada distância da dinâmica partidária interna. Isso viabilizaria, segundo essa interpretação, a perseguição do interesse nacional, que exige postura prospectiva[9].

Já uma segunda explicação para a abnegação dos congressistas teria caráter político-distributivo. Os parlamentares não se interessariam pelas relações internacionais porque resolver sobre Tratados não resulta em ganhos eleitorais. Tais temas teriam baixa repercussão interna e a mobilização parlamentar, bem como a vontade de influenciar no processo,

---

[5] Ver: Almeida (1990), *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro*.
[6] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*
[7] Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior*; Lima & Santos (1999), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*; Neves (2003), *O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA*; Oliveira (2004), *Atores políticos e Parlamento brasileiro no MERCOSUL*; Pereira (2010), *O Senado e a Formulação da Política Externa Brasileira*; e Souza (2001), *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*.
[8] Ver: Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no Contexto do Presidencialismo de Coalizão*.
[9] Ver: Cheibub (1984), *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*; Cheibub (1985), *Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*; e Bueno & Cervo (2002), História da Política Exterior do Brasil.

dependeriam do aumento da sensibilidade dos atores internos, no caso, dos eleitores, em relação às decisões e iniciativas supranacionais[10].

O terceiro ponto de vista fundamenta-se nas próprias atribuições do Congresso no que diz respeito a decidir sobre política externa. Argumenta-se que as prerrogativas do Poder Legislativo se restringem à deliberação *ex-post*, a qual se limitaria a aprovação ou a rejeição do texto convencional. Interferências no conteúdo não seriam admitidas, porque, caso efetivada alguma, ter-se-ia como resultado a necessidade de renegociação do Ato por parte do Executivo[11]. Vale destacar que o consentimento dos parlamentares também não transforma o Acordo assinado em norma a ser observada, porque isso somente ocorrerá após a ratificação e a promulgação – por meio de Decreto de Execução, e tanto essa quanto aquela são de competência exclusiva do Executivo. A manifestação do Congresso, portanto, somente seria definitiva caso o mesmo desaprovasse o texto internacional[12].

O dia-a-dia da atividade legislativa, no entanto, atesta para a existência de uma prática parlamentar na qual há Tratados que são, de fato, emendados pelo Congresso brasileiro. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear, por exemplo, foi aprovado pelo Parlamento com uma "emenda aditiva"[13]. A aprovação do Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação desse último no lançamento de foguetes a partir da base de Alcântara, posteriormente, também "trouxe à baila a questão sobre a possibilidade jurídica de o Poder Legislativo apresentar emendas e ressalvas aos textos de tratados internacionais bilaterais" (CESAR & MAIA, 2004: 384). A discussão, segundo Cesar e Maia, resultou em parecer da Comissão de Constituição e Justiça, cuja interpretação é a de que "o Poder Legislativo pode, em definitivo, propor e aprovar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a atos internacionais firmados pelo Poder Executivo". Consta, ademais, no próprio Regimento do Senado Federal – Artigo 376, III, a possibilidade de os Senadores oferecerem emendas a Ato internacional.

Cristina Alexandre e Diogo Ferrari abordam a problemática da participação legislativa em trabalhos recentes. A primeira, ao buscar indicações sobre a capacidade de influência do Congresso em questões de política externa, verifica que é, justamente, nas tramitações em que

---

[10] Ver: Oliveira (2004), *Atores políticos e Parlamento brasileiro no MERCOSUL*.

[11] A afirmativa tem como base o estudo do Direito das Gentes. Ver: Mazzuoli (2001), *O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais.*

[12] Ver: Mazzuoli (2001), *O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais*.

[13] Segundo as autoras, tratava-se, apenas, de uma reserva. Ver: Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior.*

há inserção de emendas, as ocasiões de maior participação parlamentar. A autora destaca, porém, que tal prática somente foi bem sucedida e eficiente porque utilizada em mecanismos bilaterais. Sua utilização em mecanismos multilaterais implicaria custos muito altos, pois muito menores seriam as chances de uma renegociação em função das emendas incluídas pelos parlamentares brasileiros[14].

Ferrari, ao mesmo tempo em que reconhece haver uma "certa polêmica entre os juristas quanto à possibilidade de emendar e apresentar reservas a tratados" (FERRARI, 2010), argumenta que, de um total de 47 tratados emendados, entre 1999 e 2006, 6 das emendas incidiram sobre o mérito do acordo[15]. A possibilidade de alterar o conteúdo de um Tratado, assim como a de vetá-lo, seria o principal instrumento de intervenção à disposição do Legislativo brasileiro. Sua utilização, entretanto, perpassaria por um duplo constrangimento, o primeiro, por parte dos parlamentares, que perceberiam os custos de uma renegociação, e, o segundo, por parte do Executivo, que, por não querer correr riscos, buscaria não contrariar o interesse de sua base de apoio desde o início do processo negociador.

A relação entre Executivo e Legislativo, quando da ratificação de Acordos internacionais, é trabalhada por Diniz e Ribeiro em análise que se deteve sobre as Mensagens encaminhadas pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados. Nessa, os autores notaram a existência de um aspecto subestimado na literatura[16]. Esse, segundo eles, diz respeito à colaboração do Legislativo, "que age como mecanismo facilitador na aprovação do ato internacional negociado pelo Executivo" (DINIZ & RIBEIRO, 2009: 25). O Parlamento cooperaria com a Administração via solicitação de Urgência para a aprovação de Tratados. A opção pela vigência desse regime de tramitação especial, utilizado em 30% dos casos analisados[17], decorreria, dentre outros, do forte controle do Executivo sobre o processo decisório, bem como da concentração de poderes nas mãos das lideranças partidárias no Legislativo brasileiro.

---

[14] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*

[15] Ver: Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*.

[16] A aprovação de tratados no Parlamento ocorre pela apreciação de Projeto de Decreto Legislativo (PDL) pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Denomina-se, porém, Mensagem o instituto utilizado pelo Presidente da República para enviar o acordo internacional ao Congresso, solicitando a sua apreciação, a qual será feita via PDL. Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate*.

[17] Os autores avaliam os Acordos internacionais encaminhados pelo Presidente da República no período entre 06/10/88 e 31/12/06. Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate*.

O poder de agenda do Executivo, em conjunto com a presença de maioria parlamentar no Congresso, são, de acordo com Diniz, fatores que explicam o sucesso do Poder Executivo na aprovação da maioria dos Atos submetidos à deliberação no Senado Federal[18]. Em política externa, a preponderância do Presidente no sistema político brasileiro tem implicações análogas às de outras políticas públicas. Segundo pesquisa realizada por Oliveira[19], o comportamento do legislador brasileiro é, da mesma forma como ocorre quando se trata de política doméstica, determinado majoritariamente por orientação partidária, o que teria implicações sobre a aprovação dos mecanismos internacionais enviados para apreciação do Legislativo, pois o Executivo contou com maioria parlamentar em todos os mandatos desde à redemocratização.

A presença de uma maioria governista no Parlamento poderia, também, explicar, de acordo com Diniz e Ribeiro[20], o fato de os legisladores brasileiros terem preferido, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, os regimes de tramitação ordinária e de prioridade. Pressupõe-se que "uma comissão composta por uma maioria governista disciplinada não requer da Presidência da República e dos líderes partidários que compõem a base governista, mobilização via pedidos de urgência" (DINIZ & RIBEIRO, 2008: 23), pois a cooperação viabilizar-se-ia por meio da atuação de parlamentares disciplinados.

Estudos que se debruçaram sobre o padrão de recrutamento das comissões defendem ser a sua composição mais uma prerrogativa das lideranças partidárias, pois "as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes" (SANTOS, 2002: 250). Haveria um planejamento inicial, no qual "os partidos localizam quais as áreas estratégicas para atingir suas metas e enviam seus melhores soldados para lá" (MÜLLER, 2005: 389). A partir disso, entende-se que também haveria uma interferência do Executivo no processo, o Presidente "através dos líderes do partido ou da coalizão governista, manipula as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 49). A composição das comissões seria, portanto, mais um meio pelo qual o Executivo assegura a sua preponderância.

---

[18] Ver: Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação dos Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*.
[19] Ver: Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009.*
[20] Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate*.

Embora o papel das comissões permanentes no processo legislativo brasileiro seja, de modo geral, interpretado como de menor importância, frente à centralização e ao domínio dos trabalhos exercidos pelo Executivo e pelos líderes partidários no Congresso[21], é justamente nelas, onde são favorecidas a formação de grupos organizados, bem como a compilação e a distribuição de informações pertinentes à deliberação das matérias em discussão[22]. Além disso, por se tratarem de grupos menores e especializados, as comissões ampliam as oportunidades de participação autônoma dos legisladores, as quais já são bastante restritas no sistema brasileiro[23]. Elas seriam, nesse sentido, um importante *locus* para a avaliação do comportamento e dos interesses dos parlamentares.

O presente trabalho tem como objetivo verificar se, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, o comportamento dos parlamentares brasileiros seria apático ou desinteressado. Diante de atribuições que compreendem decidir sobre: i) relações diplomáticas; ii) política externa brasileira e comércio exterior; iii) serviço exterior brasileiro; iv) Tratados; v) direitos[24]; vi) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional; vii) política de defesa nacional; viii) questões de fronteira; ix) litígios internacionais; e x) declaração de guerra, de armistício e de paz. E, de competências que abrangem: i) emitir pareceres; ii) acompanhar e fiscalizar políticas governamentais; iii) discutir e votar Projetos de Lei e Projetos de Decreto Legislativo; iv) apreciar Mensagens; v) requerer a realização de Audiências Públicas ou a presença de Ministros de Estado e de autoridades federais para que sejam prestados esclarecimentos; vi) receber petições; vii) solicitar depoimento de qualquer cidadão; viii) propor a sustação de atos normativos do Poder Executivo; ix) opinar sobre o mérito de proposições submetidas ao seu exame; e x) autorizar a indicação de chefe de Missão Diplomática Permanente. A hipótese levantada é a de que o comportamento dos Senadores, na CRE, não é apático e/ou indiferente, mas, sim, interessado e participativo[25].

Para verificar o interesse parlamentar nas questões de política externa, escolheu-se analisar as Atas e os Resultados de todas as reuniões realizadas pela CRE, no período que se estende de 1998 à 2010. Esse abrange tanto o segundo mandato de Fernando Henrique

---

[21] Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006).*

[22] Ver: Lemos (2006), *El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentracíon de poderes en la década de 1990.*

[23] Ver: Santos (1998), *Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias*.

[24] Dentre outros: direito internacional público, nacionalidade, estrangeiros, imigração, emigração, direito militar e legislação de defesa nacional.

[25] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I.

Cardoso, quanto os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o que se acredita viabilizar, dentre outros, o levantamento de indícios sobre os determinantes do comportamento legislativo, que incluem a política partidária. Conforme visto, a literatura mais recente sobre a participação do Poder Legislativo na conformação das relações internacionais do País sustenta que o comportamento até então compreendido como apático ou desinteressado é determinado, assim como no que concerne à política doméstica, pelas características institucionais e políticas do sistema presidencialista brasileiro[26].

No intuito de verificar o desempenho da CRE em política externa, estruturou-se a dissertação em três capítulos. No primeiro, discutir-se-á o papel do Poder Legislativo nas relações internacionais. Apresentar-se-á a literatura desenvolvida nos Estados Unidos sobre a temática, bem como os trabalhos elaborados por estudiosos brasileiros, o que permitirá, dentre outros, apontar algumas justificativas para a defesa da participação. No segundo capítulo, serão apresentadas as competências previstas tanto na Constituição, quanto no Regimento Interno de Senado Federal, as quais circunscrevem ao mesmo tempo em que viabilizam a participação dos membros da CRE na conformação das relações internacionais do Brasil. Nessa parte, também será apresentada a literatura sobre o sistema de comissões no Congresso Nacional, pois há características institucionais que influenciam e delimitam o comportamento parlamentar. Finalmente, no terceiro capítulo, ter-se-á a parte empírica da pesquisa. Nesse, o fluxo dos trabalhos na Comissão e o comportamento de determinados Senadores configuram-se como o foco da análise.

O estudo das reuniões realizadas entre 1998 e 2010 indica que não parece faltar, aos legisladores brasileiros, no âmbito da Comissão, interesse ou conhecimento técnico sobre as questões internacionais. Além de alguns especializarem-se na medida em que dão importância para determinadas questões internacionais específicas, como, por exemplo, às temáticas de integração e de comércio; caso se faça necessário, em algum tema, maiores informações, os Senadores membros solicitam-nas por meio da convocação de Audiências Públicas ou dos Requerimentos de Esclarecimentos e de Informações. A utilização desses mecanismos tem o

[26] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*; Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*; Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*; Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*; e Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

potencial de permitir a participação da CRE no processo decisório, bem como a democratização das decisões em política externa[27].

Outras ações dos Senadores também têm o potencial de demonstrar que pode haver, para além do interesse, uma postura propositiva por parte dos parlamentares, no âmbito da CRE. Tratam-se dos Requerimentos de Voto, Moção, Apelo, Apoio ou Manifestação e dos Requerimentos para instituição de Subcomissões ou de Grupos Parlamentares Conjuntos – entre o Brasil e outras nações. Tais iniciativas, somadas às demandas por Audiências, Esclarecimentos e Informações, permitem a efetivação de algo que se poderia denominar de uma diplomacia parlamentar, pois é por meio dessas ações que os legisladores tornam públicas posições sobre temas internacionais, demonstrando interesses e valores presentes na sociedade brasileira.

Sustenta-se, portanto, que os mecanismos instituídos importam na medida em que impõem restrições e liberdades para a ação individual, conforme previsto pelo Novo Institucionalismo[28]. A forma como apresentar-se-iam institucionalizadas as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, assim como aquelas no interior do Senado Federal, definiriam as possibilidades de participação e de influência entre os atores. O comportamento dos parlamentares brasileiros, em política externa, apareceria inserido em um ambiente institucional, que tem forte influência sobre os resultados, mas que não inviabilizaria a participação. Esta é verificável e permite a defesa de que há uma postura interessada por parte de um número determinado de Senadores.

[27] Ver: Lemos (2006), *El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentracíon de poderes en la década de 1990.*
[28] Ver: March & Olsen (1984*), The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*.

CAPÍTULO 1.

O Poder Legislativo na formulação da Política Externa: o caso brasileiro

A participação do Poder Legislativo no processo de formulação da política externa brasileira passa por um período de reavaliação. Desde o início da última década, surgiram diversos trabalhos[29] que questionam a afirmação, até então predominante, de que a postura dos legisladores no que diz respeito ao exercício da política externa praticada pelo Executivo é apática ou desinteressada[30].

Justificativas para a argumentada apatia do Legislativo brasileiro são: i) a falta de conhecimento dos parlamentares sobre um tema complexo, que exige especialização; ii) a excelência e a autonomia do Ministério das Relações Exteriores (MRE), as quais incentivam a delegação; iii) as competências previstas na Constituição, que restringem a ação legislativa; iv) a pouca repercussão dos temas de política externa, cujos impactos político-eleitorais são baixos; e v) as particularidades do sistema político brasileiro, que concentra o processo decisório no Executivo e nas lideranças dos Partidos, em um Congresso com altos níveis de disciplina, desestimulando, assim, a participação individual de parlamentares[31].

A discussão dessas explicações, bem como de seu questionamento pela literatura recente, serão o foco do presente capítulo. Para tanto, em um primeiro momento, buscar-se-á apresentar o arcabouço teórico de Relações Internacionais que sustenta a necessidade de inclusão da análise dos fatores domésticos para a compreensão da cooperação internacional. De acordo com essa vertente, são os diversos atores políticos nacionais aqueles que interagem na esfera supranacional. Há um entrelaçamento entre política doméstica e relações internacionais perceptível na maioria dos processos negociadores e concebível por meio da

---

[29] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*; Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*; Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*; Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*; Fares (2005), *Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo*; Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*; e Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

[30] Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior*; Lima & Santos (1999), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*; Neves (2003), *O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA*; Oliveira (2004), *Atores políticos e Parlamento brasileiro no MERCOSUL*; Pereira (2010), *O Senado e a Formulação da Política Externa Brasileira*; e Souza (2001), *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*.

[31] Ver: Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*

metáfora do jogo de dois níveis[32]. Nessa, pressupõe-se que, no primeiro nível, ocorre a negociação internacional, e, no segundo, a busca pela consolidação de uma base de apoio que garanta a ratificação do mecanismo negociado. O papel do Poder Legislativo na formulação da política externa perpassa, nesse sentido, a conexão entre política doméstica e internacional.

A defesa de uma participação ativa do Congresso em política externa será debatida na segunda parte. Essa justifica-se, de modo geral, pelo argumento de que o processo de ratificação permite uma maior credibilidade no cumprimento dos Acordos firmados pelo Executivo[33], o que também auxiliaria na conformação de um ambiente internacional mais estável. Ademais, entende-se que a influência dos legisladores na concepção daquilo que é de interesse nacional resultaria em uma maior democratização[34] e facilitaria a negociação internacional, dado que a necessidade de aprovação interna do mecanismo fortalece a barganha do negociador[35].

Finalmente, pode-se afirmar que é a compreendida importância da relação entre Executivo e Legislativo a motivação dos trabalhos apresentados na terceira parte do capítulo. Nessa, intentar-se-á apresentar e discutir as análises já realizadas sobre a participação do Poder Legislativo brasileiro em política externa. Há, de modo geral, a percepção de que o comportamento dos legisladores não pode ser simplesmente considerado como apático ou desinteressado. O Parlamento brasileiro cumpre sua função de fiscalizador do Poder Executivo[36], também, em política externa. A participação dos congressistas é defensável tanto pela análise qualitativa da atividade legislativa, quanto pelo exame quantitativo do comportamento do legislador e dos partidos. Deputados e Senadores influenciam a forma como o Brasil consubstancia suas relações internacionais.

---

[32] Ver: Putnam (1993), *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*.
[33] Ver: Martin (2000), Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation.
[34] Ver: Lima & Santos (1998), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*; e Oliveira (2003), *Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação*.
[35] Ver: Putnam (1993), *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*.
[36] Ver: McCubbins & Schwartz (1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*.

1.1. O Poder Legislativo na formulação da Política Externa: abordagens teóricas

A conjugação entre política doméstica e internacional permanece, de certa forma, pouco trabalhada tanto no âmbito da Ciência Política, quanto no das Relações Internacionais. Os estudos com base nesta última, talvez, pela ênfase dada a sua especificidade[37], privilegiaram a abordagem do Estado como um ator unitário, o qual se encontra em um contexto caracterizado pela ausência de uma autoridade supranacional. A sobrevivência, em meio a um estado de natureza[38], seria o objetivo último dos atores, pensados como unidades coesas em busca de poder. Acontece que, domesticamente, diversos fatores influenciam a ação estatal. As instituições políticas e os atores internos definem o comportamento internacional dos entes nacionais[39]. A forma como a política doméstica se desenvolve é fundamental para a compreensão do sistema internacional.

Segundo Milner, a política doméstica e as relações internacionais estão relacionadas, pois é a situação interna de cada Estado aquilo que definirá o seu comportamento internacional. Ademais, são os diversos atores políticos nacionais, como, por exemplo, o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse, aqueles que interagem na esfera internacional. Há, nesse sentido, uma concordância com o sustentado por Putnam, em *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*. Nessa obra de referência para a compreensão da dinâmica existente entre as esferas doméstica e internacional, o autor argumenta ser inevitável o conflito interno para a definição do interesse nacional.

A forma como as nações negociam mecanismos de cooperação é um importante indicador desse entrelaçamento entre a política doméstica e as relações internacionais. De acordo com Putnam, a estrutura de muitas negociações internacionais pode ser concebida como um jogo de dois níveis: "no nível nacional, grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e (paralelamente) políticos procuram poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais procuram maximizar suas próprias habilidades de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas do desenvolvimento externo." (PUTNAM, 1993: 436). No jogo, há dois cenários, o primeiro é o de barganha entre negociadores – nível

[37] Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior*, pp. 269.
[38] Conforme o conceito desenvolvido por Thomas Hobbes, em O Leviatã.
[39] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.

internacional, e o segundo abrange as discussões separadas com os grupos de interesse, a fim de avaliar as condições para a ratificação do acordo.

A metáfora do jogo de dois níveis permite um delineamento da forma como se consubstancia o entrelaçamento entre a política doméstica e as relações internacionais. Pressupõe-se, segundo Putnam, que as demandas do nível dois serão consideradas pelos negociadores no nível um, pois há o interesse na ratificação do Acordo negociado no primeiro nível e essa depende do segundo. Além disso, a dependência da ratificação para o sucesso da iniciativa internacional estrutura a barganha no nível um. É a conformação de uma base de apoio, ou seja, de uma "coalizão vencedora" ou de um "*win-set*" no nível dois, aquilo que garante a ratificação. Quanto maior for o *win-set* doméstico, maiores as chances de sucesso da negociação no nível um, afinal, os interesses de cada Estado envolvido no processo negociador devem se sobrepor para que o Acordo seja viável.

A estrutura das preferências domésticas pode auxiliar na compreensão da cooperação internacional, a qual depende do cálculo dos possíveis ganhos e perdas de determinado Acordo Internacional. São, de acordo com Milner, as preferências dos atores políticos aquilo que dá origem aos seus interesses básicos. No cálculo racional feito para maximizar os ganhos oriundos da adoção de uma determinada política, os atores avaliam as funções utilidade da mesma, sendo que a maximização dos seus interesses remete à reeleição, tanto no caso dos membros do Executivo, quanto no do Legislativo[40]. Paralelamente, pressupõe-se que a cooperação é desejada pelos atores políticos, porque i) pode auxiliar a superar a oposição local feita a determinadas políticas; e ii) pode ser uma forma para os líderes se apresentarem compelidos a não colocar em prática determinadas políticas.

No que concerne aos grupos de interesse, a autora sustenta que são as conseqüências distributivas das políticas a sua motivação, dado que "eles procuram maximizar os retornos, e as políticas afetam a sua habilidade de fazer isso" (MILNER, 1997: 60). As preferências dos grupos comprometidos por um determinado Acordo Internacional moldam o mesmo, pois as conseqüências distributivas da adoção do mecanismo definem a posição dos grupos como base de sustentação ou de oposição. Esses atuam de duas formas no processo de cooperação internacional. Primeiro, eles exercem pressão, pois contribuem com financiamentos de

[40] Esses diferem-se, para a autora, no que compete à suas bases de apoio. Enquanto o Executivo, na maioria dos sistemas presidencialistas, deve se preocupar com uma base de sustentação nacional, os legisladores respondem à interesses locais. Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.

campanha, bem como com a mobilização do eleitorado. Definem, assim, diretamente, as preferências tanto do Executivo, quanto do Legislativo. Segundo, eles atuam, de forma indireta, como provedores de informação, principalmente, para a atuação dos legisladores. Considerando que os políticos têm como último interesse a manutenção de seus cargos e, conseqüentemente, a reeleição, afirma-se que esses buscarão não contrariar suas bases de sustentação. Tal dinâmica determina a exeqüibilidade da cooperação internacional, pois os atores políticos visam, no processo, antecipar as reações dos grupos de interesse e, com base nessas, definir a barganha.

Se a "interação entre o governo externo, o Executivo nacional, o Legislativo e os grupos de interesse no jogo de barganha dos dois níveis determina a probabilidade e os termos da cooperação internacional" (MILNER, 1997: 66), pode-se considerar que há a interação de quatro jogadores básicos nos processos de negociação de Acordos Internacionais. São eles: o país com o qual se negocia, o Executivo nacional – responsável pela iniciativa e pela agenda, o Legislativo nacional – responsável pela ratificação, e os grupos de interesse domésticos – responsáveis, em grande parte, pela conformação das preferências. O desenho institucional ganha importância nesse contexto, pois será a dinâmica doméstica que influenciará a probabilidade e os termos da cooperação internacional. Segundo Putnam, são determinantes para a conformação de um *win-set* tanto as preferências e as coalizões formadas no nível dois, quanto as instituições desse nível e as estratégias utilizadas pelos negociadores no nível um.

As instituições limitam as vontades dos atores. Essas determinam quais deles têm maior importância no processo político, bem como as preferências de quem recairão de modo mais determinante na definição da política a ser colocada em vigor[41]. Pressupõe-se, assim, que o processo doméstico de ratificação de Tratados tem um papel importante para a cooperação internacional. O Executivo somente iniciará um processo negociador se considerar viável a chancela do mecanismo internacional pelo Legislativo. A rejeição de um Acordo assinado é, para Milner, o resultado mais custoso possível do ponto de vista do primeiro, pois implica não somente custos domésticos, mas também externos[42]. O preço pago pelo Governo quando o Legislativo rejeita a ratificação é, de acordo com a autora, o que comprova a afirmação de que Executivo e Legislativo dividem poder em política externa.

---

[41] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations, pp. 99.

[42] A assinatura de um Tratado é o meio pelo qual um Estado se compromete internacionalmente com o seu cumprimento. No momento em que o mecanismo é rejeitado internamente, há uma alteração do *status quo*. Isso difere os Acordos Internacionais das políticas domésticas, pois o veto a uma dessas últimas resulta em manutenção do *status quo*, sendo menos custoso.

Há, além disso, uma preocupação com a distribuição das competências legislativas, que não se restringem à ratificação. Essas englobam também o poder de iniciativa – compreendido como o estabelecimento de agenda, o de emendamento e o de veto. Todas as competências influenciam na definição das preferências e, nesse sentido, na probabilidade e nos termos da cooperação internacional[43]. Os seguintes poderes legislativos determinam as preferências de quais atores serão dominantes no processo de elaboração de políticas.

i) *Estabelecimento de agenda*: é determinante porque quem estabelece a agenda, também estabelece os termos do debate. Normalmente, esse é um poder conferido ao Executivo, que define os problemas e a estrutura de alternativas para encaminhá-los.

ii) *Emendamento*: essa é, segundo a autora, uma atribuição que indica grande capacidade do Legislativo, pois é por meio desse poder que é possível reduzir o de agenda do Executivo. Importa, nesse contexto, o controle do Governo sob o Parlamento, pois um Executivo fraco enfrentará mais emendas. Além disso, atenta-se para o fato de que uma emenda a um mecanismo internacional, caso implique alteração de conteúdo, possivelmente, exigirá sua renegociação na esfera supranacional[44].

iii) *Ratificação e veto*: a ratificação é, para a autora, um elemento central no modelo do jogo de dois níveis. Atores aptos a vetar um Acordo Internacional devem ter suas demandas consideradas no mecanismo em questão, afinal, podem limitar completamente o poder de alterar o *status quo* daquele que estabelece a agenda. Afirma-se que "o Executivo e o outro país sabem previamente disso e percebem que qualquer Acordo proposto precisa sobreviver a esse teste doméstico antes que possa ser implementado" (MILNER, 1997: 107)[45].

iv) *Propor referendo*: é uma possibilidade, somente, para algumas nações. O importante nesse quesito é perceber como uma mudança no processo de ratificação pode influenciar a formação das preferências e, dessa forma, a cooperação internacional. No caso do referendo, o Executivo fica apto a aprovar um Acordo que, no Congresso, seria rejeitado por não satisfazer os legisladores.

v) *Side payments*: consistem em um grande número de ações, as quais redundam na desistência de determinados valores por um determinado ator em troca da desistência de

---

[43] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations, pp. 99.

[44] O poder de emendar Tratados, problemática não pacificada, é discutido de forma mais aprofundada no segundo capítulo, quando apresentadas as competências do Legislativo brasileiro no que concerne à política externa.

[45] Ademais, ressalta-se que, se o Legislativo não dispor do poder de emenda, a rejeição do Acordo Internacional é o meio disponível para reversão do *status quo*.

outros valores por outros atores. Seria a abdicação de uma preferência em troca da satisfação de uma outra, o que não precisa resultar, exclusivamente, da vontade dos agentes. A disciplina partidária pode ser compreendida como um *side payment*, pois ela é, normalmente, exigida por meio de ameaças ou de promessas feitas aos Legisladores. Além disso, outras práticas podem ser consideradas como *side payments*, entre elas, a troca de votos, a efetivação de compromissos, a exigência de reciprocidade e a conjugação de diferentes políticas em um mesmo Projeto de Lei[46].

A distribuição doméstica dos poderes legislativos conforma a existência de diferentes tipos de sistemas políticos. Naqueles em que o Executivo e o Legislativo dividem competências, o segundo tende a ser mais independente. Esse é o caso dos Estados Unidos, onde o Executivo tem poder de agenda, mas cabe ao Legislativo aprovar ou não o mecanismo internacional. As preferências de ambos atores deverão ser consideradas pelos negociadores no nível um. No sistema inglês, parlamentarista, o Partido governante também é maioria no Parlamento, logo, os poderes de iniciativa e de ratificação estão centralizados em um mesmo ator e o Legislativo tem um papel menor na definição dos termos da cooperação internacional. Há, no entanto, diferentes tipos de sistemas parlamentaristas. No caso dos multipartidários, o Partido que governa não detém maioria no Parlamento. Esse depende de alianças com outras siglas para governar, uma realidade que exige a negociação entre os partidos para a aprovação de políticas. Nos sistemas presidencialistas multipartidários, a situação é semelhante, pois o Executivo precisa satisfazer as preferências de sua base de sustentação no Congresso, para ter aprovadas as políticas que deseja colocar em vigor.

No caso específico dos sistemas presidencialistas, Milner sustenta que a separação constitucional de poderes redunda para o Legislativo em maior força e independência. Além disso, naqueles em que há múltiplos Partidos, de modo geral, o Congresso usufrui de maior autoridade sobre o processo de formulação de políticas públicas. Essa, entretanto, não é a realidade de todos os sistemas. No brasileiro, o poder de agenda e de editar Medidas Provisórias do Executivo resulta na preponderância desse sobre o processo legislativo[47]. Há, nesse sentido, outras ferramentas constitucionais que influenciam a distribuição dos poderes legislativos[48].

---

[46] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations, p. 109.
[47] Ver: Figueiredo & Limongi (1999), Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.
[48] A análise das competências legislativas tanto do Executivo, quanto do Legislativo brasileiro é discutida no segundo capítulo.

As instituições domésticas importam porque elas corporificam as preferências dos atores. A consideração das preferências depende da forma como são distribuídos os poderes legislativos, ou seja, "o processo institucional utilizado domesticamente para aceitar um Acordo Internacional tem um importante papel" (MILNER, 1997: 123). As competências determinam quem inicia a negociação, quem está apto a propor emendas e quem ratifica o Acordo. Determinam, portanto, os termos e a probabilidade da cooperação internacional. Nos sistemas em que há divisão de competência, como, por exemplo, nos presidencialistas, o Executivo buscará estimar as condições sobre as quais um determinado Tratado será aprovado pelo Legislativo, dado que o pior resultado de uma negociação é a recusa do mecanismo assinado, no plano internacional, pelos atores domésticos. Os negociadores precisam antecipar as reações tanto dos legisladores, quanto dos grupos de interesse, para serem bem sucedidos.

1.2. Justificativas para o incremento da participação do Poder Legislativo

Argumenta-se que a participação do Legislativo na conformação de um Tratado aumenta a credibilidade no seu cumprimento e, conseqüentemente, os Estados passam a dispor de um ambiente internacional mais estável. Segundo Milner, a participação legislativa amplia a credibilidade dos Estados na execução dos compromissos negociados e firmados internacionalmente. A distribuição dos poderes, ao influenciar a consideração das preferências dos atores envolvidos, bem como os termos e a probabilidade da cooperação, credita ao mecanismo internacional maior confiabilidade[49].

Martin apresenta percepção semelhante na obra Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation. Nesta, ela sustenta que a institucionalização da participação do Legislativo nos processos de negociação internacional resulta no desenvolvimento de mecanismos de cooperação mais estáveis e profundos. Na discussão é central a questão do estabelecimento de um ambiente no qual há a credibilidade no cumprimento dos Acordos. A confiança entre os atores é, segundo a autora, um problema onipresente nas relações internacionais, que pode ter, na participação institucionalizada do

[49] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.

Legislativo, uma chave determinante para a sua solução. A influência desse poder é, portanto, relevante para a credibilidade da cooperação internacional.

Partindo do entendimento de que as democracias são mais aptas a participar de formas benéficas de cooperação internacional e de que a participação do Legislativo no processo de barganha permite a essas efetivar Acordos mais críveis com outros Estados, Martin defende a hipótese da credibilidade conjuntamente com mais três outras: i) a participação institucionalizada do Parlamento intensifica os processos de cooperação internacional; ii) nas ocasiões em que há conflitos de interesse, os legisladores buscarão aprofundar a institucionalização, criando mecanismos que permitam uma maior participação nas negociações internacionais; e iii) o Executivo não consegue evitar a participação do Legislativo na cooperação internacional.

A discussão das hipóteses permite sustentar que a participação do Legislativo é tanto benéfica, quanto inevitável nos sistemas democráticos. Embora exista delegação, a qual serve para solucionar problemas de ação coletiva, por meio da distribuição da atividade e da especialização do trabalho, não há evasão. O Executivo não intenta manipular as instituições com o objetivo de evitar a participação do Legislativo no processo decisório. Caso isso ocorresse, os países, com quem se negocia, ficariam receosos. O não envolvimento do Parlamento reduz a credibilidade externa no cumprimento do Acordo, logo, o comportamento racional do Executivo é, segundo a autora, o de não se evadir. Entende-se que há a delegação de autoridade, em política externa, do Legislativo para o Executivo, mas não evasão. Ademais, justifica-se o alto grau de autonomia do segundo, nas negociações internacionais, como uma necessidade estratégica, resultante da natureza do sistema internacional, a qual não impede a institucionalização de mecanismos, pelo primeiro, que permitam incrementar a sua participação. Exemplos desses são as audiências públicas, os pedidos de esclarecimento e a estruturação de comissões temáticas. As iniciativas ampliam o debate e permitem ao Legislativo exercer influência.

O Congresso também controla o Executivo quando de uma negociação internacional, o que acontece de duas formas[50]. Na primeira, ao conceder a autoridade negociadora para o Executivo, o Legislativo retém a capacidade de reclamar essa autoridade ou, mesmo, de se recusar a aprovar o mecanismo negociado. Esse é o caso dos Acordos Comerciais, para a negociação dos quais, aprova-se a *Trade Promotion Authority* (*TPA*) ou *Fast Track*, que

[50] Ressalta-se que a análise de Martin recai sobre o caso norte-americano, no Brasil, o controle do Legislativo concentra-se na ratificação.

permite ao Presidente negociar em um contexto no qual Congresso somente pode aprovar ou desaprovar, não estando facultado o poder de emenda. Na segunda, o controle do Legislativo pode ocorrer de forma indireta, ou seja, recusando-se a aprovar o orçamento e/ou obstruindo a implementação da legislação necessária para a vigência do Tratado. O controle do Congresso sobre a ação do Governo, em política externa, a despeito de não ser verificável em todas os processos de negociação realizados pelo Executivo, é viável e reconhecível, dadas as competências legais dos legisladores.

A atividade de controle do Legislativo sobre o Executivo é motivo de debate na Ciência Política. No artigo *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, McCubbins e Schwartz refutam a percepção de que o "Congresso fez pouco ou nada para supervisionar a aquiescência administrativa com os objetivos legislativos" (MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1984: 165)[51]. Para os autores, aquilo que é compreendido como supervisão negligente é, na verdade, a preferência por uma forma diferente de controle. Esta é denominada "*fire-alarm oversight*", pois faz alusão ao uso real de alarmes de incêndio. É uma forma de controle mais descentralizada, que permite intervenções menos ativas e diretas. Ao invés de examinar uma amostra de decisões executivas, procurando por violações dos interesses legislativos, os congressistas estruturam um sistema que permite aos cidadãos e aos grupos de interesse supervisionarem a atividade da Administração e acionarem o Congresso quando seus interesses não aparecem considerados. O uso da técnica do alarme de incêndio se contrapõe a do "*police-patrol oversight*", pela qual congressistas selecionariam políticas a serem vigiadas, em um movimento no qual procuram detectar e remediar violações, como faz uma patrulha policial em uma determinada região.

Segundo os autores, a supervisão do tipo "alarme de incêndio" é mais eficaz porque é mais assertiva tanto do ponto de vista dos interesses dos congressistas, quanto dos cidadãos e dos grupos de interesse. É inviável o controle do Legislativo sobre todas as atividades do Executivo, logo, se o Congresso exercesse a supervisão do tipo "patrulha policial", far-se-ia necessária a escolha de determinadas políticas, as quais poderiam não corresponder aos interesses do grande público. Quando acionados por suas bases, os congressistas têm uma atuação objetiva, que incentiva a adoção de uma postura mais responsiva, afinal, é de interesse do parlamentar o reconhecimento de que, quando acionado, conseguiu resolver o problema. Do ponto de vista dos cidadãos e dos grupos de interesse, o controle do tipo

[51] A análise tem como foco o Congresso norte-americano.

“alarme de incêndio” também é mais assertivo, pois permite a avaliação do desempenho do parlamentar.

Alexandre utiliza essa dicotomia para discutir o papel do Congresso brasileiro em política externa[52]. Segundo a autora, o controle do Legislativo, no que concerne à forma como o Executivo brasileiro estabelece as suas relações internacionais, é do tipo “alarme de incêndio”. Nas ocasiões em que o Congresso foi suscitado por setores sociais, houve a ativação do alarme, ou seja, o Legislativo questionou a pertinência da ratificação do mecanismo internacional negociado pelo Executivo. Neves, no trabalho *O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA*, apresenta percepção semelhante na medida em que sustenta que havendo convergência de interesses entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, o primeiro delega poderes ao segundo – caso do MERCOSUL, e que havendo divergência, o Legislativo buscará influenciar o processo decisório de política externa – caso da ALCA[53].

Ambos os autores, no entanto, ressaltam a importância de se instituir, no Brasil, um mecanismo que permita ao Congresso o controle *ex-ante*, conforme ocorre nos Estados Unidos para temas de política comercial[54]. Para Alexandre, “predomina atualmente uma clara assimetria de informação a favor do Executivo” (ALEXANDRE, 2006: 133). Essa somente poderia ser revertida em um momento no qual as negociações internacionais fossem publicizadas desde o seu início, algo que depende de mudanças nas regras constitucionais e infraconstitucionais. Já para Neves, a participação mais institucionalizada do Legislativo tornaria os processos “mais democráticos, representativos, eficientes e críveis” (NEVES, 2003: 131). Além disso, o autor argumenta que, com o aprofundamento dos processos de integração, uma maior institucionalização se tornará, ainda, mais necessária, dado que aumentará o número de conflitos setoriais.

A questão dos impactos distributivos da política externa leva Lima a sustentar que os mecanismos institucionais de controle político e ratificação doméstica estão anacrônicos no Brasil[55]. Segundo a autora “a criação de mecanismos que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex-ante* e da prestação de contas *ex-post* ao Congresso Nacional são soluções possíveis para responder aos novos desafios da política

---

[52] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.
[53] Ver: Neves (2003), *O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA*, p. 117 - 129.
[54] Tratar-se-ia do controle direto, conforme categorizado por Martin (2000), Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation.
[55] Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior*.

exterior brasileira em um contexto de democracia e integração competitiva à economia internacional" (LIMA, 2000: 297). De modo geral, o argumento parte da percepção de que, embora a despolitização da política externa, em vários momentos da vida política nacional, resultou na sua relativa continuidade de orientação, as aberturas econômica e política brasileiras têm o potencial de ampliar as conseqüências distributivas da política exterior, contribuindo para a sua politização e perda de especificidade prévia. Faz-se, assim, necessária a modernização das instituições decisórias da política externa.

Oliveira também defende que as condições que possibilitavam o insulamento burocrático no processo de formulação e condução da política externa deixaram de existir. Para o autor, "a ausência de mecanismos de *checks and balances* no processo de tomada de decisão, negociação e implementação de políticas na área internacional é desvantajoso para o país" (OLIVEIRA, 2003: 4). Seria pertinente que o Brasil buscasse instituir mecanismos capazes de garantir maior assertividade do Congresso Nacional em política externa. A resposta para as novas demandas, oriundas da abertura política e econômica, poderia estar no aperfeiçoamento do sistema de consulta dos grupos organizados da sociedade pelos negociadores, pois a ausência de um canal institucionalizado aumenta os riscos de desequilíbrios na contemplação dos interesses dos grupos concernidos pela negociação de um Acordo Internacional. A possibilidade de os desfavorecidos acionarem a instância balanceadora, no caso, o Legislativo, reduz os riscos de desequilíbrio. E, "a garantia institucional da expressão de interesses divergentes está no cerne do conceito democrático" (OLIVEIRA, 2003: 12). Argumenta-se, portanto, que uma dinâmica virtuosa, na qual o Congresso serviria de aliado do Executivo, por meio do fornecimento de informações, da intermediação de interesses, do auxílio no processo de negociação e da formulação de posicionamentos, seria benéfica para o Brasil.

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) patrocinou, no ano de 2001, estudo sobre a comunidade brasileira de política externa[56]. Esse teve como principais objetivos: i) identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil; e ii) avaliar a representação de interesses da sociedade brasileira. Sobre esse segundo ponto, o levantamento realizado junto à 149 personalidades, que participam do processo decisório e/ou que contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações

[56] Ver: Souza (2001), *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*.

internacionais do Brasil[57], demonstrou que 62% dos entrevistados acreditam que o Itamaraty dá pouca ou nenhuma atenção às opiniões e propostas do Congresso Nacional ao tomar decisões de política externa e comércio exterior. No que concerne à opinião publica, 67% acreditam que o Ministério das Relações Internacionais (MRE) dá pouca ou nenhuma atenção. Já quando questionados sobre a atenção dada a outros Ministérios do Governo Federal, 57% responderam que é dada muita atenção. O levantamento corrobora, nesse sentido a tese do insulamento, bem como o argumento de que é necessário intensificar, no Brasil, a "diplomacia aberta", ou seja, as consultas aos grupos organizados. Entretanto, o mesmo estudo demonstra uma divisão no que concerne à questão: "A política externa deve ser atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso Nacional apenas ratificar as decisões tomadas, ou deve ser previamente debatida e negociada com o Congresso, limitando o poder do Executivo?" (SOUZA, 2001: 92). Nesse levantamento 54% dos entrevistados responderam que deve ser negociada previamente com o Congresso, enquanto 46% defenderam que deve ser decidida pelo Executivo e ratificada pelo Congresso. Percebe-se que a institucionalização de novos mecanismos, como o controle *ex-ante*, não é consenso; porém, isso não descarta a defesa de que a participação do Legislativo, como um canal de interlocução entre negociadores – Executivo, e sociedade, é desejável para a conformação daquilo que é de interesse nacional em uma negociação internacional.

Nos sistemas presidencialistas, a existência de freios e contrapesos é um pressuposto. Nesse contexto, a participação institucionalizada do Legislativo, no processo de formulação da política externa, aperfeiçoaria o funcionamento das instituições democráticas[58]. Paralelamente, um desenho institucional que permitisse a participação ativa do Congresso também poderia ser pensado com base na idéia de eficiência, de acordo com Lima e Santos. Isso é feito mediante a análise de três noções cruciais. A primeira delas é a da credibilidade. Segundo os autores, "tanto do ponto de vista interno, quanto externo, decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas" (LIMA & SANTOS, 2001: 146). A segunda noção é a da estabilidade. Entende-se que uma política negociada com o Congresso é mais resistente a pressões para a sua alteração do que decisões que dependem do

[57] Compreende-se essas personalidades como autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional. A lista dos entrevistados está disponível em Souza (2001), *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, p. 7 - 13.

[58] Os autores também defendem a efetivação de reformas que permitam o controle *ex-ante* pelo Legislativo. Ver: Lima & Santos (2001), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*.

arbítrio de poucos agentes. A terceira e última é a do poder de barganha. A noção é inspirada no trabalho de Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*, e também é sustentada por Oliveira, no artigo *Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação*. Defende-se que o poder de barganha do negociador no nível um – contexto da negociação internacional, é maior quando a atuação do mesmo aparece constrangida pela necessidade de consideração das preferências do nível dois – grupos de interesse domésticos. Os negociadores de um país B, sabendo da necessidade de ratificação do mecanismo pelo país A, mostrar-se-ão mais flexíveis no que concerne às demandas desse último. Oliveira ressalta ainda que, em última análise, isso significa a instituição de uma co-responsabilidade, capaz de deixar o negociador do nível um mais seguro.

A importância da participação do Poder Legislativo na formulação da política externa é justificável pela credibilidade e, conseqüente, estabilidade que proporciona às iniciativas de cooperação internacional. No âmbito doméstico, essa participação implica democratização no sentido em que as preferências dos cidadãos e/ou dos grupos de interesse passam a ser consideradas na concepção daquilo que se defende como de interesse nacional. Além disso, estrategicamente, a co-responsabilidade entre Poderes facilita o trabalho do negociador no nível internacional, pois atribui força à barganha doméstica.

1.3. O caso brasileiro: abdicação, delegação ou participação?

A relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na formulação da política externa é fonte de debate na literatura brasileira sobre o tema. Trabalhos recentes sustentam existir indicadores defensáveis da participação tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal, nas decisões de política externa. Tais análises, em sua maioria, avaliaram a co-responsabilidade entre os Poderes a partir da ótica da atividade legislativa[59], embora iniciativas que focam no exame quantitativo do comportamento do legislador e dos partidos também levem à conclusão de que aquilo que se compreende como abdicação é, na verdade,

[59] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*; Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*; Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*; Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate*; e Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*.

resultado de características institucionais do sistema brasileiro, no qual, há predominância do Executivo[60]. A percepção de que há participação é, nesse sentido, recente, sendo a tese dominante a que argumenta ser a postura dos legisladores apática ou desinteressada[61].

Ferrari, no artigo *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*, tipifica em cinco categorias as principais explicações para a apatia de deputados e senadores no que concerne à política externa. São elas: i) o déficit técnico: a necessidade de especialização para o debate de política externa resulta em sua impraticabilidade por parlamentares; ii) o insulamento burocrático: o grau de autonomia e especialização do Ministério das Relações Exteriores (MRE) implica e incentiva a delegação; iii) o déficit institucional: as competências previstas na Constituição restringem a ação legislativa; iv) o déficit de incentivos político-eleitorais: os temas de política externa têm baixa repercussão, o que desestimula a sua discussão aprofundada no Congresso; e v) o déficit político institucional: a concentração do processo decisório no Executivo e nas lideranças partidárias, em um Congresso com altos níveis de disciplina partidária, desestimula a participação de parlamentares.

A especificidade dos temas de política externa, bem como o insulamento burocrático, são percebidos como motivos para a abdicação e/ou delegação de legisladores em favor do Executivo. O MRE é, historicamente, concebido, no Brasil, como uma agência relativamente autônoma e com forte grau de especialização[62]. De acordo com Lima, essas características garantiram continuidade e relativa consistência nas orientações de política externa. Paralelamente, também contribuíram para a despolitização dos temas de relações internacionais, embora a mudança da natureza das questões administradas pelo Itamaraty implique, na atualidade, a vinculação da política externa à dinâmica da política doméstica[63]. Há, na teoria, justificativas para a despolitização dos temas internacionais. Essas estendem-se desde a premissa da especificidade, dado seu caráter secreto e urgente, até a percepção de que o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados, gerados pela operação das instituições democráticas, são prejudiciais ao desempenho das relações internacionais.

---

[60] Ver: Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

[61] Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior*; Lima & Santos (1999), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*; Neves (2003), *O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA*; Oliveira (2004), *Atores políticos e Parlamento brasileiro no MERCOSUL*; Pereira (2010), *O Senado e a Formulação da Política Externa Brasileira*; e Souza (2001), *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*.

[62] Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior.*

[63] Nesse ponto, a autora faz referência aos impactos distributivos dos temas negociados pelo Brasil na esfera supranacional após as aberturas econômica e política. Ver: Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior.*

Para Lima, as justificativas somente se sustentam se aceito o argumento da impossibilidade de se assumir compromissos internacionais com credibilidade nas democracias.

Considera-se, ademais, que o conhecimento especializado das múltiplas temáticas abrangidas pela política externa demandaria dos legisladores uma *expertise* que os mesmos não somente não dispõem, mas também não têm incentivos político-eleitorais para aprofundarem seus conhecimentos, entendimento que parte da premissa de que os temas internacionais têm baixa repercussão interna. Justificar-se-ia a delegação do trato desses assuntos ao Executivo, segundo Lima e Santos, por, dentre outros, esse motivo. Isso, contudo, não justifica, para os autores, o comportamento de abdicação do Congresso na década de 90, quando diversas políticas, no sentido de dar à economia brasileira um caráter mais aberto, são colocadas em vigor pelo Executivo "sem consulta à opinião majoritária do Congresso" (LIMA & SANTOS, 2001: 142). Nesse momento, a delegação congressual transformou-se em abdicação, dentre outros motivos, pela forma com que a delegação aparece prevista da Carta Constitucional de 1988, que "manteve as competências do Executivo em matéria de relações internacionais, sem especificar a fonte de controle congressual dos atos do presidente" (LIMA & SANTOS, 2001: 141).

Conforme já exposto anteriormente, o desenho institucional de participação do Legislativo, em política externa, previsto na Constituição de 1988, é considerado, por muitos autores, como pouco compatível com o espírito do presidencialismo[64]. Neves, no entanto, chama a atenção para o fato de que o domínio do Executivo, no Brasil, não se restringe à essa temática, ele alcança todas as políticas públicas[65]. Para o autor, "a participação do poder Legislativo no processo decisório de política externa de cooperação é mais eficiente do que se acredita" (NEVES, 2003: 130), pois, nas ocasiões em que há convergência de interesses, os parlamentares delegam autoridade para o Executivo, nas ocasiões em que há divergência, esses buscam pressionar o Governo e explicitam o desejo de participar do processo decisório. Nas negociações para a conformação da ALCA, o Congresso não delegou ao Executivo o poder de negociar livremente, pois não houve convergência de interesses. Os parlamentares não somente propuseram a realização de um plebiscito, mas também houve propostas de emenda à Constituição, que, se aprovadas, institucionalizariam um controle *ex-ante* sobre o trabalho do Executivo. Uma realidade diferente das negociações para a conformação do MERCOSUL, para o qual havia interesse convergente entre os Poderes, formalizado pelo

[64] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*; Lima (2000), *Instituições Democráticas e Política Exterior*; e Lima & Santos (1999), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*.
[65] Ver: Neves (2003), *O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA*.

Parágrafo único do Artigo 4° da Constituição[66]. Segundo o autor, o Legislativo, tanto nas negociações do MERCOSUL, quanto nas da ALCA, demonstrou suas preferências por meio de uma influência legislativa, que embora sutil, é eficiente.

A interpretação de Neves discorda da sustentada por Oliveira, em *Atores políticos e Parlamento brasileiro no MERCOSUL*. Na tentativa de compreender como agem os Partidos Políticos e os seus respectivos parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Oliveira defende que a atuação desses é pontual, restringindo-se a conflitos de interesses entre Brasil e Argentina. Para o autor, "desde o início do processo de integração, os partidos políticos e parlamentares presentes no poder Legislativo brasileiro não se mobilizaram para participar efetivamente do movimento em curso" (OLIVEIRA, 2004: 232). A política externa ficaria, no Congresso brasileiro, relegada a um segundo plano e isso ocorreria por dois motivos: i) a agenda nacional é muito ampla; e ii) a definição da forma como o Brasil se relaciona internacionalmente não cabe, em princípio, aos partidos e parlamentares no poder Legislativo. Haveria, portanto, uma lógica de desinteresse, que decorreria, segundo o autor, da percepção de que há uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente a essa questão, o MRE.

Em análise de caso sobre a internalização do Tratado de Não Proliferação Nuclear e do Acordo sobre a Base de Alcântara, argumenta-se que "diferentemente do interesse parlamentar por questões comerciais, que só aflorou recentemente, acordos internacionais que engajam o Brasil em temas relacionados à segurança e defesa nacional têm sido objeto de preocupação constante nas discussões do Congresso Nacional" (CESAR & MAIA, 2004: 380). Embora a afirmativa chame a atenção, porque era de se pressupor que os temas de comércio internacional, pelos seus impactos distributivos, despertassem maior debate, é importante a contribuição da análise. Nela, as autoras sugerem uma outra perspectiva para se verificar o papel do Legislativo da formulação da política externa. Ao sustentarem que a influência do Parlamento pode não se restringir ao exercício de suas prerrogativas constitucionais, demonstram que há interesse por parte dos congressistas, o qual é verificável pelo uso dos instrumentos regimentais de participação. Esses servem como mecanismos de canalização das preferências dos parlamentares e são utilizados com o intuito de influenciar a tomada de decisão. Tratar-se-ia dos requerimentos de informação, da convocação de Ministros, dos votos de regozijo ou louvor, da sabatina de indicação do Executivo para o

[66] Art. 4°, Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Ver: Constituição da República Federativa do Brasil/1988, Art. 4°, Parágrafo único.

cargo de Embaixador em Missão Permanente – competência exclusiva da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, dentre outros.

Alexandre, em *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*, também defende que o papel do Legislativo não pode ser descartado com base, apenas, no reconhecimento de sua diminuta atribuição institucional. Verificou-se, no período estudado, a tentativa do Congresso de ampliar os mecanismos que permitem o controle do Executivo em política externa, o que ocorreu de duas formas: i) pela inclusão de novos dispositivos na Constituição de 1988 – não contemplada no texto final; e ii) pela consolidação de seu poder de formulação de emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas – bem sucedida e eficiente, embora limitada. Sobre a segunda, a autora identificou a ampliação do entendimento dos poderes do Congresso, principalmente, no que concerne à inserção de emendas no processo de aprovação de Acordos Internacionais, "a prática é tradicionalmente rejeitada por muitos juristas e pelo Executivo, mas o Legislativo vem se valendo da ausência de regulamentação na matéria para consolidar tal poder" (ALEXANDRE, 2006: 131). Essa ampliação do entendimento dos poderes teve incidência na discussão das questões que ativaram o alarme de incêndio, ou seja, nos casos de maior sensibilidade junto à opinião pública. Conforme já mencionado, essa é uma forma de controle do Executivo mais descentralizada, que permite intervenções mais diretas do Legislativo. Há, portanto, meios para que o Legislativo exerça controle, em uma relação que é, para a autora, de delegação.

A atribuição constitucional de deliberar sobre os Acordos Internacionais firmados pelo Executivo é o foco do trabalho de Diniz e Ribeiro. A análise sobre a apresentação e deliberação de Projetos de Decretos Legislativos (PDLs), processo pelo qual o Legislativo participa em política externa[67], leva os autores a sustentar que a relação entre Poderes é colaborativa, pois o Legislativo "age como mecanismo facilitador na aprovação do ato internacional negociado pelo Executivo" (DINIZ & RIBEIRO, 2009: 25). O Parlamento coopera com a Administração por meio da solicitação de Urgência, que não somente garante a votação dos PDLs, mas também evita possíveis pontos de veto e resistência por parte dos legisladores. O mecanismo foi utilizado, no período que se estende entre 06/10/1988 à 31/12/2006, em 30% dos atos aprovados. A constatação "vai de encontro à percepção de que o Legislativo não se interessa por temas de política externa" (DINIZ & RIBEIRO, 2009: 25),

[67] O processo de ratificação de um Acordo Internacional tem início com o envio de Mensagem Presidencial, à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, solicitando a apreciação do ato. Essa encaminha a Mensagem à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde o Presidente designa um relator para a matéria. Esse, por sua vez, elaborará um parecer, que, se aprovado, é transformado em um PDL. Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: uma contribuição empírica para o debate*.

afinal, a ativação do mecanismo comprova que o Legislativo, por divergência ou desinteresse, protela a decisão que é de interesse manifesto do Executivo.

Ressalta-se que o instituto de tramitação urgente é o meio pelo qual o Colégio de Líderes torna a sua influência decisiva na determinação da agenda decisória da Câmara dos Deputados. Segundo Figueiredo e Limongi, o Regimento de 1989 institucionalizou esse órgão, composto pelo Presidente da Câmara e pelos líderes da maioria e da minoria dos Partidos e dos blocos parlamentares, como uma instituição auxiliar da Mesa Diretora. Na prática, cabe ao Colégio de Líderes, de forma conjunta com o Presidente da Mesa, definir a agenda das proposições a serem apreciadas em plenário. Além disso, os membros do colegiado também encontram-se dotados da prerrogativa de alterar o regime de tramitação de ordinário para especial, nas ocasiões em que as matérias são reconhecidas como urgentes por deliberação do plenário – suas assinaturas representam a manifestação de suas bancadas. O regime de tramitação urgente implica, assim, a retirada do texto da comissão[68] e a inclusão na ordem do dia da sessão seguinte, havendo um incontestável controle do Colégio de Líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos[69].

A utilização do mecanismo de urgência é, ainda, uma das ferramentas que asseguram o poder de agenda do Executivo[70]. Não somente a organização do plenário sob forma altamente centralizada, mas também a possibilidade de o Presidente da República negociar exclusivamente com as lideranças partidárias na Câmara dos Deputados já redundariam, por si só, em uma alta previsibilidade do plenário, e em um certo poder de agenda do Executivo. Caso se some a prerrogativa do Colégio de Líderes de agilizar o processo legislativo, o que é feito em especial para as propostas originárias do Executivo, o resultado é um Presidente com ainda mais capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos, enquanto os legisladores, se tomados individualmente, dispõem de pouca influência. Um Executivo forte e preponderante, porém, não implica um Legislativo alijado do processo decisório. Também não quer dizer que o Presidente da República seja capaz de impor unilateralmente ou incondicionalmente a sua agenda. A negociação é necessária, pois é indispensável o apoio da maioria para a aprovação dos projetos enviados ao Legislativo. A relação entre os poderes,

---

[68] O pedido de urgência não retira das comissões, para as quais o projeto foi despachado, a prerrogativa de apresentarem o seus pareceres. Esses devem, somente, ser elaborados em uma sessão e proferidos em plenário. Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006).*

[69] Trata-se da tramitação da urgência e, não, da urgência urgentíssima, quando a inclusão da matéria para discussão é feita na do dia e a votação ocorre de modo imediato, ainda que já iniciada a sessão. Ver: Figueiredo & Limongi (1994), *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional*.

[70] Ver: Figueiredo & Limongi (1999), Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.

portanto, não precisa ser pensada a partir da idéia de confronto. O Congresso pode ser considerado uma instância cooperativa e capaz de viabilizar a conformação da legislação com a preferência da maioria. Segundo Medeiros, Santos e Santos, a competência do Legislativo de propor emendas é um indicador importante desse poder positivo do Congresso[71].

Dado tal contexto, tem-se que, aquilo que Diniz e Ribeiro observaram na aprovação de Tratados Internacionais, é uma cooperação entre o Executivo e o Legislativo na qual o primeiro, ao negociar com o Colégio de Líderes, garante, pela aprovação da urgência, uma deliberação ligeira e impeditiva de demoradas e aprofundadas avaliações por parte do segundo. Além disso, a utilização do instituto de tramitação especial facilita a atuação internacional da União[72] na medida em que evita a elaboração e a discussão de emendas, bem como permite a rápida e integral confirmação do mecanismo firmado na esfera internacional.

A postura colaborativa do Legislativo brasileiro em política externa é também constatada por Ferrari, em artigo que tem por objetivo verificar os impactos do presidencialismo de coalizão[73] sobre o comportamento dos legisladores na apreciação de Tratados Internacionais. Para o autor, as características institucionais do sistema político brasileiro, mais especificamente, o predomínio do Poder Executivo, no processo de formulação de políticas publicas, constrange a ação dos legisladores também em política externa. Não seriam, dessa forma, somente os déficits institucionais do Congresso, no que conforma a sua capacidade de influenciar as negociações internacionais levadas a cabo pelo Executivo, aquilo que limitaria a ação legislativa. A preponderância do Executivo tem impactos sobre o processo de ratificação dos mecanismos internacionais.

Governar com maioria no Congresso é, para Oliveira, aquilo que garante a predominância do Executivo. É, também, aquilo que determina o comportamento do legislador em política externa[74]. Esse é motivado por orientação partidária e pela relação entre governo e oposição, da mesma forma como ocorre nos temas de política doméstica. Nas quatro gestões estudadas – primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso e primeiro e segundo mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, a análise das votações nominais na Câmara dos Deputados de um conjunto de matérias de política externa, demonstrou existir

---

[71] Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006).*

[72] A República Federativa do Brasil se faz representadas nas suas relações internacionais pela União. Ver: CF/88, Art.21, inciso I.

[73] Remete à dinâmica de interação dos Poderes no sistema político brasileiro, no qual o Executivo é preponderante. Ver: Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*.

[74] Ver: Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

forte disciplina partidária nos partidos de oposição, enquanto que, nos partidos da base governista, a filiação funciona mais como elemento de desagregação e indisciplina. Há, ademais, "uma clara polarização esquerda-direita, e governo-oposição na distribuição das preferências dos legisladores" (OLIVEIRA, 2011: 31). A evidência, segundo o autor, permite rechaçar a idéia de que o comportamento dos parlamentares seria *ad hoc* ou individualizado. Tanto a coalizão partidária, quanto a filiação partidária, são variáveis explicativas do comportamento do Legislativo em política externa.

A conclusão de Diniz, em *O Senado Federal e a Deliberação dos Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*, é convergente com essas últimas no sentido em que afirma serem, a presença de maioria parlamentar no Congresso e o poder de agenda do Executivo, fatores explicativos para o sucesso do Governo em termos de resultados legislativos. De acordo com a autora "não há razões para se acreditar que em relação às questões externas fosse diferente" (DINIZ, 2011: 3). As características explicam a aprovação da grande maioria dos atos internacionais encaminhados para apreciação dos legisladores. Além disso, influenciam na designação dos relatores, bem como nas iniciativas de solicitação de vistas, adiamento de discussão, registro de voto em contrário, etc. Os relatores são, em geral, da base governista. Já as tentativas de dificultar a ratificação dos mecanismos internacionais são promovidas, na sua maioria, pelos membros da oposição.

A tese da abdicação do Poder Legislativo em política externa é, conforme visto, questionável. As características institucionais do sistema político brasileiro parecem ser determinantes para a compreensão do comportamento dos parlamentares no que concerne aos temas de relações internacionais. Não são, somente, as competências constitucionais aquilo que constrange a ação legislativa, a preponderância do Executivo também deve ser levada em consideração na análise da participação de Deputados e Senadores na formulação da política externa. O comportamento dos legisladores não pode ser simplesmente considerado como apático ou desinteressado. A despeito dos limites institucionais, o Parlamento brasileiro cumpre sua função de fiscalizador do Poder Executivo em política externa. E, embora haja delegação, no que tange as iniciativas de negociação internacional, há controle e, principalmente, participação quando da ratificação dos mecanismos firmados.

As competências constitucionais, bem como aquelas previstas no Regimento do Congresso Nacional, serão o foco do próximo capítulo. Neste, buscar-se-á não somente apresentar as responsabilidades dos parlamentares na formulação da política externa, mas também conformá-las dentro das limitações institucionais impostas pelo sistema político

brasileiro. O papel da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal receberá especial atenção, pois pretende-se, a partir das conclusões do estudo, promover avaliação empírica do desempenho da referida comissão no Legislativo brasileiro. Para tanto, também será utilizada a literatura internacional sobre o sistema de comissões, que auxiliará no debate do papel da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na formulação da política externa.

CAPÍTULO 2.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: competências e dinâmica institucional

O presente capítulo tem como objetivo avaliar as competências dos legisladores brasileiros no que concerne à formulação da política externa brasileira. Embora considere-se que a dinâmica institucional restrinja a atuação do Congresso Nacional também nessa matéria, julga-se fundamental a análise detalhada dos mecanismos legais à disposição do Legislativo para que se possa ponderar com maior exatidão não somente a participação dos legisladores, mas também o seu interesse nos temas que dizem respeito às relações internacionais do país, o que será feito no terceiro capítulo.

O estudo tem como foco a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), logo, priorizar-se-á a avaliação dessa esfera. As competências da Comissão, bem como sua relação com o plenário serão consideradas dentro do contexto do sistema presidencialista brasileiro e limitadas às questões de política externa. Trata-se de um levantamento das competências legais dos Senadores que perpassa a dinâmica institucional tanto da Comissão versus plenário, quanto do Legislativo versus Executivo.

Primeiramente, serão discutidas as competências do Legislativo em política externa. Essas incluem não somente a apreciação dos atos internacionais firmados pelo Executivo e a elaboração de legislação pertinente, mas também a fiscalização por meio de outros mecanismos, como, por exemplo, a Convocação de Ministros, o Requerimento de Informação, a realização de Audiências Públicas e de Seminários, a Autorização para o Presidente da República declarar guerra e/ou celebrar a paz, e a permissão para o trânsito ou para a permanência de forças estrangeiras no território nacional.

Diante do fato da CRE ter participação determinante nesse processo, a segunda parte do capítulo discernirá sobre suas competências. Isso será feito com base naquilo que está previsto no Regimento Interno do Senado Federal. Perceber-se-á que os membros da Comissão podem, dentre outros instrumentos, sugerir Emendas a mecanismos internacionais, elaborar Projetos de Lei, decidir terminativamente sobre Tratados internacionais e solicitar Urgência. Tais capacidades resultam em um considerável poder de influência sobre a política externa colocada em vigor pelo Executivo.

Na terceira parte, intentar-se-á avaliar de que forma as comissões e seus membros se inserem no processo legislativo brasileiro. Para tanto, buscar-se-á auxílio na literatura internacional sobre organização legislativa. Mais especificamente, serão os trabalhos desenvolvidos sobre o Congresso norte-americano que delinearão esse item do estudo. A partir desses, serão consideradas as particularidades do sistema político brasileiro, o que permitirá colher alguns indicativos do papel das comissões no Congresso Nacional.

A CRE dispõe de competências que a permitem exercer influência no processo de formulação da política externa brasileira. Essas são consideráveis, mesmo em um sistema no qual o Executivo é preponderante e a dinâmica legislativa concentra poder nas mãos dos líderes partidários. A despeito da compensação entre os poderes das comissões e dos partidos tender mais favoravelmente, no Brasil, para os segundos, a CRE é uma instância que deve ser considerada pelo Executivo, quando da elaboração de políticas ou da negociação de mecanismos internacionais.

2.1. Política Externa: competências do Congresso Nacional

O papel do Congresso brasileiro na formulação da política externa foi motivo de intensos debates na Assembléia Nacional Constituinte[75]. Tinha-se a intenção de, com a nova Carta, promover um reequilíbrio das responsabilidades dos Poderes institucionalizados[76]. Dentre as percepções dos constituintes, estava a da necessidade de ampliar o controle do Legislativo sobre o Executivo no que concerne à política exterior, principalmente, nas discussões que envolviam a dívida externa, pois havia uma insatisfação quanto à forma como o Governo vinha negociando a problemática econômica. Dispositivos inéditos foram, assim, introduzidos no texto final que, para Almeida, redundaram em "inovações radicais em matéria de relações internacionais" (ALMEIDA, 1990: 57).

Dentre as atribuições e competências do Legislativo ampliadas pela nova Carta, destaca-se o poder de resolver definitivamente sobre Tratados, incluindo aqueles que acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional[77]. A redação do texto, no entanto, não foi

[75] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*
[76] Ver: Almeida (1990), *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro*.
[77] Ver: *Idem*.

bem aceita, porque, na visão de muitos juristas, gera confusão[78]. Segundo Mazzuoli, "por um imperdoável lapso do legislador, no encerramento dos trabalhos, a Comissão de Redação não foi fiel à vontade do Plenário e provocou o surgimento de dois dispositivos aparentemente antinômicos" (MAZZUOLI, 2001: 83). A versão promulgada prevê simultaneamente como competências:

> "**Artigo 84**. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> (...)
>
> VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (...)"
>
> "**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; (...)"
>
> (Constituição da República Federativa do Brasil/1988)

O texto consagra, portanto, a colaboração entre Poderes na conclusão de Tratados internacionais, introduzindo mudanças. Essas ampliaram de forma significativa as atribuições do Legislativo em matéria de política externa; porém, simultaneamente, elas também mantiveram, basicamente, as mesmas competências presentes nas Constituições anteriores, no que cabe ao Executivo[79].

Uma explicação para o domínio do Executivo na política externa pode estar na experiência histórica brasileira de amplo controle do Poder Legislativo sobre as relações exteriores durante a Monarquia, que, segundo Almeida, foi seguida de um "progressivo esvaziamento das funções de fiscalização e de elaboração de diretrizes políticas para as relações exteriores do país" (ALMEIDA, 1990: 56). Esse processo também acabou aprofundado pelo aumento do papel do Executivo nos momentos de restrição às liberdades individuais.

Pressupõe-se que existiu um interesse crescente, ao longo da história brasileira, de criação, por parte do Executivo, de mecanismos para evitar a interferência da política do Parlamento nas questões internacionais. Causava preocupação a repetição de incidentes como o da aprovação de Acordo Comercial com os Estados Unidos, durante a Gestão de Vargas. Na ocasião, a dificuldade do Governo brasileiro de colocar o mecanismo em vigor quase resultou

---

[78] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*

[79] Ver: Mazzuoli (2001), *O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais.*

na imposição de salvaguardas comerciais ao café no mercado norte-americano, o que ameaçaria a estabilidade econômica do país, que dependia fundamentalmente das exportações desse produto[80].

Independentemente da vontade do Executivo, percebe-se, no entanto, que, após sucessivas crises econômicas, o intento dos membros da Constituinte, em 1988, era o de justamente buscar uma reversão do quadro de desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo no que diz respeito à definição da política exterior brasileira. Os legisladores, dentre outras questões, mostravam-se desejosos de ter maior participação, principalmente, nas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os efeitos dessa vontade tomam forma no novo texto constitucional, que passa a contar com a previsão de maiores atribuições do Congresso Nacional em política externa[81].

A redação do Artigo 49 parece ser aquela que melhor indica o intuito de dar um caráter mais proporcional a atuação do Poder Legislativo frente a do Executivo, pois prevê, em seu inciso I, como competência exclusiva do Congresso Nacional, "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional". Consta, dessa forma, no texto de 1988, que "a vontade do Executivo, manifestada pelo Presidente da República, não se aperfeiçoará enquanto a decisão do Congresso Nacional sobre a viabilidade de se aderir àquelas normas não for manifestada" (MAZZUOLI, 2001: 83). O Presidente da República tem a incumbência de presidir a política externa, enquanto, o Parlamento, a de exercer o controle dos atos executivos[82].

É importante notar que o entendimento que prevalece, na prática da política brasileira, não é exatamente esse[83]. As redações diferentes dos textos dos artigos resultaram no desenvolvimento de duas correntes divergentes de interpretação. Diante do fato de, na previsão de competência do Executivo, falar-se em "tratados, convenções e atos internacionais", e de, na do Legislativo, falar-se de "tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional", tem-se que o Itamaraty e alguns teóricos advogam pela existência de mecanismos internacionais válidos independentemente da chancela do Legislativo, enquanto outros sustentam que há a

[80] Ver: Moura (1980), Autonomia na Independência: a política externa brasileira de 1935-1942.
[81] Ver: Almeida (1990), *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro*.
[82] Ver: Mazzuoli (2001), *O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais*.
[83] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*

obrigatoriedade da chancela do Parlamento para todo compromisso internacional firmado pela República Federativa do Brasil. O Itamaraty, ademais, afirma que, do total de Atos internacionais produtores de efeitos jurídicos, em dois casos, dispensa-se o referendo constitucional. São eles: i) Atos, Ajustes ou Acordos complementares a Tratados anteriores; e ii) Atos internacionais de rotina diplomática[84]. Segundo Alexandre, o resultado é que, na prática, há um número maior de mecanismos internacionais, em vigor, sem a aprovação parlamentar[85].

Os Tratados que requerem a chancela do Poder Legislativo, são enviados ao Congresso Nacional por meio de uma Mensagem Presidencial, que solicita a apreciação do Ato internacional. Essa vem acompanhada do inteiro teor projetado no compromisso e da exposição de motivos endereçada pelo Ministro das Relações Exteriores ao Presidente da República[86].

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebe a Mensagem e a encaminha à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), onde um Relator será designado pelo Presidente da Comissão. O Relator ficará incumbido da elaboração de um Parecer que pode propor a aprovação, a aprovação parcial ou a rejeição. Será desse Parecer, caso ele sugira a aprovação, que a Mensagem Presidencial é transformada em Projeto de Decreto Legislativo (PDL). Destaca-se que "o decreto legislativo exprime unicamente a aprovação. Não se produz esse diploma quando o Congresso rejeita o tratado, caso em que cabe apenas a comunicação, mediante mensagem, ao presidente da república" (REZEK, 2008: 65). A tramitação continua à medida que o PDL for designado para a apreciação de outras comissões, que podem ser temáticas ou de admissibilidade. A etapa final é a deliberação pelo Plenário da Câmara, a qual acontece em votação de turno único[87].

Caso o PDL seja aprovado, dá-se seqüência ao processo de apreciação por meio do encaminhamento para a deliberação do Senado Federal. Uma "eventual desaprovação no âmbito da Câmara dos Deputados põe termo ao processo" (REZEK, 2008: 65), pois a aprovação do Congresso implica, primeiro, a da Câmara dos Deputados e, segundo, a do Senado Federal. Nesta última casa, tem-se rito de tramitação análogo. O PDL, acompanhado

---

[84] Ver: *Idem*.

[85] No levantamento sobre o destino dos atos internacionais, no período de 1985-2005, a autora verificou que 23% foram encaminhados para a aprovação do Congresso, enquanto 71% entraram em vigor sem a apreciação parlamentar. Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*

[86] Ver: Rezek (2008), Direito Internacional Público. Curso Elementar.

[87] Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: uma contribuição empírica para o debate*.

de cópia do ato internacional, bem como da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos, após a sua leitura no expediente, será despachado para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Nesta, o Presidente designará um Relator para a matéria[88]. Redigir-se-á um relatório, que, caso aprovado, se transformará em parecer. Esse seguirá, se designado, para a apreciação de outras comissões e, finalmente, para a deliberação do Plenário. Diante da propositura de emendas pelo Senado Federal[89], ter-se-á a necessidade de uma nova apreciação pela Câmara dos Deputados, conforme previsto na Constituição Federal/1988, Art. 64, § 3°.

Após o êxito tanto na Câmara, quanto no Senado, tem-se a aprovação do Congresso Nacional, que deve ser formalizada por meio de um Decreto Legislativo, promulgado pelo Presidente do Senado[90]. Este é enviado ao Presidente da República, que expede um Decreto Executivo, ratificando e promulgando o mecanismo internacional em um único ato. O Tratado ingressa no ordenamento jurídico brasileiro como ato normativo infraconstitucional[91].

Paralelamente ao processo de ratificação de atos internacionais, é possível, também, a participação dos legisladores brasileiros, na formulação da política externa, por meio de outros mecanismos previstos na Constituição e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Segundo Alexandre, "outro mecanismo de participação institucional do Congresso consiste na edição de leis contendo modificações ou inovações na ordem jurídica interna previstas nos atos internacionais" (ALEXANDRE, 2006: 60). A autora, no entanto, ressalta que, diante do poder de agenda do Executivo, a competência deve ser relativizada.

Almeida, ao enumerar as mudanças previstas no novo texto constitucional, destaca que a "divisão de competências entre os Poderes na esfera da política exterior não se refere especificamente à problemática das relações internacionais, mas incide mais exatamente sobre o regime de poder aprovado no texto constitucional" (ALMEIDA, 1990: 58). Dentre os mecanismos citados, que garantem o controle por parte Congresso, estão i) a possibilidade da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de qualquer comissão "convocar ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado,

---

[88] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 89.

[89] O Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, no seu Art. 372, inciso III, prevê que "poderão ser oferecidas emendas", perante à Comissão, no que concerne a projetos referentes a atos internacionais.

[90] Ver: Rezek (2008), Direito Internacional Público. Curso Elementar.

[91] Após a Emenda Constitucional N. 45, de 8 dezembro de 2004, os Tratados de Direitos Humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes, no Brasil, às emendas constitucionais. Ver: Constituição da República Federativa do Brasil/1988, EC 45/2004, § 3º.

importando crime de responsabilidade a ausência, sem justificação adequada" (CF/88, Art. 50); ii) a possibilidade, nos mesmos termos, de "encaminhar pedidos escritos de informação aos ministros de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas" (CF/88, Art. 50, § 2º); e iii) a necessidade de autorização legislativa para declarar guerra, celebrar a paz e permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente[92].

As comissões têm, ademais, outros mecanismos de fiscalização previstos nos regimentos tanto da Câmara, quanto do Senado[93]. É, também, por meio desses que elas influenciam a formulação da política externa levada a cabo pelo Executivo. A disponibilidade de tais mecanismos será o foco da próxima seção, que avaliará as competências da CRE previstas no Regimento Interno do Senado Federal.

2.2. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: competências regimentais

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) possui atribuições maiores do que a comissão encarregada dos mesmos assuntos na Câmara dos Deputados. Apesar de existir forte similaridade entre as competências de ambas, a CRE também está encarregada da Sabatina dos Embaixadores indicados para ocupar cargos em Missões Diplomáticas Permanentes, da Autorização do Presidente e do Vice-Presidente da República de deixarem o território nacional e do aval para a realização de operações externas de natureza financeira[94]. Tais competências, possivelmente, motivaram a efetivação de alguns estudos sobre a mesma. No entanto, as análises, em sua maioria, concentraram-se na Sabatina das indicações para Embaixadores, compreendida como "uma das prerrogativas principais da Comissão do Senado" (CESAR & MAIA, 2004: 377). Não se discorda, *a priori*, da referida

[92] Ver: Constituição da República Federativa do Brasil/1988, Art. 49, II.
[93] Ver: Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
[94] Ver: Almeida (1990), *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro*; e Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*.

afirmação, tem-se, somente, a intenção de apresentar a totalidade das atribuições cabidas a essa instância, para, a partir disso, verificar suas potencialidades.

Compete à CRE, de acordo com o Art. 103 do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer sobre:

> **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 (CF/88, Art. 52, IV);
>
> IV – requerimentos de votos de censura, de aplauso ou semelhante, quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais;
>
> 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.
>
> (Regimento Interno do Senado Federal – Volume I)

As seções para deliberar sobre: i) declaração de guerra ou celebração de paz (CF/88, Art. 49, II); ii) trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (CF/88, Art. 49, II); e escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente (CF/88, Art. 52, IV), deverão ser secretas, seguindo o previsto no Art. 116, do Regimento. Nessas reuniões, quando houver parecer a proferir, lido o relatório, que não será conclusivo, a comissão deliberará em escrutínio secreto, completando-se o parecer com o resultado da votação, não sendo consignadas restrições, declarações de voto ou votos em separado[95].

Além das capacidades supracitadas, prevê-se que um dos membros da CRE deverá integrar as comissões enviadas pelo Senado ao exterior, nas iniciativas que compreendam o tratamento de assuntos pertinentes à política externa do país[96].

[95] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 116, § 1°.
[96] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 103, Parágrafo único.

Somam-se, ainda, às competências privativas da CRE, as previstas para todas as comissões, conforme o Art. 90, do mesmo Regimento. Compete, portanto, a todas as comissões:

> **Artigo 90**. Às comissões compete:
>
> I – discutir e votar projeto de lei nos termos do Art. 91 (CF/88, Art. 58, § 2°, I);
>
> II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (CF/88, Art. 58, § 2°, II);
>
> III – convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições e ouvir os Ministros quando no exercício da faculdade prevista no Art. 50, § 1o, da Constituição (CF/88, Arts. 50 e 58, § 2°, III);
>
> IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (CF/88, Art. 58, § 2°, VI);
>
> V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (CF/88, Art. 58, § 2°, V);
>
> VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (CF/88, Art. 58, § 2°, VI);
>
> VII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF/88, Art. 49, V);
>
> VIII – acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua execução;
>
> IX – acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência;
>
> X – exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado (CF/88, Arts. 49, X, e 52, V a IX);
>
> XI – estudar qualquer assunto compreendido nas atribuições do Senado, propondo as medidas legislativas cabíveis;
>
> XII – opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer;
>
> XIII – realizar diligência.
>
> (Regimento Interno do Senado Federal – Volume I)

Segundo Figueiredo, as comissões permanentes realizam atividades de fiscalização dos atos do Executivo[97], previstas tanto no texto constitucional, quanto nos Regimentos Internos das duas casas legislativas, como pode se ver, acima, para o Senado Federal. O controle é realizado por meio i) das Audiências Públicas – reuniões em que especialistas ou pessoas ligadas às questões em avaliação debatem sobre a matéria; ii) das Propostas de fiscalização e controle; iii) da Convocação de ministros para esclarecimento de políticas; e iv) dos requerimentos de informação. Compreende-se por fiscalização o processo de *accountability* horizontal dos sistemas presidencialistas, pois "espera-se que as origens e a sobrevivência independentes do Executivo e do Legislativo produzam interesses opostos que

[97] Ver: Figueiredo (2001), *Instituições e Política no Controle do Executivo*.

motivem a mútua fiscalização e minimizem os riscos de tirania da maioria" (FIGUEIREDO, 2001: 689). Embora os sistemas presidencialistas tenham evoluído, de acordo com a autora, de forma contrária a essa idéia de compensação (freios e contrapesos), pois caracterizam-se por uma espécie de fusão de poderes[98], dispõe-se, ainda, de uma estrutura institucional que viabiliza, do ponto de vista do Congresso, a influência desse como uma agência de controle do Executivo. Neste sistema, as comissões desempenham papel relevante, afinal, sua atuação indireta é crucial, no sentido em que as informações fornecidas "são essenciais para que grupos da sociedade ativem outros dispositivos de cobrança de responsabilidade política" (FIGUEIREDO, 2001: 693).

No que concerne, exclusivamente, à tramitação de Atos internacionais, a CRE receberá da Mesa o Projeto de Decreto Legislativo, após leitura no Período do Expediente, publicação e distribuição de avulsos[99]. Na Comissão, o Presidente designará um Relator para a matéria, conforme previsto entre suas competências, que se estendem, segundo o Art. 89:

> **Artigo 89**. Ao Presidente de comissão compete:
>
> I – ordenar e dirigir os trabalhos da comissão;
>
> II – dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida;
>
> III – designar, na comissão, relatores para as matérias;
>
> IV – designar, dentre os componentes da comissão, os membros das subcomissões e fixar a sua composição;
>
> V – resolver as questões de ordem;
>
> VI – ser o elemento de comunicação da comissão com a Mesa, com as outras comissões e suas respectivas subcomissões e com os líderes;
>
> VII – convocar as suas reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de qualquer de seus membros, aprovado pela comissão;
>
> VIII – promover a publicação das atas das reuniões no Diário do Senado Federal;
>
> IX – solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado trabalho, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam;
>
> X – convidar, para o mesmo fim e na forma do inciso IX, técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas;
>
> XI – desempatar as votações quando ostensivas;
>
> XII – distribuir matérias às subcomissões;
>
> XIII – assinar o expediente da comissão.
>
> (Regimento Interno do Senado Federal – Volume I)

[98] Figueiredo concentra sua análise no sistema presidencialista brasileiro, mas afirma que "na maioria dos países, faltam condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização e equilíbrio" (FIGUEIREDO, 2001: 690). Isso seria a conseqüência do fato de os partidos terem se tornado a principal base de governo, bem como de Executivos também terem se tornado institucionalmente mais fortes. Ver: Figueiredo (2001), Instituições e Política no Controle do Executivo.

[99] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume 1, Art. 376.

É importante notar que o presidente concentra, em suas mãos, relevantes poderes, que se alastram para além do fato de o mesmo encontrar-se responsável pelo desempate nas votações ostensivas. É por meio do Presidente que a Mesa, as demais comissões e os líderes partidários se comunicam com a CRE. Além disso, ele é o responsável pela definição da dinâmica de trabalho da comissão, bem como pela designação dos Relatores para as matérias, que deve seguir o previsto no Art. 126, conforme segue exposto:

> **Art. 126.** A designação de relator, independente da matéria e de reunião da comissão, obedecerá à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes, será alternada entre os seus membros e far-se-á em dois dias úteis após o recebimento do projeto, salvo nos casos em que este Regimento fixe outro prazo.
>
> (Regimento Interno do Senado Federal – Volume I)

O Presidente designa, portanto, o Relator dentro dos limites impostos pelo Art. 126, do Regimento Interno do Senado Federal, ou seja, obedecendo a proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares e a alternância entre os membros.

O Relator fica incumbido da redação de um Relatório, para o qual, conforme previsto no Art. 376, III, poderão ser oferecidas Emendas, sendo que a Comissão terá, para opinar, o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período[100]. Caso o Relatório seja aprovado, esse se transformará em Parecer, que, após transcorrido o interstício regimental, será incluído na Ordem do Dia. Os membros da CRE que não concordarem com o Relatório poderão, segundo o Art. 132, dar Voto em Separado; ou assiná-lo, uma vez constituído Parecer, com restrições, pelas conclusões, ou declarando-se vencidos. Os Votos pela Conclusão ou com Restrições contam-se como favoráveis, sendo que o Voto do Relator não será computado e, em caso de empate, o Presidente desempatará. Ainda de acordo com o Art. 132, tem-se que o Pedido de Vista somente poderá ser aceito por uma única vez e pelo prazo máximo e improrrogável de cinco dias, devendo ser formulado na oportunidade em que for conhecido o Voto proferido pelo Relator.

Caso não seja emitido o parecer na CRE e faltarem dez dias, ou menos, para o término do prazo no qual o Brasil deva se manifestar sobre o Ato internacional em apreço, a proposição poderá ser incluída na Ordem do Dia, em rito normal, por ato do Presidente do Senado Federal[101].

---

[100] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Capítulo IV. Dos projetos referentes a atos internacionais (CF/88, Art. 49, I), Art. 376.
[101] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 172, II, c).

Outra forma de alterar o processo de tramitação, que está à disposição dos parlamentares, é o Pedido de Urgência[102]. Este pode ser proposto: i) pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número, quando se tratar de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; ii) por dois terços da composição do Senado ou líderes que representem esse número, quando se pretender a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subseqüente à aprovação do Requerimento; iii) por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número, quando se pretender a inclusão na Ordem do Dia de matéria pendente de Parecer; iv) por comissão, quando também se pretender a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subseqüente à aprovação do Requerimento ou quando se pretender a inclusão na Ordem do Dia de matéria pendente de Parecer; e v) pela Comissão de Assuntos Econômicos, quando se tratar de pedido de Autorização para realizar operações de crédito[103].

A CRE possui, nesse sentido, prerrogativa que a permite alterar o processo legislativo dos projetos de sua competência. O Pedido de Urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos, formalidades regimentais, quorum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal. Ele acelera, portanto, a tramitação dos projetos. Ademais, a CRE, assim como as demais comissões, também pode requerer a Extinção da Urgência, nas mesmas condições em que pode solicitar a vigência desse regime especial[104]. Ressalta-se, somente, que "uma vez aprovada a urgência, a proposta (...) pode receber emendas da comissão" (MEDEIROS, SANTOS & SANTOS, 2008: 15). Segundo os autores citados, esse ponto é fundamental, porque implica manutenção da prerrogativa das comissões, para as quais o projeto foi enviado, de apresentar seu Parecer, que deve ser elaborado em uma sessão e proferido oralmente em plenário.

Mais uma forma de alterar o processo de tramitação é a conferência de Poder Terminativo às comissões. Esse deve ser resultado de deliberação do Presidente do Senado, ouvidas as lideranças partidárias. Sob o regime, a CRE ficaria competente para apreciar terminativamente Tratados ou Acordos Internacionais[105], dispensando a análise do mesmo pelo plenário. As deliberações nesse formato devem ser tomadas pelo processo nominal e

[102] A tramitação urgente também pode ser solicitada pelo Executivo, ver: Constituição da República Federativa do Brasil/1988. Art. 64, § 1° e § 2°.
[103] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Arts. 336 e 338.
[104] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 352, III.
[105] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 91, § 1°, I.

maioria de votos, presente a maioria de seus membros, conforme previsto no Art. 109, do Regimento Interno do Senado Federal.

Finalmente, cabe destacar que os membros das comissões são designados pelo Presidente do Senado Federal, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal. A proporcionalidade tem como base os quantitativos, à data da diplomação, das representações partidárias, salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos[106].

Os líderes devem, portanto, se reunir no início de cada legislatura para decidir a composição das comissões, sendo que membro da Comissão Diretora – constituída pelos titulares da Mesa, não pode ser membro de outra comissão permanente e cada Senador pode, somente, integrar três comissões como titular e três como suplente. Vale ressaltar que, de acordo com o Art. 81, do Regimento Interno do Senado Federal, o lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, o que compete ao líder respectivo pedir a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, tanto de titular, quanto de suplente por ele indicado. Essa possibilidade de substituição confere aos líderes partidários uma importante ferramenta de controle sobre os trabalhos nas comissões[107].

No caso da CRE, há um total de dezenove membros para serem designados pelo Presidente do Senado Federal, com base nas indicações das lideranças partidárias. A Presidência e a Vice-Presidência, da mesma forma como ocorre nas demais comissões, serão decididas por meio de escrutínio secreto, realizado entre os membros no início da legislatura, nos cinco dias úteis que se seguirem à designação de seus membros, e na terceira sessão legislativa, nos cinco dias úteis que se seguirem à indicação dos líderes, conforme previsto pelo Art. 88, do Regimento Interno do Senado Federal. Como a sessão legislativa corresponde a um ano de trabalho do parlamentar, tem-se que as eleições ocorrem de dois em dois anos.

Conforme visto, há substantivos mecanismos à disposição dos membros da CRE para influenciar na formulação da política externa brasileira. Não é, somente, na apreciação de Atos internacionais que esses Senadores podem exercer controle, eles podem influenciar o debate sobre questões relacionadas às relações internacionais do país por meio da elaboração de Pareceres, de Proposições, de Audiências Públicas, de Seminários, de Votos de Censura ou

---

[106] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 78.
[107] Ver: Mueller & Pereira (2000), *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

de Aplauso, dentre outros. Ademais, compete à CRE, assim como às demais comissões, receber Petições, Reclamações, Representações ou Queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas[108], ou seja, há um mecanismo de interlocução disponível, pelo qual os indivíduos e grupos de interesse podem, também, exercer influência.

A forma como os Senadores se comportam diante de tais atribuições será abordada no terceiro capítulo. Antes disso, porém, tentar-se-á avaliar a dinâmica institucional existente entre o plenário e as comissões, bem como entre os Poderes Legislativo e Executivo. Utilizar-se-á, nesse sentido, as competências descritas para, em conjunto da literatura pertinente, analisar de que forma interagem tanto as comissões, quanto os seus membros no sistema político brasileiro.

2.3. Sistema de Comissões: abordagens teóricas e dinâmica institucional no Presidencialismo brasileiro

A maioria das análises sobre o Congresso brasileiro apontam para um baixo grau de institucionalização que resulta, dentre outras conseqüências, em um sistema de comissões frágil[109]. A preponderância do Poder Executivo, na política brasileira, é apontada como determinante para essa fragilidade. De acordo com Figueiredo e Limongi, são as prerrogativas institucionais de que o Executivo dispõe a razão para um sistema de comissões fraco. Além disso, o fato de os líderes partidários controlarem o fluxo de trabalho parlamentar torna o plenário o principal *locus* decisório. Segundo os autores, "do ponto organizacional, as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes (...) são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001:29).

O entendimento parte da interpretação de que, no sistema político brasileiro, o Presidente aparece dotado de amplos poderes legislativos, que o tornam capaz de ditar a agenda de trabalho do Poder Legislativo. Dentre tais poderes, tem-se a possibilidade de editar Medidas Provisórias e de solicitar Urgência, bem como a previsão constitucional de iniciativa exclusiva do Presidente da República em matérias orçamentárias. Paralelamente, o Chefe do

[108] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 90, IV.
[109] Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006).*

Executivo conta com recursos não-legislativos, que advêm do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo. Nesse esquema, a barganha é feita entre os líderes partidários e o Presidente. Os primeiros garantem um Parlamento cooperativo, enquanto o segundo organiza ministérios de modo a conformar uma coalizão governista, que contará com benefícios políticos de toda sorte: influência sobre a política, cargos, prestígio, etc. A cooperação dos parlamentares é assegurada pelo princípio adotado, no Legislativo brasileiro, para a distribuição de direitos, que é partidário, assim como também o é pelo poder de mando sobre o processo decisório dos líderes, que estão aptos a alterar o ritmo de tramitação das matérias. O controle exercido pelo Presidente e pelos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares protege a coalizão governista contra comportamentos oportunistas e imediatistas, o que neutraliza o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares.

Pereira e Mueller não somente compartilham o entendimento, como também sustentam que "a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 46). Para eles, se as comissões prestam algum papel, este não é contrário aos interesses do Executivo, pois há meios para forçar a cooperação e punir os desvios. O controle do trabalho das comissões é decorrência, por um lado, do poder de legislar do Executivo brasileiro que, dentre os já citados, também pode rejeitar parcial ou completamente propostas de legislação enviadas pelo Congresso. Nos Vetos Parciais, "o presidente pode promulgar os artigos da proposta com os quais concorda, retornando ao Congresso, para reconsideração, somente as partes vetadas" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 47). Isso permite a criação de pacotes finais mais aceitáveis ao Executivo e potencializa o poder do Presidente, se comparado à prerrogativa do Veto Total.

Por outro lado, a organização interna do Congresso também serve à subordinação do sistema de comissões. Não é somente o papel central dos líderes na condução do processo legislativo aquilo que garante a preponderância do Poder Executivo, a definição dos integrantes das comissões também serve a este propósito. "O Executivo através dos líderes do partido ou coalizão governista, manipula as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 49). Caso os parlamentares não assumam as posições desejadas, podem ser substituídos a qualquer hora, fazendo valer a vontade do Presidente e dos líderes partidários.

De acordo com Medeiros, Santos e Santos, a afirmativa de que o sistema de comissões está subordinado ao Executivo permite que se considere, em teoria, a hipótese contrária, ou

seja, "são as comissões que se sobrepõem às preferências do Executivo" (MEDEIROS, SANTOS & SANTOS, 2008: 13). Sob essa perspectiva, as maiorias trabalhariam por meio das comissões para, dessa forma, fazer valer as suas próprias preferências, conforme proposto por Cox e McCubbins, em análise sobre o caso norte-americano[110]. O argumento de Medeiros, Santos e Santos é o de que, *a priori*, um Poder Executivo forte não impede a conformação de um sistema de comissões atuante. Para eles, aquilo que é desconsiderado pelos autores supracitados é que a ausência de poder negativo institucionalmente definido não remete à indisponibilidade de poder positivo, "mesmo que não disponham de poder de bloquear legislação indesejada, nada no arcabouço institucional brasileiro impede que as matérias que não são transformadas em lei possam receber sim a marca das comissões, tanto por meio dos pareceres por elas emitidos, quanto, principalmente, por meio das alterações (emendas ou substitutivos) por elas propostas" (MEDEIROS, SANTOS & SANTOS, 2008: 14).

Não somente há indicações claras de que as comissões alteram muito mais projetos do que o plenário[111], como também é possível afirmar que a negociação com o Legislativo de fato ocorre e que as comissões são centrais nesse processo. A prática de emendamento não leva à conclusão de que o Legislativo se fortalece em detrimento do Executivo, ela somente insinua que há um canal aberto e ativo de negociação entre os Poderes. "Um Executivo institucionalmente forte não está isento de negociar sua agenda com o Congresso" (MEDEIROS, SANTOS & SANTOS, 2008: 24).

Lemos, em análise que se detém sobre Senado Nacional, sustenta que um sistema de comissões atuantes remete a novos incentivos para a carreira legislativa. Esse, além de multiplicar as arenas decisórias, ampliando as oportunidades de participação autônoma dos legisladores, por ter divisão segundo critérios partidários, assegura às minorias poder para abordar as matérias, para votar e para utilizar técnicas de obstrução[112]. Ademais, sob o ponto de vista de quotas de poder, o sistema "permite negociar (...) cargos relevantes de liderança parlamentar, especialmente as presidências das comissões, postos-chave que implicam fortes poderes de agenda, além de ser mais visível para a opinião pública. Permite também que a oposição negocie para si postos relevantes em comissões menos cobiçadas, corrigindo

[110] Ver: Cox & McCubbins (1993), Legislative Leviarhan. Party Government in the House.
[111] Segundo os autores, 40% dos projetos são alterados exclusivamente pelas comissões, as quais compartilham com o plenário a alteração de outros 11,2%. Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006).*
[112] Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comissiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990.*

parcialmente assimetrias geradas pela regra partidária" (LEMOS, 2006: 163). A despeito, portanto, do controle dos líderes partidários e da centralização dos trabalhos no plenário, as comissões representam um *locus* privilegiado de legislação, reconhecido, também, pelos Senadores, dado que 88% afirmam crer que as comissões legislativas funcionam como instancias de decisão técnica dos projetos de lei[113].

Tanto os trabalhos de Lemos e de Medeiros, Santos e Santos, quanto o de Pereira e Mueller, têm como ponto de partida para suas avaliações a literatura norte-americana sobre organização legislativa. A utilização desse arcabouço teórico justifica-se pelo seu desenvolvimento, bem como pelas semelhanças entre os sistemas políticos dos Estados Unidos e do Brasil. Ambos são bicamerais e presidencialistas, com Congressos estruturados em torno de um complexo sistema de comissões permanentes. Há, porém, diferenças substantivas, destacadas pelos autores em seus estudos.

O funcionamento do Congresso norte-americano pode ser pensado a partir do modelo principal-agente[114]. Sob esse arquétipo, tem-se que um principal delega tarefas para um agente, em um ambiente de informação assimétrica, sendo que o bom funcionamento da relação depende de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes[115]. A descentralização dos trabalhos legislativos, que é conseqüência da institucionalização de um sistema de comissões, implica delegação de tarefas e de autoridade para unidades menores. Essa conforma-se a partir da expectativa de que as unidades utilizarão seu conhecimento especializado e suas capacidades produtivas para contribuir na direção dos fins organizacionais almejados, ou seja, há a expectativa de que o agente pautará suas ações no cultivo dos resultados desejados pelo principal[116]. A expectativa, contudo, pode vir a não ser suprida, caso não exista uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes.

A dificuldade, no processo de delegação, é decorrência da assimetria de informações que, inevitavelmente, cria problemas de incentivo. Essa resulta do fato de que "as informações sobre as ações do agente e os incentivos sobre os quais elas estão baseadas não somente são imperfeitas, como também estão distorcidas em favor do agente" (MOE, 1984:

---

[113] Pesquisa realizada pelo IIK, de Hamburgo. Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comissiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990.*

[114] Tal modelo tem origem nas teorias econômicas sobre organização. Ver: Pratt & Zeckhauser (1991), Principals and Agents: The Structure of Business.

[115] Ver: Medeiros, Santos e Santos (2009), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006)*; e Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[116] Ver: Moe (1984), *The New Economics of Organization*.

756). Tal realidade redunda em dificuldades para o principal, que precisa exercer controle, pois depende do agente para obter os resultados almejados. Além disso, quando há delegação, será o principal quem pagará, caso sejam produzidas políticas adversas pelo agente. Também será ele quem enfrentará problemas, nas ocasiões em que buscar criar mecanismos para aumentar a eficiência da unidade subordinada, pois a observação do comportamento produtivo é distribuída de modo assimétrico, em favor dos agentes.

O desafio posto para o principal é, nesse sentido, a institucionalização de uma estrutura de incentivos eficiente, a qual exige não somente a consolidação de um sistema de monitoramento, mas também a criação de mecanismos capazes de induzir o agente a revelar o quanto mais possível as informações que detêm. É do interesse da unidade principal a superação das dificuldades supramencionadas, a mitigação da assimetria de informações e a estruturação de um sistema de recompensas, capaz de incitar a unidade subordinada a agir como se a principal fosse, sob quaisquer condições. A lógica do modelo remete, portanto, às problemáticas implícitas no paradigma contratual, as quais derivam da necessidade de um "controle hierárquico em um contexto de assimetria de informações e conflito de interesses" (MOE, 1984: 757).

Trata-se de um problema de ação coletiva, que, segundo previsto pelo Institucionalismo da Escolha Racional[117], é solucionado pela conformação de uma estrutura institucional, que delimita a ação individual. De acordo com Hall e Taylor, a colaboração das teorias desenvolvidas sob esse arcabouço teórico é a de explicar o porquê das regras afetarem o comportamento dos parlamentares no Congresso norte-americano, bem como o porquê das mesmas serem instituídas pelos próprios congressistas. De modo geral a vertente explica a formação das maiorias necessárias para aprovar uma legislação. Essas são conformadas em decorrência das regras procedimentais e das comissões, que estruturam tanto as escolhas, quanto as informações disponíveis para os membros do Poder Legislativo. No que concerne à utilização do modelo principal-agente, tem-se que esse se mostrou útil para a compreensão de como o Parlamento estrutura suas relações com as comissões.

[117] Hall e Taylor dividem as teorias desenvolvidas sob o Novo Institucionalismo em três escolas: Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico. Os trabalhos que utilizam o modelo principal-agente para explicar a dinâmica congressual foram elaborados por teóricos da segunda escola. Ver: Hall & Taylor (1996), *Political Science and the Three New Intitutionalisms*.

Na literatura, as comissões são compreendidas como agentes, porém o principal varia de acordo com três correntes distintas[118]. Sob a primeira delas, a distributiva, os membros das comissões são os principais, que utilizam o sistema para obter ganhos de troca. Já na segunda, a vertente informacional, o plenário representa a unidade superior, que concede poder às unidades inferiores, as comissões, para que se especializem e estejam aptas a fornecer as informações necessárias para otimizar as decisões sobre políticas públicas. A terceira versão, a partidária, pressupõe que o partido majoritário é o principal, o qual controla as comissões para que sirvam aos seus interesses.

No modelo distributivista, a motivação dos parlamentares é o ponto de partida[119]. Pressupõe-se que esses, basicamente, querem se reeleger e que suas chances dependem da satisfação de uma clientela eleitoral claramente definida. Segundo Limongi, o voto distrital, compreendido como um aspecto institucional, desempenha importante papel no modelo, pois é por meio dele que se estabelece "que os interesses do eleitorado a serem atendidos são localizados, identificáveis às características econômico-sociais do distrito" (LIMONGI, 1994: 8). Os eleitores são, nesse sentido, indivíduos economicamente informados, os quais votarão nos candidatos que lhe apresentam os maiores benefícios. Já a melhor estratégia para os congressistas é a efetivação de políticas que oferecem benefícios localizados e tangíveis[120].

Considerando que políticas são aprovadas mediante a troca de votos, o papel das instituições que regulam as relações entre parlamentares é o de, justamente, garantir a estabilidade desse processo. "Legisladores competem uns com os outros sobre bens escassos, e votar é o principal meio pelo qual benefícios são oficialmente alocados" (KREHBIEL, 1992: 3). O legislador maximizador de utilidade é, dessa forma, aquele que consegue obter maiores ganhos nas trocas de apoio, em uma dinâmica na qual são as comissões que estruturam e permitem a sua ocorrência estável. O sistema de comissões, ou seja, o agente, viabilizaria um contexto de cooperação, no qual votos seriam trocados por legisladores, os principais, de acordo com seus interesses distritais.

No esquema, dois traços do sistema de comissões são determinantes: i) o processo por meio do qual os congressistas são alocados nas diferentes comissões; e ii) os poderes

---

[118] Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[119] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente*.

[120] O impacto distributivista dos Acordos Internacionais é determinante para a análise de Milner, pois se considera que as preferências dos grupos comprometidos pela negociação de um mecanismo cooperativo moldam o mesmo, definindo os termos da cooperação internacional. Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.

legislativos conferidos a elas. Esses são importantes porque, diante do fato das comissões apreciarem em primeira instância toda e qualquer matéria, tem-se que elas decidem a sorte da maioria das políticas públicas, pois resolvem se merecem ou não ser enviadas ao plenário. Além disso, o sistema de comissões implica divisão dos trabalhos. Ele recorta o espaço político de modo exaustivo e não concorrente, fazendo com que cada uma tenha monopólio sobre a apreciação das matérias sob sua jurisdição. Pressupõe-se, portanto, que será do interesse dos congressistas estar nas comissões "cuja competência política melhor lhes capacite a atender os reclames dos membros de seus distritos" (LIMONGI, 1994: 10).

Em estudo sobre o processo por meio do qual os congressistas brasileiros são alocados nas diferentes comissões, Pereira e Mueller sustentam que a teoria distributiva não se aplica diretamente ao caso brasileiro. Segundo os autores, as comissões não têm poder para fazer valer suas preferências, dado que o Executivo detém amplos poderes, como o direito de propor legislação, o poder de retirar propostas das comissões mediante o pedido de Urgência e o poder de vetar legislações aprovadas[121]. Isso limitaria, de modo substantivo, o poder dos congressistas de propor políticas com impactos distributivos. Além disso, sob o modelo, pressupõe-se que os parlamentares possam se auto-selecionar para ocupar cargos, bem como permanecer, nas comissões do interesse deles[122]. Isso não ocorre no Brasil, pois "embora os deputados muitas vezes consigam ser alocados nas comissões de sua preferência, não há nenhuma garantia de que isso vá acontecer ou de que, uma vez nessa comissão, não venham a ser transferidos para outra quando assim for conveniente ao líder do partido" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 50). A afirmativa tem como base tanto a verificação de um alto índice de rotatividade nas comissões da Câmara dos Deputados, quanto o fato de que, no período estudado, o membro mediano das comissões apresentou um alto índice de lealdade ao Executivo[123]. Este Poder desfrutaria, nesse sentido, de instrumentos de controle sobre o processo legislativo, os quais têm impacto sobre a aplicabilidade do modelo distributivista.

---

[121] Segundo Pereira & Mueller, a possibilidade das comissões, no Congresso norte-americano, de vetar projetos *ex-post* é a chave de seu poder, pois elas têm a oportunidade de vetar uma proposta após essa ter sido aprovada pelo plenário. No Brasil, é o Presidente da República quem tem esse poder e, embora as comissões disponham de poder terminativo, na prática esse não teve o efeito de fortalecer as comissões dentro do Congresso. Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[122] No Congresso norte-americano, cabe aos partidos distribuir seus membros pelas comissões. Cada partido compõe uma lista, a qual é submetida ao plenário. Essa é a última instância decisória e, portanto, conta com o poder formal de distribuir os membros pelas diferentes comissões. No Brasil, são os líderes partidários que indicam os membros. Ademais, esses podem ser substituídos a qualquer momento. Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*; e Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[123] Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

Lemos, em trabalho que, ao contrário de Pereira e Mueller, teve como objeto o sistema de comissões do Senado Federal brasileiro, defende que a distribuição dos senadores nas comissões, de modo proporcional e segundo a indicação dos líderes, permite a repartição de incentivos. No Congresso brasileiro, as minorias não somente integram as comissões, como também podem assumir postos relevantes dentro dessas unidades. Já no sistema norte-americano, o partido vencedor leva tudo, o que resulta na exclusão da minoria da ocupação dos postos de poder. A regra implica efeito multiplicador, pois não há a interdependência decorrente da negociação de postos relevantes entre diferentes partidos, como ocorre no Brasil[124]. Nos Estados Unidos, os incentivos para a colaboração acabam diminuídos e se acentua o conflito, pois a maioria não necessita da minoria para aprovar as propostas[125]. No Senado brasileiro, a distribuição proporcional e a negociação entre os líderes implicam a consideração das preferências da minoria quando do debate sobre a pertinência de políticas nas comissões.

Por fim, destaca-se que, no sistema norte-americano, as barganhas entre legisladores são consumadas no interior das comissões e não no plenário[126]. Isso, de acordo com Limongi, seria resultado da transferência de poderes legislativos especiais para as unidades menores, que estão aptas a, por exemplo, engavetar propostas contrárias as suas preferências, "fechando as portas" para a sua tramitação, bem como a ter suas preferências consideradas pelo plenário, dado que esse antecipa a ação da Comissão de Conferência, cuja responsabilidade é assegurar uma versão única para determinado projeto, após a aprovação na Câmara e no Senado[127]. No caso brasileiro, considera-se o plenário como o principal *locus* decisório tanto na Câmara, quanto no Senado. O entendimento decorre da percepção de que há um padrão altamente centralizado de organização do Congresso Nacional, o qual se harmoniza com o papel preponderante do Poder Executivo[128]. Poder-se-ia, portanto, afirmar que a barganha é consumada entre os líderes partidários, os principais, que possuem competências que os

---

[124] A presidência e a vice-presidência são cargos eletivos nas comissões brasileiras; porém, afirma-se que, na prática, esses são definidos por negociação prévia entre os líderes. Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[125] Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comissiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990.*

[126] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.

[127] Segundo Limongi, quando o Senado propõe modificações na lei aprovada pela Câmara dos Deputados, forma-se a Comissão de Conferência, na qual os membros das duas casas legislativas têm assento. Na composição, porém, tem preferência os membros da comissão que apreciou a lei na primeira instância, ou seja, esses podem reverter interferências do plenário. Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente.*

[128] Ver: Figueiredo & Limongi (2001), Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.

permitem tolher a ação dos legisladores, "retirando-lhes a possibilidade de defender com sucesso os interesses específicos a seu eleitorado a partir de uma estratégia individual" (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001: 29).

Na versão informacional, assume-se como postulados fundamentais da organização legislativa os primados da decisão majoritária e da incerteza quanto aos resultados das políticas públicas[129]. O postulado majoritário permite problematizar a explicação distributivista, pois, se a maioria detém poderes para alterar as regras e os procedimentos que ordenam os trabalhos legislativos, ela pode alterar a situação de delegação irrestrita dos poderes às minorias agrupadas nas comissões, que seria, segundo Limongi, a premissa central das análises distributivistas. Ademais, o primado da decisão majoritária permite a compreensão da legislatura como um ator unitário, sendo a sua vontade correspondente à vontade do eleitor mediano. O postulado da incerteza, por sua vez, parte do pressuposto de que os "congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam" (LIMONGI, 1994: 21), ou seja, há uma distribuição de informação assimétrica entre os membros do Parlamento. Isso torna a garantia de que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade de informação possível a problemática central da versão informacional.

A boa organização legislativa seria, nesse sentido, aquela que permite minimizar as perdas de informação derivadas de seu uso estratégico, o qual inclui a opção de não dar publicidade a determinadas questões. Diante disso, tem-se que a composição ideal de uma comissão é "aquela em que esta é um microcosmo do plenário" (LIMONGI, 1994: 23). Sustenta-se que quanto mais representativa, maiores serão as chances de consenso no plenário e maior será o interesse dos parlamentares de divulgar informações concernentes à política em avaliação. Sobre esse último, tem-se que comissões compostas por membros de pólos opostos do espectro político tendem a ser mais informativas, pois a heterogeneidade remete à discussão de diferentes pontos de vista.

É do interesse da legislatura que as comissões sejam compostas por especialistas[130]. No Congresso norte-americano, tanto o sistema de antiguidade[131], quanto as vantagens de ser

---

[129] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.

[130] Ver: Krehbiel (1994), Information and Legislative Organization.

[131] A norma de antiguidade define, no Congresso norte-americano, que o membro mais antigo do partido majoritário ocupará a presidência da comissão. A antiguidade torna-se, portanto, fundamental para a carreira dos dos legisladores. Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.

membro de uma dada comissão, são incentivos à especialização. Paralelamente, considera-se, que a especialização prévia do parlamentar poderia ser utilizada não somente para diminuir custos oriundos da necessidade de se desenvolver conhecimentos específicos, mas também para prever os possíveis interesses a serem defendidos pelos parlamentares em sua atuação legislativa.

As comissões teriam uma atuação de "facilitadores da redução das incertezas inerentes ao processo político" (MEDEIROS, SANTOS & SANTOS, 2008: 11). O sistema de comissões existiria para "proporcionar ganhos informacionais para o plenário" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 52), em uma dinâmica institucional, na qual a delegação é feita pelo plenário às comissões, agências produtoras das informações necessárias para a tomada de decisão.

Pereira e Mueller afirmam que, no caso brasileiro, o pedido de Urgência representa um importante limite sobre o papel das comissões. Embora a preferência dos atores envolvidos no processo legislativo seja a de utilizar essas instâncias para obter e revelar informações e, dessa forma, reduzir as incertezas, pedidos de Urgência tendem a ocorrer quando as preferências de uma comissão são extremas. Os autores, por meio de um modelo informacional[132], verificaram que "a probabilidade de urgência aumenta à medida que aumenta a distância entre as preferências medianas da comissão e do plenário" (PEREIRA & MUELLER, 2000: 62). Segundo eles, isso ocorre porque quanto maior a distância entre as preferências, menos informação será revelada pela comissão e maior a probabilidade do custo de espera contrabalançar o ganho informacional. Há concordância com o pressuposto de que comissões mais representativas do plenário têm maior chance de reduzir as incertezas. No Brasil, elas recebem menos pedidos de Urgência.

A alta rotatividade das comissões, por sua vez, desfavorece a teoria informacional, pois limita a oportunidade conferida aos legisladores de se especializarem, a qual se correlaciona com o tempo de permanência em uma dada comissão[133]. Esse padrão instável de nomeações, cujo resultado é o não desenvolvimento de conhecimentos especializados pelos parlamentares durante seus mandatos, remete, de acordo com Santos, ao impacto decisivo da variável *expertise* prévia sobre políticas públicas na definição das indicações para as

[132] Os autores montaram um modelo informacional, baseado no de Gilligam e Krehbiel, para avaliar o processo legislativo na Câmara dos Deputados. Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[133] Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

comissões[134]. "Quando não há na bancada profissionais bem informados nos temas relacionados com a atividade da comissão, os líderes vão procurar *proxies* em experiências profissionais prévias" (SANTOS, 2002: 251). Entende-se por "*proxies*" o exercício antecedente de cargos executivos, eletivos ou não. Tais variáveis são consideradas no modelo desenvolvido por Santos. Esse demonstra não somente ser determinante a especialização prévia dos parlamentares, como também ser ela mais significativa do que o comportamento leal do deputado com a parcela majoritária do partido[135].

Santos entende que, no período pós-1988, "a liberdade de escolha dos líderes não é limitada pelas facções partidárias, pelo simples fato de essas não serem mais politicamente relevantes no que tange ao comportamento no plenário, o que explica sua atenção estar voltada basicamente para a aptidão de um parlamentar para produzir políticas públicas bem fundamentadas" (SANTOS, 2002: 252). A conclusão é resultado de análise comparativa entre os períodos democráticos de 1946-1964 e do pós-1988. No primeiro, partidos divididos em facções levavam os líderes a considerar, cuidadosamente, o comportamento dos candidatos a integrar uma comissão. A lealdade com a facção majoritária importava nesse momento, o que não se verifica no pós-1988. Isso seria resultado da concentração de competências, sobre o processo legislativo, nas mãos do Executivo e dos líderes partidários, a qual também motivou a racionalização do parlamento brasileiro[136].

A concentração de poderes no Executivo e nas lideranças partidárias, bem como o impedimento constitucional, imposto ao Legislativo, de criar despesas, esvaziam o poder das comissões, na visão de Müller. O contexto limitaria as chances dessas instâncias desenvolverem papéis autônomos no processo legislativo, estreitando, dessa forma, as possibilidades de seus membros cumprirem funções distributivistas ou informacionais[137]. Segundo o autor, há fortes incentivos, no modelo organizativo brasileiro, para que os partidos políticos conduzam o processo legislativo e isso se reflete no padrão de recrutamento das comissões. Os líderes consideram não somente a lealdade política dos parlamentares para o recrutamento na fase inicial das legislaturas, mas também indicam nomes de confiança para

---

[134] Ver: Santos (2002), *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*.

[135] O estudo detém-se sobre a Câmara dos Deputados. Ver: Santos (2002), *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*.

[136] Segundo Santos, a racionalização do Legislativo brasileiro é conseqüência da adoção de normas que transferem poderes para o Executivo no pós-1988. Isso estimulou a organização dos deputados em torno de partidos parlamentares, aumentando a disciplina partidária, bem como a previsibilidade dos legisladores em plenário. Ver: Ver: Santos (2002), *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*.

[137] Ver: Müller (2005), *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes*.

ocupar cargos em comissões estratégicas. A pesquisa realizada por Müller prevê, ao contrário das conclusões de Santos, que a trajetória político-partidária pode ser um fator importante para a decisão dos líderes. Essa visão é congruente com o previsto pela interpretação partidária do sistema de comissões norte-americano.

Na versão partidária, "o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos" (LIMONGI, 1994: 26). Estes agem por meio das comissões. São os principais que controlam e delegam tarefas às comissões, ou seja, aos agentes. De acordo com Cox e McCubbins, a lealdade dos legisladores aos líderes partidários tem implicações sobre a indicação para as comissões. Parlamentares mais leais tendem, no Legislativo norte-americano, a conquistar melhores indicações do que novatos. Paralelamente, a pesquisa dos autores também demonstra que as externalidades produzidas por determinadas comissões podem ser representativas do partido tanto ideologicamente, quanto em termos geográficos. Importa, para as lideranças, que as comissões capazes de produzir externalidades com impactos sobre a imagem do partido sejam preenchidas por membros mais leais, ou seja, é do interesse que o trabalho nessas comissões seja regulamentado de modo mais cuidadoso[138].

Os partidos seriam, portanto, estruturadores da atividade legislativa. A dicotomia entre comissões e partidos políticos, da qual partem as versões distributivista e informacional, é rejeitada pela perspectiva partidária. Sob essa, a existência de um sistema de comissões que estrutura a atividade legislativa não implica fraqueza dos partidos políticos[139]. Estes são uma autoridade central no processo legislativo. Tal autoridade é exercida por meio das prerrogativas regimentais, que conferem aos líderes controle tanto sobre as indicações para as comissões, quanto sobre a agenda de trabalho[140]. O partido majoritário, no Congresso norte-americano, conta com uma série de vantagens e poderes especiais, os quais são um incentivo para o controle das ações das comissões em favor do interesse dos membros desse partido[141].

A principal fonte de poder dos partidos políticos, no interior do Congresso norte-americano, resulta de sua capacidade de controlar a agenda decisória[142]. Segundo Müller, essa

---

[138] Ver: Cox & McCubbins (2007), Legislative leviathan: party government in the House.
[139] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.
[140] Ver: Müller (2005), *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes*.
[141] Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006)*.
[142] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.

capacidade de os líderes selecionarem, em última instância, os projetos que irão à plenário é um ponto em comum entre o caso brasileiro e o norte-americano[143]. No Brasil, são os líderes que decidem a Ordem do Dia e, conforme visto, eles também podem solicitar a Urgência, controlando a tramitação desde o seu início[144]. Paralelamente, tem-se que, nos Estados Unidos, quanto mais escasso o tempo para a apreciação das matérias, maior o poder de agenda do partido majoritário no final do processo, pois esse pode ser ainda mais exigente na determinação das matérias que serão incluídas na pauta[145]. No Brasil, há outros mecanismos que influenciam a possibilidade de avaliação das matérias pelo plenário, são eles: i) o já mencionado pedido de Urgência; e ii) as Medidas Provisórias, que trancam a pauta do Legislativo, conferindo amplo poder de agenda para o Executivo.

Conforme visto, as teorias desenvolvidas para o Congresso norte-americano, embora não aplicáveis diretamente ao caso brasileiro, podem servir como caminhos para o desenvolvimento de avaliações sobre o funcionamento do sistema de comissões do Poder Legislativo, no Brasil. Na análise sobre o papel da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), buscar-se-á o auxílio desse arcabouço teórico, que poderá fornecer indícios tanto sobre o comportamento dos parlamentares, quanto sobre o poder dessa instituição de influenciar no processo decisório de política internacional. Sobre esse último ponto, é válida a compreensão de que a Comissão é um agente para o qual foram delegadas importantes tarefas e que, portanto, deve ser controlado por um principal.

[143] Segundo a análise de Limongi, o poder partidário, nos Estados Unidos, está em determinar a agenda nos estágios finais da tramitação das matérias. Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.

[144] De acordo com Pereira e Mueller, o pedido de urgência é equivalente a *discharge petition* no Congresso norte-americano. Acontece que, no Estados Unidos, essa ferramenta não é amplamente utilizada como o é no Brasil. Ver: Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.

[145] O *speaker*, o líder da maioria e a Comissão de Resoluções decidem conjuntamente a pauta, podendo não incluir os projetos contrários as preferências do partido que representam. Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.

CAPÍTULO 3.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal: um estudo de caso

A participação do Poder Legislativo na formulação da política externa brasileira será, no presente capítulo, avaliada a partir da atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE). Para tanto, optou-se por estudar a dinâmica interna da Comissão, o que será feito pela análise de todas as reuniões realizadas nessa esfera no período que se estende desde 1998 à 2010[146]. As Atas e os Resultados das reuniões[147] foram verificados com o objetivo de obter um entendimento melhor não somente do interesse dos parlamentares que fazem parte dessa instituição, mas também da relação estabelecida entre o Legislativo e o Executivo na definição da política exterior do Brasil.

A análise será dividida em duas partes. Na primeira delas, intuir-se-á formular uma apresentação detalhada do trabalho da Comissão. As reuniões serviram tanto para a avaliação de Projetos de Decreto Legislativo (PDL) e Sabatina de Embaixadores[148], concentrando-se em demandas provenientes do Executivo, quanto na efetivação de Requerimentos e elaboração de Projetos de Lei, atividades que indicam maior autonomia dos legisladores, bem como interesse nas questões internacionais. O desenrolar dos trabalhos legislativos aponta para um nível de atividade que, certamente, não pode ser negligenciado.

Na segunda parte, focar-se-á no desempenho individual dos Senadores membros. As perspectivas distributivista, informacional e partidária servirão, aqui, como guias para se ter uma indicação de quais são as motivações dos parlamentares, os fatores que influenciam o trabalho e, finalmente, se há incentivos para a permanência e a especialização. Além disso, questões debatidas mais intensamente serão descritas, pois essas, simultaneamente com a

---

[146] Julgou-se pertinente estender a análise para além dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, considerando, também, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Assim, poder-se-ia avaliar melhor tanto o grau de influência da dinâmica partidária na Comissão, quanto a, própria, evolução dos trabalhos.

[147] Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=&com=54.

[148] De acordo com Cesar e Maia, a absoluta maioria das indicações são aprovadas sem grandes discussões, "com as memoráveis exceções das indicações de Paulo Nogueira Batista para embaixador junto à ONU, em julho de 1987, de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura para embaixador na República Dominicana, em 1996, e de Itamar Franco para embaixador em Portugal, em 2003" (CESAR & MAIA, 363: 377). Já Lemos destaca que "embora se constitua em uma atividade ratificadora (a sabatina de Embaixadores), pode passar a valer como instrumento de controle do Executivo, ao obrigá-lo a publicar dados e perfis da burocracia estatal , que em geral opera insulada e discretamente" (LEMOS, 2006: 171). Ver: Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa da papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*; & Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990.*

avaliação do comportamento individual dos parlamentares, podem fornecer indícios não somente de como se dá a participação da CRE no processo de formulação da política externa brasileira, mas também de sua capacidade de influência.

A hipótese a ser testada é congruente com as conclusões a que chegaram as análises recentes sobre o envolvimento do Parlamento na definição da política exterior brasileira[149]. Testa-se a hipótese da participação, que requer a existência tanto de mecanismos político-institucionais, quanto de interesse e capacidade técnica por parte dos legisladores.

A análise das 481 reuniões estudadas nega a pressuposição de que o comportamento dos Senadores é apático e/ou indiferente. Não parece faltar aos legisladores brasileiros interesse ou, mesmo, conhecimento técnico sobre as questões internacionais. Além de alguns especializarem-se na medida em que dão importância a determinadas questões internacionais específicas, caso se façam necessárias maiores informações, essas são solicitadas por meio da convocação de Audiências Públicas ou do Requerimento para esclarecimento por parte de autoridade competente ou de membro da sociedade civil.

Há, ademais, uma efetiva participação da CRE que abrange tanto a Sabatina de Embaixadores, quanto a avaliação dos atos internacionais firmados pelo Executivo. Embora exista delegação nesses quesitos, há controle, o qual pode ser identificado pelo desenrolar da tramitação de determinados Acordos, conforme perceber-se-á nas análises de casos. A participação legislativa, paralelamente, também pode ser atestada pela conformação de Votos de Louvor, Apoio, Censura, dentre outros, os quais demonstram para as nações com as quais o Estado brasileiro se relaciona os valores defendidos por sua sociedade.

Se há delegação do Legislativo para o Executivo nas temáticas externas, há também delegação do Senado para a Comissão. Esta concentra competências que a tornam um ator importante, porém controlado política e institucionalmente em um sistema no qual o Poder Executivo, por ser preponderante, tem maiores condições de impor sua agenda, mesmo encontrando-se em um contexto no qual há ferramentas de controle à disposição do Legislativo.

---

[149] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*; Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*; Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*; Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*; Fares (2005), *Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo*; Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*; e Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

3.1. A dinâmica de trabalho da Comissão: avaliação sobre as reuniões (1998 - 2010)

Em análise que se deteve sobre o sistema de comissões do Senado brasileiro, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) é destacada como uma comissão bastante ativa, mas que obstrui pouco, se comparada com as demais. Sua atividade dar-se-ia em torno da agenda executiva[150]. Já nos trabalhos, cuja pesquisa se concentrou na capacidade de influência dos legisladores na definição da política externa, a prerrogativa de sabatinar os indicados pela Presidência para ocupar o cargo de Embaixador de Missões Permanentes foi apontada como uma das principais competências da Comissão[151], sendo que tais definições do Executivo são aprovadas na maior parte dos casos, havendo pouquíssimas exceções[152].

As avaliações indicam ser a Comissão um órgão ratificador das propostas encaminhadas pelo Poder Executivo. De certa forma, o estudo das 481 reuniões ocorridas, no período que se estende de 1998 à 2010, não nega a percepção; porém, ele demonstra que também há outras formas utilizadas pelos Senadores para influenciar as decisões no que concerne às relações internacionais do Brasil. Conforme descrito no segundo capítulo, há prerrogativas que permitem ao Legislativo não somente fiscalizar a ação executiva, mas também influenciar a forma como a política externa brasileira é delineada. Essas não são negligenciadas pelos legisladores, os quais se mostram interessados e participativos no processo decisório.

Das 481 reuniões analisadas, 362 trataram de temas de política externa. Em 230 encontros, indicados ao cargo de Embaixador de Missão Permanente foram sabatinados. Se somadas as ocasiões em que i) somente discutiram-se questões de política externa com aquelas em que ii) tais matérias foram debatidas, bem como Embaixadores foram sabatinados, e com aquelas em que iii) somente ocorreu a sabatina, tem-se que em 97% dos encontros foram debatidas questões que remetem a forma como o Brasil se relaciona internacionalmente.

---

[150] Ver: e Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990.*

[151] Ver: Almeida (1990), *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro*; e Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa da papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior.*

[152] Ver: Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa da papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior.*

Nas demais reuniões, os Senadores se concentraram em matérias de cunho exclusivamente nacional, que concernem às políticas de defesa. As temáticas de segurança, na maior parte das vezes, são também internacionais, acontece que, para fins de pesquisa, preferiu-se separar as ocasiões ou os projetos que diziam respeito exclusivamente à estrutura de proteção interna. Exemplo disso são o debate e a tramitação de matérias sobre a estruturação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), assim como a aprovação de projetos que alteram a carreira militar no interior das Forças Armadas.

Nas reuniões em que foram discutidos temas de política externa, um total de 97 serviu para a prestação de esclarecimentos tanto de membros do Executivo nacional e de outros países, quanto de integrantes da sociedade civil, assim como, também, serviu para a realização de seminários, discussões e/ou relatos. A quantidade de Audiências variou substantivamente nas sessões legislativas analisadas[153], conforme ilustrado pelo gráfico abaixo (Gráfico 1):

Gráfico 1

Fonte: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

[153] As Audiências que se concentraram no debate de questões internas não foram computadas.

Na análise das Audiências, chama a atenção a quantidade de vezes em que o Ministro de Estado das Relações Exteriores prestou esclarecimentos, essas somam 17 reuniões. Embora tenham sido apresentados um total de 38 Requerimentos solicitando a sua presença na CRE, os quais foram, somente, atendidos em 44,7% de sua totalidade, essa foi a autoridade que mais prestou esclarecimentos. O Chanceler, somente, não compareceu à Comissão nas sessões legislativas de 2000, 2001 e 2005.

Nas demais Audiências, representantes de outros Estados ou Organizações Internacionais, bem como autoridades nacionais e especialistas foram chamados a prestar esclarecimentos sobre temas em avaliação e eventos correntes que despertaram o interesse dos Senadores da Comissão.

Foram debatidos nas Audiências Públicas e Seminários realizados os seguintes temas, dentre outros:

i) A retomada das negociações para a Área Livre de Comércio das Américas, entre 2001 e 2004;

ii) O impacto para a cadeia produtiva do fumo da aprovação da Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco, no ano de 2004[154];

iii) As negociações em andamento na Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como o reconhecimento da China como economia de mercado e sua entrada na instituição, em 2005;

iv) A deportação dos atletas cubanos que vieram ao Brasil para os Jogos Pan-Americanos, em 2007;

v) Os investimentos do Brasil na América do Sul, recebendo atenção a expropriação dos ativos da Petrobrás na Bolívia, nas sessões legislativas de 2006 e 2007, e a decisão do Presidente do Equador, Rafael Correa, de iniciar um processo internacional para não pagar empréstimo tomado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 2008;

vi) A publicação de reportagens ou entrevistas que denunciam fatos e/ou afetam a forma como o país estabelece as suas relações internacionais – tema recorrente[155];

[154] A Comissão promoveu Audiência Pública, em Brasília, e Seminário na Universidade de Santa Cruz do Sul, na cidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, respectivamente nas datas de 15.09.04 e 06.12.04.

vii) O Projeto de Lei da Câmara No. 27, de 2008, que institui o Regime de Tributação Unificada (RTU) na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai, no ano de 2008;

viii) Os questionamentos efetuados, principalmente, pela União Européia sobre o preço dos alimentos versus biocombustíveis e a força tarefa designada pelo Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, para esclarecer e defender os interesses brasileiros internacionalmente, em 2008;

ix) A entrada da Venezuela no MERCOSUL, que foi alvo de 20% das Audiência realizadas no ano 2009;

x) A situação da Embaixada do Brasil em Tegucigalpa, Honduras, após o seu cerco, também em 2009;

xi) A situação de brasileiros no exterior, tendo especial atenção os impactos da crise internacional, em 2009, e aqueles que se encontram no Japão, em 2010;

xii) O Acordo Militar firmado com a França e a compra de aeronaves, submarinos e helicópteros para o reaparelhamento das Forças Armadas Brasileiras, em 2009 e 2010;

xiii) O Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2010;

xiv) A proteção da Amazônia, que envolveu desde a sua preservação, até a problemática de segurança e das fronteiras – tema recorrente;

xv) A estabilidade do sistema internacional, em reuniões que discorreram sobre a situação no Iraque, em determinados países Sul Americanos e no Irã, assim como a participação do Brasil em Missões de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), como, por exemplo, a liderança no Haiti – temáticas recorrentes; e

xvi) O processo de integração no âmbito do MERCOSUL, tema, também, recorrente, assim como outros projetos de integração e/ou liberalização comercial.

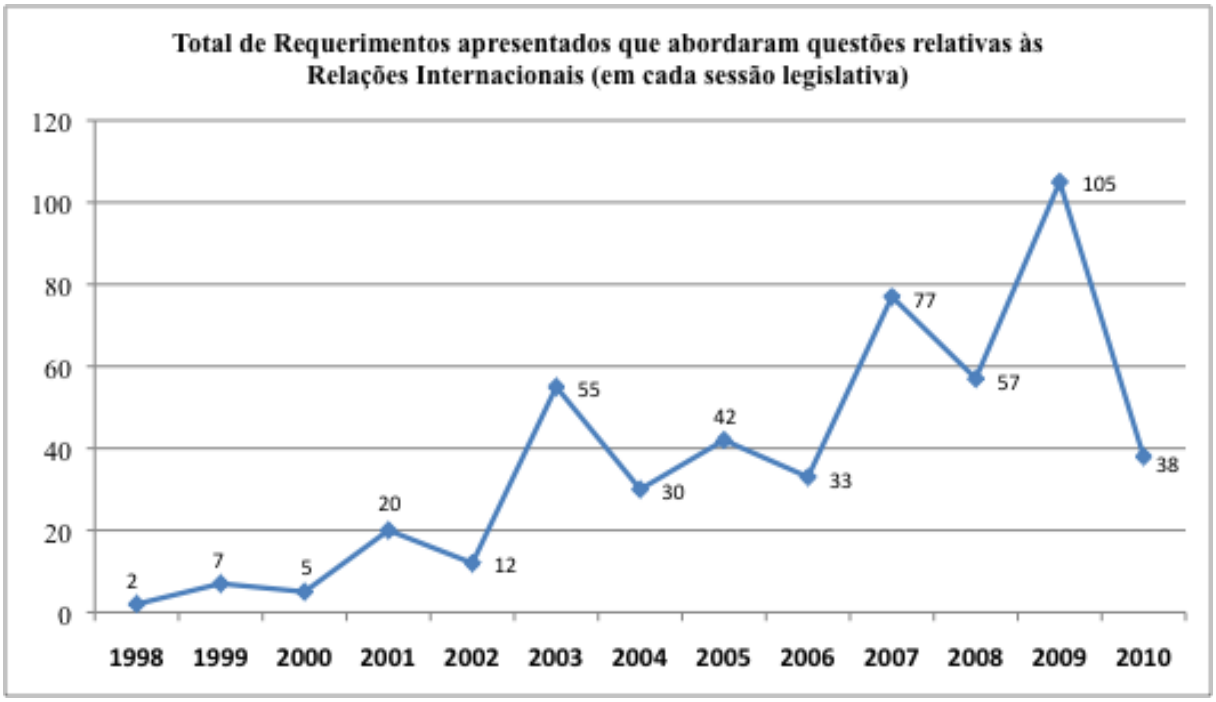
---

[155] A publicação, na revista Carta Capital, de denúncia de que o serviço de inteligência dos Estados Unidos teria grampeado o Palácio da Alvorada e o Itamaraty, foi objeto de 4 reuniões, em 2004. Já a publicação de matéria, no jornal The Washington Post, sobre a proibição imposta pelo Governo Brasileiro de inspeção às instalações de enriquecimento de urânio, em Resende, motivou a prestação de esclarecimentos do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, também em 2004. A reportagem feita à revista Veja pelo Embaixador Roberto Abdenur foi motivo de Audiência, no ano de 2007. Finalmente, a denúncia, do Jornal Folha de São Paulo, de que brasileiros da fronteira seriam expulsos pelo Governo Boliviano foi tema de Audiência em 2009.

Percebe-se que as questões relativas à política externa mais discutidas pela sociedade brasileira no período, também foram alvo da atenção dos membros da CRE. Esses utilizaram as prerrogativas de que dispõem para cobrar esclarecimentos e democratizar informações de interesse público.

Os Senadores apresentaram um total de 483 Requerimentos no período estudado. Esses foram aumentando substantivamente, conforme ilustrado pelo gráfico abaixo (Gráfico 2):

Gráfico 2



Fonte: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Do total de Requerimentos apresentados, apenas 29 foram prejudicados ou retirados da pauta, logo, tem-se que 94% foram aprovados. No total, os Requerimentos solicitaram, conforme a tabela abaixo (Tabela 1), i) a realização de Audiências Públicas e o préstimo de Esclarecimentos por parte de autoridades competentes e/ou membros da sociedade civil tanto brasileiros, quanto estrangeiros; ii) a apresentação de Voto[156], Moção, Apelo, Apoio e/ou Manifestação; iii) o préstimo de informações por parte de autoridades do Executivo; iv) a

[156] Os Votos proferidos compreendem, dentre outros, o louvor, o aplauso, a censura, o repúdio, o rejúbilo, a conclamação, o pesar e a solidariedade.

Urgência na tramitação de determinadas matérias; v) a autorização para um parlamentar representar a CRE em determinado evento, bem como para a sua ausência temporária e justificada, dentre outros; vi) o aditamento de Requerimento, os quais, normalmente, solicitaram a inclusão de mais autoridades nas Audiências Públicas já aprovadas; vii) a criação de Subcomissão[157]; viii) a indicação de Senadores para a composição de delegação, bem como a sua designação; ix) o sobrestamento temporário da deliberação de Projetos de Lei e de Decretos Legislativos; x) a criação de Comissão de Representação Externas[158]; e xi) outros – item que compreende Requerimentos menos recorrentes, os quais dispõem sobre a promoção de encontros, o encaminhamento de indicação, o envio de ofícios, entre outros.

Tabela 1

Requerimentos

Tipo	Total de Requerimentos apresentados
Audiência Pública/Esclarecimentos	203
Voto/Moção/Apelo/Apoio/Manifestação	150
Informações	38
Urgência	30
Autorização	21
Aditamento de Requerimento	16
Criação de Subcomissão	5
Indicação/Designação	4
Sobrestamento	3
Criação de Comissão de Representação Externa	2
Outros	11

Fonte: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

[157] Abrange a criação de Subcomissões i) de Comércio Exterior para acompanhamento e promoção de debates sobre as conseqüências do possível ingresso do Brasil na ALCA, ver: Requerimento No 01, de 2001; ii) destinada a estudar, propor e adotar medidas necessárias à implementação das propostas no "I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior", ver: Requerimento No. 04, 2003; iii) destinada à Proteção dos Cidadãos Brasileiros no Exterior, ver: Requerimento No. 11, de 2003; iv) destinada ao exame de questões relativas à ALCA, ver: Requerimento No. 07, de 2003; e v) de acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas, ver: Requerimento No. 03, de 2007.

[158] Compreende os Requerimentos para a criação de Comissões de Representação Externa i) para acompanhar as negociações entre o Governo Brasileiro e o Boliviano, no que diz respeito à exploração de gás e óleo pela Petrobrás naquele país, bem como a situação dos brasileiros proprietários de terras no território boliviano, ver: Requerimento No. 580, de 2006; e ii) destinada a representar o Senado Federal na VIII Conferência das Partes de Revisão do Tratado sobre Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), ver: Requerimento No. 19, de 2010.

Os principais temas abordados, nos Requerimentos de Audiências Públicas, de Esclarecimentos e de Informações inserem-se nas temáticas de segurança e comércio, mas a situação de cidadãos brasileiros no exterior, o trânsito internacional de pessoas, o resguardo dos direitos fundamentais, a preservação do meio ambiente e a estabilidade das fronteiras nacionais também foram temas recorrentes.

Já nos Requerimentos de Voto, Moção, Apelo, Apoio ou Manifestação, os membros da Comissão, pode-se afirmar, estabeleceram, de modo autônomo, a forma como se relacionam internacionalmente. Por meio desses, que se destinaram, majoritariamente, a expressar os valores defendidos pela CRE, os Senadores tornaram públicas suas posições perante fatos passados ou correntes, bem como homenagearam ou censuraram posturas e/ou lideranças tanto brasileiras, quanto estrangeiras. Divulgaram, nesse sentido, suas posições políticas, bem como às daqueles que representam, não somente para influenciar o debate na esfera supranacional, mas também para participar da conformação de posturas no âmbito doméstico.

De modo geral, a análise dos Requerimentos aponta para a atualidade das propostas, as quais demonstram estarem seus autores informados dos principais acontecimentos e questões que envolveram a conformação da política externa brasileira no período. Além disso, por serem os Requerimentos uma ferramenta à disposição dos Senadores, a sua crescente utilização, possivelmente, resulta do, também, crescente interesse dos parlamentares em influenciar e participar ativamente da formulação da política exterior nacional.

A aprovação de Pedidos de Urgência, via apresentação de Requerimentos na CRE, ação que poderia denotar haver uma colaboração entre a Comissão e o Executivo ou, mesmo, um escasso interesse por parte dos parlamentares, foi pouco recorrente[159]. Tais Requerimentos somaram 30, sendo que em 2005, somente 2 pedidos foram efetivados e aprovados; em 2006, 7 pedidos; em 2007, 1; em 2008, 4; e, em 2009, 16 pedidos. O aumento da quantidade de pedidos, em 2009, talvez, possa ser justificado pelas datas em que foram apresentados, que restringiram-se aos meses de setembro, outubro e novembro. Os temas abordados, assim como a falta de debate sobre os mesmos, fornecem poucos indícios para justificar a Urgência.

---

[159] O pressuposto da colaboração segue o sustentado por Diniz e Ribeiro, em *O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: uma contribuição empírica para o debate*. No trabalho, os autores sustentam ser o Pedido de Urgência, solicitado pelos Lideres Partidários, na Câmara dos Deputados, um mecanismo facilitador para a aprovação do ato internacional negociado pelo Executivo. Destacam, paralelamente, que a sua recorrência, em 30% dos atos aprovados, no período que se estende de 06/10/1988 à 31/12/2006, pode indicar que o Legislativo, "por desinteresse ou por divergência, protela sua decisão" (DINIZ & RIBEIRO, 2009: 25). Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: uma contribuição empírica para o debate.*

Tratam-se de pedidos sobre 1 Requerimento, 14 Projetos de Decretos Legislativos (PDL) e 1 Projeto de Lei da Câmara (PLC). O Requerimento, para o qual foi solicitada a Urgência, demandava a apresentação de Voto de Censura e Repúdio ao cerco militar à Embaixada do Brasil em Tegucigalpa, à suspensão das garantias constitucionais em Honduras e ao fechamento de meios de comunicação de massa ligados à oposição hondurenha[160]. Os PDL abrangiam Acordos de Cooperação Técnica e Industrial, com a República Tcheca[161]; de Cooperação Financeira relativa ao Projeto de Saneamento Ceará II, com a Alemanha[162]; de Cooperação Técnica, com Burquina Faso[163]; de Cooperação em Matéria Militar, com a Colômbia[164]; sobre um Programa de Férias e Trabalho, com a Nova Zelândia[165]; e relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, com a Santa Sé[166]; dentre outros; assim como, também, compreendiam o Acordo Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados[167] e a Proposta de Participação do Brasil na Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo para o Meio Ambiente Global – *Global Environment Facility (GEF)*, instituição financeira internacional[168]. Finalmente, o PLC, para o qual requereu-se Urgência, dispunha sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e dava outras providências[169], mas esse foi prejudicado, devido à aprovação do PLC no dia 3 de dezembro de 2009.

A tramitação ordinária é priorizada na CRE, sendo que a avaliação de PDL é item dominante na pauta. No período estudado, esses somaram um total de 641, distribuindo-se, anualmente, conforme o gráfico abaixo (Gráfico 3).

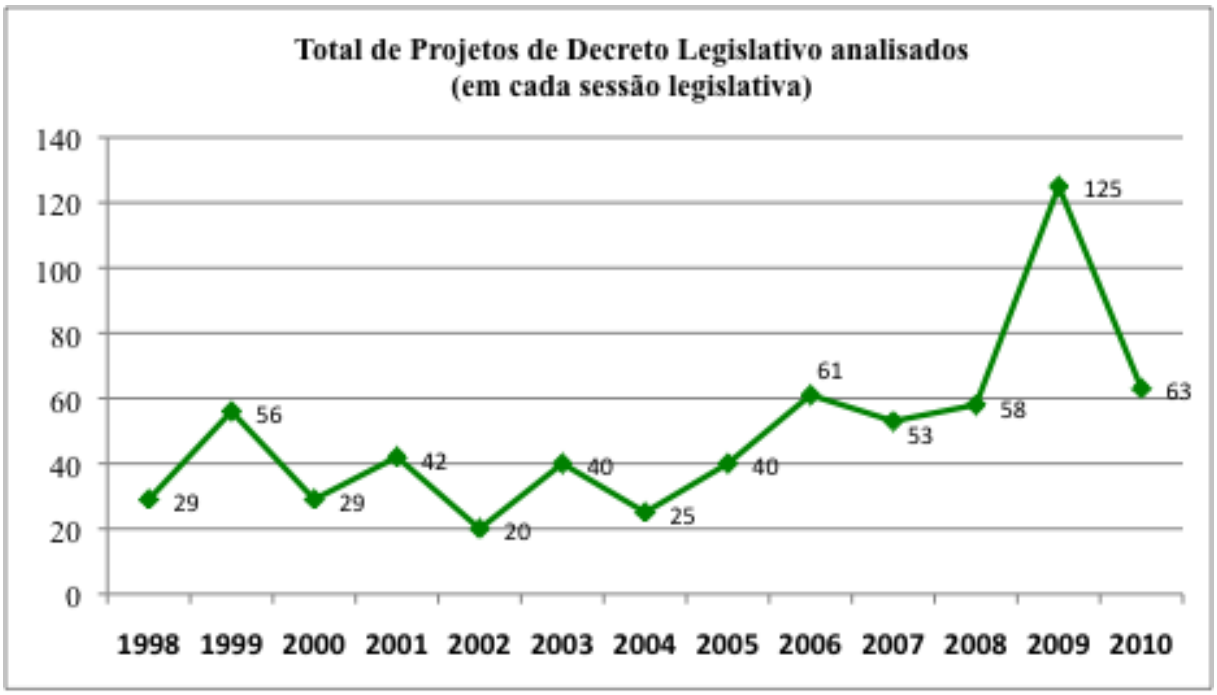
Dos 641 PDL analisados, somente 1 foi arquivado. Trata-se do PDL No. 602, de 2004, que aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil, em 16 de junho de 2003. A aprovação dessa Convenção-Quadro, conforme visto anteriormente, foi tema de um Seminário na Universidade de Santa Cruz do Sul, promovido pela CRE, em 06 de dezembro de 2004, e de uma Audiência Pública, em 15 de setembro de 2004.

---

[160] Ver: Requerimento No 71, de 2009.
[161] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 723, de 2009.
[162] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 658, de 2009.
[163] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 656, de 2009.
[164] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 800, de 2009.
[165] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 845, de 2009.
[166] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 716, de 2009.
[167] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 717, de 2009.
[168] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 866, de 2009.
[169] Ver: Projeto de Lei da Câmara No 186, de 2009.

Paralelamente aos PDL, tramitaram, na Comissão, um total de 25 PLC, 33 Projetos de Lei do Senado (PLS) e 22 Projetos de Resolução do Senado (PRS), que trataram de questões relativas à política externa. A totalidade de PLC foi aprovada; entretanto, 4 PLS foram arquivados no final da legislatura[170]; 1 encontra-se com a relatoria, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa[171]; 1 foi remetido à Câmara dos Deputados[172]; e 1 permanece na CRE[173]. Já os PRS foram, assim como os PLC, todos aprovados. Esses trataram da conformação de Grupos Parlamentares entre o Brasil e outras nações.

Gráfico 3



Fonte: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

O fluxo do trabalho legislativo no âmbito da CRE não rejeita o entendimento de que esse é um órgão ratificador das propostas encaminhadas pelo Poder Executivo[174]. Conforme visto, a sabatina de indicados para o cargo de Embaixador em Missões Permanentes ocupou

[170] Ver: Projeto de Lei do Senado No 153, de 2003; Projeto de Lei do Senado No 232, DE 1995; Projeto de Lei do Senado No 310, de 1995 (terminativo na CRE); e Projeto de Lei do Senado No 475, de 2003 (terminativo na CRE).
[171] Ver: Projeto de Lei do Senado No 326, de 2007.
[172] Ver: Projeto de Lei do Senado No 275, de 2007.
[173] Ver: Projeto de Lei do Senado No 101, de 2010.
[174] Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990.*

os Senadores em um grande número de reuniões, assim como a aprovação de PDL. Entretanto, a realização de Audiências Públicas, de Seminários e de Discussões; a apresentação de Requerimentos; e a elaboração de Projetos de Lei e de Resoluções do Senado apontam para uma postura não somente interessada, mas também propositiva dos parlamentares[175]. As prerrogativas, que foram mencionadas no segundo capítulo e que permitem aos membros da Comissão tanto fiscalizar, quanto influenciar, a política externa colocada em vigor pelo Executivo, foram crescente e amplamente utilizadas pelos Senadores, na CRE, no período que se estende de 1998 à 2010.

3.2. O desempenho dos Senadores: participação, interesse, especialização?

A análise das reuniões realizadas no âmbito da Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) permite algumas inferências sobre o papel dos Senadores na formulação da política externa brasileira. Esses, conforme visto, estão aptos a participar da definição de como o Brasil exerce as suas relações internacionais de diferentes formas. Ao serem designados como Relatores de Projetos de Decreto Legislativo (PDL), posicionam-se à favor ou contra a aprovação de Acordos firmados pelo Executivo, o que circunscreve, em última instância, a atuação supranacional do Governo. Ao elaborarem Requerimentos, exercem influência de diversas formas, ao mesmo tempo em que democratizam a tomada de decisão. E, ao proporem Projetos de Lei ou de Resolução, definem mecanismos pelos quais políticas são efetivadas, podendo viabilizar ou não a aplicabilidade de Acordos, bem como, de iniciativas bi ou multilaterais.

Será sobre a atuação dos legisladores que participaram ativamente dos trabalhos da Comissão que a presente avaliação se concentrará. Não serão considerados todos os Senadores que, em algum momento de suas carreiras políticas, foram membros da CRE. Serão, somente, considerados aqueles que participaram ativamente da tomada de decisão, ou seja, aqueles que ocuparam cargos de importância, que foram designados como Relatores e que propuseram Requerimentos ou Projetos de Lei ou Resolução.

[175] Ressalta-se que os PLC são de autoria do Executivo ou de Deputados.

A abordagem restringe, de certa forma, a utilização das perspectivas teóricas distributivista, informacional e partidária. Essas servirão, somente, de guias para a propositura de indicativos das motivações dos parlamentares. Caso objetivasse-se utilizar amplamente cada uma dessas versões, far-se-ia necessária a avaliação comparativa entre as diversas comissões do Senado Nacional, o que extrapola os objetivos da presente pesquisa. Esta concentra-se na dinâmica de trabalho interna da CRE, para, a partir disso, aferir a capacidade de decisão e de influência tanto da instituição como um todo, quanto de determinados parlamentares membros, na formulação da política externa brasileira.

Foram designados como Relatores e apresentaram Requerimentos e/ou Projetos pertinentes à política externa, na CRE, de acordo com o levantamento das Atas e dos Resultados das reuniões, um total de 129 Senadores[176]. Desses, somente 34 foram atuantes em 4 ou mais sessões legislativas[177]. Provavelmente, tal verificação decorre, em parte, da alta rotatividade nas comissões, também, no Senado[178], pois as informações divulgadas pela Secretaria-Geral da Mesa – Secretaria de Comissões, sobre a participação desses 34 Senadores na CRE, demonstram haver um comportamento em que entradas e saídas da Comissão são constantes. Na tabela que segue, fornece-se esse dado para cada Senador, na coluna intitulada "Período em que o Senador foi membro da CRE". As barras (/) indicam os momentos em que ocorreram interrupções, ou seja, em que os Senadores deixaram a CRE.

[176] Os Senadores Ideli Salvatti (Partido dos Trabalhadores – PT/SC), Jonas Pinheiro (Democratas – DEM/MT) e o Senador Paulo Octávio (DEM/DF), à despeito de terem sido autores de matérias conexas às relações internacionais, não foram membros da CRE. A Senadora Marisa Serrano (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/MS) também teve matérias de sua autoria tramitadas na CRE, porém, essas diziam respeito a assuntos supranacionais em discussão na Subcomissão Permanente da Água. Já o Senador Expedito Júnior (Partido da República – PR/RO), embora tenha sido autor de PLS discutido na CRE, não apresenta informações disponíveis sobre sua carreira legislativa, inviabilizando a verificação das comissões em que foi membro. Ver: Portal Senadores, http://www.senado.gov.br/senadores/.

[177] A pesquisa considerou a atuação legislativa individual de cada Senador e não, apenas, a participação como membro da CRE. Nem todos os Senadores membros de uma comissão são indicados como Relatores e/ou apresentam Projetos. As Relatorias são conseqüência do arbítrio do Presidente da Comissão, que tem sua atuação restringida ao previsto no Art. 126 do Regimento Interno, ou seja, deve obedecer a proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e a alternância entre os membros quando das designações de Relatores. Já a apresentação de Projetos de Lei e/ou de Resolução, bem como Requerimentos, resulta do arbítrio individual de cada Senador, que decide a pertinência ou não de apresentar determinada matéria.

[178] O trabalho de Pereira e Mueller verifica alta rotatividade nas comissões da Câmara dos Deputados. Ver: Pereira & Mueller (2000), em *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro.*

Tabela 2 – Parlamentares atuantes em pelo menos 4 sessões legislativas

Parlamentares	Partido	Estado	Eleito[1]	Períodos em que o Senador foi membro da CRE
ALOIZIO MERCADANTE	PT	SP	2003-2011	2003-2005/2009/2009-2010
ÁLVARO DIAS	PSDB	PR	2007-2015	2000-2001/2001/2005-2007/2009-2010
ANTÔNIO CARLOS VALADARES	PSB	SE	2011-2019	2006-2007/2007-2008/2009/2009-2010/2011-atual
ARTHUR VIRGÍLIO	PSDB	AM	2003-2011	2003-2005/2009-2010
AUGUSTO BOTELHO	PT	RR	2003-2011	2003/2009/2009-2010
BERNARDO CABRAL	DEM	AM	1995-2003	-
CRISTOVAM BUARQUE	PDT	DF	2011-2019	2009-2010/2011-atual
EDUARDO AZEREDO	PSDB	MG	2003-2011	2003-2005
EDUARDO SUPLICY	PT	SP	2007-2015	1999/1999-2001/2001-2003/2003-2005/2005-2007/2011-atual
FERNANDO COLLOR	PDT	AL	2007-2015	2011-atual
FLEXA RIBEIRO	PSDB	PA	2011-2019	2005-2007/2009-2010
FRANCISCO DORNELLES	PP	RJ	2007-2015	2007-2009/2009-2010/2011-atual
GILBERTO MESTRINHO	PMDB	AM	1999-2007	1999-2001
HERÁCLITO FORTES	DEM	PI	2003-2011	2005-2007
INÁCIO ARRUDA	PCdoB	CE	2007-2015	2011-atual
JEFFERSON PÉRES	PDT	AM	2003-2011	2001-2002/2007-2008
JOÃO ALBERTO DE SOUZA	PMDB	AM	2011-2019	1999-2001
JOÃO TENÓRIO	PSDB	AL	2003-2011	2007-2009/2009-2010
JOSÉ AGRIPINO	PFL	RN	2011-2019	1999-2001/2001-2003/2009-2010/2011/2011-atual
JOSÉ JORGE	PFL	PE	1999-2007	1999-2001
LÚDIO COELHO	PSDB	MG	1995-2003	-
MARCELO CRIVELLA	PL	RJ	2011-2019	2003-2005/2005-2007/2007-2009/2011-atual
MARCO MACIEL	DEM	PE	2003-2011	2003-2005
MOZARILDO CAVALCANTI	PTB	RR	2007-2015	2003/2003-2005/2009-2010/2011-atual
NEY SUASSUNA	PMDB	PB	1999-2007	2005/2005-2007
PAULO DUQUE	PMDB	RJ	2003-2011	2007
PAULO PAIM	PT	RS	2011-2019	2010
PEDRO SIMON	PMDB	RS	2007-2015	1999-2001/2005-2007/2011-atual
ROBERTO SATURNINO	PT	RJ	1999-2007	1999-2001/2001-2003
ROMEU TUMA	DEM	SP	2003-2011	1999-2001/2001-2003/2009-2010
TASSO JEREISSATI	PSDB	CE	2003-2011	2003-2005
TIÃO VIANA	PT	AC	2007-2015	1999-2001/2009
VALDIR RAUPP	PMDB	RO	2011-2019	2003-2005/2011
WELLINGTON DE OLIVEIRA	PMDB	MG	2003-2011	2005-2007/2007

[1] A não correspondência entre as Legislaturas para qual determinado Senador foi eleito e os períodos em que esse foi membro da CRE, provavelmente, decorre da não providência de informações completas sobre Legislaturas anteriores. Também não constam informações sobre os Senadores Bernardo Cabral e Lúdio Coelho.

Fonte: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Vale notar que, na pesquisa, verificou-se não haver, necessariamente, correspondência entre os períodos em que os 34 Senadores foram membros da CRE, segundo informações fornecidas no Portal Senadores – Atividade Legislativa[179], e aqueles em que tais Senadores exerceram a função de Relatores de PDL e/ou de Requerimentos, bem como a de Presidente da Comissão. Tal inconsistência chama a atenção, porque nas Atas e nos Resultados das reuniões consta a participação dos referidos parlamentares nos trabalhos da CRE.

De acordo com as Atas e os Resultados, os 34 Senadores tiveram uma atuação não negligenciável no que concerne ao número de Relatorias, de Requerimentos e de Projetos de Lei e/ou Resolução apresentados e discutidos na Comissão. A atuação desses parlamentares, nas sessões legislativas compreendidas pelo estudo, aparece ilustrada na tabela que segue (Tabela 3)[180]. Foram somados, para cada um dos 34 Senadores, o total de vezes em que exerceram a função de Relatores, bem como o total de vezes em que apresentaram matérias de autoria individual, dividindo essas últimas em Requerimentos – que compreendem a solicitação de Audiências Públicas, Esclarecimentos, Informações, Votos, Urgência e autorizações diversas, Projetos de Resolução do Senado (PRS) e Projetos de Lei do Senado (PLS).

[179] Disponível em: http://www.senado.gov.br/senadores/.

[180] Desconsiderou-se o tempo de permanência na Comissão, o que inviabilizou a verificação da intensidade dos trabalhos de cada parlamentar. A inconsistência entre as informações colhidas por meio da análise das Atas e dos Resultados com as colhidas no Portal Senadores – Atividade Legislativa, levou a consideração da atuação de cada Senador, independente do ano em que foi eleito e dos momentos em que foi membro da CRE, durante o período que se estende de 1998 e 2010.

Tabela 3

Atuação dos Parlamentares

Parlamentares	Partido	Estado	Total de Relatorias	Total de Autorias		
				Requeri-mentos	PRS	PLS
ALOIZIO MERCADANTE	PT	SP	15	19		
ÁLVARO DIAS	PSDB	PR	11	2	1	
ANTÔNIO CARLOS VALADARES	PSB	SE	19	3		1
ARTHUR VIRGÍLIO	PSDB	AM	17	34		
AUGUSTO BOTELHO	PT	RR	13	1	1	
BERNARDO CABRAL	PFL	AM	19	1		
CRISTOVAM BUARQUE	PDT	DF	23	15		
EDUARDO AZEREDO	PSDB	MG	41	49	3	1
EDUARDO SUPLICY	PT	SP	38	51		2
FERNANDO COLLOR	PDT	AL	13	10		1
FLEXA RIBEIRO	PSDB	PA	20	19		
FRANCISCO DORNELLES	PP	RJ	16	3		1
GILBERTO MESTRINHO	PMDB	AM	9	1		
HERÁCLITO FORTES	PFL	PI	14	25	1	
INÁCIO ARRUDA	PCdoB	CE		13		
JEFFERSON PÉRES	PDT	AM	20	18		
JOÃO ALBERTO DE SOUZA	PMDB	AM	14			
JOÃO TENÓRIO	PSDB	AL	15	5		
JOSÉ AGRIPINO	PFL	RN	21	1	1	
JOSÉ JORGE	PFL	PE	13	2		1
LÚDIO COELHO	PSDB	MG	12			
MARCELO CRIVELLA	PL	RJ	19	12	1	2
MARCO MACIEL	PFL	PE	24	4		1
MOZARILDO CAVALCANTI	PTB	RR	23	33		
NEY SUASSUNA	PMDB	PB			11	
PAULO DUQUE	PMDB	RJ	9	1		
PAULO PAIM	PT	RS		7		
PEDRO SIMON	PMDB	RS	33	11		4
ROBERTO SATURNINO	PT	RJ	16	10		1
ROMEU TUMA	PFL	SP	49	19		3
TASSO JEREISSATI	PSDB	CE	11	6		
TIÃO VIANA	PT	AC	39	14		1
VALDIR RAUPP	PMDB	RO	6	1		2
WELLINGTON DE OLIVEIRA	PMDB	MG	12			

Fonte: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

O fato desses 34 Senadores terem participado ativamente dos trabalhos no âmbito da CRE em 4 ou mais sessões legislativas sugere que há especialização, conforme previsto pela

teoria informacional. A despeito do grande número de saídas e entradas, demonstrado na Tabela 2, há uma permanência que permite a conformação de conhecimentos especializados. O desempenho dos parlamentares, ademais, indica o desenvolvimento de interesses específicos que abrangem o desenrolar, de modo geral, da política externa do País ou que se circunscrevem a determinadas temáticas concernentes às relações internacionais, como segurança, direitos humanos e comércio exterior.

É a análise individual das matérias a critério de cada parlamentar aquilo que permite a verificação desses interesses específicos, bem como o levantamento de indícios das motivações que levaram os membros da Comissão a participar ativamente do debate sobre certas questões de política externa. O desempenho dos 4 Senadores mais participativos, ou seja, aqueles que tanto permaneceram, na Comissão, por mais tempo, quanto foram mais vezes designados como Relatores ou que apresentaram mais matérias de autoria individual, será descrito na seqüência. Essa análise permitirá colher indícios da capacidade de influência da CRE sobre a definição da política externa brasileira, assim como dos determinantes da participação parlamentar.

Serão descritas as trajetórias dos Senadores Romeu Tuma (DEM/SP), Eduardo Suplicy (PT/SP), Eduardo Azeredo (PSDB/MG) e Pedro Simon (PMDB/RS). A seleção foi motivada, conforme descrito acima, pelo desempenho individual desses; porém, a participação dos mesmos em casos nos quais a tramitação de matérias instigou longos debates, foi compreendida como mais um meio de demonstrar como os parlamentares influenciam o desenrolar da política externa brasileira. Tem-se, portanto, uma análise de casos que parte do desempenho individual de cada Senador, para sugerir o desenvolvimento de conhecimentos e interesses específicos, a existência de motivações para a adoção de determinadas posturas e o potencial de influência do Parlamento na definição da forma que o Brasil se relaciona internacionalmente, o que inclui a percepção de como o Legislativo controla o Executivo em política externa.

i) Senador Romeu Tuma (DEM/SP):

Foi o parlamentar mais designado como Relator durante o período estudado, somando um total de 49 relatorias. Dessas 49% diziam respeito à temáticas de segurança internacional e 22% de direitos, as quais incluíram a relatoria de PDL referentes à Acordos Internacionais sobre a proteção dos direitos humanos, a assistência mútua ou cooperação em matéria penal e

o cumprimento de sentenças no exterior. Nos três PLS levantados, dos quais o Senador foi autor, o primeiro define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração[181], o segundo torna obrigatória a investigação da Polícia Federal nos crimes de repercussão interestadual ou internacional[182] e o terceiro veda a concessão de visto ao estrangeiro indiciado em outro país pela prática de crime contra a liberdade sexual[183]. Já, nos Requerimentos, embora exista maior diversidade temática, percebe-se a atualização do Senador, que questionou notícia publicada, em jornal de circulação nacional, que denunciava a existência de grupos terroristas na região da fronteira com o Paraguai[184], bem como a situação de insegurança de brasileiro no exterior, seqüestrado no Iraque[185], e de investimentos de empresa de capital nacional, invadida na Bolívia[186], dentre outros.

Além de o Senador Romeu Tuma ter sido membro da CRE em mais quatro sessões legislativas e de ter apresentado matérias pertinentes à política externa ao longo de todo o período estudado, ele apresenta um histórico de interesse nas áreas de segurança e de direitos. Romeu Tuma é formado em Direito e desenvolveu carreira na polícia antes de se candidatar a cargos públicos[187]. Caso se considerasse o pressuposto da teoria informacional de que é do interesse da legislatura que as comissões sejam formadas por especialistas, os quais adquirem conhecimentos ao longo de suas carreiras legislativas ou apresentam especialização prévia, pode-se afirmar que o desempenho do Senador encontra amparo na teoria.

ii) Senador Eduardo Suplicy (PT/SP):

Foi o legislador que mais apresentou Requerimentos ao longo do período estudado. Esses apresentaram diversidade temática, mas indicam interesse em consolidar uma imagem internacional do Senado Federal, pois 37% requerem a efetivação de votos, moções e/ou manifestações pertinentes a questões correntes. Como Relator de PDL, também, não é possível identificar especialização, mas, no que diz respeito aos PLS de autoria do Senador, tem-se que ambos fazem referência a temas de comércio internacional. O primeiro dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e de serviços diretamente vinculados[188] e o segundo

[181] Ver: Projeto de Lei do Senado, No 18, de 2008.
[182] Ver: Projeto de Lei do Senado, No 153, de 2003.
[183] Ver: Projeto de Lei do Senado, No 235, de 2009.
[184] Ver: Requerimento No 15, de 2001.
[185] Ver: Requerimento No 06, de 2006.
[186] Ver: Requerimento No 17, de 2006.
[187] Página do Parlamentar, disponível em: http://www.senado.gov.br/senadores/senador/rtuma/bio.htm .
[188] Ver: Projeto de Lei do Senado, No 310, de 1995.

define os objetivos, métodos e modalidades de participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais[189]. Destaca-se que os PLS foram apresentados durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e que, após a conquista do Executivo Nacional pelo PT, o Senador não apresenta pleitos nesse sentido. Quanto aos referidos Projetos, o primeiro é arquivado em 2007 e o segundo foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 2004.

À despeito da não identificação de uma temática internacional sobre a qual o Senador Eduardo Suplicy tenha se especializado, a carreira legislativa desse parlamentar, que integrou a CRE em quase todo o período estudado – conforme descrito na Tabela 2, e que foi eleito Presidente da Comissão, em 2003, permite a afirmação de que houve uma especialização decorrente tanto da permanência na Comissão, quanto do interesse em política externa, entendimento que encontra abrigo na teoria informacional.

iii) Senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG):

O parlamentar exerceu a função de Relator para 41 Projetos e Requerimentos, que apresentaram substantiva diversidade temática. Nos Requerimentos de sua autoria, 56% solicitaram a efetivação de Audiências Públicas e a provisão esclarecimentos por autoridades competentes. Ao todo, percebe-se, nas autorias, a concentração em questões de comércio internacional, direitos, relações bilaterais e trânsito de pessoas. O MERCOSUL é tema dominante nos Requerimentos que tratam de comércio internacional, tendo destaque a discussão do PDL No 430, de 2008, que prevê a entrada da Venezuela no bloco econômico[190]. Nos Requerimentos que abordam questões de direitos, a Venezuela é, outra vez, tema constante[191], assim como outras políticas colocadas em vigor pelo Executivo[192]. Naqueles sobre relações bilaterais, tem-se, dentre outros, solicitações de afastamento temporário para participar de eventos internacionais e/ou de representar a CRE nos mesmos, bem como a proposição de criação de Grupos Parlamentares entre o Brasil e outros países. Já nos Requerimentos sobre o trânsito de pessoas, a situação de brasileiros no exterior foi o motivo

[189] Ver: Projeto de Lei do Senado, No 189, de 2003.
[190] Ver: Requerimento No 09, de 2009; Requerimento No 16, de 2009; Requerimento No 25, de 2009; e Requerimento No 89, de 2009.
[191] Ver: Requerimento No 34, de 2007; Requerimento No 44, de 2007; e Requerimento No 90, de 2009.
[192] Exemplo disso foi a apresentação pelo Senador de Requerimento para que o Ministro das Relações Exteriores fosse convidado a participar de Audiência Pública para discutir o posicionamento do Brasil frente às recentes manifestações no Irã em razão dos resultados eleitorais desse país. A posição do Executivo Nacional, na época, respeitou o princípio de não ingerência em assuntos internos de outros Estados. Ver: Requerimento No 42, de 2009.

mais constante para a solicitação de esclarecimentos. Nesse item, a situação de brasileiro seqüestrado na Venezuela foi alvo de dois Requerimentos[193].

De acordo com as datas das proposições, pode-se afirmar que, nas últimas 4 sessões legislativas analisadas, o Senador Eduardo Azeredo foi bastante influente nos debates pertinentes à política externa. Em 2009, o Senador foi eleito Presidente da CRE. O exercício dessa função lhe permitiu influenciar de modo substantivo a tramitação do PDL que prevê a entrada da Venezuela no MERCOSUL[194], pois coube a ele indicar o Relator da matéria[195]. O Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) foi designado e elaborou parecer pela rejeição do Acordo, após a realização de quatro Audiências Públicas[196] e o recebimento de informações do Ministro das Relações Exteriores, o qual foi resultado da elaboração de três Requerimentos[197]. Oferecido o relatório contrário a aprovação do PDL, dois Votos em Separado foram apresentados, sendo que o elaborado pelo Senador Romero Jucá (PMDB/RR) e outros Senhores Senadores, passou a constituir Parecer do Vencido, com declaração de voto do Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR), o qual tinha apresentado o segundo Voto em Separado[198].

Na tramitação, a necessidade de aprovação do PDL pela CRE foi meio utilizado, pelo PSDB – partido integrante da oposição, para dificultar a entrada em vigor do referido Acordo Internacional firmado pelo Executivo. No caso, o PSDB agiu por meio da Comissão, conforme previsto pela teoria partidária. Sob esta, a existência de um sistema de comissões

---

[193] Ver: Requerimento No 76, de 2009; e Requerimento No 77, de 2009.

[194] Ver: Projeto de Decreto Legislativo, No 430, de 2008.

[195] A designação de relatores para as matérias é ato discricionário do Presidente da Comissão, devendo, somente, obedecer a proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares existentes, conforme previsto no Art. 126, do Regimento Interno do Senado Federal, ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I.

[196] A primeira foi realizada no dia 16 de abril de 2009, com a presença dos senhores Embaixadores Paulo de Tarso Flecha de Lima, Rubens Barbosa e Sergio Amaral, e de José Augusto Coelho Fernandes, Diretor Executivo da Confederação Nacional da Indústria (CNI). A segunda ocorreu em 30 de abril de 2009, com a participação do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, do Governador do Estado de Roraima, José Anchieta Júnior, de Antônio José Ferreira Simões, Embaixador do Brasil na Venezuela, e de Reginaldo Braga Arcuri, Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. A terceira realizou-se no dia 9 de junho de 2009, com a presença de Celso Lafer, ex-Ministro de Relações Exteriores, de Ives Gandra da Silva Martins, de Maria Regina Soares de Lima, Pesquisadora e Professora do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e do Embaixador Antônio José Ferreira Simões, Embaixador do Brasil na Venezuela. A quarta ocorreu em 9 de julho de 2009, dividida em duas partes, com a presença, na primeira etapa, de Neudo Campos, ex-Governador e Deputado Federal pelo Estado de Roraima, Leopoldo Lopes, ex-Prefeito do Município de Chacao, na região metropolitana de Caracas, Gustavo Tovar Arroyo, escritor, e Darc Costa, Presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul. Na segunda etapa a Comissão escutou e debateu com os Embaixadores Luiz Felipe Lampreia, ex-ministro das Relações Exteriores, e Samuel Guimarães Neto, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, e com Carlos Pio, professor da Universidade de Brasília. Ver: Voto em Separado, disponível em: http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/69244.pdf.

[197] Ver: Requerimento No 445, de 2009; Requerimento No 596, de 2009;e Requerimento No 775, de 2009.

[198] Ver: Senado Federal, Portal Atividade Legislativa, Projetos e Matérias Legislativas, Tramitação, disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88888 .

não implicaria a fraqueza dos partidos políticos, pois as siglas seriam as estruturadoras da atividade legislativa, que agiriam por meio do sistema[199]. Além disso, caso se considerasse o pressuposto de que interessa aos líderes partidários a presença de parlamentares leais nas comissões, pois externalidades produzidas podem vir a ser representativas do partido ideologicamente[200], tem-se que a indicação do Relator para o PDL 430, de 2008, encontra amparo na interpretação. O Presidente, Senador Eduardo Azeredo, indica integrante de seu partido para a relatoria, o Senador Tasso Jereissati, que defendeu a posição dominante no partido, ou seja, contrária a entrada da Venezuela no MERCOSUL.

A ocupação do cargo de Presidente da Comissão pelo Senador Eduardo Azeredo, na época, membro da oposição e da minoria, no Legislativo Federal, também encontra abrigo na interpretação de Lemos. Segundo a autora, a distribuição dos Senadores nas comissões, segundo o critério partidário, permite a repartição de incentivos. As minorias, no Senado brasileiro, integrariam as comissões, desfrutando de "poder para abordar matérias, para votar e para utilizar técnicas de obstrução" (LEMOS, 2006: 162). Os procedimentos internos assegurariam espaço para essas, assim como permitiriam a distribuição de direitos entre os membros, pois há a possibilidade de apresentar Voto em Separado – que compete com o parecer principal, de pedir Vista ao processo – para analisar em separado, bem como de solicitar a realização de Audiências Públicas – o que torna o debate público e posterga a análise, dando tempo para que grupos interessados exerçam pressão sobre os demais Senadores. Além disso, os membros das minorias podem assumir cargos relevantes dentro das comissões, como, por exemplo, a presidência, o que implicaria, segundo a autora, poder de agenda e visibilidade para a opinião pública[201].

Atenta-se, por fim, para a apresentação dos Votos em Separado. Tanto o Senador Romero Jucá (PMDB/RR), quanto o Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR), embora membros da base governista, ou seja, favoráveis à aprovação do PDL, representam, também, o estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela. No Voto em Separado transformado em parecer na Comissão[202], os Senadores mostraram-se favoráveis à entrada do país no MERCOSUL, baseando a argumentação, dentre outros, nos impactos econômicos positivos que o processo de integração teria para o Brasil e para o estado de Roraima, em particular. A

---

[199] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura Norte-americana Recente*.
[200] Ver: Cox & McCubbins (2007), Legislative leviathan: party government in the House.
[201] Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comissiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990.*
[202] Ver: Parecer do Vencido, disponível em: http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/69244.pdf .

posição dos Senadores encontra abrigo na vertente distributivista, que prevê não somente a reeleição como principal motivação dos parlamentares, mas também a efetivação de políticas que oferecem benefícios localizados e tangíveis como a melhor estratégia, dado que os eleitores são indivíduos economicamente informados, os quais votam nos candidatos que lhe apresentam os maiores benefícios[203].

iv) Senador Pedro Simon (PMDB/RS):

Designado para elaboração de 33 Relatórios, o legislador também apresentou Projetos e Requerimentos sobre temáticas de política externa ao longo de todo o período estudado. Como Relator de PDL, percebe-se uma concentração, nos trabalhos do Senador, em Acordos Internacionais firmados com países membros do MERCOSUL, 64% dos Tratados para os quais foi indicado como Relator envolviam Argentina, Paraguai e Uruguai, individualmente, ou discerniam sobre o processo de integração do bloco econômico. Tal concentração temática não é identificada nas matérias de autoria do parlamentar; porém, o interesse na relação Brasil-Argentina apresenta-se em dois Requerimentos, o primeiro trata de emenda que dispõe sobre a criação do Dia de Celebração da Amizade Brasil-Argentina[204]; e o segundo requer Voto de Louvor e Congratulações pela posse da nova Presidenta da Argentina, Senhora Cristina Fernández Kirchner[205].

O interesse do Senador nas relações do Brasil com os países do MERCOSUL, possivelmente, decorre de preocupações com o desenvolvimento do estado da federação que representa, o Rio Grande do Sul. Segundo o modelo distributivista, os legisladores responderiam a interesses localizados, identificáveis às características econômico-sociais do distrito[206]. Essa premissa, conjuntamente com a consideração dos impactos da integração com Argentina, Paraguai e Uruguai sobre o sul do Brasil, permite o entendimento de que as motivações do Senador Pedro Simon têm, dentre outros, cunho distributivista.

A afirmação pode ser melhor sustentada pela análise da tramitação do PDL No 602, de 2004, que aprova o texto sobre a Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco. O

---

[203] O impacto distributivista dos Acordos Internacionais é determinante para a análise de Milner, pois se considera que as preferências dos grupos comprometidos pela negociação de um mecanismo cooperativo moldam o mesmo, definindo os termos da cooperação internacional. Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.

[204] Ver: Emenda da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado No 55, de 2005.

[205] Ver: Requerimento No 1.428, de 2007.

[206] Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente.*

Senador foi bastante influente nesse processo, apresentando Requerimento, que solicitou a realização de Audiência Pública na Universidade de Santa Cruz do Sul, em Santa Cruz do Sul[207] – cidade gaúcha que tem como principal estímulo econômico as plantações de fumo[208]. O objetivo da Audiência foi o de ouvir, conforme descrito em Ata[209], em uma das principais regiões produtoras de tabaco do país, os representantes da cadeia produtiva do fumo, assim como o Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, e representantes de entidades médicas sobre as possíveis conseqüências da aprovação do referido PDL. Essa foi a segunda Audiência sobre a matéria, a primeira ocorreu no dia 15 de setembro de 2004 e teve como objetivo a oitiva das autoridades e profissionais da saúde e dos representantes da cadeia produtiva do fumo[210]. Em 2005, o PDL foi remetido à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, pela aprovação do Requerimento No 139, de 2005, de autoria do Senador Sérgio Guerra (PSDB/PE). Após longa tramitação, o PDL foi arquivado em 31 de janeiro de 2006. Trata-se do único caso no período estudado.

Há um interesse no impacto distributivista do referido Acordo firmado pelo Executivo. O arquivamento do PDL No 602, de 2004, que aprova o texto sobre a Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco, deve ter sido decorrência, pelo menos em parte, das preferências dos grupos comprometidos pela negociação, as quais foram consideradas, durante o processo de tramitação, devido à ação do Senador Pedro Simon e de outros colegas Senadores. O impacto distributivista dos Tratados é, conforme visto, determinante para a análise de Milner, pois as conseqüências distributivas da adoção de um mecanismo internacional são compreendidas como definidoras da posição dos grupos concernidos[211]. Esses, de acordo com a autora, atuariam de duas formas: primeiro, pelo exercício de pressão, que inclui financiamentos de campanha e mobilização do eleitorado; e segundo, pela provisão de informação para a atuação dos legisladores. Essa dinâmica determinaria a exeqüibilidade da cooperação internacional, que, no caso estudado, acabou inviabilizada pelo arquivamento da matéria.

---

[207] Ver: Requerimento No 34, de 2004.
[208] Única Audiência Pública realizada fora de Brasília durante o período estudado.
[209] Ver: Ata da décima nona reunião extraordinária da CRE, da segunda sessão legislativa ordinária da qüinquagésima segunda legislatura, realizada no dia 6 de dezembro de 2004, disponível em: http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20041206EX019.pdf .
[210] Resultado da aprovação dos Requerimentos No 26 e 27, de 2004.
[211] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.

A descrição das trajetórias individuais desses quatro Senadores demonstra que há interesses e motivações específicos no que diz respeito à determinação da política externa brasileira. Esses são verificáveis na atuação legislativa e encontram amparo tanto nas vertentes teóricas distributivista, informacional e partidária, quanto nas teorias de relações internacionais que prevêem a participação do Poder Legislativo.

Por um lado, a análise dos casos indica que há uma realidade de delegação, no Senado Federal, para a CRE, verificável em determinadas circunstâncias. A tramitação do PDL No 430, de 2008, que prevê a entrada da Venezuela no MERCOSUL, é um exemplo, pois ilustra uma situação em que um partido político, o PSDB, encarou a Comissão como um agente por meio do qual poderia tornar consideráveis suas preferências.

Por outro lado, os casos permitem defender que os membros da CRE assumiram uma postura de fiscalização frente ao desempenho do Executivo em política exterior. Poder-se-ia afirmar, dessa forma, que houve delegação do Legislativo para o Executivo, o que, conforme sustentado por Alexandre, pressupõe o exercício de controle[212].

A fiscalização do Executivo, entretanto, não constitui uma dinâmica absoluta nos trabalhos da CRE. Os Senadores, por meio das autorias, colocam em vigor uma diplomacia do Parlamento, que tem impacto internacional, pois demonstra determinados valores e preferências para as Nações com as quais o Brasil mantém relações. Essa imagem internacional do Legislativo brasileiro influencia o decorrer das negociações nas quais o País está envolvido, assim como auxilia na conformação da imagem internacional da Nação.

O estudo confirma a hipótese da participação dos parlamentares brasileiros nas relações internacionais do País. Esses se mostraram não somente interessados, mas também providos de capacidade técnica tanto para debater e questionar as políticas colocadas em vigor pelo Executivo, quanto para utilizar os mecanismos político-institucionais de que dispõem, o que torna públicas suas posições e faz consideradas suas preferências.

[212] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*

CONCLUSÃO

A presente pesquisa incidiu sobre o comportamento parlamentar, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE). Levantou-se a hipótese de que os Senadores que integraram essa instância, no período que se estende de 1998 à 2010, adotaram uma postura participativa, a qual pressupunha a utilização dos mecanismos político-institucionais existentes, bem como o interesse nas temáticas de política externa. Essa postura, que tem como objetivo influenciar o desenrolar das relações internacionais do País e controlar o trabalho do Executivo, foi verificada na avaliação das 481 reuniões ocorridas no período estudado. Não somente houve participação legislativa na formulação da política externa brasileira, como também houve especialização parlamentar.

Conforme visto, 97% dos encontros da CRE serviram para o debate de questões relacionadas à política exterior. Nas reuniões, foram apresentados e/ou discutidos 483 Requerimentos; 641 Projetos de Decreto Legislativo (PDL); 25 Projetos de Lei da Câmara (PLC); 33 Projetos de Lei do Senado (PLS); e 22 Projetos de Resolução do Senado. Além disso, esteve prevista, em 230 reuniões, a Sabatina de indicados do Poder Executivo para o cargo de Embaixador de Missão Permanente e, em 97 encontros, houve a realização de Audiências Públicas, as quais serviram para o préstimo de esclarecimentos ou para a ocorrência de seminários sobre temas correntes de interesse dos Senadores[213].

A agenda do Executivo ocupou um substantivo espaço de tempo na Comissão, pois, foram avaliados, ao longo de todo o período estudado, 641 PDL – que demandavam a aprovação legislativa de Atos Internacionais firmados pelo Governo, e, em 48% das reuniões, esteve prevista a Sabatina de indicados para o cargo de Embaixador de Missão Permanente. Essa concentração em torno das demandas do Executivo, no entanto, não impediu a efetivação de iniciativas por parte dos parlamentares, as quais comprovam a existência de uma postura interessada e fiscalizadora.

O exercício de controle pode ser atestado pela tramitação dos PDL, mas também pela realização de Audiências Publicas ou pelo envio de pedidos de Informação[214]. Nos

[213] Na pesquisa, chamou a atenção a atualidade dos temas discutidos nas Audiências Públicas. Reportagens publicadas pela imprensa nacional e internacional foram alvo da imediata atenção dos Senadores, assim como acontecimentos, na esfera internacional, com impactos sobre o Brasil.

[214] Segundo Lemos, a solicitação para a realização de Audiências Públicas permite, assim como outros instrumentos à disposição dos Senadores nas comissões, a vocalização de preferências por minorias e a postergação da análise das propostas. Além disso, fornece tempo para que os grupos interessados exerçam

Requerimentos, instrumento de iniciativa exclusiva dos Senadores, tem-se a solicitação de 203 Audiências Públicas e/ou Esclarecimentos e de 30 pedidos de Informações. O Ministro de Estado das Relações Exteriores, por exemplo, participou de 17 Audiências, sendo que seu comparecimento perante a CRE foi solicitado em 38 Requerimentos. Tanto nas Audiências realizadas, quanto nos Requerimentos, de modo geral, a presença de temas relativos à política externa discutidos pela sociedade é dominante, assim como o interesse em debater a pertinência da aprovação dos Acordos em tramitação.

A iniciativa parlamentar também pode ser atestada pela apresentação de Requerimentos de Voto, Moção, Apelo, Apoio, e Manifestação. Foram apresentados um total de 150 Requerimentos nesse sentido, os quais revelaram um interesse crescente dos Senadores em efetivar o que se poderia denominar de uma diplomacia parlamentar. Por meio desses mecanismos, o Senado Federal tornou públicos posicionamentos e valores presentes na sociedade, os quais têm o potencial de influenciar na forma como a política externa brasileira aparece delineada, pois os países com os quais o Brasil se relaciona levam em consideração tais posicionamentos quando de processos de negociação[215]. Ademais, as propostas de PLS e PRS demonstram que há uma postura propositiva, à despeito do domínio do Executivo no presidencialismo brasileiro.

As conclusões fazem coro aos estudos recentes sobre a participação do Poder Legislativo no processo de formulação da política externa brasileira. Conforme descrito no primeiro capítulo do presente trabalho, desde o início da última década, tem-se o desenvolvimento de questionamentos da afirmação de que a postura dos legisladores brasileiros perante as temáticas de política internacional é apática ou desinteressada[216]. As justificativas para a suposta apatia do Parlamento Nacional, as quais sustentam haver i) falta de conhecimento técnico; ii) autonomia do Ministério das Relações Exteriores (MRE); iii) limitadas competências legais para a ação legislativa; iv) baixa repercussão dos temas de

---

pressão. Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990*.

[215] Segundo Lima e Santos, a co-responsabilidade entre Poderes facilita o trabalho do negociador no nível internacional, pois atribui força à barganha doméstica. Ver: Lima & Santos (2001), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*.

[216] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*; Cesar & Maia (2004), *A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*; Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*; Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*; Fares (2005), *Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo*; Ferrari (2010), *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*; e Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

política exterior; e v) excessiva concentração do processo decisório nas mãos do Executivo e das lideranças partidárias, não se verificaram plenamente no caso da CRE.

Tem-se, no período estudado, 129 Senadores atuantes na CRE[217]. Desses, um total de 34 Senadores integraram a Comissão em 4 ou mais sessões legislativas. À despeito do fato de alguns contarem com especialização prévia, o que pode ser verificado pela análise individual da carreira de cada parlamentar, pode-se afirmar que a permanência na Comissão permitiu o desenvolvimento de conhecimento especializado. Isso, somado ao fato de que houve uma substantiva e crescente apresentação de Requerimentos, demonstra não somente que houve um crescente interesse nas temáticas internacionais, mas também que houve o desenvolvimento de capacidade técnica no âmbito do Senado. Pode-se afirmar, que a especialização dos parlamentares, que integraram a CRE, permitiu a redução das incertezas inerentes ao processo político, proporcionando ganhos informacionais para o plenário e aumentando a capacidade de o Legislativo influenciar a política externa colocada em vigor pelo Executivo[218].

Os Senadores que foram atuantes na Comissão, durante o período estudado, exerceram influência nas ocasiões em que julgaram necessário. Sua atuação consubstancia a tese de que fatores domésticos têm impacto na cooperação internacional[219], pois essa seria o resultado de um jogo de dois níveis, no qual, no primeiro nível, ocorre a negociação internacional e, no segundo, a busca pela consolidação de uma base de apoio que possa garantir a ratificação do mecanismo negociado[220]. No Brasil, pode-se afirmar que as preferências dos atores domésticos foram consideradas nos momentos em que os parlamentares foram acionados por grupos de interesse, bem como nas ocasiões em que legisladores buscaram discutir e, dessa forma, democratizar as decisões em política externa.

As tramitações do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) que prevê a entrada da Venezuela no MERCOSUL[221] e do PDL que aprova o texto sobre a Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco[222] demonstram que os Senadores exerceram controle sobre o

---

[217] Compreende-se por atuantes aqueles Senadores que foram designados Relatores ou que apresentaram Requerimentos e/ou Projetos.
[218] A afirmação tem como base pressuposto oferecido pela teoria informacional. Ver: Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões no Congresso Nacional (1988-2006)*; e Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*.
[219] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics e International Relations.
[220] Ver: Putnam (1993), *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*.
[221] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 430, de 2008.
[222] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 602, de 2004.

trabalho do Executivo na forma "alarme de incêndio"[223]. Segundo McCubbins e Schwartz, tratar-se-ia de um tipo de controle mais descentralizado, que permite intervenções menos ativas e diretas. Esse seria mais eficaz e assertivo, pois depende do acionamento dos congressistas por suas bases, o que, de acordo com Milner, pode acontecer no decorrer da negociação de um mecanismo internacional ou no momento de sua ratificação[224]. Tal tipo de fiscalização do Legislativo, no que concerne às relações internacionais do Brasil, já fora sustentado por Alexandre em pesquisa realizada em 2006[225]. Nessa, a autora defendeu que haveria delegação do Legislativo para o Executivo em política externa, sendo que o primeiro controla o segundo quando acionado por grupos de interesse.

A tese de que há delegação é verificável pela análise das reuniões; entretanto, a atuação dos legisladores não se restringiu à fiscalização do Executivo. Houve uma postura propositiva por parte de alguns parlamentares, a qual demonstrou existir uma determinada autonomia do Legislativo na conformação das relações internacionais do País. Essa verifica-se pela substantiva utilização dos mecanismos que permitiram a CRE influenciar o desenrolar da política externa nacional. Os 483 Requerimentos apresentados, embora tenham servido, em grande parte, para a fiscalização dos trabalhos do Executivo[226], também serviram para a introdução de debates[227], bem como para a institucionalização de posicionamentos oficiais tanto da CRE, quanto do próprio Senado[228]. Esses têm impacto interna e externamente, pois acabam considerados nos processos de negociação nos quais o Brasil está inserido[229].

Os Requerimentos também serviram para a solicitação de Urgência, o que, segundo Diniz e Ribeiro[230], poderia indicar a colaboração do Legislativo, "que age como mecanismo facilitador na aprovação do ato internacional negociado pelo Executivo" (DINIZ & RIBEIRO, 2009: 25). De acordo com os autores a recorrência a esse mecanismo, que incidiu em 30% dos

---

[223] Ver: Ver: McCubbins & Schwartz (1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*.

[224] Ver: Milner (1997), Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations.

[225] Ver: Alexandre (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).*

[226] Segundo Lemos, a solicitação para a realização de Audiências Públicas permite, assim como outros instrumentos à disposição dos Senadores nas comissões, a vocalização de preferências por minorias e a postergação da análise das propostas. Além disso, fornece tempo para que os grupos interessados exerçam pressão. Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990.*

[227] Principalmente por meio das Audiências Públicas.

[228] Trata-se dos Requerimentos de Voto, Moção, Apelo, Apoio ou Manifestação.

[229] Segundo Lima e Santos, a co-responsabilidade entre Poderes facilita o trabalho do negociador no nível internacional, pois atribui força à barganha doméstica. Ver: Lima & Santos (2001), *O Congresso e a Política de Comércio Exterior.*

[230] Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*.

PDL deliberados na Câmara dos Deputados[231], poderia decorrer i) da falta de interesse na matéria por parte dos legisladores, que a deixariam tramitando indefinidamente; ii) da intenção de não deliberar, como um recurso estratégico alternativo à rejeição; e iii) da expectativa do Executivo de um determinado comportamento do Legislativo. Acontece que a tramitação urgente não é muito utilizada na CRE, assim como, também, verificado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)[232]. Tal constatação, no entanto, não parece sustentar a tese contraria, ou seja, de que não há colaboração.

Diniz e Ribeiro apontam como uma possível justificativa para a baixa utilização da Urgência a composição da CREDN, que apareceria constituída por uma maioria governista disciplinada, a qual dispensaria a mobilização do Presidente da República e dos líderes partidários que compõem a base governista. Conforme visto no segundo capítulo, a composição das comissões, no Senado Federal, deve assegurar a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação nessa casa legislativa[233]. Isso, à despeito da alta rotatividade, que, inclusive, auxilia a conformação dos interesses do Executivo, pois as lideranças partidárias estão aptas a substituir a qualquer momento os integrantes das comissões[234], sugere que a composição da CRE pode ter influência na preferência dos Senadores membros pelo processo de tramitação ordinária. Tanto no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quanto nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o Governo contou com maioria nas duas Casas Legislativas.

A aprovação, na CRE, de quase a totalidade dos Acordos firmados pelo Executivo, sem prolongadas discussões ou apresentação de votos em separado, corrobora a hipótese da delegação, bem como do controle na forma alarme de incêndio[235]; entretanto, essa verificação também não nega a tese de que há uma postura abdicatória dos legisladores brasileiros perante as temáticas de política internacional. Segundo pesquisa realizada por Oliveira[236], a abdicação denotaria, no fundo, "o fato de que o Executivo detém maioria parlamentar" (OLIVEIRA, 2011:40). Para o autor, a orientação partidária seria um elemento chave para explicar a

[231] Período entre 06/10/1988 e 31/12/2006. Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*.
[232] Ver: Diniz & Ribeiro (2009), *O papel do Congresso brasileiro em política externa: uma contribuição empírica para o debate*.
[233] Ver: Regimento Interno do Senado Federal – Volume I, Art. 78.
[234] Ver: Pereira & Mueller (2000), em *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro.*
[235] Ver: McCubbins & Schwartz (1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*.
[236] Ver: Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

atividade legislativa em política exterior. Uma de suas hipóteses é a de que o comportamento dos parlamentares sobre as temáticas internacionais segue os mesmos moldes de quando se trata de temas de política doméstica, ou seja, a conformação dos interesses do Executivo é conseqüência do fato desse governar com maioria no Congresso.

A análise dos trabalhos no âmbito da CRE fornece indícios de que a orientação partidária tem influência sobre o comportamento dos legisladores nessa instância. Primeiro, tem-se que a composição da Comissão é proporcional. Diante do fato de que o Governo contou com maioria no Congresso nos três mandatos estudados, pressupõe-se que a forma pela qual se define os membros das comissões representou um facilitador para a conformação dos interesses do Executivo em política externa. Ademais, ressalta-se que a Presidência da Comissão decorre de processo eleitoral interno, o que, com a exceção da eleição de Eduardo Azeredo (PSDB/MG), resultou na escolha de membros das bases aliadas[237]. Segundo, a análise da tramitação do PDL que prevê a entrada da Venezuela no MERCOSUL[238] demonstra, por sua vez, que a tese de que os legisladores oposicionistas comportam-se como tal encontra amparo nesta pesquisa[239]. A oposição aproveitou-se do poder de agenda conquistado com a eleição de Eduardo Azeredo (PSDB/MG) para a Presidência da Comissão para dificultar a aprovação do referido PDL, embora não estivesse apta a rejeitá-lo, já que não contava com maioria, também, nessa instância.

Segundo Diniz, a presença de maioria parlamentar e o poder de agenda do Executivo são fatores que explicam o sucesso do Governo no que concerne às questões externas, não diferenciando essas das internas[240]. A autora julga, no entanto, incorreto afirmar que as iniciativas legislativas no Senado Federal, tais como a designação de Relatores, a solicitação de Vista, o Registro de Voto Contrário, dentre outras, limitam-se a disputa entre situação e oposição. Segundo ela, "fatores políticos e organizacionais do processo legislativo são decisivos para o desempenho dos senadores na deliberação dos atos internacionais" (DINIZ, 2011: 30). De fato, percebe-se que os mecanismos legais à disposição dos Senadores, que conformam uma dinâmica institucional específica, têm impacto na tramitação, no âmbito da CRE, dos Acordos Internacionais enviados pelo Executivo, assim como, também, têm impacto na capacidade dos Senadores de influenciar a política externa colocada em vigor pelo

[237] É o Presidente da Comissão quem indica os Relatores, logo, pressupõe-se que ele indicará Senadores cujos interesses correspondam aos do Partido ou bloco partidário que representa.
[238] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 430, de 2008.
[239] Ver: Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.
[240] Ver: Diniz (2011), *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro.*

Governo. As ferramentas à disposição dos legisladores circunscrevem seu poder de atuação, assim como a política partidária também o faz.

Outro fator com impacto sobre a ação dos membros da CRE é o federalismo. As tramitações do PDL que prevê a entrada da Venezuela no MERCOSUL[241] e do PDL que aprova o texto sobre a Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco[242] demonstram que as conseqüências distributivas dessas políticas foram não somente consideradas no cálculo de determinados parlamentares, mas também determinantes para, respectivamente, a aprovação e o arquivamento dos PDL. Além disso, a trajetória política de alguns legisladores, como, por exemplo, do Senador Pedro Simon (PMDB/RS), sugere que interesses regionais são uma motivação para a atuação parlamentar. Ter-se-ia, dessa forma, que as conseqüências distributivas de determinados Acordos internacionais também tiveram influência sobre o comportamento dos legisladores no âmbito da CRE.

De acordo com o trabalho de Oliveira[243], o federalismo teria um peso marginal na determinação do comportamento legislativo, enquanto que a orientação partidária teria elevado peso na definição do mesmo. A presente pesquisa não permite afirmar que um dado fator teve maior ou menor impacto sobre o desempenho dos legisladores na CRE. Percebe-se que pressupostos estabelecidos pelas vertentes distributiva, informacional e partidária se aplicam na avaliação dos trabalhos no âmbito da Comissão; porém, não se logra apontar um fator determinante, pois diversas questões influíram na atuação dos legisladores nessa esfera.

Importa destacar que a postura dos parlamentares brasileiros, que integraram a Comissão no período estudado, não foi desinteressada. Houve uma participação ativa de, pelo menos, 129 legisladores, os quais fizeram uso dos mecanismos político-institucionais existentes para ter consideradas suas preferências e, assim, influenciar a formulação da política externa brasileira. Os Senadores tanto tornaram público valores e interesses presentes na sociedade brasileira, colocando em vigor uma espécie de diplomacia parlamentar, quanto fiscalizaram o trabalho do Executivo. Tais atitudes demonstram um efetivo interesse nas questões internacionais, bem como uma postura participativa por parte do Poder Legislativo brasileiro.

Caso se pretendesse verificar, no âmbito da CRE, qual fator é mais determinante para a atuação legislativa em política externa, poder-se-ia promover uma análise comparada, que

[241] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 430, de 2008.
[242] Ver: Projeto de Decreto Legislativo No 602, de 2004.
[243] Ver: Oliveira (2011), *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa no Brasil: de 1995 à 2009*.

utilizasse o arcabouço teórico desenvolvido para o estudo do Congresso norte-americano e que confrontasse as vertentes distributiva, informacional e partidária. Os trabalhos desenvolvidos, no Brasil, sobre o sistema de comissões, embora em pequeno número, sugerem esse caminho[244]. Além disso, tais estudos abrangem o sistema de comissões na sua totalidade, buscando verificar a relevância dessas no Congresso brasileiro, bem como a existência de padrões de comportamento. Uma análise comparada sobre o desenrolar das atividades nas comissões seria particularmente interessante para verificar se o comportamento do legislador em política externa segue, conforme sustentado por Oliveira e Diniz, os mesmos moldes de quando se trata de política doméstica. A pesquisa lograria apontar, também, a importância dada pelos legisladores brasileiros à temática internacional.

A Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA[245] foi, por exemplo, até o final da Guerra Fria, a mais prestigiada internamente. Segundo Fowler e Law, o declínio do prestígio dessa comissão, bem como da Comissão sobre Serviços Armados[246], ocorreu devido a mudanças no ambiente político e à polarização dos partidos[247]. Segundo os autores, mudanças orçamentárias e eventos internacionais combinados com o incremento da polarização no Senado e nas comissões promoveram mudanças institucionais que, dentre outros, resultaram no declínio interno e externo da Comissão de Relações Exteriores. No que concerne exclusivamente à política partidária, os autores sustentam que o "dilema resultante para o Congresso contemporaneamente é que uma vez que os partidos se tornam mais fortes, os membros das comissões contam com poucos incentivos – além de viabilizar favores de clientelas eleitorais e lobistas, para fazer os custosos investimentos em especialização" (FOWLER & LAW, 2006: 3). O resultado disso seria um Executivo ainda mais independente na definição das relações internacionais do País.

Em análise que se deteve sobre a aprovação dos Tratados, cujo teor foi o controle das armas de destruição em massa, DeLaet e Scott afirmam que o pertencimento a um

---

[244] Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990;* Müller (2005), *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes*; Medeiros, Santos & Santos (2008), *Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional*; Pereira & Mueller (2000), *Uma Teoria da Preponderância do Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*; e Santos (2002), *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*.

[245] Em inglês: *Senate Foreign Relations Committee*, disponível em: http://foreign.senate.gov/.

[246] Em inglês: *Senate Armed Services Committee*, disponível em: http://armed-services.senate.gov/.

[247] Ver: Fowler & Law (2006), *Parties, Executives and Committee Prestige: The Eclipse of the Senate in National Security, 1947-2004.*

determinado partido se tornou um poderoso preditor dos votos no Senado norte-americano[248]. Já Auerswald e Maltzman defendem que alguns Senadores acabam privilegiados quando da proposição de emendas sobre acordos firmados pelo Executivo[249]. Tal poder individual advém de características institucionais, como a necessidade da aprovação dos Atos internacionais por dois terços do Senado, a qual fortaleceria individualmente os parlamentares com interesses específicos. Paralelamente, tem-se que as regras do Senado também tornam mais poderosos os Senadores que integram a Comissão de Relações Exteriores. Nesta, o Presidente conta com uma destacada posição para determinar quando e de que forma o Senado formulará propostas, bem como aprovará um Tratado. É devido a isso que a expectativa dos autores é de que a probabilidade de emendas aumente quando o Presidente da Comissão discorda do Presidente do Executivo Nacional.

Finalmente, tem-se que Collie e Roberts pesquisaram o interesse dos Senadores norte-americanos em integrar determinada comissão e verificaram que, nas ocasiões em que é dada a opção de escolha[250], a estratégia do parlamentar envolve a consideração tanto do prestígio relativo das diferentes comissões, quanto dos riscos que correm seus interesses políticos caso o próximo da fila assuma sua posição na comissão preterida[251]. Os autores fornecem um ranking de dominância nas transferências entre as comissões, nesse a Comissão de Relações Exteriores aparece entre as mais dominantes[252]. Endersby e McCurdy apresentam visão semelhante ao buscar levantar padrões para o desígnio dos Senadores. Os autores afirmam ser determinante a variável prestígio[253].

Lemos verifica uma hierarquia no sistema de comissões do Senado brasileiro[254]. Neste, há "uma preponderância da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da de Assuntos Econômicos (CAE)" (LEMOS, 2006: 178). O papel de destaque dessas instâncias derivaria da centralidade do debate econômico na década de 90 e da opinião dos

---

[248] Ver: DeLaet & Scott (2005), *Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960-2001*.

[249] Ver: Auerswald & Matltzman (2003), *Policymaking through Advice and Consent: Treaty Consideration by the United States Senate.*

[250] Os parlamentares são distribuídos nas comissões a partir de uma lista partidária que é votada em plenário. Para formulação dessa, a norma da antiguidade é levada em consideração, pois será o membro mais antigo do partido majoritário o Presidente de cada comissão. Ver: Limongi (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente.*

[251] Ver: Collie & Roberts (1992), *Trading Places: Choice and Committee Chairs in the U.S. Senate, 1950-1986.*

[252] No período que se estende de 1947 à 1971, a Comissão de Relações Exteriores foi a mais dominante, já no período de 1977 à 1988, essa ocupou a terceira posição, sendo que a de Agricultura foi a mais dominante. Ver: Collie & Roberts (1992), *Trading Places: Choice and Committee Chairs in the U.S. Senate, 1950-1986.*

[253] Ver: Endersby & McCurdy (1996), *Committee Assignments in the U.S. Senate*.

[254] Ver: Lemos (2006), *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990.*

atores políticos, que vêem a CCJ como um ambiente central nos conflitos legislativos. Segundo a autora, isso demonstraria que, em um sistema desenhado para ser descentralizado, as decisões acabam centralizadas nas próprias comissões. A centralização, no entanto, não permitiu que juízos independentes fossem desenvolvidos nessas instâncias, pois houve um forte controle da agenda promovido pelos grandes partidos governistas. A preponderância do Executivo brasileiro circunscreveu, portanto, os trabalhos, também, nessas instâncias legislativas.

A pesquisa de Lemos constatou que, de modo comparado, a CRE teve uma participação expressiva na década de 90. Essa seria resultado do número de Pareceres apresentados, da aprovação dos Atos internacionais enviados pelo Executivo e da Sabatina de Embaixadores indicados para o cargo de Chefe de Missão Permanente. Sobre este último, destaca-se que, embora a postura do legislador tenha sido basicamente ratificadora, os Senadores possuem uma ferramenta importante de controle do Executivo, que pode ser acionada a qualquer tempo, exigindo do Governo maior transparência. O trabalho foi o único encontrado que traz esse tipo de avaliação, ou seja, verifica a atividade legislativa nas comissões, confrontando a instância dedicada para a avaliação de política externa com aquelas voltadas para a discussão de outras políticas públicas.

As conclusões da autora poderiam ser utilizadas para conformar os entendimentos de que há interesse legislativo nas temáticas internacionais e de que o comportamento dos parlamentares brasileiros em política externa seguiria os mesmos moldes de quando se trata de temas domésticos. Uma afirmativa nesse sentido, no entanto, poderia ser melhor consubstanciada com outros estudos, que lograssem dar seqüência ao intento de levantar padrões de comportamento do legislador nacional em política exterior. Compreender o parlamentar brasileiro simplesmente como um ator desinteressado, que assume uma postura abdicatória, seria desconsiderar que há fatores políticos e institucionais que circunscrevem e motivam a sua atuação. Seria, também, desconsiderar as iniciativas legislativas que objetivam influenciar a política externa nacional, as quais incluem, conforme visto, a apresentação de Requerimentos, PLS e PRS, dentre outros.

BIBLIOGRAFIA

ALCÂNTRA, Lúcio. *Os parlamentos e as relações internacionais*. In: Rev. Brás. Polít. Int., n° 44 (1), p. 13 - 21, 2001.

ALMEIDA, Paulo R. *A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro.* In: Contexto Internacional, n° 12, p. 53 - 69, Julho – Dezembro de 1990.

ALEXANDRE, Cristina. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985 - 2005).* Tese de Mestrado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2006.

AUERSWALD, David & MALTZMAN, Forrest. *Policymaking through Advice and Consent: Treaty Consideration by the United States Senate*. In: The Journal of Politics, vol. 65, n° 4, p. 1097 - 1110, 2003.

BAILEY, M. GOLDSTEIN, J. & WEINGAST, B. *The Institutional Roots of American Trade Policy. Politics, Coalitions, and International Trade*. In: World Politics, n° 49, Abril de 1997.

BUENO, Clodoaldo & CERVO, Amado L. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BULLOCK III, Charles S. *U.S. Senate Committee Assignments: Preferences, Motivations, and Success.* In: American Journal of Political Science, vol. 29, n° 4, p. 789 - 808, 1985.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn. Acesso em 12/09/2011.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CERVO, Amado L. *Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 40, p. 5 - 26, 1997.

CESAR, Susan E. M. & MAIA, Clarita C. *A diplomacia congressual. Análise comparativa dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação de política exterior*. In: Revista de Informação Legislativa, vol. 41, n° 163, p. 363 - 388, Julho – Setembro de 2004.

COLLIE, Melissa P. & ROBERTS, Brian E. *Trading Places: Choice and Committee Chairs in the U.S. Senate, 1950 - 1986.* In: The Journal of Politics, vol. 54, n° 1, p. 231 - 245, 1992.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, Subsecretaria de Edições Técnicas. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf. Acesso em 03/10/2011.

COX, Gary & MCCUBBINS, Mathew D. Legislative leviathan: party government in the House. New York: Cambridge University Press, 2007.

DELAET, C. James & SCOTT, James M. *Treaty-Making and Pertisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960 - 2001*. St. Louis: Annual Meeting of the International Studies Association – Midwest, 2005.

DINIZ, Simone. *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro*. Texto para debate. São Paulo, 2011.

DINIZ, S. & RIBEIRO, C. *O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: uma contradição empírica para debate*. Texto submetido e aprovado para publicação na Brazilian Political Science Review, 2009.

ENDERSBY, James W. & MCCURDY, Karen M. *Committee Assignments in the U.S. Senate*. In: Comparative Legislative Research Center, Legislative Studies Quarterly, vol. 21, n° 2, p. 219 - 233, 1996.

EPSTEYN, Juan C. *Evolución Histórica de Modelos Institucionales de Política Comercial. Los Casos de Estados Unidos y Brasil.* Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009.

FARES, Seme T. *Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo*. Tese de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2005.

FARNSWORTH, David N. *A Comparison of the Senate and Its Foreign Relations Committee on Selected Roll-Call Votes*. In: University of Utah, The Western Political Quarterly, vol. 14, n° 1, parte 1, p. 168 - 175, 1961.

FERRARI, Diogo. *O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão*. Texto para debate. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2010.

FIGUEIREDO, Argelina C. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 44, n° 4, p. 289-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FOWLER, Linda L. & LAW, R. Brian. *Parties, Executives and Committee Prestige: The Eclipse of the Senate in National Security, 1947-2004.* Presented at Duke's “Party Effects in the U.S. Senate" conference, 2006.

GIBSON, Martha L. *Managing Conflict: The Role of the Legislative Veto in American Foreign Policy*. In: Palgrave Macmillan Journals, Polity, vol. 26, n° 3, p. 441 - 472, 1994.

GRIMMET, Jeanne. *Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than as Treaties*. In: The Library of Congress, Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, 2008.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. *Political Science and the Three New Institutionalisms.* In: Political Studies, vol. 44, n° 4, p. 936 - 957, 1996.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. *The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott*. In: Political Studies, vol. 46, n° 5, p. 958 - 962, Oxford, 1998.

HAMM, Keith E. *Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups*. In: Comparative Legislative Research Center, Legislative Studies Quarterly, vol. 8, n° 3, p. 379 - 426, 1983.

HAY, Colin & WINCOTT, Daniel. *Structure, Agency and Historical Institutionalism*. In: Political Studies, vol. 46, n° 5, p. 951 - 957, Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

KREHBIEL, K. Information and Legislative Organization. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

LEMOS, Leany B. *El Sistema de Comisiones en El Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990*. In: América Latina Hoy, vol. 43, p. 155 - 182, 2006.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 13. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

LIMA, Maria R. S. *Instituições Democráticas e Política Exterior.* In: Contexto Internacional, vol. 22, n° 2, p. 265 - 303, Julho – Dezembro de 2000.

LIMA, Maria R. S. & SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*. In: Lua Nova, n° 52, p. 121 - 149, 2001.

LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente*. In: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB, n° 37, 1994.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. In: The American Political Science Review, vol. 78, n° 3, p. 734 - 749, Setembro de 1984.

MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAZZUOLI, Valerio O. *O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, n° 44 (2), p. 82 - 108, 2001.

MCCUBBINS, Mathew & SCHWARZ, Thomas. *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*. In: American Journal of Political Science, vol. 28, n° 1, p. 16 -79, Fevereiro de 1984.

MEDEIROS, Danilo B., SANTOS, Rafael F. & SANTOS, Samuel M. *Padrões de Atuação das Comissões no Congresso Nacional (1988 - 2006).* Texto apresentado ao Grupo de Trabalho 21: Estudos Legislativos. Caxambu: 32° Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2008.

MILNER, Helen V. Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MOE, Terry M. *The New Economics of Organization*. In: American Journal of Political Science, vol. 28, n°4, p. 739 - 777, Novembro de 1984.

MOURA, Gerson. Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MUELLER, B. & PEREIRA, C. *Uma Teoria da Preponderância do Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n° 43, Junho de 2000.

MÜLLER, Gustavo. *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 48, n° 1, p. 371 - 394, 2005.

MUNGER, Michael C. & TORRENT, Gary M. *Committee Power and Value in the U.S. Senate: Implications for Policy*. In: Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, vol. 3, n° 1, p. 46 – 65, 1993.

NEVES, João A. C. *O Poder Legislativo nas negociações do MERCOSUL e da ALCA*. In: Revista Contexto Internacional, vol. 25, 2003.

NOVAES, Carlos A. M. *Dinâmica Institucional da Representação. Individualismo e Partidos na Câmara dos Deputados*. In: Rev. Novos Estudos CEBRAP, n° 38, p. 99 - 147, Março de 1994.

OLIVEIRA, Amâncio J. *Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação*. In: Working Papers CAENI, n° 3, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio J. *Partidos Políticos, Legislativo e Política Externa na Brasil: de 1995 à 2009*. Texto para debate. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2011.

OLIVEIRA, Marcelo F. *Atores políticos e Parlamento brasileiro no MERCOSUL*. In: Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política, n° 1, p. 231 - 252, 2004.

PEREIRA, Priscila R. *O Senado e a Formulação da Política Externa Brasileira*. Texto apresentado no II Seminário Nacional Sociologia & Política. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2010.

PORTELA, Paulo H. G. Direito Internacional Público e Privado. 02. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

PRATT, John W. & ZECKHAUSER, Richard J. Principals and Agents: The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press, 1991.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of Two-Level Games*. In: EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K. & PUTNAM, Robert D. (edt.) Double-Edged

Diplomacy. International Barganing and Domestic Politics. Berkeley: University of Califórnia Press, 1993.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em 03/10/2011.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL – VOLUME I. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/. Acesso em 03/10/2011.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público. Curso Elementar. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

SANTOS, Fabiano G. *Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: o caso da lei portuária*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 34, 1997.

SANTOS, Fabiano. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, n° 2, p. 237 - 264, 2002.

SENADO FEDERAL. PORTAL ATIVIDADE LEGISLATIVA. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/. Acesso em 03/10/2011.

SENADO FEDERAL. PORTAL ATIVIDADE LEGISLATIVA. COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL – CRE. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=&com=54. Acesso em 03/10/2011.

SENADO FEDERAL. PORTAL SENADORES. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senadores/. Acesso em: 03/10/2011.

SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE. Disponível em: http://foreign.senate.gov/. Acesso em 03/10/2011.

SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE. Disponível em: http://armed-services.senate.gov/. Acesso em 03/10/2011.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade Brasileira de Política Externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), p. 85 - 96, 2001.

WEINGAST, Barry R. *The congressional-bureaucratic system: a principal-agent perspective (with applications to the SEC)*. In: Public Choice, 44, p. 147 -191, 1984.