

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC - SP

LUCIENE SOARES HERCULANO

O Legislativo e a Política Externa Brasileira:

O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS SOCIAIS

SÃO PAULO

2014

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC - SP

LUCIENE SOARES HERCULANO

O Legislativo e a Política Externa Brasileira:

O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Edison Nunes.

SÃO PAULO

2014

LUCIENE SOARES HERCULANO

O Legislativo e a Política Externa Brasileira:

O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Edison Nunes

Banca Examinadora

Não poderia estar melhor acompanhada nessa jornada:

Durval e Socorro, meus pais, minha inspiração.

Para vocês, e por vocês.

AGRADECIMENTOS

De fato, não sustentamos sonhos sozinhos.

Antes de tudo, agradeço a Deus por me dar, além do privilégio de sonhar, força, oportunidade e pessoas que me ajudam a realizá-los. Meu obrigada a São Francisco de Assis e à Nossa Senhora do Montserrat.

Cheguei até aqui graças ao amor, ao estímulo e à inspiração que José (Durval) e Maria (Soares) me deram. Aos meus dois bravos sertanejos, que saíram de Itaporanga-PB levando apenas os sonhos debaixo do braço, meu muito obrigada! A vocês dedico cada linha deste trabalho. À minha irmã, Lucíola, agradeço pela torcida, respeito e carinho.

Ao meu mentor, doutor Edison Nunes, que nesses três anos de convivência me surpreendeu não apenas por sua genialidade, mas por conseguir atrelar a isso humildade e generosidade. Mestre, agradeço de coração, por ter me dado a chance de aprender um pouco mais sobre a mítica Ciência Política de uma maneira tão construtiva. Admiro muito sua pessoa e guardarei comigo seus ensinamentos.

Aos irmãos que a vida de me deu, meu sorriso largo. Marina Amazonas, anjo da guarda que, desde os tempos da “Rua do Lazer”, me protege com essas enormes asas. Paulo Mário Martins, meu fiel escudeiro, que felicidade ter você na minha vida. Rodrigo Hilário e Leonardo Barbalho, agradeço pela presença e apoio. Obrigada, Lilian Venturini, por sua parceria, delicadeza e discernimento desde os tempos em que esta pesquisa era apenas um esboço. Alberto Lima e Fabíola Góis, meus amigos pernambucanos-brasilienses, sou grata pela ajuda que me deram. Obrigada, Maria Lúcia Jacobini e Jaqueline Nichi que contribuíram com construtivos papos acadêmicos (e pessoais). Fábio Liberal, meu poeta, marcou presença quando mais precisei. Zalboeno Ferreira sempre compartilhou conhecimento e carinho, além da torcida. Obrigada, Joaquim Prado, pela generosidade constante e por me emprestar seus conhecimentos. Agradeço a Plácido Bento (*in memoriam*) que me mostrou, na prática, a boa política. Flávia de Leon, minha irmã gaúcha, essa vitória se deve a você também! Não poderia esquecer Isabela Abdala, minha “chefita”, por seu respaldo desde os tempos em que decidi voltar a estudar. Genicélia e Tião, que marcante acolhida e carinho recebi de vocês! Bianka Carvalho, obrigada pelos anos de parceria.

Um tributo especial a Tereza Duarte, minha paciente companheira nesses momentos decisivos. Sem a compreensão e o estímulo que me deu, acho que não teria chegado até aqui da mesma forma.

Não posso deixar de registrar minha gratidão aos personagens que me ajudaram a construir esta pesquisa, concedendo algumas horas de entrevistas e orientações:

Mozart Vianna, secretário-geral da Câmara dos Deputados – exímio conhecedor do Congresso Nacional e da Constituição de 1988, que ajudou a escrever. O ex-senador Marcondes Gadelha e o ex-deputado Antonio Carlos Pannunzio também ofereceram valiosos relatos. Fundamentais para a construção deste trabalho foram as pertinentes considerações dos doutores Emmanuel Nunes de Oliveira e Rosemary Segurado, ainda durante o exame de qualificação. Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo apoio financeiro foi fundamental para realização deste estudo.

Agradeço ainda ao “Tiozinho vindo da China” que vendia yakissoaba, a R\$ 5, na porta da PUC/SP.

A cada um de vocês, minha gratidão e carinho!

“A História dos homens nos diz quanto basta para que não devamos contar muito com as virtudes heroicas, e nos mostra quão pouco prudente seria aquela nação que entregasse interesses tão delicados, como os das suas relações com todo o resto do mundo, nas mãos de um só homem.”

(HAMILTON, 1788, p. 93)

RESUMO

Este trabalho analisa o papel institucional e a atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), em atividade durante as 52^a (2003-2006) e 53^a (2003-2006) legislaturas, no processo de formulação, implementação e fiscalização das diretrizes que conduziram a política externa brasileira. Entre os anos de 2003 e 2010, período que coincidiu com os dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foram diversas as pautas e polêmicas que marcaram o campo das relações internacionais do Brasil. A partir da revisão bibliográfica nos campos da Ciência Política e das Relações Internacionais sobre o comportamento do Congresso Nacional e a dinâmica que envolve as relações exteriores do País, delimita-se o objeto desta pesquisa às duas Comissões Permanentes. Compostas por perfis técnicos e partidários dos mais variados, esses nichos legislativos são constituídos a partir das indicações do Colégio de Líderes e desempenham uma função específica no parlamento: tratar da agenda internacional brasileira. Esta dissertação propõe avançar além do balanço das atividades relatadas pelos respectivos Relatórios Anuais das duas Casas, incluindo análises dos aspectos constitucional, jurídico, informacional e político. Mais do que averiguar o resultado de oito anos de trabalho destes dois núcleos parlamentares, este levantamento dedicou-se à observação dessas comissões sob os pontos de vista partidário, ideológico e eleitoral. A soma de todas as evidências reunidas respalda a conclusão que aponta a proatividade, a participação e a influência dos legisladores em parte considerável da tomada de decisões sobre a política internacional do Brasil. Diferentemente do apontado em estudos anteriores, apesar das limitações jurídicas, constitucionais e institucionais, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não abdicam ou delegam ao Executivo as funções relativas a essa agenda. Ao realçar essa produtividade, a presente pesquisa revela que a CREDN e a CRE conseguem manter, com atividades próprias, autonomia em relação a fatores externos como a pressão do Executivo e as aspirações do eleitorado.

Palavras-chave: Executivo; Legislativo; política externa brasileira; comissões; Luiz Inácio Lula da Silva.

ABSTRACT

This work examines the institutional role and the activities carried out by the Foreign Relations and National Defense Committee of the Brazilian Chamber of Deputies and by the Foreign Relations and National Defense Committee of the Brazilian Senate, carried out during the 52nd and 53rd legislative sessions (from February 2003 to January 2011), in the process of formulating, implementing and overseeing the guidelines that oriented Brazilian foreign policy. During the period of 2003 and 2010, which comprised the two-term presidency of Luiz Inácio Lula da Silva, of the Workers Party (PT), several issues became controversial in the Brazilian foreign relations arena. Beginning with a review of the Political Science and International Relations bibliography about the behavior of the National Congress and the dynamics involved in Brazilian foreign relations, the scope of this work is focused on the activities of the two permanent legislative committees. Composed by a wide range of technical and partisan profiles, these legislative niches are formed based on the appointments made by the congressional leadership and carry out a specific role within Congress: to address the country's international agenda. This dissertation aims to go beyond the account of activities related in the Annual Reports issued by each of the houses by including analyses of the constitutional, legal, informational and political aspects. More than recounting the results of eight years of work by these two nuclei of National Congress, this work seeks to observe these committees from the partisan, ideological and electoral perspectives. The examination of all the evidence supports the conclusion that legislators have been considerably proactive, participant and influential in Brazilian foreign policy decision-making. Differently from what previous studies have indicated, despite legal, constitutional and institutional limitations, the Chamber of Deputies and the Federal Senate have not relinquished or delegated to the Executive Branch their roles in this regard. By highlighting this productivity, the current survey shows that these committees have been able to maintain, by their own activities, their autonomy in regard to external factors, such as pressure from the Executive and the aspirations of the constituency.

Keywords: Executive; Legislative; Brazilian foreign policy; congressional committees; Luiz Inácio Lula da Silva.

Lista de Quadros

Quadro 1 – Tipos de matérias tramitadas na CREDN (2003 a 2010)	60
Quadro 2 – Quantidade de requerimentos apresentados na CREDN (2003 a 2010) ...	63
Quadro 3 – Temas das matérias apreciadas pela CREDN (2003 a 2010)	66
Quadro 4 – Formato dos encontros promovidos pela CREDN (2003 a 2010)	68
Quadro 5 – Grau de escolaridade dos integrantes da CREDN (2003 a 2010)	73
Quadro 6 – Principais áreas de formação dos integrantes da CREDN (2003 a 2010)..	74
Quadro 7 – Experiência parlamentar dos integrantes da CREDN (2003 a 2010)	76
Quadro 8 – Experiência parlamentar dos integrantes da CRE (2003 a 2010)	87
Quadro 9 – Quantidade de requerimentos apresentados na CRE (2003 a 2010)	92
Quadro 10 – Grau de escolaridade dos integrantes da CRE (2003 a 2010)	96
Quadro 11 – Principais áreas de formação dos integrantes da CRE (2003 a 2010)	97
Quadro 12 – Formato dos encontros promovidos pela CRE (2003 a 2010)	98
Quadro 13 – Temas das matérias apreciadas pela CRE (2003 a 2010)	99
Quadro 14 – Tipos de matérias tramitadas na CRE (2003 a 2010)	100

Lista de abreviaturas e siglas

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa Nacional

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados

DEM – Democratas

EUA – Estados Unidos da América

FAB – Força Aérea Brasileira

FARCS – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

IBAS – Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

MINUSTAH – Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSC – Mensagem do Executivo

OGU – Orçamento Geral da União

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEI – Política Externa Independente

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
REQ – Requerimento
UE – União Europeia
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Hipótese.....	20
1.2 Metodologia.....	22
2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O CONGRESSO NACIONAL: ENTRAVES E OPORTUNIDADES.....	25
2.1 O Legislativo e sua suposta apatia.....	30
2.2 O Legislativo nas relações internacionais: dilemas seculares.....	34
2.2.1 <i>A missão internacional do Congresso Nacional: o contexto atual...</i>	37
3 O CONGRESSO NACIONAL E SUA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES.....	41
3.1 As sutilezas da burocracia.....	43
3.2 A cena local nos diálogos internacionais: democratizando decisões....	47
3.3 Missão, valores e conceitos.....	54
3.4 A dedicação do Legislativo à pauta internacional: a atividade do Congresso Nacional entre 2003 e 2010.....	55
3.4.1 <i>Na Câmara dos Deputados.....</i>	57
3.4.1.1 Autonomia e pró-atividade do Legislativo <i>versus</i> a agenda do Executivo.....	60
3.4.1.2 Dinamismo, multidisciplinaridade e informação.....	65
3.4.1.3 Quem é quem e o fator informacional.....	71
3.4.1.4 Governo e oposição: o duelo na Comissão.....	78
3.4.2 <i>No Senado Federal</i>	82
3.4.2.1 A relevância do Senado nas questões internacionais.....	85
3.4.2.2 CRE: uma arena de confrontos	88
3.4.2.3 Interesse e notório saber: os avanços da CRE entre 2003 e 2010.....	96
3.4.2.4 Enquanto isso, nas Frentes Parlamentares.....	101

4 EXECUTIVO X LEGISLATIVO: COMPARTILHAMENTO DE PODER SOBRE A AGENDA INTERNACIONAL.....	104
4.1 O Legislativo, seu <i>timing</i> e maturidade analítica.....	106
4.2. Poderes interdependentes e paralelos.....	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS.....	115

“Só nós, por mais combatidos que sejamos, por mais erros que cometamos, por mais fracos e mais inertes e injustiçados que apareçamos, aos olhos do povo, só nós, o Poder Legislativo, podemos dar autoridade aos atos praticados na política internacional.”

(FRANCO, 1965, p. 416)

1. Introdução

Entre os anos de 2003 e 2010, período em que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), ocupou o Palácio do Planalto, foram inúmeras as pautas e polêmicas que marcaram o campo das relações internacionais do Brasil. Paralelamente, o País – que preserva em sua História diplomática características como o pacifismo, o não intervencionismo e a mediação de conflitos – tentou deixar para trás, nesses oito anos, a posição de Estado satélite para ganhar notoriedade no sistema internacional.

O desejo de que o Brasil alcançasse maior espaço no ambiente externo foi expresso pelo então mandatário da nação, ainda em seus primeiros discursos como Chefe de Governo. Recém-empossado, o petista transferiu o tom inflamado e nacionalista dos discursos da campanha eleitoral de 2002 para seu posicionamento, a partir daquele momento, como Chefe de Estado. Com o aparente intuito de propagar algumas diretrizes da agenda externa que seria implantada em sua gestão, o petista evocou o perfil “humanista” das relações internacionais brasileiras, frisou que o Brasil apostaria na “cooperação”, no “multilateralismo” e destacou que a prioridade de seu governo seria a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” (SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, 2003).

Para consolidar o “protagonismo engajado”¹ do Brasil, o Governo Lula da Silva apostou e se preocupou em dar publicidade a um roteiro internacional que incluiu, entre outros exemplos: a mediação do diálogo na questão nuclear envolvendo o Irã; a proposta de reformulação da ordem internacional – com destaque para o Conselho de Segurança da ONU – e a articulação do Fórum de Diálogo Índia–Brasil–África do Sul (IBAS) e do consórcio BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)².

Apesar da postura assertiva do então presidente Lula da Silva e de sua equipe, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) buscou manter-se como o principal formulador da política externa do Estado, não necessariamente absorvendo proposituras

1

Termo usado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores no Governo Lula da Silva, Celso Amorim, em seu discurso de posse em 01 de janeiro de 2003.

2

A concepção dos BRICs foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, em estudo publicado em 2001, intitulado *Building Better Global Economic BRICs*. Apenas em 2011 a África do Sul passou a se integrar ao grupo.

do governo em exercício. Prova mais evidente do apartidarismo da Pasta foi sua condução, ao longo desses oito anos, por representante da diplomacia, um servidor de carreira não subordinado ao jogo do “Presidencialismo de Coalizão”, vigente no Brasil desde 1946 – à exceção de 1946-85 (ABRANCHES, 1988). Assim, algumas das diretrizes mais marcantes da diplomacia brasileira não sofreram ruptura, apenas alguns ajustes, enquanto o petista esteve à frente do Poder Executivo.

A habitual neutralidade do Brasil diante de confrontos interestatais – desde os tempos do Barão de Rio Branco – foi claramente mantida no decorrer das duas primeiras gestões do PT. Outros princípios preservados foram o desenvolvimentista, o da autodeterminação dos povos e o da autonomia do Estado brasileiro.

Uma característica que há algumas décadas carimba as relações internacionais do País no contexto internacional é seu alinhamento, em certa medida, à política externa norte-americana. Em um determinado momento, porém, o Brasil ensaiou postura diferente. A plataforma do Governo Jânio Quadros (1961) priorizaria, entre outros pontos, o estabelecimento de parcerias internacionais pulverizadas, passando a incluir a África, a América do Sul e a Ásia. A partir deste momento, teve início a chamada Política Externa Independente (PEI)³.

Herdeiro desta corrente de pensamento independente, o ex-ministro de Relações Exteriores Celso Amorim⁴ – diplomata que permaneceu no cargo durante as duas gestões de Lula da Silva e um dos recordistas no posto entre os chanceleres brasileiros – pôs em prática alguns dos mandamentos da PEI. Williams Gonçalves, em seu artigo intitulado “O Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva”, é taxativo:

Os princípios que orientam a execução da política externa do Governo Lula foram estabelecidos no início da década de 1960, quando a diplomacia brasileira inaugurou a Política Externa Independente (GONÇALVES, 2011, p. 11).

A postura proativa do Brasil na arena internacional passou a requerer, então, uma análise mais detalhada. O Itamaraty e os agentes envolvidos na condução da política

3

A PEI foi executada em 1961, durante o Governo de Jânio Quadros, e vigorou até 1964. Ao longo dos governos militares, as principais diretrizes da PEI foram substituídas.

4 Celso Amorim assinou ficha de filiação ao Partido dos Trabalhadores apenas no dia 30 de setembro de 2009.

externa a partir de 2003 passaram a ser tema de análises mais cuidadosas. Ao extrapolar a Praça dos Três Poderes, o assunto inspirou a Academia, pautou a Imprensa, ganhou espaço nos confrontos eleitorais e embalou discussões populares.

Para avaliar o papel institucional do parlamento brasileiro no período 2003-2010, esta dissertação se organiza em três capítulos. O primeiro traz uma breve abordagem da política externa brasileira recente, com ênfase no período que engloba os dois mandatos do ex-presidente Lula da Silva. Nesta parte inicial são elencados alguns episódios internacionais controversos envolvendo o Brasil. Em seguida, o trabalho esmiúça o papel do Legislativo brasileiro no contexto internacional. Além da revisão da literatura feita com base em um referencial teórico interdisciplinar, envolvendo áreas como as Ciências Social e Política e o Direito Internacional Público, a reflexão considera aspectos históricos, político-partidários, eleitorais, informacionais e aborda as normas estabelecidas pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O segundo capítulo se volta ao detalhamento da dinâmica e dos resultados do trabalho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) em duas legislaturas: 52^a (2003-2010) e 53^a (2007-2010). Além dos aspectos regimentais, são analisados nessa etapa da dissertação os dados oficiais dos relatórios anuais fornecidos por ambas as Casas. Essa apuração visa tratar as pautas da CREDN e da CRE, o perfil de seus integrantes, a iniciativa das agendas, o comportamento de parlamentares governistas e opositores ao Palácio do Planalto, entre outros pontos pertinentes para fundamentar a presente análise.

A título de ilustração, levantaram-se as pautas apreciadas nessas comissões, o número de sessões, os convidados e convocados às reuniões, as atividades externas, as audiências públicas e os seminários promovidos, bem como as proposições apresentadas e/ou relatadas. Vale destacar que, pela ausência de registros oficiais, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, esta pesquisa não conseguiu averiguar a votação dos parlamentares na CREDN e na CRE, bem como suas manifestações em Plenário sobre os temas pertinentes às questões internacionais.

O terceiro capítulo versa sobre a participação do parlamento no trato dos temas externos. O registro dos trabalhos dessas duas Comissões Permanentes do Congresso Nacional é sobreposto à agenda do Executivo, com o intuito de checar se houve – e em que nível – sincronias ou disparidades entre as posturas da CREDN e da CRE e os propósitos do Ministério das Relações Exteriores e o Palácio do Planalto.

As respostas encontradas a partir dos elementos observados no Legislativo e no Executivo subsidiam a análise apresentada no quarto capítulo desta pesquisa. Essa reflexão se atém à interação desses dois Poderes em todas as etapas que envolvem a vida internacional do País.

Por fim, faz-se necessário distinguir as seguintes definições: relações internacionais e política externa. A primeira expressão remete ao sistema político, econômico, social e cultural resultante de atores internacionais, sejam eles Estados, entidades civis, organismos multilaterais, empresas, entre outros. Já o termo política externa é empregado neste trabalho como o plano estratégico e tático do País para alcançar suas metas no contexto global (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005).

1.1 Hipótese

A condução da agenda internacional pelo Chefe de Estado alimenta a suposição de que o Poder Executivo – no caso brasileiro representado principalmente pelo Palácio do Planalto e pelo MRE – detém o monopólio dessas decisões, restando às demais instituições um papel secundário, ou mesmo inexistente para alguns pesquisadores, a exemplo de Leany Lemos (2010) e Lima (2000).

Em consonância com Celso Lafer (1982), segundo o qual a “política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública”, o presente estudo a enxerga como qualquer outra ação do Estado. E, por essa razão, suscetível à interferência do jogo político doméstico, entre outras influências.

Amparado pelos três modelos de tomada de decisão da política externa apresentados por Graham Allison (1969) – escolha racional, modelo organizacional e política governamental –, Octavio Amorim Neto (2011) destaca que o último resulta de um jogo político doméstico. Nessa disputa interna aos governos⁵ não prevalecem apenas razões e argumentos, mas “a força e a habilidade dos proponentes e oponentes de cada alternativa de ação”.

5

Em sua obra, Allison tende a enquadrar o modelo de política governamental como restrito ao Executivo e sua ampla hierarquia. Empregando esse pensamento à dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro, em que são simbióticas as relações entre o Palácio do Planalto, a Esplanada dos Ministérios e o Congresso Nacional, consideramos, neste caso, e somente nele, governo como todos os atores posicionados na máquina estatal.

Ao afunilar sua análise sobre o impacto de cada atributo doméstico na agenda internacional de um país, Octavio Amorim Neto admite, entre outros fatores de interferência, os regimes políticos e os sistemas de governo adotados como peças-chave na estruturação da política externa. Neste sentido, o autor dá destaque especial ao parlamento e chama a atenção para a possibilidade de – na hipótese do Executivo e do Legislativo, inseridos em um sistema de separação de Poderes, terem diferentes preferências em relação a determinado tema exterior – os legisladores se imporem ao Chefe de Governo. Nesse sentido, ele afirma que em “democracias presidencialistas, o Legislativo também tem voz na formulação da política externa, podendo influenciar as decisões do Chefe de Estado” (2001, p. 38).

No mesmo sentido, a teoria de *checks and balances* e seus múltiplos desdobramentos (COX e MORGENSTERN, 2001; SAMUELS, 2003; SHUGART, 2005) parte do princípio das possibilidades de controle do Executivo em diversos níveis e por diferentes atores, incluindo também o Legislativo. No entanto, em muitos estudos sobre as relações estabelecidas entre esses dois Poderes, prevalece, sobre a capacidade de monitoramento do Legislativo, a preocupação com a ineficácia dos parlamentos em propor e aprovar leis.

Não apenas por suas atribuições constitucionais e jurídicas, o Congresso Nacional é tratado nesta pesquisa como um ator doméstico capaz de interferir no processo de tomada de decisões envolvendo a política externa do País. E mais: o reconhecemos como uma ampla arena de disputas partidárias e ideológicas, provida de autonomia, e que não está refém do Executivo. Portanto, este estudo acolheu instrumentos teóricos na seara das Relações Internacionais, do Direito Internacional Público e da Ciência Política, no sentido de comprovar tal proatividade.

Reflexo da pluralidade brasileira, os 513 deputados federais e os 81 senadores vocalizam os anseios de uma nação com uma longa lista de demandas sociais, econômicas e culturais. No modelo de democracia representativa incorporado pelo Brasil, os parlamentares eleitos para cumprirem mandatos de quatro e oito anos, respectivamente, possuem a prerrogativa de influenciar na formulação dessas políticas públicas voltadas aos assuntos nacionais. Seguindo esta premissa, a política externa não poderia receber dedicação diferente.

Esta pesquisa admite essas constatações e, considerando o embate a respeito dos determinantes da política externa brasileira, levantamos a seguinte questão: em havendo real influência do Congresso Nacional nos rumos internacionais do Brasil, seria coerente

atribuir a origem dessa capacidade às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal? Aventamos, portanto, que a política externa formulada e executada nos oito anos do Governo Lula da Silva foram resultado também da vontade dessas duas esferas legislativas.

Supostamente atento às movimentações do Brasil no exterior, o Congresso Nacional não permaneceu alheio. Da simples manifestação em Plenário à votação de matérias determinantes para a atuação do País além de suas fronteiras, o parlamento, aparentemente, não assumiu postura passiva diante dos temas internacionais durante os dois mandatos do ex-presidente petista.

No que tange aos temas internacionais, o cerne da atuação do Congresso Nacional se concentra na CREDN e na CRE. Por isso, tornou-se objetivo principal desta pesquisa a análise cuidadosa do desempenho dessas duas comissões e a averiguação do grau de influência das duas Casas na formulação, execução e acompanhamento da política externa brasileira durante os oito anos do Governo Lula da Silva.

1.2 Metodologia

Para averiguar o nível de interferência das duas comissões de mérito dedicadas à agenda externa no Congresso Nacional, entre os anos de 2003 e 2010, foi utilizado um conjunto de parâmetros. Todas as informações analisadas foram retiradas das fontes oficiais de divulgação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. São eles: (i) relatórios anuais; (ii) notas taquigráficas da CREDN e da CRE; (iii) sites oficiais dos legisladores e (iv) reportagens e entrevistas publicadas pela Imprensa brasileira⁶.

Com base nos dados quantitativos – ainda timidamente usados para analisar a política externa brasileira – e qualitativos extraídos, foi possível nortear os principais questionamentos desta pesquisa. A partir dos indicadores numéricos e os apontamentos políticos, foi traçado o perfil profissional/educacional dos deputados e senadores integrantes dessas comissões e seus históricos de participação nesses grupos; conferida a

6

Esta pesquisa baseou-se em dados contidos nos relatórios anuais, sites oficiais e notas taquigráficas divulgadas por ambas as Comissões Temáticas do Congresso. Vale registrar que, pela falta de centralidade na consolidação dessas informações, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, muitas delas não encontram registro nos dois documentos.

distribuição do comando da CREDN e da CRE entre governistas e opositores ao Palácio do Planalto; verificado o mérito das matérias apreciadas, o volume e o objetivo dos requerimentos apresentados; levantada a quantidade e a finalidade das audiências públicas e seminários realizados; apontado o número de atos internacionais apreciados que sofreram emendamento em cada uma das comissões; conferida a presença dos parlamentares nesses núcleos de trabalho e, por fim, investigado o número de projetos de lei referentes ao tema internacional originados nos gabinetes dos parlamentares.

Além da análise detalhada dos dados divulgados pelas comissões da Câmara e do Senado, foi investigado também o ponto de intersecção entre o comportamento desses legisladores e outros aspectos relevantes, como suas inspirações ideológicas e orientações partidárias.

Por carregar singularidades – temas tratados, composição, dinâmica de relação com o Poder Executivo, dentre outros pontos – esta pesquisa opta por não estabelecer comparativos entre a CREDN e a CRE com outras comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma vez que ficariam evidentes as distorções. Pelo mesmo motivo, não são usados parâmetros legislativos internacionais. As observações feitas em relação ao Congresso norte-americano, no capítulo 2, são estritamente empíricas e pontuais, uma vez que sua trajetória extrapola o objetivo da presente análise.

Com base nas informações recolhidas junto à CREDN e à CRE – por meio de notas taquigráficas e de relatórios anuais – e dos dados oficiais do Ministério das Relações Exteriores, avalia-se a participação do Legislativo nos eventos internacionais brasileiros durante o Governo Lula da Silva. Portanto, a presente pesquisa busca comprovar o comportamento ativo do Legislativo nas pautas externas do Brasil.

“Influência e participação não são idênticas, nem possuem necessariamente um alto grau de correlação. Os atores que detêm mais poderes, sendo aqueles que exercem mais influência sobre o resultado do processo, talvez sejam aqueles que precisem praticar menos ações.”

(MARTIM, 2000, p. 7)

2. A Política Externa Brasileira e o Congresso Nacional: entraves e oportunidades

Prioridade é um verbete que, no Brasil, ganha largo significado. Com uma democracia jovem, uma Constituição que ainda se estabelece e uma vasta lista de desigualdades a sanar, o Estado e a nação brasileira vêm buscando, nas últimas décadas, limar seus maiores percalços domésticos. O anseio para abandonar definitivamente os rótulos de eterno “país do futuro” ou ainda o estático “emergente”, estimula o Brasil a desenvolver um olhar mais interno. Consequência disso, o primado pelas pautas domésticas em diversos campos – econômico, financeiro, social, político-eleitoral, institucional etc. – ganhou justificado espaço, mas, aparentemente, relegou a um segundo plano as questões de ordem internacional.

É fácil – e também superficial – afirmar que em um país com tantas prioridades internas, os temas além-fronteira despertem pouco interesse da opinião pública, dos eleitores e dos tomadores de decisão. No entanto, os dois primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores à frente da Presidência da República ajudaram a minimizar essa percepção.

Ao longo dos oito anos em que esteve à frente do Executivo, a legenda e seu representante máximo, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, deram contorno diferente à política externa brasileira. Entre 2003 e 2010 diversas foram as atuações e as situações controversas envolvendo o Estado brasileiro em suas relações internacionais. No entendimento de alguns autores (ALMEIDA, 2010; RICUPERO, 2010), essa desenvoltura diplomática do presidente petista visava, entre outros propósitos, angariar capital político para seu partido. A defesa do “Terceiro Mundo” e a priorização das relações Sul-Sul seriam uma maneira de compensar os anseios de parte da população, mais à esquerda, frustrada com medidas internas mais conservadoras, principalmente na economia.

À parte o juízo de valor, para o bem ou para o mal, durante os dois mandatos do petista intensificou-se o debate no Brasil a respeito de questões ligadas aos temas externos do País. Outra corrente de estudiosos julga como positivo esse movimento de inserção das pautas internacionais em fóruns de discussão internos e aponta o seu efeito mais imediato: arrefeceu o insulamento em que vive a diplomacia brasileira⁷.

7

KOCHER, Bernardo. Os BRICS no Governo Lula. In: ALVES, Vágner Camilo et. al. **A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

A título de exemplificação, podem-se citar diversos episódios que pontuaram, neste recorte de tempo, a vida internacional do Brasil: a recusa ao pedido de extradição do ex-ativista político Cesare Battisti feito pelo governo italiano; o moroso processo de aquisição de caças para a Força Aérea Brasileira (FAB); a nacionalização dos hidrocarbonetos implantada pelo presidente boliviano Evo Morales; as recorrentes críticas do Palácio do Planalto aos opositores do regime cubano; a participação brasileira na força de paz no Haiti; a inserção econômica brasileira em países africanos sob o manto da solidariedade; a intenção de conduzir diálogo entre a administração colombiana e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC); os recorrentes vetos do governo espanhol à entrada de brasileiros em seu país; e o apoio da gestão petista ao ingresso da Venezuela no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Esses acontecimentos extrapolaram os limites do Poder Executivo Federal – aqui representado também pelo Ministério das Relações Exteriores – e ganharam a atenção da Imprensa, da Academia, de setores da sociedade civil organizada, de partidos políticos e até de boa parte do eleitorado brasileiro, este último pouco habituado a refletir sobre a política externa do País.

Em paralelo às prioridades estabelecidas em seu programa de governo para as questões nacionais, o então presidente Lula da Silva investiu esforços para executar uma atuação internacional compatível aos discursos de sua campanha eleitoral. Focada em dar maior robustez ao País no plano internacional, a estratégia brasileira foi bastante clara. Um dos observadores da tática utilizada por essa gestão, o professor Samuel Alves Soares afirma que o Governo Lula da Silva buscou a “inserção do Brasil no cenário mundial”, “acentuando um formato autônomo” em suas relações externas e “diversificando parceiros”. Por isso, ele relembra algumas das iniciativas brasileiras em busca de maior protagonismo:

O incremento das relações comerciais com China e Índia, a busca de liderança no G-20, a criação do IBAS, a aproximação com a América do Sul e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), e a postulação por uma cadeira no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), neste caso em continuidade com propósitos estabelecidos previamente, são exemplos da busca de inserção. No campo externo, ações diplomáticas contundentes, como no caso do golpe de Estado em Honduras e das tentativas de intermediação na questão do programa nuclear do Irã, e mais

especificamente no âmbito da Defesa, a liderança na concepção do Conselho Sul-Americano de Defesa e o acordo militar com os EUA (...) são políticas que caminham nesse sentido (SOARES, 2011, p.75-76).

Faz-se necessário registrar que, no âmbito partidário brasileiro, o zelo por temas internacionais não é muito evidente. A princípio, apenas siglas de maior porte – como o governista Partido dos Trabalhadores e o oposicionista Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – mantêm núcleos de estudo dedicados a essas questões e apresentam direcionamentos internos mais claros voltados à condução da política externa. Afinada, então, ao que ditava a cartilha de seu partido, o PT⁸, a administração Lula da Silva executou as principais ações planejadas.

Mantendo a coerência com o foco da pesquisa, esta análise partidária restringe-se ao PT, desconsiderando propostas para a atuação exterior do Brasil elaboradas por outras legendas. Além disso, o presente estudo não se atém à reflexão do trabalho petista para a área. Fazendo apenas uma rápida observação, é notória a presença das orientações do Partido dos Trabalhadores, referentes às relações internacionais brasileiras, ao longo das campanhas presidenciais que a agremiação disputou.

No embate de 2002, por exemplo, a legenda estabeleceu em seu então programa de governo a priorização das relações com a América do Sul e a integração regional como propulsores do desenvolvimento nacional, além da defesa de uma posição mais autônoma, multilateral e proativa do Brasil na política internacional⁹. A implantação desses e outros direcionamentos, ao longo dos oito primeiros anos que marcaram a presença petista no Governo Federal, consolidou o espaço de influência da sigla no processo de formulação da política externa.

Ainda em seus primeiros pronunciamentos, o então recém-eleito presidente Lula da Silva deu a tônica de como pretendia conduzir o Brasil no exterior. Em viagem aos

8

Alexandre Fortes, no artigo “A política externa do Governo Lula: algumas considerações”, analisa o trabalho do núcleo de relações internacionais do Partido dos Trabalhadores e sua influência na elaboração das diretrizes externas apresentadas pela legenda em seus programas de governo durante as campanhas presidenciais de 1989 a 2002. FORTES, Alexandre. A política externa do Governo Lula: algumas considerações. In **A política externa na era Lula: um balanço**. Apicuri. Rio de Janeiro, 2011.

9

FORTES, Alexandre. A política externa do Governo Lula: algumas considerações. In **A política externa na era Lula: um balanço**. Apicuri. Rio de Janeiro, 2011.

Estados Unidos¹⁰, em dezembro de 2002, o petista levou uma “mensagem de amizade” aos norte-americanos, mas frisou que seu governo pretendia “olhar com atenção especial” para os “vizinhos da América do Sul” e, de quebra, reforçou o discurso de que o País, e outros pretensos líderes regionais, são detentores de credenciais para assumir uma cadeira no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. “O Conselho de Segurança da ONU, em especial, deve ser reformado para manter e aumentar a sua legitimidade. Não faz sentido que entre os seus membros permanentes não estejam representantes da América do Sul e da África”¹¹, defendeu Lula da Silva.

No seu discurso de posse, o petista também apresentou outros indícios de quais seriam as questões internacionais mais caras à sua gestão. Entre outros pontos de sua fala, destaca-se a seguinte mensagem:

O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. Procuraremos ter com os EUA uma parceria madura, com base no interesse recíproco e respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a UE e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul (...). Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades (...). A democratização das Relações Internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado (SILVA, 2003, p.22).

Na esfera do Executivo, merece registro outra sinalização da interferência petista na órbita das relações exteriores durante o Governo Lula da Silva. À sombra do Itamaraty, foi conduzido ao cargo de assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais o então secretário de Relações Internacionais do PT, Marco Aurélio Garcia.

10 Esta foi a segunda viagem de Luiz Inácio Lula da Silva ao exterior após sua primeira eleição e antes de sua posse. A Argentina foi o primeiro país a receber o então recém-eleito presidente brasileiro. A viagem ocorreu no dia 02 de dezembro de 2002.

11 Trechos do discurso do recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 10 de dezembro de 2002, no National Press Club, em Washington, D. C.

Militante histórico do partido e um dos coordenadores das sucessivas campanhas presidenciais petistas, Garcia recebeu a missão de assessorar diretamente o Palácio do Planalto nos assuntos exteriores, contrapondo a estrutura burocrática e apolítica do MRE.

Para complementar, outro importante ingrediente no comportamento do Governo Lula da Silva à frente de seus compromissos internacionais foi o exercício da diplomacia presidencial¹² atrelado ao roteiro de compromissos do País. De maneira mais evidente que seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o então presidente petista emprestou seu carisma e empenho pessoal à agenda formal do Brasil para com outros Estados.

De maneira a ilustrar as movimentações internacionais do ex-presidente Lula da Silva, esta dissertação registra – com base nos dados divulgados pelo Ministério das Relações Exteriores – o número de compromissos relacionados à política externa, cumpridos por ele, no Brasil e no exterior. De acordo com esses registros¹³, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, o petista visitou 263 Chefes de Estado ou Chefes de Governo. Nestas ocasiões, ele esteve presente em 83 países e dois territórios¹⁴. Vale salientar que, deste total, uma significativa parte dos encontros aconteceu com os representantes máximos da América do Sul (60)¹⁵. No mesmo período, o presidente Lula da Silva somou 281 audiências com líderes mundiais em visita ao Brasil.

O diplomata e professor Paulo Roberto de Almeida, um dos especialistas que mais publicou análises a respeito da política externa brasileira nesse período, lança os holofotes sobre a diplomacia presidencial exercida pelo petista como a causa e, ao mesmo tempo, o efeito da inibição dos trabalhos do Itamaraty e outras instituições entre os anos de 2003

12

São inúmeras as abordagens sobre o tema. Este estudo optou pela definição do embaixador Sergio F. Danese sobre diplomacia presidencial. Segundo ele, este fenômeno manifesta-se pela “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo Chefe de Estado e/ou pelo Chefe de Governo”.

13

O relatório intitulado “Visitas internacionais do presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo – 2003 a 2010”, divulgado pelo Ministério das Relações Exteriores <www.itamaraty.gov.br>, foi o referencial adotado por este estudo.

14

Os territórios são a Antártida e a Guiana Francesa.

15

Este levantamento do Itamaraty contabilizou apenas visitas, e não necessariamente viagens do petista. No caso de uma viagem com múltiplos destinos de trabalho, cada um deles foi registrado individualmente. Escalas técnicas não foram consideradas.

e 2010. De acordo com Almeida, a preocupação em promover a figura pessoal do petista e o empenho em construir um palanque internacional para o governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores tornou o Brasil mais propositivo que ativo, de fato, no cenário internacional. Almeida reforça suas críticas ao destacar que a assimetria entre o discurso e a prática do presidente Lula da Silva na política externa mostrou-se sem resultados concretos para o Brasil, apesar de o País ter assumido maior relevância nas relações com seus pares¹⁶.

2.1 O Legislativo e sua suposta apatia

Grosso modo, o Executivo apresenta-se como o protagonista na condução das relações internacionais brasileiras, graças a uma longa lista de motivos. O primeiro deles estaria no regime de governo adotado pelo Brasil: o presidencialismo. Nele, o mandatário do Executivo acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, como aponta Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva na obra *Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados*. De acordo com o jurista brasileiro, a função de Chefe de Governo – legitimada por uma parcela de eleitores – “pode ser acumulada com a de Chefe de Estado”. Já no parlamentarismo, encontrado em sistemas monárquicos e republicanos, explica Nascimento e Silva, não há essa sobreposição de funções, uma vez que o controle do Estado é feito por mais de uma figura. Ele afirma que o “órgão das relações internacionais costuma ser o primeiro-ministro que, na qualidade de Chefe de Governo, é responsável pela manutenção das relações com os demais Estados e pelo planejamento e execução da política exterior”¹⁷. No entanto, há países parlamentaristas que mantêm as relações internacionais sob custódia do rei ou do presidente.

Outra explicação para o suposto monopólio do Executivo sobre as questões internacionais do Brasil são as prerrogativas constitucionais concedidas ao presidente da República. Entre diversas atribuições, a atual Constituição do Brasil, promulgada em

16

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. In: **Política Externa**, v. 19, n.2, p. 27-40, set./out./nov. 2010. Disponível em: <<http://www.politicaexterna.com.br>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

17

NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. **Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1971. p. 5.

1988, em seu Artigo 84, confere a este ator competências exclusivas como “manter relações com Estados estrangeiros” e “exercer o comando supremo das Forças Armadas”. Portanto, a própria Carta Magna brasileira sugere uma certa centralização da política externa do Brasil nas mãos do Poder Executivo.

Uma terceira limitação imposta aos congressistas brasileiros são os artifícios institucionais e políticos à disposição do Palácio do Planalto. Um exemplo disso seria a dinâmica em torno da liberação de emendas orçamentárias parlamentares pela Esplanada dos Ministérios, ainda um poderoso instrumento de barganha. As pressões e o disciplinamento partidário imposto aos legisladores também restringem participações mais autônomas. E, por fim, outra evidente forma de inibição dos trabalhos do parlamento é o amplo número de medidas provisórias enviadas pela Casa Civil da Presidência da República ao Congresso Nacional.

Tema de análise recorrente na Ciência Política, a ideia de engessamento do Legislativo, em detrimento à imposição dos interesses do Palácio do Planalto, arregimentou teóricos em uma linha de pesquisa que praticamente apaga o papel do Congresso Nacional no País. Entre os autores mais representativos dessa corrente estão Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. A dupla é categórica ao afirmar na obra *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998, p.85).

Outro fator crítico diagnosticado por alguns estudos sobre o Legislativo do Brasil revela a suposta falta de especialização dos parlamentares brasileiros, fator que se agravaria com a variedade de temas apresentados a esses legisladores durante o cumprimento de seus mandatos. Desta forma, os assuntos de ordem internacional se diluem entre tantos outros. Segundo alguns autores (O'DONNELL, 1991; AMES, 2003) o País sofre com um déficit no controle feito pelo Congresso Nacional pela baixa afinidade dos congressistas com os propósitos externos do País, o que justificaria o pouco interesse e envolvimento desses com matérias e discussões correlatas.

O baixo “índice informacional”¹⁸ de deputados e senadores, em detrimento à notória estrutura e profissionalismo do MRE – e seu reconhecido quadro diplomático –, aparentemente, reforçaria o protagonismo do Executivo. Autodenominado “órgão político” da administração direta, o Itamaraty destaca que sua missão institucional é “auxiliar o presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileira no exterior”¹⁹.

Muitos observadores da política do Brasil destacam a histórica autonomia e a alta concentração de poder de formulação das diretrizes da agenda internacional intramuros, restrita ao Itamaraty. Desde 1946, quando foi criado, o Instituto Rio Branco fornece à Pasta um quadro técnico altamente qualificado, que transformou o Palácio dos Arcos na sede da “burocracia especializada”²⁰, não intoxicada por pensamentos político-partidários, e responsável não por construir políticas de Governo e sim do Estado.

Estariam concentrados na Esplanada dos Ministérios, nas dependências do insular Itamaraty, o profissionalismo e a sobriedade capazes de guiar o Palácio do Planalto em suas relações exteriores. Pouco vulnerável às mudanças políticas que periodicamente atingem o Governo Federal, o Executivo teria vantagem sobre o Legislativo, como apontam Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, porque mantém em sua estrutura um núcleo mais perene e altamente qualificado dedicado às questões referentes ao tema.

A profissionalização do corpo diplomático, garantido pela existência de uma carreira inserida no conjunto do funcionamento do Estado, dá certa continuidade à política exterior do País, independentemente de mudanças

18

Este índice é constantemente utilizado por Fabiano Santos em suas obras. Em linhas gerais, é uma referência ao nível de interesse e/ou conhecimento de atores políticos em relação a uma matéria em discussão. Cf. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Apuris, 2011.

19

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conheça o ministério**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/print-nota>>. Acesso em 13 de agosto de 2013.

20

Termo usado pela politóloga Miriam Gomes Saraiva no artigo “América do Sul na Política Externa do Governo Lula: Ideias e Mudanças”. In: ALVES, Vágner Camilo et. al. **A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

conjunturais que ocorrem na cúpula do sistema político. Depois da fundação do Instituto Rio Branco, em 1946, pertencente ao Ministério das Relações Exteriores e destinado a formar diplomatas que ingressam na carreira, pode-se falar na existência de um corpo diplomático realmente profissionalizado, estável, fator que, aliado à tradição e à continuidade, acaba por dar-lhe visão própria sobre como conduzir negócios internacionais, procurando até exercer influência sobre a cúpula do sistema político (CERVO e BUENO, 1986, p. 80-81).

A ausência do apelo eleitoral nas questões atreladas à política externa brasileira aparece como uma outra hipótese para justificar o desestímulo dos legisladores frente às demandas internacionais. Deputados federais e senadores, quando eleitos para cumprir mandatos de quatro e oito anos, respectivamente, passam a assumir uma complexa e longa lista de agendas e compromissos: dos “paroquiais” – aqueles restritos a seus Estados de origem e domicílios eleitorais –, aos federados. E, ao contrário das pautas supostamente mais sensíveis aos olhos do eleitorado em geral, como aquelas voltadas à Saúde, Educação e Segurança Pública, assuntos afeitos às relações internacionais supostamente não seduzem boa parte dos parlamentares brasileiros. Historicamente a vida internacional do País é incapaz de empolgar a opinião pública brasileira (DALLARI, 1994).

Leany Lemos, pesquisadora da Universidade de Brasília, analisa o aparente descaso do Legislativo com a política externa brasileira (LEMOS, 2010). A autora nega o pressuposto que coloca o Congresso Nacional como um “mero ratificador” da pauta internacional elaborada pelo Executivo e afirma que os parlamentares brasileiros não abdicam da prerrogativa de formular essas políticas públicas. Lemos defende que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal optam pela “delegação” dessa agenda ao Palácio do Planalto, sob um pano de fundo estratégico: o Executivo arcaria sozinho com o ônus de barganhas políticas internacionais. Os congressistas ficariam, assim, livres para tratar de questões “domésticas” e, conseqüentemente, de maior apelo eleitoral.

That may be a reason why congresses delegate powers to the executive: in a sense, because consensus are hard to build and members would rather let the bargaining costs bear on the president and his support coalition than take it in hands, competing with all demands that flourish from both local and national level constituencies (LEMOS, 2010, p. 14).

Este conjunto de apontamentos pode ser visto, a princípio, como uma sentença irreversível da inoperância do Legislativo no Brasil em relação às questões internacionais. A presente pesquisa não ignora estes e outros obstáculos impostos ao funcionamento do Congresso Nacional. Mas opta por averiguar o comportamento e o resultado do trabalho dos congressistas, apesar dos fatores limitadores, uma vez que o marco zero da presente análise considera relevante a missão deste Poder.

2.2 O Legislativo nas relações internacionais: dilemas seculares

Com o passar dos séculos, a evolução das relações no Globo foi pontuada por marcos relevantes, se admitirmos como parâmetro o período iniciado ainda no século 16, quando a interação internacional era eminentemente fundamentada na postura soberana dos Estados. Diversos são os estudos, principalmente no campo das Relações Internacionais, que corroboram a visão “realista” de condução da política externa. De acordo com essa linha teórica, é do Estado – visto com um ator único e coeso – a prerrogativa de manter exércitos, conduzir a diplomacia, negociar tratados, decretar guerras, até mesmo moldar a economia. Essa linha de pensamento, no entanto, apresenta limitações, em especial por não considerar valores e instituições domésticas na condução das políticas internacionais (HUNTINGTON, 1997).

Nas últimas décadas, além de abrandar a visão eurocêntrica, a sociedade internacional passou a dar lugar de destaque, além do Estado, às organizações internacionais, às multinacionais, aos grupos não-estatais de vários matizes e também aos indivíduos. Caracterizada nos dias de hoje pela flexibilidade de fronteiras físicas, econômicas, sociais, culturais, políticas e informacionais, a realidade mundial do século 21 reconhece outros atores. Portanto, este dilema não é uma característica política, constitucional e jurisdicional contemporânea e restrita apenas ao Brasil.

Ainda no século 18, muitos países debatiam acerca do papel do Legislativo no processo de construção dos atos internacionais dos Estados, como explica o jurista brasileiro Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros:

A conclusão dos atos internacionais dos Estados era prerrogativa exclusiva dos monarcas. A vontade destes tinha pouquíssimos limites ou restrições, pois o soberano personalizava o país, era a própria encarnação da vontade nacional

(...). O fundamento atribuído a tais poderes discricionários consubstanciava-se no conceito teocrático do direito divino (MEDEIROS, 1983, p. 24).

Os pensamentos republicano e democrático que então surgiam, suplantando muitas monarquias, inspiravam novos marcos legais, como o norte-americano. Pioneira nesta questão, a Constituição dos Estados Unidos, adotada em 1787, foi a primeira a incorporar o Poder Legislativo no processo de celebração de atos internacionais.

Apesar do vanguardismo da Carta norte-americana, Medeiros afirma que, somente com a Revolução Francesa (1789-1799) e a estruturação de sua Assembleia Nacional Constituinte, as reflexões acerca do controle do Poder Legislativo sobre os atos internacionais evoluíram. E ilustra o pensamento vigente à época:

Na ótica dos constituintes franceses, um tratado, juridicamente, obriga o Estado e, por consequência, obriga os cidadãos; e, politicamente, os tratados internacionais e toda a política externa, criando deveres para os cidadãos, são assunto não apenas dos governantes, mas também dos governados (MEDEIROS, 1983, p. 28-29).

No campo das Relações Internacionais, duas correntes teóricas dedicadas a refletir sobre a função do Legislativo no plano exterior se opõem diametralmente. Para os realistas e neorrealistas, o Estado é um ator único, alheio às interferências da política e/ou de atores internos. Já uma outra escola – liberal ou pluralista – admite a necessidade da incorporação dos fatores domésticos nas diversas etapas de construção da política pública internacional.

Alguns autores, como Keohane e Nye (1977), Putnam (2008) e Milner (1997) defendem que no novo contexto internacional os Estados estão suscetíveis não só às interferências recíprocas, como também estão mais atrelados a condicionantes internos. Neste novo sistema, acreditam, os interesses nacionais passaram a se diversificar e foram criados novos interlocutores e canais de relação e influência, questionando a exclusividade do comando estatal (DINIZ, 2012).

Outro autor que admite a interferência dos fatores domésticos nas questões internacionais de um país é o tcheco Karl Deutsch. Para o jurista e cientista político, as decisões em relação à conduta exterior de um Estado são o resultado da influência plural de “atores internos em disputa – grandes órgãos governamentais, partidos políticos, grupos parlamentares” (DEUTSCH, 1978, p. 106).

Na mesma linha, a cientista política Helen Milner (1997) elege o arranjo institucional que cada país adota como peça-chave nas relações exteriores. Para a autora, há implícito um embate entre o Executivo e o Legislativo pela condução da política externa em cada Estado e, conseqüentemente, o resultado dessa medição de forças reflete-se no processo de negociação internacional.

Three factors are decisive in defining a state's placement on this continuum: the policy preferences of domestic actors, the institutions for power sharing among them and the distribution of information among them. The distribution of power and information among domestic groups and the divergence among their preferences define the extent of polyarchy (MILNER, 1997, p.11).

Tomando como referência ainda o trabalho de Helen Milner, nessa dinâmica doméstica, comum a muitos países, o Legislativo assume papel central não só por vocalizar os interesses da sociedade e legitimar o trabalho de partidos e correntes políticas, mas também por garantir determinações constitucionais no processo de tomada de decisão do Estado.

Ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer acrescenta ainda que o Estado não é uma “totalidade autossuficiente”, uma vez que:

Classes, empresas, valores, partidos, associações profissionais, grupos de pressão, são todos protagonistas no campo das relações internacionais, que agem por formas e caminhos próprios, agregando, por isso mesmo, uma significativa dimensão transnacional às relações internacionais (LAFER, 1982, p. 83).

A necessidade de legitimação popular em questões internacionais, por meio do parlamento, transformou-se, então, no mote do discurso de pensadores, políticos e juristas de muitos países. No Brasil não foi diferente. Ao longo de sua História, diversas foram as tentativas de promover os parlamentares a um plano, destacado do Executivo, no processo de tomada de decisões referentes às relações exteriores.

2.2.1 A missão internacional do Congresso Nacional: o contexto atual

Na contramão do pensamento dos mais pessimistas, frentes teóricas emergiram, em diversas áreas, na defesa do Legislativo como elemento precípua nos fóruns de tomada de decisões referentes à política externa dos países. Seguindo este diagnóstico, o Poder não é um agente passivo, representa uma peça fundamental no quadro institucional do Estado e, por consequência, no sistema internacional.

Sob o prisma da corrente realista das Relações Internacionais, os Legislativos não têm autonomia jurídica para atuar no plano externo, uma vez que não são considerados sujeitos do Direito Internacional. No entanto, como ressalta o professor Carlos Roberto Husek (2009), as novas perspectivas mundiais sugerem que essa vertente do Direito flexibilize seu perfil estadocêntrico e abra espaço a novos atores que vêm ganhando, segundo ele, mais voz dentro desse sistema.

Tais atores, além de indivíduos e até por causa deles e de suas ideias e atuação política e econômica, formam as empresas, sindicatos, partidos políticos, ONGs, cujas atividades influenciam, por vezes, de modo decisivo, na área internacional (HUSEK, 2009, p. 270).

O caso do parlamento brasileiro pode ser enquadrado sob esta outra perspectiva. Contrariando definições mais depreciativas em relação ao Legislativo, o Congresso Nacional ainda reverbera muitos dos anseios sociais a ele apresentados. Por esta razão, não abre mão de participar dos processos que envolvem a agenda externa do País e está além de ser um mero *carimbador* da estratégia internacional imposta pelo Executivo (CARDOZO, 2009).

Simone Diniz, ao analisar a ação do Senado Federal na deliberação dos atos internacionais negociados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), defende ser impertinente afirmar que não há interesse dos parlamentares brasileiros pelas questões internacionais. A cientista política frisa que, apesar das limitações, o parlamento dispõe de instrumentos variados para influenciar no processo de construção dessas políticas públicas. Entre tantos outros meios de atuação, está o posicionamento em votações, a produção de pareceres, os discursos em Plenário e as moções de repúdio, apenas para citar alguns.

A participação dos parlamentares na deliberação dos atos internacionais, mesmo que seja uma atuação mais assertiva, não se limita à apresentação de reservas aos projetos de decretos legislativos. Há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório, o que mostra não somente as ocorrências de outras formas de participação, como também exemplifica situações de acirradas divergências quanto ao conteúdo substantivo de certos atos internacionais. Parlamentares desinteressados não desperdiçariam tempo e energia debatendo questões que não lhe interessam (DINIZ, 2012, p. 176).

Na história constitucional do Brasil uma evidente evolução também pode ser notada. Desde as mais remotas Cartas, o Poder Legislativo buscou driblar a suposta condição de coadjuvante nos processos relacionados à política externa. A atuação do parlamento nas questões atinentes a esse tema, ainda no período imperial, por exemplo, era limitada, como destaca Amado Luiz Cervo (1981). A Constituição Imperial, outorgada por D. Pedro I em 1824, no Artigo 102, parágrafo 8º, atribuía ao Poder Executivo:

Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídios e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e a segurança do Estado o permitem. Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território a quem o Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral (CERVO, 1981, p. 6).

É inegável, portanto, que as primeiras Constituições republicanas do País preceituaram, preservadas as devidas variações, a competência do Poder Legislativo em resolver definitivamente sobre os pretensos atos internacionais em elaboração pelo Estado (MEDEIROS, 1983).

Na atual divisão constitucional de papéis entre os Poderes no Brasil, parte considerável da agenda e dos processos relativos às relações exteriores manteve-se sob a batuta do Congresso Nacional. Ao Legislativo foram concedidas funções-chave, como “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”; autorizar o presidente da República a “declarar guerra, celebrar a paz”; “permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam”; ou ainda “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes às atividades nucleares”, como determina o Artigo 49 da Constituição Federal de 1988. Já ao Senado, de acordo com o Artigo 52 da

Carta Magna, é cedida a prerrogativa de aprovar, ou não, os “chefes de missão diplomática em caráter permanente”, como também “autorizar operações externas de natureza financeira” em todos os níveis da Federação. Esses são apenas alguns indícios de que, apesar de o Executivo conduzir ações primordiais da política externa no País – como a negociação e a ratificação de tratados internacionais –, hoje a Câmara dos Deputados e o Senado Federal mantêm função destacada na tomada de decisões sobre o tema.

Seja pelo mérito das questões, seja por determinações legais, os tópicos relativos às relações exteriores passaram pelos corredores do Congresso Nacional durante os dois mandatos do ex-presidente Lula da Silva. Muitas das movimentações do Brasil no tabuleiro internacional foram discutidas, analisadas e votadas pelos congressistas. E o epicentro de boa parte desta dedicação deve-se aos dois colegiados responsáveis pelo tema no parlamento: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

Ao admitir o Congresso Nacional como um ator fundamental na mecânica doméstica de formulação da pauta internacional brasileira, este trabalho dedica-se à análise das duas Comissões Permanentes. Considerando a possibilidade de ser prejudicial ao objeto da análise a negligência a uma destas comissões, a pesquisa acompanha os oito anos de atuação de ambos os núcleos. Por isso, o papel do Legislativo no período de 2003 a 2010 foi averiguado levando-se em consideração os aspectos próprios da Câmara dos Deputados, com sua representação popular, e do Senado Federal, a Casa Revisora, personificando os interesses dos Estados da Federação²¹.

21

O termo Comissões Temáticas é mais genérico e, neste trabalho, é utilizado para fazer referência às Comissões Permanentes e também às Comissões Temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

“A política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma e nossas teorias ainda não desvendaram esse quebra-cabeça. É infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso.” (PUTNAM, 2008, p. 147)

3. O Congresso Nacional e sua participação no processo de tomada de decisões

Há séculos a divisão de Poderes e o equilíbrio de forças dentro de um Estado são objeto de reflexão. Quando John Locke²² vislumbrou a necessidade dessa distinção como meio para alcançar o bem-estar social comum, elegeu o Poder Legislativo o representante do povo. Detentor da prerrogativa política de elaborar leis, seria o parlamento, na visão do filósofo iluminista, o eixo soberano legitimado pela maioria de uma comunidade e, por isso, apto a agir acima de interesses particulares.

Premissas semelhantes ganharam contornos mais precisos no pensamento de Charles de Montesquieu, o defensor da “divisão de poderes entre diferentes mãos” (MONTESQUIEU, 2000, p. 173). Com ele, a Teoria da Separação de Poderes também adotou como norte a submissão do Estado à soberania popular e a sua organização em funções distintas: executiva, legislativa e judiciária.

Em sua História, o Brasil passou por um longo e complexo processo de amadurecimento político e institucional. Das amarras imperiais à estruturação da República, o Estado Democrático, como hoje é conhecido, entende a União como o resultado de Poderes “independentes e harmônicos” entre si, conforme o Artigo 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Além de outros critérios, o amadurecimento democrático de um Estado pode ser atestado por meio do processo de elaboração de suas políticas públicas. Uma vez que as relações exteriores do País, como qualquer outra iniciativa, pode afetar diretamente a realidade do cidadão comum, este estudo insere no rol dessas políticas o programa internacional brasileiro.

Seguindo essa linha de pensamento, a pesquisa utilizou como parâmetro a separação, de fato, das prerrogativas e atribuições das respectivas instituições. Além de executar, legislar e julgar, são elas regentes da formulação de políticas públicas, dentre outras, da política externa do País.

Como alertam alguns estudiosos do quadro político-institucional brasileiro, este seria um meio de estabelecer o sistema de “freios e contrapesos” entre esses três Poderes

22

John Locke afirma que o “Poder Legislativo não é, pois, somente o Poder Supremo da comunidade, mas sagrado e intocável nas mãos a que a comunidade o confiou; nem pode por edito, seja de quem for, concebido de qualquer modo ou apoiado por qualquer Poder, ter a força e a validade de lei se não tiver sanção o Legislativo eleito pela comunidade; faltando isto, a lei não teria o que é imprescindível à sua natureza de lei: o consentimento e a autoridade que outorga” (LOCKE, 2006, p.98).

(FARES, 2005). Com a ausência de uma hierarquia entre eles, o desafio passa, então, à distribuição de responsabilidades nesse processo de tomada de decisões. E, no caso brasileiro, a busca por uma equalização ganha maior relevância à medida em que a agenda do Poder Legislativo sofre a suposta tentativa de controle do Executivo.

Essa separação, todavia, envolve sempre uma certa invasão de competências na função reservada a outro e, em algumas matérias, essa fronteira não é tão clara assim. A divisão de atribuições entre Executivo e Legislativo no que se refere à política externa no Brasil constitui um desses exemplos (FARES, 2005).

O Congresso Nacional dispõe de posição privilegiada, pois, além da interlocução com os outros Poderes instituídos e a ligação com segmentos diversos da sociedade civil organizada, deputados federais e senadores têm condições de interferir no processo de formulação e implementação de leis e políticas públicas no Brasil. E os propósitos internacionais estão inseridos nessa dinâmica.

Definidas pela Constituição Federal, as funções do Legislativo brasileiro estão explicitadas no Artigo 49. Na seara de competências exclusivas do parlamento, encontram-se funções-chave atreladas às relações exteriores do País, enumeradas nos Incisos I, II e III do mencionado artigo: “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”; “autorizar o presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem em território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar” ou ainda “autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias” (BRASIL, 1988).

Apesar de a Carta Magna definir as funções do Legislativo nas relações internacionais, a atuação deste Poder não é muito evidenciada na rotina internacional do Brasil. No entanto, de modo geral, essa participação é viabilizada por esses artifícios constitucionais e outros regimentais que garantem ao parlamento condições de interferir nos rumos externos do País.

É importante registrar que matérias referentes à política externa, enquadradas no Artigo 49, como a apreciação de acordos internacionais, tramitam no Congresso Nacional por meio de projetos de decreto legislativo. Ou seja, entre os inúmeros instrumentos disponíveis para deputados federais e senadores legislarem – projeto de lei ordinária,

projeto de lei complementar, entre outros – o decreto é uma decisão exclusiva do Congresso, sem a possibilidade de veto ou sanção presidencial²³.

Além disso, os legisladores utilizam-se de uma rotina própria do mundo político para fazerem valer suas vontades frente ao Executivo. Entre elas está o embate nas tribunas, a criação de frentes parlamentares internacionais, a proposta de fiscalização e controle, a sabatina de embaixadores, a apresentação de requerimentos e a ameaça de rejeição de textos ou adiamento de votações caras ao Executivo.

Esse equilíbrio institucional nas questões voltadas à formulação e execução dos caminhos do Brasil na cena internacional é necessário para harmonizar a convivência entre a burocracia especializada no tema – guardiã de certa continuidade da agenda, independentemente de orientações políticas, como o Itamaraty – e atores alheios ao Executivo.

3.1 As sutilezas da burocracia

Atualmente, o modelo de *treaty-making power* em execução no Brasil é capaz de inibir a atuação do Poder Legislativo. Porém, antes de aprofundarmos essa questão, há que se registrar algumas definições, principalmente a respeito das peças jurídicas estabelecidas pelo Direito Internacional Público e adotadas pelos atores estatais.

Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, consultor do Ministério das Relações Exteriores, aponta que a diferenciação de tratados e convenções, por exemplo, se dá de maneira tácita, uma vez que ambos os dois têm a “mesma natureza quanto ao conteúdo, à forma, à força jurídica” (MEDEIROS, 1983, p. 47). No entanto, o magistrado admite a diferença etnológica das palavras e faz apenas brandas – e superficiais – distinções entre os dois tipos de documentos internacionais. Os primeiros, geralmente, versam sobre entendimentos de extradição, paz, restrição de atividade ou ajustes sobre amizade. Já as convenções são marcadas pelo seu caráter multilateral e versam sobre regras de aplicação ampla. Elas são definidas por Medeiros também como atos bilaterais de relevância e que

23

Faz-se necessário observar que matérias que tramitam no Congresso Nacional sob a rubrica de “projeto de lei” são pretensas proposituras para modificar normas. Além desses, é comum a tramitação de textos que versam, por exemplo, sobre a concessões de homenagens ou sobre atos administrativos que autorizam a criação de cargos na máquina administrativa.

consagram laços de cordialidade, ajustam questões financeiras ou referentes às decisões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (MEDEIROS, 1983).

Para o jurista, acordos e convênios são predominantemente bilaterais, expedidos em maior número e, nos últimos anos, com maior frequência, uma vez que dizem respeito a assuntos de importância secundária. Os convênios são, grosso modo, atos internacionais de curto prazo e abordam os mesmos temas dos acordos. Esses, por sua vez, teriam funções específicas, como regulamentar a cooperação técnica e científica e de transportes entre os países (MEDEIROS, 1983). Por fim, os protocolos teriam a missão de emendar ou complementar todos os instrumentos elencados acima.

Francisco Rezek simplifica ainda mais essas distinções. Os tratados, em sua interpretação, são quaisquer compromissos formais firmados “entre sujeitos do direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos, não havendo distinções científicas entre as variantes terminológicas de tratados, como acordos, convenções, ajustes, protocolos, compromissos, declarações, pactos, regulamentos etc.” (REZEK, 2000, p. 131).

Essas definições são elencadas apenas brevemente,²⁴ para não fugir do escopo deste trabalho, que é analisar o conjunto das matérias submetidas ao parlamento entre os anos de 2003 e 2010. Dentre todas as etapas que envolvem a costura de uma ação exterior desse porte, ao Congresso Nacional brasileiro cabe a participação, de fato, em apenas uma delas: a aprovação (ou não), *ex-post*, do texto. Ou seja, das fases vitais nesse processo – negociação, assinatura, remessa, ratificação e promulgação –, ao Congresso Nacional cabe um veredicto a respeito da matéria. As demais fases ficam a cargo do Executivo²⁵.

Essa constatação alimenta, na Ciência Política, a corrente de pensamento que enxerga a formulação e a condução da política externa brasileira como atividades exclusivas do Executivo. Seria este o Poder responsável pela iniciativa da agenda e o ator central na adoção, ou não, de uma determinada postura internacional. É inegável que, na estrutura estatal, as fases iniciais, como a negociação no âmbito externo e o desfecho delas, bem como a assinatura e a ratificação, sejam prerrogativas do Palácio do Planalto,

24

Para evitar imprecisões, este trabalho adota o termo “ato internacional” para englobar tratados, acordos, convênio, protocolos e quaisquer outros tipos de texto que versem sobre questões internacionais.

25

De acordo com diversos especialistas na área de Relações Internacionais e do Direito Internacional Público, são seis as etapas para a constituição de tratados internacionais: negociação, assinatura, remessa, aprovação, ratificação e promulgação (PARECERES, 2002).

com o respaldo do Itamaraty. Essa é a prática adotada pela legislação nacional, resguardada pelo Direito Internacional Público.

Encerrada a negociação com as partes envolvidas, o ato internacional é assinado pelo Executivo. Grosso modo, esta ação sinaliza o fim da etapa negocial, fixando e autenticando o texto consentido pelas partes. A intenção de compromisso internacional é remetida²⁶, então, ao Congresso Nacional por meio de mensagem presidencial (ou mensagem do Poder Executivo), e é discutida e votada separadamente em cada uma de suas Casas²⁷. Em caso de eventual aprovação pelo Congresso Nacional, a proposição é posteriormente ratificada e promulgada pelo Executivo. Após a deliberação do parlamento ou a assinatura do documento, caso haja alguma ressalva, a matéria poderá retornar à mesa de negociação internacional. Na eventualidade de retificação do texto, este deverá ser submetido novamente ao crivo dos deputados federais e senadores.

É importante destacar que tanto o Executivo – na negociação, assinatura e ratificação – quanto o Legislativo – no processo de avaliação das matérias – são guiados pelo que dita os princípios estabelecidos o Artigo 4º da Constituição Federal²⁸ para as relações internacionais brasileiras.

Tão antiga quanto a discussão constitucional sobre a participação do Legislativo nas relações internacionais, está o debate nos meios político, acadêmico e jurídico a respeito de sua capacidade de emendar textos referentes às questões externas. As respostas são inexatas. Os defensores da corrente pró-emendamento argumentam que o *treaty making power*, no caso brasileiro, é falho, uma vez que não há cooperação construtiva entre o Legislativo e o Executivo na apreciação dos atos internacionais. Falta, argumentam alguns (ACCIOLY, 1951; ARAÚJO, 1958), oportunidade de o Congresso

26

Cabe ao Executivo decidir se e quando submeterá o tratado ao Legislativo já que, antes mesmo da remessa ao Legislativo, pode optar pela inconveniência de seus dispositivos. Portanto, não há prazos rígidos para essa articulação entre os Poderes.

27

As mensagens presidenciais referentes a tratados internacionais do Mercosul têm tramitação diferenciada. Estas deverão ser encaminhadas, preliminarmente, à Comissão Mista do Mercosul antes de serem remetidas à Câmara dos Deputados. Depois de apreciada por essa comissão, de caráter consultivo, formada por deputados e senadores, a matéria é enviada à Câmara dos Deputados – a Casa iniciadora.

28

O Artigo 4º afirma que a “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político” (BRASIL, 1988, p. 13).

Nacional fazer valer sua posição frente ao Executivo e os parlamentares brasileiros estão reféns de duas únicas possibilidades radicais: rejeitar ou aprovar uma proposição de nível internacional. Apesar de haver jurisprudência nesse sentido na vida legislativa recente do Brasil – acolhimento de emendas do Legislativo a tratados internacionais²⁹ –, na maior parte das vezes os parlamentares estão limitados às opções de acatar ou rejeitar *in totum* uma mensagem presidencial.

No entanto, o Congresso Nacional pode recorrer a dois dispositivos constitucionais para constranger o Executivo e ampliar sua possibilidade de ação. Os Incisos V e XI do Artigo 49 da Constituição Federal³⁰ podem ser acionados, caso o Executivo ignore as exigências da Carta Magna e não submeta um ato internacional, que deve ser abonável pelo parlamento, aos congressistas. Seria um meio para “sustar o decreto presidencial e, em consequência, o tratado a ele relacionado, a fim de zelar pela preservação de sua competência exclusiva” (MEDEIROS, 1983, p. 109).

Outro artifício que pode ser utilizado é a denúncia de tratados. Como faz-se necessária, por princípio, a comunhão de intenções entre os Poderes do Estado na formulação de sua política pública exterior, seria suficiente a negativa de um deles para anular seus efeitos jurídicos internos e externos. Seguindo essa premissa, o Congresso teria condições legítimas de denunciar um tratado. Porém, no plano externo, a formalização da denúncia somente poderá ser feita pelo Executivo.

Tudo quanto não pode o presidente da República é manifestar o consentimento definitivo, em relação ao tratado, sem abono do Congresso Nacional [...] Isto significa, noutras palavras, que a vontade nacional, afirmativa quanto à assunção de um compromisso externo, repousa sobre a vontade conjugada dos dois Poderes políticos. A vontade individualizada de cada um deles é necessária, porém não suficiente (REZEK, 2000, p. 46).

29

FARES, Seme Taleb. **Democratização da política externa brasileira: o papel do Legislativo**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

30

Os citados incisos do Artigo 49 da Constituição Federal apontam, respectivamente, que é “competência exclusiva do Congresso Nacional [...] V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; [...] XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”. Estes dois incisos oferecem possibilidade de os parlamentares agirem, caso o Executivo deixe de submeter ao Congresso Nacional um tratado internacional.

3.2 A cena local nos diálogos internacionais: democratizando decisões

O decurso da democratização pelo qual passou o País com o fim da ditadura militar atingiu todas as instituições do Estado e as mudanças mais evidentes foram consolidadas pela Constituição Federal de 1988. Traumatizados pelos excessos de um Executivo demasiadamente fortalecido, os constituintes buscaram então resgatar a equiparação dos três Poderes nas tomadas de decisão da União.

Ampliar a participação das instituições e representações sociais nas deliberações do País impactou sobremaneira as etapas de construção das políticas públicas nacionais. O envolvimento de um grande número de atores interferiu também nas diretrizes da política externa. Nesse arranjo, ao Legislativo – com a genuinidade de sua representação – foi garantida a condição de agente notável também no estabelecimento dos rumos do Brasil no contexto internacional. Caixa de ressonância da opinião pública, o Congresso Nacional, de certo modo, é capaz de refletir os anseios nacionais. O Legislativo, além de fiscalizador, representa uma arena de discussão de assuntos que afetam a população, assumindo o elo entre a diplomacia e a sociedade, equilibrando os aspectos técnicos aos políticos. *A priori* é o parlamento o responsável por respaldar os acordos firmados pelo Executivo.

Esta dissertação não encontra guarida no modelo monolítico de Estado, no qual é percebido como uma peça homogênea, desprovida de nuances e confrontos internos. Também não se apoia no formato governamental-burocrático, uma vez que não atrela a política exterior à tutela restrita dos agentes do Executivo. No modelo governamental-burocrático as decisões, por estarem restritas a alguns gabinetes, podem seguir interesses políticos autônomos e de curto prazo. O presente estudo reconhece como determinante no desempenho de um Estado, para questões internacionais, a ampliação de atores no processo de tomada de decisões como forma de promover uma condução mais rica, ponderada e precavida de suas relações internacionais

Além disso, esta pesquisa considera vital a relação entre os quadrantes interiores e exteriores. Segundo a linha de pensamento proposta por nomes como Waltz (1959) – que analisa causas domésticas e suas respectivas consequências no âmbito externo de um país – e Gourevitch (1978) – observador das movimentações internacionais e seus respectivos impactos internos –, esta dissertação se apoia tanto nos fatores domésticos quanto nos de além-fronteira envolvidos na construção das relações internacionais do Brasil.

Essencial também é o modelo teórico proposto por Robert Putnam (1988), que alia no Jogo de Dois Níveis os fatores domésticos e as relações internacionais de um Estado de maneira direta. Segundo Putnam, esses dois elementos sofrem interferências mútuas e constantes, sem contar com a influência da preferência pessoal de cada Chefe de Estado e/ou Chefe de Governo na condução da agenda internacional. Ao se debruçar atentamente sobre a interação entre os fatores internos e externos que interferem na postura exterior de um Estado, o cientista político norte-americano realça o impacto que posições assumidas por partidos políticos, grupos de interesse e congressistas, por exemplo, promovem nas relações internacionais de um país.

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 1988, p.151).

Em nações democráticas, grupos domésticos elegíveis têm legitimidade também para participar do processo de ratificação de atos internacionais. Logicamente, o alcance dessa intervenção varia de acordo com diversos fatores, como o grau de institucionalização desses grupos, suas agendas e até as questões em pauta. O Legislativo seria um desses atores. Além de vital na estrutura do Estado, ele ainda reverbera os anseios de diversos ramos sociais (PUTNAM, 1988).

Putnam faz uma longa reflexão acerca dos fatores internos que promovem ou condenam uma negociação internacional e, entre outras conclusões, constata que, quando os interesses e expectativas internas estão sincronizados, o negociador internacional tem maior chance de êxito nos fóruns mundiais.

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a luta política: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não

apenas os funcionários do Poder Executivo e os arranjos institucionais (PUTNAM, 2008, p. 150).

Em linha de pensamento similar, Charles e Margareth Hermann rejeitam o pressuposto do Estado racional e seguidor de um exclusivo interesse nacional. A dupla enxerga a formulação e a execução da política externa como o resultado de um conjunto de influências, não apenas os colocados pelo sistema internacional. Eles alçam ao primeiro plano os atores domésticos e observam, com maior nível de detalhamento, os agentes decisórios de um governo e os respectivos níveis de mudança³¹ que estes podem promover na vida estrangeira de um país.

Ao analisar os atores capazes de influenciar a constituição dessa política, Margareth Hermann (2001) o faz por meio de modelos de unidades decisórias. Após levantar questionamento sobre quais seriam capazes de formular as principais diretrizes, a autora conclui que essa determinação depende de uma pluralidade de fatores, que vão desde o contexto em que está inserido o país, passando pelo perfil do presidente e auxiliares do primeiro escalão, das juntas militares até o desenho de seus parlamentos. Esses seriam, portanto, os principais determinantes. Hermann estabelece ainda uma classificação a cada ator de acordo com três tipos: o líder predominante; o grupo único e a coalizão. Sobre o modelo de unidades decisórias, afirma:

With the decision units framework we are interested in examining occasions for decision that lead to authoritative actions on the part of the government in dealing with a perceived foreign policy problem. We want to understand the processes that affect the commitment of a government's resources and its choice of policy (HERMANN, 2001, p. 55).

É importante frisar ainda que, nessa arena, ocupa espaço a burocracia governamental, outro agente capaz de promover alterações no comportamento internacional de um Estado. Esse grupo, representado por diversas instituições, é marcado por divergências internas que dificultam a consolidação de seu objetivo maior: um

31

Esses níveis de mudança podem ser caracterizados por “mudanças de ajuste”, “alterações no programa” e “alterações no objetivo” da política externa, ou ainda por “modificações de orientação internacional” desta política pública (HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F., 1989, p. 87).

posicionamento governamental consonante (HERMANN, M.G.; HERMANN, C. F., 1989).

Preservadas todas as peculiaridades históricas, políticas, sociais e econômicas, Estados democráticos, no geral, adotaram como prática a ratificação doméstica de seus acordos internacionais. No caso brasileiro, apesar da estrutura burocrática governamental e das determinações constitucionais que colocam a palavra final a respeito dessas ações na cadeira do presidente da República, os compromissos nacionais estabelecidos com outros Estados necessitam da chancela dos membros do parlamento.

Portanto, mesmo que o Palácio do Planalto e o Itamaraty conduzam a política externa, o Congresso Nacional pode ser, caso haja divergência de visões, o ponto de constrangimento doméstico para o Executivo, capaz, inclusive, de bloquear diálogos internacionais. Nestas situações, o Legislativo tem a prerrogativa de forçar alterações para seu ponto ideal ou ainda rejeitar o que foi encaminhado pela Presidência da República às duas Casas. Esse arranjo de possibilidades à disposição do Legislativo permite considerar preservado e reconhecido o seu papel de agente decisório no contexto internacional.

Inseridas na estrutura do Congresso Nacional, as Comissões Temáticas ocupam espaço estratégico dentro da dinâmica legislativa e podem ser os responsáveis por essa interferência do parlamento no roteiro externo do Brasil. Necessários em praticamente todas as atividades legislativas, esses núcleos são reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, que traz em seu Artigo 58 as diretrizes comuns a todas elas. Na descrição das competências das Comissões Temáticas, inclui-se a capacidade de iniciar e finalizar o processo legislativo internamente, sem a interferência dos Plenários. Em meio a variadas possibilidades, o Artigo 58, § 1º, da Constituição Brasileira define que as 20 Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e as 11 Comissões Permanentes do Senado Federal têm ainda a prerrogativa de elaborar leis.

O estabelecimento, a organização e as atribuições dessas comissões estão previstas nos Regimentos Internos próprios de ambas as Casas. Esses regimentos são “o instrumento que estabelece, infraconstitucionalmente, seus órgãos de direção e sua forma de trabalho – ressalvados, obviamente, os dispositivos constitucionais” (ZANCANER, 2009, p. 65).

Pilar do trabalho legislativo brasileiro, as Comissões Temáticas foram concebidas com o intuito de destravar a intensa atividade parlamentar, garantir a constitucionalidade das matérias produzidas pelo Congresso Nacional, aprofundar discussões, avaliar

orçamentos, investigar fatos determinados e, como já mencionado, aprovar projetos de lei.

A grande quantidade de membros [na Câmara e no Senado] limitava sobremaneira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo razoável. Eram necessários muitos meses – e até anos – de discussão e emendas para que determinado instrumento legal fosse aprovado; e, ao final, dada a falta de especialização de muitos parlamentares acerca de determinadas matérias e a incontestável impossibilidade de agregar ainda mais pessoas ao processo legislativo, ainda que especialistas nas matérias votadas, a norma jurídica mostrava-se insatisfatória, tamanha a burocracia e a quantidade de pessoas opinando. Assim, a origem histórica das Comissões Parlamentares atuais está na necessidade de otimização do processo legislativo (ZANCANER, 2009, p. 78-79).

A sistematização do volumoso processo legislativo é ainda um dos mecanismos de garantia de preservação democrática, uma vez que assegura ao parlamento seu papel na estrutura do Estado, impedindo que o Executivo assumia funções típicas do Congresso Nacional, como elaborar textos normativos.

Se a simplificação do processo legislativo não ocorresse no âmbito do parlamento, fatalmente a prerrogativa de elaborar textos normativos extrapolaria para o Poder Executivo, que ainda hoje faz uso, em muitos Estados, de meios próprios para legislar em caso de urgência – como, por exemplo, o instrumento da medida provisória no Brasil (ZANCANER, 2009, p.80).

Historicamente, as Comissões Parlamentares foram concebidas sob o pálio da estratégia política, com a missão de preservar o equilíbrio das instituições em Estados que ensaiavam adotar sistemas democráticos. O jurista Luiz Pinto Ferreira registra, ainda no século 16, o embrião dessas comissões. Idealizada para proteger o parlamento dos constantes conflitos com o rei James I da Inglaterra (1603-1625), a então Comissão-Geral da Câmara (*Committee of the Whole*) era o meio pelo qual os deputados podiam se reunir, independentemente do presidente da Câmara dos Comuns, nomeada pelo monarca (FERREIRA, 1990, p. 74). Apesar disso, essas comissões, formadas por lordes e representantes da Câmara dos Comuns, já haviam sido registradas por volta do século 14,

também na Inglaterra. Estas foram concebidas com o intuito de elaborar estatutos para o Estado.

No Brasil, a incorporação desses núcleos ao trabalho legislativo encontra registro desde os tempos imperiais. Na longínqua Constituição de 1824, surge a primeira menção às Comissões Parlamentares criadas, no âmbito da Câmara dos Deputados, para apreciar propostas do Executivo. A primeira Carta Política do período republicano (1891) não é muito clara em relação ao funcionamento dessas juntas. O texto limita-se apenas a citar, em seu Artigo 50, que ministros de Estado estavam impedidos de comparecer às reuniões do Congresso, exceto em encontros promovidos pelas Comissões da Câmara.

Foi a Constituição de 1934 que definiu os primeiros contornos jurídicos desses núcleos ao defender o princípio da proporcionalidade em sua formação. Ou seja, cada grupo deveria refletir os variados segmentos e opiniões que compunham a Câmara dos Deputados. Além disso, a Carta Magna de 1934 assegurava a essas comissões o direito de apresentar projetos de lei.

A Constituição de 1937, que vigorou durante o governo autoritário de Getúlio Vargas, fortaleceu o Executivo e, praticamente, não ofereceu espaço para a atuação do Legislativo e, por tabela, de suas comissões.

O sopro democrático e liberal trazido com o fim da Segunda Guerra Mundial inspirou a Carta de 1946 sob vários aspectos e um deles foi a retomada da equalização dos Poderes no Brasil. No contexto Legislativo foram resgatados os princípios estabelecidos para as Comissões Parlamentares, em 1934, com um acréscimo: a criação de uma comissão exclusiva para realizar a tomada de contas do Presidente da República, caso este não o fizesse em determinado prazo.

Apesar do golpe militar, as Constituições de 1967 e 1969 mantiveram as regras sobre as comissões. Mas foi com o fim do regime ditatorial e a promulgação do texto de 1988 que esses agrupamentos conquistaram pleno reconhecimento e ganharam normatização, por meio dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (ZANCANER, 2009).

A relevância das Comissões Temáticas no arranjo institucional brasileiro pode ser aferida pelo espaço ocupado por elas no ordenamento constitucional hoje em vigor. O Artigo 58 dedica-se, exclusivamente, a tratar do assunto. E, de antemão, o texto determina a esses órgãos legislativos princípios pétreos como a representação proporcional de partidos e/ou blocos parlamentares; a legalidade; a moralidade; a eficiência; a publicidade e a razoabilidade. Ou seja, às Comissões Parlamentares se aplicam os princípios da

Administração Pública. Apesar de não haver uma legislação específica para as comissões do Congresso Nacional, elas são normatizadas por Regimentos Internos que são textos com força legal.

Uma das regras estabelecidas pela Câmara dos Deputados, em sintonia com a Constituição de 1988, concede às Comissões Temáticas o direito de discutir e aprovar, em caráter terminativo, algumas proposições em tramitação na Casa³². Já o Regimento Interno do Senado Federal, afirma que – à exceção de projetos de código – todos os projetos de leis ordinárias³³ podem ser discutidos e votados, definitivamente, por suas comissões.

São inúmeros os outros exemplos de diferenças no processo legislativo das duas Casas Congressuais. Autônomas, elas instituíram regras e disciplinaram seus trabalhos de maneira independente uma da outra.

Outro contraste regimental associado ao funcionamento das comissões está na fixação do número de integrantes. Na Câmara dos Deputados, de acordo com o Artigo 25 de seu Regimento Interno, “o número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por Ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 37). As Comissões da Câmara são compostas por, no mínimo, 3,5% dos deputados e, no máximo, por 12% dos deputados eleitos³⁴. Já o Regimento Interno do Senado Federal crava o número de senadores para cada núcleo temático, sendo o mínimo de 17 integrantes e o máximo de 27 parlamentares em cada comissão³⁵ (SENADO FEDERAL, 2011).

32

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados impõe que sejam apreciadas no Plenário da Casa as seguintes matérias: projetos de lei complementares; projetos de códigos; matérias de iniciativa popular; matérias de comissão; projetos oriundos do Senado, por ele emendado ou que tenha sido aprovado pelo Plenário de qualquer uma das Casas; projetos que tenham recebido pareceres divergentes; projetos em regime de urgência e proposições que tratem de leis delegadas.

33

Projetos de Leis Ordinárias não exigem *quorum* qualificado e tratam, em geral, de matérias residuais que não foram tratadas pelos legisladores constituintes.

34

Artigo 25, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 9ª Edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2011.

35

Artigos 77 e 78 do Regimento Interno do Senado Federal. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93. Brasília, 1970.

3.3 Missão, valores e conceitos

É ampla a finalidade das Comissões Parlamentares. Suas contribuições para a atividade legislativa são variadas, uma vez que esses núcleos são estruturados a partir de uma missão específica – perene ou temporal. Estas células do parlamento se dedicam, por exemplo, ao estudo de projetos de lei e são encarregadas de apresentar pareceres e decisões que servem de recomendação à totalidade dos membros das duas Casas.

Gabriela Zancaner, no intuito de traçar um perfil mais detalhado dessas esferas legislativas, enquadrou as comissões do Congresso Nacional de acordo com três critérios: (i) composição, (ii) finalidade e (iii) existência. De acordo com o primeiro fator, elas podem ser “mistas (nos países bicamerais)” ou “representar apenas uma das Casas do Congresso Nacional” (ZANCANER, 2009, p.34). Quanto ao seu objetivo, estes são órgãos formados para auxiliar o Poder Legislativo, desde a função legislativa propriamente dita, até a preservação do respeito à Constituição (no caso brasileiro, esta última missão cabe às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal). E, por último, podem ser rotuladas como Permanentes (quando auxiliam o parlamento nos trabalhos cotidianos) ou Temporárias (quando criadas a partir de um fato específico e com duração limitada a uma legislatura ou até a finalização de seu trabalho).

Em paralelo, alguns princípios são basilares e norteiam o trabalho desses grupos parlamentares. Um dos mais importantes preserva o ideal democrático por meio da múltipla representação. Por isso, a proporcionalidade na montagem dessas Comissões Temáticas é garantida pela Constituição Federal e pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim como os Plenários de ambas as Casas são genuínos espaços de análise das matérias legislativas, por representarem o conjunto da população brasileira, essas esferas de trabalho do parlamento também ilustram a vontade democrática e, por isso, asseguram a validade do processo legislativo.

(...) Se admitíssemos que os membros das comissões fossem escolhidos aleatoriamente, sem a observância da representação proporcional dos partidos políticos que integram o Congresso Nacional, estaríamos admitindo a possibilidade de que a vontade do povo soberano deixasse de prevalecer, restando eventualmente a uma minoria decidir acerca dos mais variados assuntos atinentes às Comissões Permanentes (...). O princípio da

proporcionalidade de representação decorre do princípio democrático e encontra-se presente em muitos países de regime democrático (ZANCANER, 2009, p. 94-95).

O zelo pelo princípio da igualdade de representação e a participação dos parlamentares nesses núcleos é atestada também na escolha dos presidentes e relatores dos temas apreciados. A cadeira de presidente é destinada ao integrante que consegue reunir o maior número de votos a seu favor. Ou seja, é um processo de escolha interno, sem interferências das Mesas Diretoras das duas Casas³⁶.

Por isso, é notória a preocupação dos líderes de bancadas dos partidos no Congresso Nacional pela divisão proporcional dos comandos desses nichos legislativos. Logicamente, as legendas com maior representatividade buscam reverberar sua força política e eleitoral ocupando o maior número de comissões e mais: assegurando o controle daquelas com maior relevância, como é o caso da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

3.4 A dedicação do Legislativo à pauta internacional: a atividade do Congresso Nacional entre 2003 e 2010

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal são o principal *locus* de discussão e análise dos assuntos relacionados à política externa do País e também o canal de interferência direta do Congresso Nacional em assuntos relacionados a essa esfera. Portanto, as pautas atinentes à questão estrangeira e seus vínculos com o Brasil encontram ambiente adequado para tramitar nas duas Casas congressuais.

Compostas por parlamentares dos mais variados perfis, a CREDN e a CRE, bem como todas as comissões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, são suprapartidárias e constituídas de acordo com o interesse dos líderes das legendas com representação no Congresso Nacional. Esse poder de intervenção do Colégio de Líderes

36

Vale destacar que, apesar da eleição para o comando das comissões ser um processo restrito aos titulares e, eventualmente, aos suplentes, os nomes para esta disputa, em geral, são indicados pelos líderes partidários.

na distribuição de membros e na definição de suas respectivas comissões torna o padrão de organização do Legislativo brasileiro distinto, por exemplo, do norte-americano. No Brasil, a ação dos congressistas é tolhida por uma centralidade exercida pela Mesa Diretora, pelos líderes de bancadas e ainda devem ser harmonizadas às vontades dos presidentes partidários³⁷.

As atividades desses núcleos, regimentalmente orquestradas, são reconhecidas e legitimadas dentro do processo legislativo. Renovadas constantemente – anualmente na Câmara, a cada dois anos no Senado, ou em todo início de legislatura – essas comissões têm, entre outras funções, a missão de analisar tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos vinculados ao Ministério das Relações Exteriores (MEDEIROS, 1983, p.27).

Além do relacionamento constante com o Itamaraty, Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa e com os Comandos das três Forças Armadas, os membros de ambas as comissões dialogam com todas as representações estrangeiras acreditadas junto ao governo brasileiro, por meio de audiências públicas, seminários e encontros reservados. Outros setores da sociedade civil organizada também estabeleceram canal de diálogo com esse grupo de parlamentares.

É importante destacar que a missão da CREDN e da CRE passa também por questões orçamentárias. Os membros dessas comissões são responsáveis por propor e/ou avaliar emendas ao Orçamento Geral da União (OGU) destinadas a instituições nacionais e entidades internacionais ligadas a temas externos. Apenas para ilustrar, em 2007, foi proposto e aprovado pela CREDN um acréscimo de R\$ 3 milhões na contribuição brasileira à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa Nacional (CPLP). No mesmo ano, um acordo da CREDN e da CRE garantiu a apresentação de três emendas coletivas ao Projeto de Lei Orçamentário Anual de 2008, voltadas a incrementar os recursos do Itamaraty, Ministério da Defesa e as Forças Armadas.

Além da interferência financeira, durante as 52^a (2003-2006) e 53^a (2007-2010) legislaturas os presidentes e membros da CREDN e da CRE atuaram motivados por diferentes temas, em diversas frentes, nas dependências do Congresso ou fora dele. Exemplo mais consistente dessas ações além da Praça dos Três Poderes foram as missões

37

A respeito dos fatores de intervenção na atividade legislativa em outros países, Cf. SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. (1992).

cumpridas no exterior. Neste caso, os congressistas exerceram a típica “diplomacia parlamentar”³⁸.

Muito além da função de formular, apreciar e encaminhar matérias, esses núcleos parlamentares acumularam competências e garantias amplas. A prerrogativa concedida aos membros da CRE de validar as credenciais de representantes diplomáticos de alto escalão e o direito de ambas as comissões de convocarem ministros estão entre esses artifícios de trabalho. Somado a isso, ambos os comitês dispõem de uma assessoria legislativa especializada. Esta última, inclusive, ajuda a afastar a imagem de pouco preparo ou de falta de informação técnica e qualificada entre os parlamentares.

Segue-se a esta breve contextualização o levantamento de algumas atividades realizadas pela CREDN e pela CRE entre os anos de 2003 e 2010. Os dados arregimentados passam a ser expostos a partir da seção 3.5.1.1.

3.4.1 Na Câmara dos Deputados

As eleições gerais de 2002 trouxeram a reboque uma série de elementos políticos relevantes, seja pelo simbolismo ou pelo ineditismo. Não convém a este estudo esmiuçar o quadro político-eleitoral daquele momento, mas merecem registro alguns fatores que deram o tom da campanha presidencial na ocasião. O anseio por inovações políticas – com a eleição de um ex-operário e sindicalista filiado a um partido que se apresentava à esquerda – e a reivindicação de boa parte da população por melhorias econômicas e sociais permearam o embate entre os palanques majoritários. Consequentemente, essas pautas resvalaram nas disputas proporcionais e o Brasil de 2002 tinha a pretensão de renovar não só o Executivo, mas o Legislativo Federal.

Na Câmara dos Deputados, a Coligação “Lula Presidente”, formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Liberal (PL)³⁹, Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB).

38

O termo "diplomacia parlamentar" não encontra definição consensual, mas é, inicialmente, atrelado ao diplomata Dean Rusk que, na década de 1950, o usou para designar tratativas internacionais multilaterais. Mais recentemente, essa referência passou a ser utilizada para determinar as relações externas conduzidas pelos membros dos parlamentos nacionais (MAIA, 2004).

39

O Partido Liberal (PL) fundiu-se com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), em 2006, e deu origem ao Partido da República (PR).

Elegeu 137 dos 513 deputados federais⁴⁰. Importante registrar que este número sofreu alterações entre os anos que compreenderam as 52^a (2003-2006) e 53^a (2007-2010) legislaturas. Essas mudanças decorrem de uma série de motivos, entre eles, eleições, fusões partidárias, migração de parlamentares nos campos da situação e oposição ao governo. Considerando que legendas ingressaram e/ou saíram da coalizão presidencial em algum momento, a quantidade de deputados federais governistas oscilou. A título de exemplificação, de 2003 a 2007 o número de deputados membros de partidos da base saltou de 254 para 352, um crescimento de 39% (RODRIGUES, 2007). Apesar disso, merece destaque a observação de que a fidelidade dos partidos alinhados ao Palácio do Planalto não foi total e imediata. Ao longo dos oito anos analisados houve registros de dissidências nas agremiações, de acordo com as questões que foram apreciadas pelo Legislativo.

Exposta essa dinâmica política, que impacta diretamente no dia-a-dia de todas as Comissões Parlamentares, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados ganhou notoriedade pelo trabalho exercido em um período marcado por uma longa e variada lista de polêmicas no plano internacional. Somado a isso, seu caráter multidisciplinar colocou a CREDN em lugar estratégico na Casa. Sem descuidar de temas relativos à vida nacional – como as questões indígenas ou às relacionadas às Forças Armadas, por exemplo –, esse núcleo concentrou esforços nas relações diplomáticas, econômicas, comerciais, culturais e científicas do Brasil com outros países. Debruçados sobre as demandas que envolvem a política externa brasileira, seus integrantes foram responsáveis pela análise de atos internacionais atinentes à autorização para o presidente ou o vice-presidente da República ausentar-se do território nacional até a apreciação de assuntos fronteiriços.

Entre 2003 e 2010 a vida internacional foi agitada por episódios que, direta ou indiretamente, reverberavam no Brasil. Foi o caso do confronto envolvendo os Estados Unidos no Iraque, gerando dúvidas quando à situação de cidadãos brasileiros que ali permaneciam durante o embate. No continente europeu, surgiram diversas denúncias de brasileiros vivendo em condições subumanas em Portugal. Em território brasileiro, um avião francês realizou pouso e permaneceu em solo sem autorização. Ainda no período, a Venezuela, então comandada pelo presidente Hugo Chávez, buscava assento no

40

Este número refere-se aos parlamentares empossados em 2003, de acordo com registros da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 04 de março de 2014.

Mercosul e o Palácio do Planalto decidia enviar contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, conhecida como MINUSTAH. Também na América Latina, Evo Morales nacionalizava as reservas de petróleo e gás natural do seu país, medida com potencial para prejudicar a Petrobras. E o Brasil vivia uma de suas maiores crises no setor da aviação civil, com a derrocada da companhia aérea Varig e os acidentes domésticos nos anos de 2006 e 2007.

Esses e outros inúmeros fatos justificaram a necessidade de um amplo e cuidadoso debate no parlamento, com a elaboração de encaminhamentos cautelosos, capazes de auxiliar na tomada de decisões do País. Entre a opinião pública nacional e os anseios de atores estrangeiros, é possível afirmar que a Câmara dos Deputados, por meio da CREDN, atuou não só discutindo e apreciando tratados e demais instrumentos de política externa. A comissão esteve no cerne dos encaminhamentos exteriores do Brasil.

Para sustentar a afirmação acima, esta pesquisa tomou como base o número de proposições de âmbito internacional apresentadas pelos parlamentares; as matérias tramitadas na CREDN; bem como a quantidade de audiências públicas, seminários e missões realizadas ao longo desses oito anos⁴¹. A análise qualitativa foi utilizada para averiguar outros fatores importantes como o perfil dos parlamentares membros da comissão; seus respectivos papéis no arranjo político (oposição/governo); ou ainda as modalidades utilizadas por eles na rotina de trabalho, como a criação de subcomissões. Fez-se necessário também realizar cruzamento entre os temas tratados na comissão e a agenda então encabeçada pelo Executivo no nível internacional.⁴²

41

Todas as informações foram extraídas de duas fontes oficiais da Câmara dos Deputados: relatórios anuais e atas publicadas no site da Casa. Disponíveis em <www.camara.gov.br>. Acesso em 13 de maio de 2014.

42

O mesmo procedimento foi adotado em relação à Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal (CRE).

3.4.1.1 Autonomia e proatividade do Legislativo *versus* a agenda do Executivo

De acordo com os relatórios anuais da CREDN, entre os anos de 2003 e 2010, deram entrada na comissão 1.065 proposições⁴³. As matérias aqui consideradas nesta análise são Projetos de Lei (PL)⁴⁴, Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Mensagens do Executivo (MSC). Foram computados todos os textos, independentemente do status de suas tramitações: itens aprovados, rejeitados, retirados de pauta e prejudicados.

O primeiro ponto que chama a atenção é a grande quantidade de mensagens presidenciais tratadas, se comparadas com outras modalidades de matérias, como os projetos de lei de iniciativa parlamentar, por exemplo. Nos oito anos analisados, 444 itens despachados pela Casa Civil foram discutidos pela comissão da Câmara, contra apenas 63 proposições de autoria dos legisladores. No ano de 2003, por exemplo, os integrantes da CREDN analisaram 69 mensagens presidenciais. Em contrapartida, no mesmo período, apenas 10 projetos de lei assinados pelos parlamentares passaram por análise. Já no ano de 2009, 16 projetos de lei de congressistas tramitaram na comissão, mas o número de mensagens presidenciais chegou a 83. Em todos os anos pesquisados, conforme se verifica no Quadro 1, o número de MSCs foi consideravelmente superior ao número de PLs, PDCs e PLPs, três instrumentos, preferencialmente, usados pelos congressistas.

43

Este número considera todos os itens, mesmo aqueles que não tiveram tramitação completa na comissão. Os textos aguardando designação de relator, de parecer ou entrada em pauta, por exemplo, foram contabilizados.

44

De acordo com o Artigo 61 da Constituição Federal, um projeto de lei pode ser proposto por qualquer parlamentar (deputado ou senador), de forma individual ou coletiva, por qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores e pelo procurador-geral da República. A Constituição ainda prevê a iniciativa popular de leis, permitindo aos cidadãos apresentar à Câmara dos Deputados projeto de lei, desde que cumpram as exigências estabelecidas no §2º do Artigo 61. Neste sentido é importante destacar que alguns projetos de lei foram encaminhados à Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, pelo Executivo e pelo Tribunal Superior Militar, por exemplo.

Quadro 1: Tipos de matérias tramitadas na CREDN (2003 a 2010)

	MSC	PL (Leg.)	PL (Exc.)	PLP (Leg.)	PLP (Exc.)	PDC
2003	69	10	01	-	-	02
2004	49	07	03	-	-	01
2005	45	08	05	01	01	02
2006	52	06	02	-	01	01
2007	65	07	02	-	01	-
2008	40	07	02	02	01	10
2009	83	16	12	-	-	10
2010	41	02	-	-	02	09
TOTAL	444	63	27	03	06	35

Fonte: Dados da pesquisa

Esses números poderiam, de maneira precipitada, juntar-se aos argumentos que enaltecem o “poder de agenda” do Executivo sobre o Legislativo brasileiro. No entanto, a quantidade de MSCs – um modelo de documento que tem finalidade muito ampla, vai da recomendação de nomes para a diplomacia a informativos sobre medidas tomadas pelo Palácio do Planalto – está dentro do esperado, uma vez que a estrutura e o processo burocrático onde se inserem os atos internacionais (acordos, protocolos, convenções e afins) coloca o Palácio do Planalto e o Itamaraty como os representantes legais do Estado nos fóruns de negociação com outros países.

Por essa razão, é preciso enaltecer a proatividade dos deputados e senadores, quando estabelecemos um comparativo restrito aos projetos de lei de autoria do Legislativo e os elaborados pelo Executivo. Ao longo dos oito anos pesquisados, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional apreciou 63 proposições referentes aos assuntos internacionais brasileiros originadas nos gabinetes do Congresso Nacional. Já os projetos de lei de autoria do Executivo submetidos à CREDN foram em menor número: 27.

Ao investigar todas as fases de um compromisso internacional até sua entrada em vigor, Medeiros (1983) reconhece que é competência do Executivo iniciar as tratativas no âmbito internacional. Passada essa etapa e com o projeto do documento elaborado, é de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores preparar estudo e exposição de motivos a respeito do tema. Após aval da Casa Civil, a Presidência da República remete

a mensagem à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Acolhida pela Casa, a matéria é enviada à CREDN⁴⁵ onde passa a tramitar em regime de prioridade⁴⁶.

Na comissão, um relator é destacado para analisar o texto, caso emita parecer pela aprovação, faz acompanhar seu voto de um projeto de decreto legislativo, ratificando a aprovação do ato internacional em questão⁴⁷. Para ser aprovado, o projeto de decreto legislativo deve ser acolhido pela maioria simples da CREDN⁴⁸ e, após aprovado, o agora projeto de decreto legislativo passa a tramitar em regime de urgência⁴⁹, o que, na prática, significa prazos mais reduzidos – cinco sessões – para a deliberação nas demais comissões da Casa, determinadas de acordo com o mérito da proposta⁵⁰.

Após aprovada por todas as Comissões Temáticas na Câmara, a matéria é remetida ao Plenário para votação⁵¹. Quando incluída na Ordem do Dia, esta será apreciada em um único turno. Conseguindo aprovação, o texto e seus pareceres seguem, então, para análise no Senado Federal, que procederá a um rito semelhante. Caso seja aprovado pela Casa Revisora (Senado), o decreto legislativo é promulgado pelo presidente do Congresso Nacional, terminando assim a fase de avaliação do Legislativo. Neste caso, também cabe ao presidente da República a finalização do ciclo de construção desse ato internacional, ratificando-o ou não⁵².

45

Artigo 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2011, p. 128).

46

Artigo. 151, II, “a” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2011, p. 132).

47

Artigo. 129, §2º e 139, II, “d” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2011, p. 123).

48

Artigo. 56, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2011, p. 80).

49

Artigo. 151, I, “j” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2011, p. 132).

50

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) é a única na qual, obrigatoriamente, o PDC deve passar para análise dos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa. Cf. Artigo. 139, II, “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011). A CCJ pode ainda emitir parecer contrário ao projeto de decreto legislativo, em caráter terminativo (Artigo. 54, I do Regimento Interno). O mesmo arquivamento pode ser sugerido por uma eventual Comissão Especial que seja criada para apreciar o texto (Artigo. 54, III do Regimento Interno). Nesses dois casos pode haver recurso para que a matéria não seja arquivada e siga para Plenário.

51

De acordo com critério do presidente da Casa, expresso nos Artigo. 17, I, “s” e Artigo. 86 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

52

É pertinente observar que o tempo que envolve a dinâmica de análise de um PDC, um PL ou um PLP é imprevisível, uma vez que a vontade dos presidentes da Câmara e do Senado, bem como dos respectivos Colégios de Líderes, é fator determinante. É este último grupo que também define a pauta de votações.

O Congresso Nacional tem a prerrogativa de decidir pela rejeição do texto de um ato internacional em qualquer fase de sua tramitação nas duas Casas – mas existem poucos registros desse fato. Na Câmara dos Deputados, caso a CREDN desaprove uma proposição enviada pelo Executivo e, conseqüentemente, não ofereça um projeto de decreto legislativo, este será considerado definitivamente rejeitado pelo parlamento, exceto se houver recurso de um décimo dos deputados, dentro de cinco sessões⁵³. A situação, ilustra que esse órgão colegiado, portanto, tem legitimidade para intervir nos rumos da agenda internacional do País⁵⁴.

Se o número de projetos de lei e projetos de lei complementar são tímidos, em comparação às mensagens presidenciais, o mesmo não acontece com os requerimentos apresentados pelos parlamentares. No arco temporal recortado por este estudo (oito anos), houve 9.601 documentos protocolados na CREDN, conforme demonstra o Quadro 2. Com diversas finalidades, esses foram os principais artifícios de trabalho utilizados no dia-a-dia pelos deputados federais. A expressiva maioria, algo em torno de 90%, solicitava informações ao Executivo, em especial aos ministérios.

53

Artigo 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011, p. 125). Se o recurso for acolhido, mas a matéria for rejeitada no Plenário, ela é arquivada definitivamente.

54

De acordo com Francisco Rezek (2000), à exceção de “pactos institucionais” e de “convenções internacionais do trabalho”, o Legislativo pode aprovar um tratado internacional multilateral com restrições. Neste caso, o Executivo, quando ratificar o documento, deverá apontar essas “reservas” que não prejudicam o texto, assim não será necessário ao Executivo renegociar o ato internacional antes de ratificá-lo. Quando a ressalva apontada pelo Legislativo no tratado multilateral analisado fizer referência a um dispositivo que não pode ser questionado, essa ação é interpretada como uma rejeição ao documento. Caso as ressalvas sejam apresentadas pelo Legislativo a um tratado bilateral, este é interpretado como uma emenda (“supressiva”) e não como uma “reserva”. Neste caso de tratado (bilateral), cabe renegociação com o outro Estado.

Quadro 2: Quantidade de requerimentos apresentados na CREDN (2003 a 2010)

2003	1.384
2004	1.052
2005	1.096
2006	644
2007	2.290
2008	1.392
2009	992
2010	751
TOTAL	9.601

Fonte: Dados da pesquisa

Fruto desses requerimentos são, por exemplo, as subcomissões criadas no período. Entre 2003 e 2010 foram constituídos quatro grupos voltados a analisar, de maneira mais dedicada, assuntos tidos à época como relevantes na pauta da CREDN. No entanto, uma dessas subcomissões – a destinada a tratar da situação dos brasileiros residentes na Bolívia⁵⁵ – apesar de aprovada, não foi instalada.

Formados seguindo critérios exclusivos dos deputados membros da CREDN e de acordo com critérios regimentais, como a proporcionalidade partidária, esses conjuntos de parlamentares, abrigados dentro da comissão, dedicaram-se a temas específicos e aparentemente carentes de maior atenção. Arregimentando legisladores com algum interesse e/ou expertise sobre esses temas, no decorrer dos oito anos analisados as subcomissões versaram sobre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa⁵⁶; o

55

O Requerimento 301/09, de autoria do deputado Aldo Rebelo (PcdoB/SP), foi aprovado na CREDN em 2009. Contudo, não foi informado o motivo da não instalação.

56

Instalada após aprovação do Requerimento nº 124/07, do Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PV/MG).

Reaparelhamento das Forças Armadas⁵⁷; as Olimpíadas de 2016⁵⁸ e o Centenário da Migração Japonesa⁵⁹.

Foi também por meio dos requerimentos que os integrantes da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional propuseram a realização de seminários e audiências públicas, encaminharam pedidos de informações a diversos órgãos, solicitaram a realização de missões no exterior, convidaram e/ou convocaram ministros de Estado ou representantes diplomáticos dos países com quem o Brasil mantém relações, entre outros exemplos.

Portanto, este registro quantitativo expresso no Quadro 2 consegue dar uma dimensão do empenho dos parlamentares que atuaram na CREDN nos anos pesquisados.

3.4.1.2 Dinamismo, multidisciplinaridade e informação

Sob o ponto de vista do ritmo de produção da CREDN, é possível afirmar que, no geral, há uma relativa regularidade. Se usarmos como referência a quantidade de itens analisados a cada ano, é possível perceber que, quando houve eleições municipais (2004 e 2008) ou gerais (2006 e 2010), o número total de matérias trabalhadas sofreu uma ligeira queda. A redução na produtividade legislativa durante esses períodos é facilmente explicada pela dedicação dos parlamentares aos pleitos em questão. No entanto, o ano de 2005 – quando não houve disputas políticas – registrou o menor número de itens trabalhados pela comissão⁶⁰.

Chama a atenção também o fato de que os anos iniciais das duas legislaturas (2003 e 2007) registraram bons resultados, com a quantidade de itens tramitados,

57

Instalada após aprovação do Requerimento 156/08 de autoria do deputado Willian Woo (PPS/SP).

58

Instalada após aprovação do Requerimento 329/09, de autoria do deputado Ivan Valente (PSol/SP).

59

Instalada após aprovação do Requerimento 17/07, dos deputados William Woo (PPS/SP) e Walter Ihoshi (antigo PFL/SP). Os trabalhos da subcomissão foram encerrados no dia 18 de junho de 2008, dia da Comemoração do Centenário, conforme ato da Presidência da Câmara, de 21 de março de 2007.

60

Para dar suporte a este ponto, foi levado em consideração o número de matérias apreciadas, requerimentos apresentados e a quantidade de audiências públicas e seminários realizados na CREDN.

perdendo apenas para 2009, quando houve a maior movimentação na comissão, com 230 matérias analisadas (entre mensagens presidenciais, projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo).

No momento em que as matérias⁶¹ submetidas à comissão são agrupadas por temas, é possível observar o caráter multidisciplinar do trabalho realizado durante as duas legislaturas. No período pesquisado, esses textos abordaram aproximadamente 15 temas⁶². As propostas versaram sobre infraestrutura, segurança internacional, educação, energia, intercâmbio tecnológico, cultura e legislação internacional, apenas para citar alguns exemplos das ementas. Em alguns documentos os temas trabalhados se sobrepuseram. Para efeito de contagem foram considerados apenas os objetivos principais.

As pautas relacionadas ao Mercosul foram as que mais demandaram, em quantidade, a atenção dos deputados que ocuparam assento na CREDN nos oito anos pesquisados. Foram diversos os recortes feitos a respeito do bloco sul-americano, com um total de 88 matérias aludindo ao tema. Outros agrupamentos estatais como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), também foram tratados, mas em quantidade bem reduzida, conforme demonstra o Quadro 3.

61 Aqui são consideradas mensagens presidenciais, projetos de lei, projetos de lei complementar e projetos de decreto legislativo.

62 Para melhor compreensão dos assuntos tratados, a pesquisa reuniu em grupos os temas descritos nas ementas de todas as matérias, de acordo com a afinidade entre elas.

Quadro 3: Temas das matérias apreciadas pela CREDN (2003 a 2010)

TEMA	QUANTIDADE
Mercosul	88
Demais Blocos (Alca, União Europeia, etc.)	12
Segurança Nacional	67
Ciência e Tecnologia	60
Migração, Turismo e Transporte Internacional	60
Segurança Internacional	57
Administração / Burocracia Diplomática	54
Questões Jurídicas	40
Educação e Cultura	34
Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária e Pesca	21
Direitos Humanos / Questões Humanitárias	12
Infraestrutura	10
Questões Sanitárias / Saúde	9
Energia e Combustíveis	6
Comunicação	5
Seguridade Social	5

Fonte: Dados da pesquisa

O empenho dos legisladores às questões referentes ao Mercosul pode ser encarado com certa naturalidade. Primeiro por ser uma prioridade da política externa brasileira nos últimos governos, não só durante os oito anos da gestão Lula da Silva. Vale frisar que a predileção do Brasil pelo Mercosul é respaldada por princípios estabelecidos na própria Constituição Federal de 1988.⁶³

Logo em seguida, destaca-se a quantidade de itens relacionados à segurança interna do País. Entre 2003 e 2010, 67 proposições trataram de áreas correlatas, como faixas de fronteira, territórios indígenas e a estrutura das Forças Armadas. Todas elas atreladas a uma finalidade comum: a salvaguarda nacional.

Destaca-se ainda a dedicação dos parlamentares da CREDN a assuntos como ciência e tecnologia; migração, turismo e transporte internacional; segurança internacional; e questões burocráticas e administrativas relacionadas à diplomacia. Já os

63

De acordo com o Artigo 4º, 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”.

dois temas menos abordados pela comissão, no período, foram comunicação e seguridade social, com cinco itens cada⁶⁴.

Outro indicador utilizado na presente pesquisa para mensurar o empenho dos integrantes da CREDN engloba os seminários e audiências públicas realizadas ao longo das duas legislaturas. Apesar da nomenclatura distinta, esses encontros têm o mesmo propósito: esmiuçar assuntos de interesse e em análise nas comissões. Em geral, os seminários se diferenciam por receberem um número mais restrito de convidados/especialistas e pelo seu caráter mais informativo que de debate⁶⁵.

Esses dois formatos habituais de reunião, em que são discutidos e analisados os temas que integram a pauta das comissões de maneira mais acurada, foram largamente promovidos. Somados os oitos anos em questão, foram realizadas 151 audiências públicas sobre os mais variados temas. Já os seminários aconteceram em número bem inferior: 27.

Importante observar que em 2006 foi muito reduzido o número de atividades da CREDN, quando avaliada a realização de eventos. Ao todo, apenas 5 encontros foram promovidos, sendo 3 audiências públicas e apenas 2 seminários. Uma das possíveis justificativas para a baixa movimentação está nas acirradas disputas presidencial e estaduais que marcaram o período. Interpretação idêntica pode ser utilizada para responder à tímida movimentação da comissão em 2010. No período foram promovidas apenas 15 audiências públicas. Destoando da justificativa político-eleitoral – período em que os parlamentares estão mais voltados às urnas – está o ano de 2005. Entre os meses de fevereiro e outubro, apenas 7 encontros do tipo tiveram registro, evidenciando, assim, o segundo pior ano de atuação da comissão, quando analisada, sob o aspecto quantitativo, a promoção de seminários e audiências públicas.

Já o maior número de audiências públicas aconteceu nos anos de 2003 e 2007: 43 e 30, respectivamente. Curiosamente, esses foram os dois anos que marcaram o início das 52^a e 53^a legislaturas. O início dos mandatos parlamentares pode ser uma das explicações

64

Faz-se necessário frisar que os temas abordados na comissão estavam associados a um modelo de documento internacional específico. Por não interferir no propósito desta pesquisa, optamos por não distinguir essas matérias em tratados, convenções, convênios e protocolos.

65

Audiências públicas e seminários têm praticamente a mesma finalidade – esta pesquisa segue as definições do Senado Federal. Sendo assim, as comissões promovem esses encontros “com a participação de autoridades, especialistas ou entidades da sociedade civil para instruir matéria que se encontre sob seu exame, bem como discutir assunto de interesse público relevante” (BRASIL, 2014). Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 18 de abril de 2014.

para a ocorrência desses encontros, que têm um caráter exclusivamente informacional. Principalmente os legisladores estreados no Congresso tendem a buscar mais dados para balizar sua atuação nas Casas.

Com base nos relatórios anuais e nas notas taquigráficas⁶⁶ divulgadas pela Câmara dos Deputados, foi possível detectar ainda que, nos oito anos investigados, a CREDN realizou 159 reuniões (ordinárias e extraordinárias) para deliberações diversas; 34 encontros mistos – reuniões deliberativas somadas a audiências públicas e/ou – e apenas duas palestras⁶⁷. Estes dados são detalhados no Quadro 4.

Quadro 4: Formato dos encontros promovidos pela CREDN (2003 a 2010)

	Audiências Públicas	Seminários	Reuniões Deliberativas ⁶⁸	Encontros mistos (audiências públicas + reuniões deliberativas)	Palestras
2003	42	2	31	05	-
2004	13	5	22	02	-
2005	2	5	16	02	2
2006	3	2	11	-	-
2007	27	3	27	09	-
2008	26	2	16	03	-
2009	23	8	23	10	-
2010	15	-	13	03	-
TOTAL	151	27	159	34	2

Fonte: Dados da pesquisa

Considerando a tendência dos legisladores brasileiros de angariar informações para respaldar seus posicionamentos, a presente pesquisa optou por agrupar o total de encontros realizados pela CREDN em dois tipos: os de cunho informacional e os deliberativos⁶⁹, como se verifica no Quadro 4. Sinal de que a CREDN se comportou no

66

Para levantar todos os encontros promovidos pela CREDN (audiências públicas, seminários, reuniões deliberativas e palestras), foram analisadas as informações contidas nos relatórios anuais e nas notas taquigráficas divulgadas pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 15 de dezembro de 2013.

67

No ano de 2003 a CREDN promoveu a única reunião de homenagem registrada no período da pesquisa.

68

São consideradas reuniões deliberativas as ordinárias e extraordinárias.

período como um importante núcleo informacional da Casa está no resultado da soma das audiências públicas e dos seminários realizados. Quando confrontado com o número de reuniões exclusivamente deliberativas, torna-se notória a preocupação dos parlamentares com a promoção de debates e a busca de elementos para formar opinião. Esse equilíbrio entre informação e tomada de decisões está na quantidade total de eventos informativos (178) e deliberativos (159). No ano de 2003, por exemplo, 44 encontros de cunho informativo foram registrados, ante 31 reuniões deliberativas⁷⁰.

Para essas audiências públicas, seminários e palestras foram convidados e/ou convocados pelos parlamentares diversos expositores. Ministros de Estado, diplomatas brasileiros e estrangeiros, funcionários públicos, acadêmicos, empresários e representantes da sociedade civil organizada, entre outras categorias, participaram desses encontros.

Uma outra situação mostrou-se recorrente: a realização de sessões conjuntas com outras Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, representações legislativas estaduais ou entidades de classe. Motivadas pela necessidade de uma discussão em parceria com outros núcleos, foram realizados, ao todo, 67 encontros nesse formato. De 2003 a 2010, a CREDN esteve reunida com as Comissões de Meio Ambiente; Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; universidades; subcomissões; institutos de pesquisa parlamentar e entidades, como o Sistema S, apenas para citar alguns exemplos.

Apesar da realização de eventos em conjunto com outros núcleos temáticos da Casa, nas duas legislaturas em questão, a CREDN não integrou nenhuma Comissão Especial. Essa modalidade de agrupamento é constituída para emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição e projeto de código ou proposições que versem sobre competência de mais de três comissões temáticas⁷¹.

Outra atividade muito comum no período estudado foi a visita de representantes diplomáticos e parlamentares de diversos países à comissão. Além de visitas meramente

69

Encontros informacionais são marcados pela clara intenção dos parlamentares de debater e buscar dados que possam mitigar dúvidas em relação a determinadas questões em pauta na comissão. Já os deliberativos têm com intuito a apreciação (votação) de itens que constam na ordem do dia da comissão.

70 Excluimos as reuniões mistas (deliberativas e informacionais).

71

Artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011, p. 100).

cordiais, nessas ocasiões foram trocadas informações, oficializados pedidos de apoio a negociações em curso, agendados eventos, entre outros. Por terem um caráter mais informal, o registro desses eventos foi deficitário tanto nas notas taquigráficas, quanto nos relatórios anuais divulgados pela Casa. Assim, esses dados não serão considerados pela presente pesquisa.

3.4.1.3 Quem é quem e o fator informacional

A composição da CREDN segue os parâmetros regimentais da Câmara dos Deputados. Superados os processos da eleição da Mesa Diretora da Casa e de escolha dos líderes dos partidos e/ou blocos, é iniciada, em cada início de legislatura, a fase de constituição desses grupos específicos de trabalho parlamentar. Assim como as outras 19 Comissões Permanentes, a CREDN é renovada a cada ano.

Criada por meio de resolução, ainda em 1936, a comissão foi inicialmente denominada de "Diplomacia e Tratados"⁷². Em 1947, sua nomenclatura foi alterada, passando se chamar apenas "Diplomacia"⁷³. A Resolução nº 115, de 12 de novembro de 1957, deu nova denominação à Comissão de Diplomacia. A partir daí, no Regimento Interno da Casa, ela passou a ser conhecida por "Comissão de Relações Exteriores". Foi apenas em 1996 que esse núcleo legislativo foi rebatizado de "Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional"⁷⁴.

A sua missão – definida pelo Artigo 32, Inciso XV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – está relacionada aos seguintes campos temáticos ou áreas de atividade:

- a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;

72

Artigo 25, alínea 4ª, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1936).

73

Resolução nº 10, Artigo 20, inciso III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1947).

74

Resolução nº 15. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1996).

- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o presidente ou o vice-presidente da República ausentar-se do território nacional;
- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação;
- g) Forças Armadas e auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático.

Ao mesmo tempo em que desperta o interesse de alguns deputados pela possibilidade do trabalho com pautas abrangentes e diferenciadas no Congresso Nacional, a CREDN, aparentemente, repele também os parlamentares interessados em questões mais pragmáticas, como as ligadas ao Orçamento Geral da União, ou de maior visibilidade, em geral atreladas aos campos da Saúde e Educação. Por ser uma comissão que, na maior parte dos casos, não aborda questões com grande apelo eleitoral, ela tende a concentrar legisladores comprometidos com debates mais técnicos.

A partir do exame preliminar do perfil dos ocupantes da CREDN, é possível detectar uma primeira característica: a experiência de boa parte de seus membros. Entre os parlamentares que figuraram na comissão entre os anos de 2003 e 2010 estão nomes como Aldo Rebelo (PCdoB/SP), Arlindo Chinaglia (PT/SP), Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), Jairo Carneiro (PFL/BA)⁷⁵, Francisco Dornelles (PP/RJ) e Marcondes Gadelha

75

O Partido da Frente Liberal (PFL) passou a se chamar Democratas (DEM) desde 2007.

(PSB/PB)⁷⁶. Os dois primeiros presidiram a Câmara; os três últimos foram deputados constituintes.

Para traçar o retrato completo da CREDN ao longo dos oito anos pesquisados, esta pesquisa levanta informações sobre a instrução formal de seus parlamentares⁷⁷ e a quantidade de mandatos acumulados por eles na Casa. Os primeiros dados apontam informações relevantes, como o nível de conhecimento e especialidade dos integrantes. Já o segundo permite aferir a afinidade dos legisladores com a dinâmica do Congresso Nacional.

Os relatórios anuais e os dados biográficos divulgados pela Câmara dos Deputados forneceram dados sobre a formação dos deputados titulares e suplentes. Como se vê no Quadro 5, em média, nos oito anos pesquisados, 75% dos membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional tinham concluído, pelo menos, um curso superior. Importante frisar que, como o número de membros global da CREDN varia a cada ano, por motivos como substituições e vacância de cadeiras, a pesquisa envolve todos os parlamentares inscritos (titulares e suplentes).

76

A pesquisa leva em conta os partidos aos quais os deputados federais e senadores estavam filiados à época (2003 e 2010). Eventuais mudanças partidárias não são consideradas.

77

Devido à mobilidade de parlamentares na rotina das Comissões Permanentes e Temporárias do Congresso Nacional, optamos por incluir nessa análise também os suplentes.

Quadro 5: Grau de escolaridade dos integrantes da CREDN (2003 a 2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de Integrantes*	93	52	54	60	52	47	55	57
Sem Graduação	19	7	10	9	11	10	9	9
Com pelo menos uma graduação	73	45	42	51	39	37	46	43
Especialistas	22	13	7	12	13	11	12	16
Mestres	7	6	6	6	7	5	6	7
Doutores	7	5	3	3	4	-	2	2
Não informou	1 ⁷⁸	-	2 ⁷⁹	-	2 ⁸⁰	-	-	2 ⁸¹

Fonte: Dados da pesquisa

Os bacharéis em Direito foram os que mais ocuparam cadeiras, seguidos pelos graduados em Medicina e Economia. Curiosamente, ao longo do período analisado, apenas dois parlamentares portavam formação na área de Relações Internacionais ou campos correlatos, conforme se verifica no Quadro 6 – que expõe as dez áreas de formação com maior número de titulados (a área de Relações Internacionais aparece apenas a título comparativo).

78 Deputado Coronel Alves (PL/AP)

79 Deputados Terezinha Fernandes (PT/MA) e Hamilton Casara (PSDB/RO)

80 Deputados Marina Maggessi (PPS/RJ) e Magela (PT/DF)

81 Deputados Urzeni Rocha (PSDB/RR) e Léo Vivas (PRB/RJ)

Quadro 6: Principais áreas de formação dos integrantes da CREDN (2003 a 2010)

Área de Formação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Direito	32	19	22	19	22	17	22	22
Medicina	9	7	5	8	8	4	9	7
Economia	8	5	2	6	3	5	4	4
Teologia	6	3	2	1	2	1	3	1
Engenharia Civil	3	3	1	2	1	1	2	-
Engenharia Agrônômica	3	4	2	3	1	2	1	1
Engenharia Industrial	2	2	-	3	1	-	-	1
Letras	2	2	2	2	1	-	1	1
Administração	2	1	2	2	1	1	1	2
Sociologia	2	1	1	2	4	3	2	5
Relações Internacionais	-	-	2	2	1	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa

É importante frisar que, apesar de eleger o nível de formação dos legisladores como um fator relevante para demonstrar a qualidade de intervenção do Congresso Nacional nas questões internacionais, esta pesquisa ressalta a atuação destacada de parlamentares na CREDN sem título de graduação, mas de notório saber. Entre esses nomes estão Raul Jungmann (PPS/PE), José Genoíno (PT/SP), Fernando Gabeira (PV/RJ) e Aldo Rebelo (PCdoB/SP).

A ausência de preparo técnico formal e específico de alguns integrantes é compensada pelos instrumentos regimentais e constitucionais à disposição dos deputados. Epicentro das discussões relacionadas aos compromissos externos do País na Casa e um dos principais tomadores de decisão nos temas internacionais, a CREDN pode aumentar seu índice informacional buscando dados por meio da convocação de ministros,

realização de seminários e audiências públicas e envio de pedidos de informação ao Executivo. Além disso, a comissão dispõe de assessoria técnica legislativa especializada.

Observar o desempenho da comissão sob o prisma informacional é essencial. Este é um dos meios para a “construção de um legislativo de perfil mais proativo” e menos refém da agenda do Executivo (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p.63). Esses autores qualificam o papel do parlamento brasileiro por meio de uma vertente funcionalista – nos quais os parâmetros utilizados são o “ativo”, “reativo” ou “carimbador” (inteiramente a reboque do Executivo) – e afirmam, de maneira assertiva, que a assimetria informacional entre os dois Poderes transforma o Executivo no principal propositor de políticas públicas.

A complexidade interna, embora crescente, como atesta a recente elevação do número de Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados, de 16 para 20, ainda é insuficiente para resistir à máquina de produzir informações do Executivo [...]. Falta ao Congresso brasileiro regras e procedimentos que incentivem o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares para a formulação e implementação de políticas públicas. O Congresso ainda estaria por desenvolver mecanismos informacionais minimamente eficientes no que concerne ao exame e decisão em torno de políticas relevantes presentes na agenda pública (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p.42).

No entanto, sob o aspecto informacional, o Executivo não é o único definidor das políticas públicas no País. Assim como em outras áreas, as questões internacionais no Brasil passam pela análise qualitativa do Congresso Nacional que, ciente de sua relevância nesse processo, estruturou-se em torno de Comissões Temáticas especializadas e capazes de irradiar *expertise* aos seus membros e aos Plenário das duas Casas. Ao afirmar que esses núcleos conseguem “reduzir incertezas”, Santos e Almeida reconhecem que as comissões possuem “papel informativo relevante no funcionamento do presidencialismo de coalizão” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 78).

Palco da intensa concentração de informações referentes à política externa do Brasil, a CREDN debateu e deu encaminhamento, em reuniões deliberativas ordinárias e extraordinárias, seminários e audiências públicas, realizadas entre 2003 e 2010, a questões e matérias referentes às zonas de fronteira, segurança, blocos econômicos, questões diplomáticas e de intercâmbio, apenas para citar alguns.

Além do assessoramento técnico disponível à comissão e da bagagem intelectual própria de cada parlamentar, outro fator reforça a qualidade da participação dos deputados federais brasileiros na pauta internacional: a experiência política. Nos oito anos pesquisados, aproximadamente 65% dos 305 parlamentares que ocuparam assento na CREDN como titulares e/ou suplentes acumulavam de dois a cinco mandatos, como se vê no Quadro 7. Os neófitos, que cumpriam primeiro mandato, representaram, a cada ano, menos da metade da comissão. O ano de 2009 foi o único que registrou um equilíbrio entre o número de legisladores estreantes (28) e os com dois mandatos ou mais (26). Faz-se necessário pontuar ainda que em todos os anos pesquisados, pelo menos cinco titulares ou suplentes haviam sido constituintes.

Quadro 7: Experiência parlamentar dos integrantes da CREDN (2003 a 2010)

Número de mandatos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primeiro mandato	29	15	8	9	19	15	28	16
Entre 2 e 5 mandatos	56	36	38	47	32	31	26	35
Mais de 5 mandatos	3	-	7	5	8	5	5	5
Constituinte	9	7	5	8	9	5	5	7

Fonte: Dados da pesquisa

Essa distinção dos parlamentares entre veteranos e estreantes é importante, uma vez que revela, entre outros pontos, o grau de maturidade e *expertise*. Conforme os apontamentos do artigo de André Marenco dos Santos (1997), fica evidente a diferença entre os legisladores da “classe política sedimentada” e o outro grupo, dos *outsiders*, pouco familiarizados à vida política.

Ao analisar o mandato de deputados federais, entre os anos de 1946 e 1994 – exceto durante a ditadura militar – o autor detectou que a tendência da Câmara dos

Deputados é ser um espaço, a cada legislatura, mais ocupado por parlamentares novatos. Isso sinalizaria “[...] a permissividade existente no recrutamento parlamentar. A parcela de representantes que chegam à Câmara após uma longa carreira prévia vem registrando acentuado declínio” (SANTOS, 1997, p.93).

Marengo dos Santos levanta ainda a hipótese de que, quanto mais cedo um ator entra na política, mais mandatos ele tende a conquistar e mais empenhado ele estará em se dedicar à carreira. Segundo ele, seria este o marco ideal para a construção de uma sólida carreira política, com a vivência de cargos e “jornadas eleitorais”, a sedimentação da formação educacional, profissional e política, além da determinação das escolhas e a maturação ideológica dos deputados federais. “Carreira precoce e treinamento específico constituem uma das faces de um tipo-ideal de homem público profissional” (SANTOS, 1997, p. 90).

Diante do exposto, é possível afirmar que, no período analisado, a CREDN não foi refém de aventureiros. Ao contrário, foi conduzida, majoritariamente, por parlamentares com experiência pública (legislativa) e formação educacional superior, o que credencia seu desempenho ao longo das 52ª (2003-2006) e 53ª (2007-2010) legislaturas.

3.4.1.4 Governo e oposição: o duelo na comissão

O desempenho do Legislativo brasileiro no período abordado nesta pesquisa não pode ser dissociado de um diagnóstico político-partidário. O recorte temporal do presente estudo abrange os oito primeiros anos de um governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores – então novo inquilino do Palácio do Planalto –, em um momento marcado por acirrados embates ideológicos e eleitorais. Portanto, faz-se necessário jogar luzes sobre a relação estabelecida entre a base de apoio ao Governo Federal e seus opositores no Congresso Nacional.

A estrutura de poder e a dinâmica dessas forças adversárias no País é explicada por uma longa e variada bibliografia no campo da Ciência Política. Para entender essa convivência e os seus reflexos nas relações entre o Executivo e o Legislativo, este trabalho adota como referência os parâmetros estabelecidos pelo “presidencialismo de coalizão”. Cunhada por Sérgio Abranches (1988), esta expressão resume o complexo sistema de articulação presidencial, utilizado por sucessivos governos desde a década de 1940, na busca por apoio multipartidário na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em linhas

gerais, essa prática consiste na sustentação política à agenda do Palácio do Planalto, em troca de algumas recompensas ofertadas pelo Executivo, como a distribuição de cargos na estrutura administrativa federal e a liberação de emendas orçamentárias.

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei [...] ‘presidencialismo de coalizão’ [...]. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 22-27).

Nesse contexto político, a partir de 2003 foram arrematados os partidos que compuseram a base de apoio e a oposição ao Executivo, de acordo com a simpatia, ou não, aos propósitos do então presidente Lula da Silva. Portanto, além da realidade institucional, os oito anos analisados tiveram um desenho político que interferiu na rotina do Congresso Nacional e, conseqüentemente, no trabalho das comissões. A pesquisa passa, então, a tomar como referência e distinguir as siglas aliadas e contrárias ao governo petista, do mesmo modo que suas respectivas atuações na CREDN e na CRE.

Entre os anos de 2003 e 2010, a coalizão de apoio ao presidente petista não permaneceu estática. Por isso, o presente levantamento considerou as referências apontadas pelos relatórios anuais publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para acompanhar esse fluxo de divisão de espaços no Congresso⁸². Temos, então, dois marcos de diferenciação das bancadas com representação no parlamento. O primeiro é numérico e serve como ponto de partida para as Mesas Diretoras das duas Casas determinarem a composição proporcional das comissões. Já a segunda é política e mostra a distinção partidária que, dentro da dinâmica do “presidencialismo de coalizão”, é determinante para aferirmos o nível de alinhamento da CREDN e da CRE em relação ao Executivo.

82

Para caracterizar os parlamentares, foram considerados os partidos aos quais estavam filiados, à época, deputados federais e senadores. Independentemente das posturas individuais em relação ao Palácio do Planalto, a pesquisa levou em conta apenas o posicionamento da legenda.

Feito esse registro, cumpre observar que os principais postos ocupados nas comissões do Congresso são o de presidente e primeiro vice-presidente. A eleição para o comando desses núcleos não sofre interferência das Mesas Diretoras e a condução desses ocorre por eleição direta dos seus membros. Estratégicas, essas cadeiras são disputadas pelos partidos da base aliada e por oposicionistas porque, entre outras prerrogativas, a presidência tem o direito de emitir parecer sobre matérias em tramitação, de designar relatores e ainda definir a pauta de votações desses núcleos legislativos. Durante os anos pesquisados, a CREDN e a CRE estiveram sob a coordenação de variadas colorações.

Na CREDN, os partidos integrantes da base de apoio ao ex-presidente Lula da Silva dividiram com os oposicionistas, de forma equilibrada, o controle desse núcleo legislativo. Ao contrário da aparente hegemonia das legendas da situação, deputados filiados a siglas adversárias ao Palácio do Planalto ocuparam a presidência nos anos de 2003 (Zulaiê Cobra, PSDB/SP), 2004 (Carlos Melles, PFL/MG), 2005 (Aroldo Cedraz, PFL/BA) e 2010 (Emanuel Fernandes, PSDB/SP). Nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009 os governistas Alceu Collares (PDT/RS), Vieira Cunha (PDT/RS), Marcondes Gadelha (PSB/PB) e Severiano Alves (PDT/BA)⁸³ garantiram a cadeira de presidente, respectivamente. Por não sofrerem interferência direta do Executivo e da Mesa Diretora – em alguns casos, apenas do Colégio de Líderes – a escolha desses nomes apresenta sinais de uma autonomia relativa.

Além da presidência e vice-presidência, outro posto estratégico nas Comissões Parlamentares é o de relator das matérias em tramitação. Salvo quando há interesse político específico de algum partido, grupo de interesse e pressão, ou do Executivo, essas relatorias são entregues aos deputados e senadores de forma quase aleatória. Resguardadas as exceções, o interesse do legislador é motivo frequente de escolha dos pareceristas.

Embora comumente tido como um dos atores-chave no processo decisório do Legislativo brasileiro, o relator não tem poderes formais suficientes para influenciar a posição final dentro de uma comissão. No entanto, é deles a oportunidade de capturar, apurar e aplicar diversos posicionamentos. Com o direito formal de se posicionar a

83

O deputado Severiano Alves (PDT/BA) ocupou a presidência da comissão por sete meses. Após pedido de licença, foi substituído pelo correligionário Damião Feliciano, da Paraíba.

respeito do texto em análise, esse ator torna-se central no dia-a-dia do Congresso Nacional.

No caso da CREDN, ao todo foram 319 matérias relatadas no período⁸⁴. Desse total, 153 estiveram com relatores integrantes de partidos governistas. Outras 111 foram apreciadas por deputados opositores.⁸⁵ A importância desse dado é a revelação da equidade de forças entre as duas correntes políticas à época. É importante frisar que, deste universo, 87 textos foram mensagens presidenciais e 22 foram aprovadas com ressalvas. Duas foram rejeitadas⁸⁶. Já as demais matérias – projetos de lei e projetos de lei complementar – aprovadas na CREDN, em caráter terminativo, somaram 45.

Além da presidência e relatoria, os requerimentos configuram o terceiro referencial utilizado para medir a queda de braço entre governo e oposição na CREDN. Instrumentos corriqueiros e essenciais ao trabalho parlamentar – é a partir deles que um legislador pode, por exemplo, encaminhar um pedido de informações a um ministério, solicitar a realização de uma audiência pública ou reivindicar a presença de uma autoridade na comissão –, esses documentos, em geral, têm o propósito de facilitar a busca e/ou o complemento de informações para os debates em questão e podem revelar tanto a intensidade da produção dos legisladores, como o poder de influência de seus autores para conseguir aprovação junto aos pares. Dos 9.601 requerimentos protocolados na CREDN nos referidos oito anos, 3.980 foram apresentados por governistas e 5.093 por deputados contrários ao Governo Lula da Silva⁸⁷. Portanto, os requerimentos foram apresentados, em maior número, pelos deputados adversários do Executivo. Do total de requerimentos

84

Foram desconsideradas as matérias que, até dezembro de 2010, haviam sido arquivadas ou não entregues a um relator, por exemplo.

85

Não foi possível determinar o perfil da relatoria de 55 documentos por diversos motivos. Entre eles está a independência de alguns partidos políticos e a não divulgação do nome dos pareceristas pela CREDN.

86

Por extrapolar o objetivo deste trabalho, a presente pesquisa optou por não investigar as matérias oriundas da CREDN e da CRE que foram rejeitadas, receberam emendas ou foram aprovadas pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

87

528 documentos não puderam ser identificados como de origem governista ou opositorista por diversos motivos: falta de identificação dos autores; parlamentares sem partido ou filiados a partidos “independentes” à época.

formulados, 257 tinham o intuito de solicitar a presença de representantes do Executivo na comissão.

Os parlamentares de oposição tendem a ser mais ativos quanto à busca de informações. No Congresso brasileiro é comum que os oposicionistas respaldem suas críticas ao Palácio do Planalto com informações solicitadas pelos seus gabinetes. Portanto, fica evidente que os legisladores adversários ao Executivo se municiam com um conjunto de dados para fazer o enfrentamento também dentro das Comissões Temáticas. Enquanto isso, os governistas não têm o mesmo incentivo, uma vez que, no geral, tendem a cancelar as propostas enviadas pela Presidência sem maiores resistências.

Ao analisar atentamente esse comportamento dentro do Legislativo, Fabiano Santos e Acir Almeida utilizam o pilar teórico informacional para lançar luz sobre “o problema da busca, aquisição e distribuição de informação para fins de tomada de decisão dos atores políticos” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 13), ressaltando que esse processo é vital para a participação dos congressistas na feitura de políticas públicas. Mesmo com o aprimoramento crescente de sua estrutura interna, o parlamento – na visão de Santos e Almeida – é “reativo” e ainda é incapaz de “resistir à máquina de produzir informações do Executivo”. No entanto, os autores admitem que as Comissões Temáticas do Congresso vêm reduzindo essa assimetria informacional, uma vez que, “diferente do mediano do Plenário, a comissão tem meios para coletar informação relevante” e é capaz de “reduzir incertezas” durante as votações nas duas Casas (SANTOS, ALMEIDA, 2011, p. 34).

A motivação dos congressistas por um melhor embasamento técnico, em especial daqueles que marcaram posição contrária ao Governo Lula da Silva, pode ser interpretada ainda como uma tentativa de (a) minimizar a interferência do Colégio de Líderes no momento das votações; (b) compensar a ausência do critério de especialização na montagem das comissões e (c) mitigar a força do Executivo no processo decisório. Por esses e outros motivos, a CREDN e a CRE têm motivos e condições institucionais para gerar meios de produção endógena e sistemática de informações mais apuradas.

3.4.2 No Senado Federal

Se na Câmara dos Deputados o ex-presidente Lula da Silva gozou de maior conforto ao longo de seus dois mandatos, no Senado Federal o cenário político não

registrou a mesma tranquilidade. No início de seu primeiro governo, no ano de 2003, o petista contava com o apoio de 31 dos 81 senadores. Foi apenas em 2007, ano que marcou sua recondução, que a bancada pró-Lula aumentou, passando para 49 senadores. Entre as causas deste fato está a adesão de partidos como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Progressista (PP) à coalizão que amparava o presidente (RODRIGUES, 2007). Quando atingiu seu maior formato, esse arco de alianças chegou a abrigar 11 legendas.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional foi composta, atuou e ganhou destaque – principalmente da Imprensa nacional – pelas pautas e fervorosos debates que abrigou. Dotada de funções e prerrogativas regimentais e constitucionais diferenciadas da CREDN, a CRE ocupou espaço relevante em momentos cruciais do Brasil no contexto internacional.

Um dos mais evidentes episódios envolvendo a comissão do Senado foi o que marcou a análise do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul. O documento assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos presidentes do Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina e Venezuela, foi submetido à análise do Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, a CREDN aprovou, por maioria, no dia 24 de outubro de 2007, a Mensagem Presidencial 82/07, que propunha a entrada dos venezuelanos no bloco. Após aproximadamente cinco horas de debate, o então presidente da comissão da Câmara, o governista Vieira da Cunha (PDT/RS), colocou a matéria em votação, declarando-a aprovada. Foram registrados seis votos contrários. O deputado Cláudio Cajado (DEM/BA) pediu, então, verificação de votação. Realizado o procedimento, mesmo com a obstrução das bancadas do DEM, PSDB e PPS, o parecer favorável à Venezuela assinado pelo relator, o deputado petista Dr. Rosinha (PR), foi aprovado sem maiores traumas.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o tímido empenho da Câmara em discutir a questão foi resultado da congruência entre as preferências do Executivo e dos deputados em geral – de maioria governista. Uma das evidências da letargia da CREDN no caso foi a ausência de audiências públicas para discutir o tema.

Já no Senado, o embate entre oposição e governo ganhou outra dimensão no capítulo envolvendo a Venezuela e o Mercosul. Em 2009, quando o protocolo foi submetido à apreciação da Casa, a coalizão governamental ainda não controlava a maioria das cadeiras. Por replicar a proporcionalidade dos partidos, a distribuição das vagas na CRE retratou o perfil das bancadas eleitas. Conseqüentemente, a “oposição estava

fortemente representada” e “pôde exercer seu papel de agente informacional do Plenário” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 62) investindo, inclusive, na coleta de informações para fazer frente ao Executivo, muitas vezes acusado de ter um viés excessivamente esquerdista. A comissão chegou a promover quatro audiências públicas para esmiuçar a pauta.

No caso envolvendo a Venezuela, o Senado – pautado pela CRE – protagonizou um confronto ideológico que acabou por colocar em lados diametralmente opostos o Executivo (tido mais à esquerda) e o Legislativo. Influenciados por grupos de pressão e de interesse, em especial setores empresariais contrários à adesão do país vizinho ao bloco, senadores de oposição ao Palácio do Planalto chegaram a apresentar petições, moções de repúdio e censura contra a Venezuela. O comportamento da CRE incomodou o governo do então presidente Hugo Chávez que, dois anos antes, já havia acusado o Senado brasileiro de ser “papagaio de Washington”⁸⁸.

É importante observar que, em meio a esta celeuma, o governo venezuelano conseguiu estabelecer uma relação política e de apoio ideológico não apenas com o Executivo, mas com outros influenciadores brasileiros. Esse suporte construído por Hugo Chávez com alguns setores internos (movimentos sociais, empresários, alguns deputados federais e senadores, etc.) garantiu ao seu país, em certa medida, um núcleo brasileiro simpático à sua política interna e externa. Ao interagir com formadores de opinião e tomadores de decisão domésticos fora de seu país – prevista nos estudos sobre os Jogos de Dois Níveis, de Putnam –, Chávez investiu em ações que objetivavam criar na opinião pública brasileira empatia e, conseqüentemente, influência sobre o então presidente petista. Desde a cessão de guarida política a movimentos sociais brasileiros, passando pela parceria na construção de uma refinaria de petróleo na cidade pernambucana de Abreu e Lima, até o financiamento de uma escola de samba carioca, a diplomacia chavista buscou angariar apoio em bases políticas do Brasil, com o intuito de solidificar, em torno da Venezuela, uma rede de simpatizantes na Administração Lula da Silva.

88

Na ocasião (31 de maio de 2007), os senadores brasileiros formularam documento sugerindo ao Chefe de Estado venezuelano revisão de censura ao canal privado Rádio Caracas Televisión (RCTV). Chávez replicou, afirmando que Congresso brasileiro é “papagaio de Washington”. Disponível em <www.terra.com.br/brasil/noticias/Chavez+diz+que+Congresso+brasileiro+e+papagaio.html>. Acesso em 03 de março de 2014.

3.4.2.1 A relevância do Senado nas questões internacionais

Não é incomum ou um fenômeno restrito ao Brasil o apontamento do Senado como um ator doméstico capaz de fazer diferença, principalmente nas questões internacionais de um país. Movidos por essa temática, Sánches e Llanos (2008) avaliaram o potencial de influência dos senadores latino-americanos e chegaram à conclusão de que este é comparável ao de seus pares norte-americanos, considerados os mais poderosos do mundo.

A Constituição dos Estados Unidos, por exemplo, estabelece que é prerrogativa do Congresso Nacional declarar guerra; criar, reorganizar ou extinguir órgãos públicos do Executivo ou cancelar “membros de altos cargos do governo”, como secretários de Estado, juízes e corpo diplomático escolhidos pelo presidente. O modelo americano personifica um Senado forte, com formato relativamente pequeno – cem membros eleitos em número de dois por Estado – no qual seus membros cumprem mandatos de seis anos, três vezes mais que a duração do exercício parlamentar na Câmara dos Representantes (LEMOS, 2005).

Contudo, faz-se necessário registrar que, nas últimas décadas, a força dos congressistas de Washington, em especial para questões internacionais, não vem sendo capaz de produzir grandes constrangimentos aos inquilinos da Casa Branca. Estudos apontam que, com o final da Guerra Fria e após os atentados de 11 de setembro, a predominância dos presidentes norte-americanos é cada vez mais evidenciada, em detrimento à diminuição do poder de interferência desses legisladores na formulação da política externa do país, mais precisamente no que tange às questões de segurança (GOMES, 2008).

No caso do Brasil, o Senado, desde os seus primeiros arranjos institucionais – após a independência de Portugal e a partir da adoção de um sistema bicameral – até a consolidação de seu modelo atual, passou por um longo e complexo processo de maturação.

Ainda na Constituição de 1891, quando o Brasil buscou inspiração na Carta estadunidense e instituiu o presidencialismo, a organização federativa do Estado e a separação dos Poderes, o Senado começou a ser tratado como um corpo legislativo que retratava a continuidade – devido ao tempo dos mandatos –, o conservadorismo e um certo elitismo – entre outros motivos, pelo não envolvimento direto do eleitorado em sua composição.

A História do Brasil trouxe a reboque mudanças políticas, jurídicas e constitucionais significativas que alteraram e delimitaram as competências legislativas do Congresso Nacional. Hoje é possível afirmar que o Senado carrega a atribuição de aprimorar leis, mantendo majoritariamente a função de Casa Revisora, evitando, inclusive, a aprovação de matérias no calor do apelo popular.

Em parceria com a Câmara dos Deputados, o Senado atua no controle do Poder Executivo, em consonância com a Constituição de 1988 e sob as regras de seu Regimento Interno. A partir do ponto de vista de Dahl (1989), o bicameralismo e, em especial, a missão do Senado é ser um dos “freios e contrapesos”, inibindo excessos do Executivo, auxiliando na preservação do direito de minorias e neutralizando decisões apressadas e sob o clamor da opinião pública. Por isso, é possível afirmar que essa condição de contrapeso é uma das fiadoras do regime democrático, ao impedir o exercício unilateral de qualquer instância de Poder.

No caso específico da agenda internacional do Brasil, assim como os deputados federais, os senadores receberam a missão de analisar as iniciativas oriundas do Executivo, principalmente no que diz respeito à apreciação de atos internacionais. Esse rito, de maneira resumida, cumpre as seguintes etapas:

1. A Casa Civil da Presidência da República envia a matéria ao Congresso em forma de mensagem presidencial;
2. O texto é submetido às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados, antes de votação no Plenário da Casa;
3. Aprovado, o texto segue para análise nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal e, em seguida, para votação no Plenário;
4. Em caso de aprovação em ambas as Casas, o documento se converte em decreto legislativo e passa a ficar imune a veto presidencial.

Neste processo de produção legislativa, as Casas têm a mesma prerrogativa de iniciar, vetar e – à exceção de atos internacionais – emendar as proposições. O diferencial do Senado, e um sinal de sua predominância dentro do bicameralismo brasileiro, está nas competências reservadas a ele, pela Constituição de 1988. As funções exclusivas ficam evidentes na seara dos assuntos internacionais, uma vez que a sabatina de embaixadores ou a decisão sobre empréstimos estrangeiros são exemplos de decisão restrita aos senadores. Conseqüentemente, é garantida à Casa um maior protagonismo, maior espaço

mediático e, em geral, suas decisões reverberam mais. Politicamente essa influência também pode ser maior.

Além das atribuições do Senado relativas à vida internacional já apontadas neste trabalho, a Casa se destaca na formulação das políticas públicas externas do Brasil por outros motivos. Um deles está em seu desenho institucional. A partir da Constituição de 1988, o Senado passou a ser formado por 81 membros, sendo três por Unidade Federativa, desconsiderando-se a população de cada uma delas. O número reduzido de parlamentares, principalmente se comparado com a Câmara dos Deputados, proporciona maior interação entre os pares, facilita o acesso às assessorias técnico-legislativas e ainda garante aos senadores maior visibilidade no posicionamento de seus gabinetes.

Outro fator que evidencia o trabalho legislativo no Senado decorre do tempo dos mandatos. Nos sistemas federados é comum as senatorias serem maiores. No Brasil, esses parlamentares são eleitos para exercerem a função por oito anos e os que cumprem todo o período na Casa têm a oportunidade de aprofundar temas, tornando-se especialistas e até destacados porta-vozes. E em duas legislaturas os senadores brasileiros podem acompanhar os trabalhos do Executivo de forma mais acurada.

Outra aparente vantagem que o Senado carrega é o nível de maturidade de seus integrantes. Enquanto a Constituição de 1988 determina, no Artigo 14, Inciso VI, que a idade mínima para a posse de um deputado federal é 21 anos, os postulantes ao cargo de senador precisam ter, ao menos, 35 anos. Além do pré-requisito temporal, outra característica torna-se marcante entre os legisladores que frequentam o Salão Azul do Congresso: sua experiência pública. Em geral, os senadores acumulam passagens pela Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, prefeituras e governos dos seus respectivos Estados. Entre 2003 e 2010, dos 90⁸⁹ senadores que dedicaram parte de seus mandatos à CRE, 65 deles tinham, pelo menos, uma passagem por outras Casas Legislativas e/ou pelo Executivo. Nomes como Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) e Pedro Simon (PMDB/RS) são exemplos dessa bagagem política. Já os constituintes representaram de 5% a 13% dos integrantes da comissão nos quatro biênios pesquisados, como é possível observar no Quadro 8.

89

Foram contabilizados todos os parlamentares que, nos oito anos pesquisados, passaram pela comissão. Desconsideramos nesta contagem o número de retornos. Importante frisar que os suplentes também foram incluídos neste levantamento.

Quadro 8: Experiência parlamentar dos integrantes da CRE (2003 a 2010)

Número de mandatos	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010
Primeiro mandato*	27	21	38	31
Entre 2 e 5 mandatos	09	14	10	11
Mais de 5 mandatos	-	-	-	-
Constituinte	03	06	06	10
Com experiência pública anterior	20	18	20	19

**São apontados aqui os senadores que, no ano de apuração, exerciam seus primeiros mandatos.*

Diante desse panorama, fica intrínseco à Casa Revisora e aos respectivos representantes das Unidades da Federação a maior responsabilidade sobre questões atinentes às relações externas do País. O papel de peso e contrapeso que exerce sobre o Palácio do Planalto e sua contribuição para a melhoria da qualidade das leis fazem do Senado um fiador da estabilidade da legislação no Brasil, mesmo que essa participação signifique maior complexidade nas negociações e morosidade nas decisões.

Ao mesmo tempo que se espera um Legislativo forte e independente como uma consequência necessária da separação de Poderes, credita-se ao Legislativo, sempre que ele afirma sua independência, o papel de obstáculo conservador e paralisante às ações do Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 43).

3.4.2.2 CRE: uma arena de confrontos

O trabalho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado no recorte de tempo determinado por esta pesquisa foi destaque junto à opinião pública em diversos momentos. Além da discussão acerca de matérias encaminhadas pelo Executivo, esse núcleo parlamentar desempenhou outras missões-chave, de acordo com os ditames constitucionais e regimentais estabelecidos. Foram inúmeras as sabatinas de pretensos chefes de missão diplomática do Brasil junto a governos estrangeiros e organizações

internacionais⁹⁰; a emissão de pareceres sobre relações comerciais do País⁹¹; votos de censura e aplauso referentes a acontecimentos externos⁹²; análises de temas referentes à ONU e outras entidades globais⁹³; entre outras atividades correlatas. E foi a junção dessas funções institucionais aos acontecimentos internacionais que colocaram a Casa, e principalmente a CRE, em evidência.

Sua estrutura e funcionamento foram estabelecidos pelo Regimento Interno do Senado Federal em vigor⁹⁴. E, ao contrário da Câmara dos Deputados, este documento fixa o número de integrantes de cada Comissão Permanente da Casa. Por isso, à CRE são disponibilizados 19 assentos aos membros titulares e outros 19 aos suplentes⁹⁵. É importante notar também a adoção do princípio da proporcionalidade partidária e o respeito aos blocos parlamentares na composição das comissões do Senado⁹⁶. E foi justamente este o embrião dos problemas enfrentados pelo então presidente Lula da Silva em sua relação com o Senado. A CRE se apresentou como o retrato desses atritos entre o Legislativo e o Executivo.

90

Artigo 103, Inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011, p. 83). Obedece o estabelecido pelo Artigo 52, Inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

91

Artigo 103, Inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011, p. 83).

92

Artigo 103, Inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011, p. 83).

93

Artigo 103, Inciso VI, do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011, p. 83).

94

O Artigo 402 do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011, p. 193) estabelece que a Mesa Diretora da Casa é responsável por consolidar, ao final de cada legislatura, as modificações ocorridas no documento ao longo do quadriênio de trabalhos legislativos. No caso desta pesquisa, foi adotado como parâmetro o Regimento Interno consolidado até o ano de 2010. O mesmo não acontece na Câmara dos Deputados.

95

Artigo 77, Inciso VII, do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011, p. 65)

96

O Artigo 78 do Regimento Interno do Senado Federal afirma que “membros das comissões serão designados pelo presidente, 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 (Const., Artigo 58, § 1º)” (BRASIL, 2011, p. 65).

Após as eleições de 2002⁹⁷ – que renovaram dois terços do Senado – o Partido da Frente Liberal (PFL), extinto em 2007, foi a legenda que alcançou o maior número de representantes: 14. O Partido dos Trabalhadores, vencedor da disputa presidencial, desembarcou 10 parlamentares na Casa. O PMDB, que à época não integrava formalmente a coligação eleitoral do petista, passou a ocupar mais nove assentos. Completando o retrato das maiores forças do Senado de então, o PSDB ficou representado por oito legisladores⁹⁸.

À época, esse arranjo de siglas refletiu diretamente na montagem dos grupos legislativos⁹⁹. Com isso, durante as 52^a (2003-2006) e 53^a (2007-2010) legislaturas os partidos de oposição ao Executivo – como o extinto PFL e o PSDB – conseguiram significativo espaço na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional¹⁰⁰.

Em 2003, o PMDB representava a maior bancada da Casa, com 20 integrantes, o que dava à sigla o direito a cinco assentos na CRE. Pelas mesmas regras de proporcionalidade, o PFL controlava quatro dessas cadeiras na comissão. Já ao PT e PSDB foram reservados três postos cada. Às demais agremiações coube a partilha das quatro vagas restantes. Esse cenário motivou o PT a formar um bloco que contava também com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o então Partido Liberal (PL). Foi a forma encontrada para que os petistas arregimentassem apoio para assumir a presidência da CRE. O senador Eduardo Suplicy (SP) esteve à frente

97

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em 17 de maio de 2014.

98

Situação de outras legendas com representação no Senado Federal após a eleição de 2002: Partido Democrático Trabalhista (PDT) manteve 4 senadores; Partido Socialista Brasileiro (PSB) tinha 3 senadores; Partido Liberal (PL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ficaram com 2 senadores cada e o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Social Democrático (PSD) ocuparam a Casa com um representante cada. Importante ressaltar que PSD foi incorporado ao PTB em 2003.

99

De acordo com o Artigo 78, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado, “para fins de proporcionalidade, as representações partidárias são fixadas pelos quantitativos à data da diplomação, salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos” (BRASIL, 2011, p. 64).

100

É importante frisar que no decorrer de cada ano legislativo foram registradas alterações na composição da CRE. Essa dinâmica, comum ao parlamento brasileiro, se deu por variados motivos: indicação dos líderes de bancada, mudanças de filiação partidária e licenças médicas, por exemplo. Por isso, para efeito de análise, esta pesquisa desconsidera a atuação individual e mantém o foco nas legendas.

dos trabalhos da comissão no biênio 2003-2004 e a vice-presidência foi ocupada pelo também governista Marcelo Crivella (PL-RJ).

Em 2005 os principais partidos de oposição – PSDB e PFL – constituíram um bloco no Senado e passaram a contar com 31 membros, ultrapassando o PMDB que, naquele ano, ocupava 22 cadeiras no Plenário. O mesmo número de membros (22) passou a integrar o bloco governista comandado pelo PT. A composição das comissões seguiu então, a orientação numérica da Casa e, mais uma vez, os adversários do então presidente Lula da Silva ocupavam quase a metade dos lugares da CRE, com oito membros. Independente, o PMDB era representado por cinco senadores, o mesmo número de parlamentares do bloco governista¹⁰¹.

Apesar da expressiva presença de opositoristas na CRE, novamente o Governo Lula da Silva contou com um aliado à frente desse grupo legislativo entre os anos de 2005 e 2006¹⁰². O presidente da comissão foi o senador Cristovam Buarque (DF) que colocou à disposição o cargo em setembro de 2005, em virtude de seu desligamento do PT. Ele foi substituído por Roberto Saturnino, petista do Rio de Janeiro. Porém, é importante destacar que a cadeira de vice-presidente foi ocupada, neste biênio, por um adversário do Executivo, o mineiro Eduardo Azeredo (PSDB).

Em 2007, após as eleições que reconduziram Lula da Silva ao Palácio do Planalto, a representação partidária no Senado também sofreu alteração. Nas eleições de 2006 – ocasião na qual foi renovado um terço da Casa – 27 parlamentares foram eleitos ou reeleitos. Finalizada a apuração das urnas, novamente o antigo PFL registrou melhor desempenho, elegendo seis senadores. Logo em seguida, ficou o PSDB com cinco e o PMDB com quatro.

101

O bloco de partidos que integra a base governista no Congresso Nacional também é conhecido como “bloco da maioria” ou simplesmente “maioria”. Em 2005 o Partido Popular Socialista (PPS) passou a integrar esse grupo.

102

Em 2006 integravam o bloco governista PT, PSB, PL e PRB. No final de 2006 o PL foi fundido com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) e deu origem ao Partido da República (PR). O Partido Republicano Brasileiro (PRB) também surgiu em 2006, a partir do extinto Partido Municipalista Renovador (PMR). Em agosto de 2006 o PRB anunciou no Senado sua adesão à maioria.

O PTB conseguiu três cadeiras e o PT, desgastado com o “Escândalo do Mensalão”¹⁰³, fez apenas dois senadores. PP, PPS, PRTB, PSB, PCdoB, PL e PDT elegeram um representante cada¹⁰⁴.

Nesse período, o então presidente Lula da Silva encontrou, novamente, um ambiente político não muito confortável no Senado. No início da 53ª legislatura o PFL liderava a maior bancada, com 18 integrantes. O PMDB, então independente, aparecia com 15 parlamentares, mesmo número que o PSDB. O PT contabilizava 11 senadores e seus partidos aliados na eleição (PRB, PCdoB e PL) somavam mais sete nomes. Esse novo arranjo político-partidário renunciou tempos difíceis para o Executivo junto à Câmara Alta. E os seus efeitos na CRE foram praticamente imediatos.

PFL e PSDB formalizaram um bloco e passaram a ter direito a sete das 19 vagas da comissão. O PMDB ocupou cinco cadeiras. Para fazer frente à oposição na Casa, o PT arregimentou outras legendas em um bloco formado por PSB, PCdoB, PR, PRB e PP, garantindo seis assentos na CRE no biênio 2007-2008. Também independente, o PDT foi representado por um integrante.

Diferentemente do período anterior (52ª legislatura), entre 2007 e 2008 a oposição consolidou sua força dentro da comissão, elegendo para presidente e vice-presidente os senadores Heráclito Fortes (PFL-PI) e Eduardo Azeredo (PSDB-MG), respectivamente. Esse domínio da CRE por legendas contrárias ao então presidente Lula da Silva foi estendido até o final do segundo mandato do petista.

Em 2009 e 2010, a aliança entre o PSDB e o DEM – antigo PFL – garantiu aos dois partidos sete vagas no colegiado e o direito de comandar os trabalhos. Com isso, o senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) foi eleito presidente, tendo como vice o senador acreano Geraldo Mesquita Júnior, do PMDB¹⁰⁵. Enquanto isso, o PT e seus aliados na

103

Termo utilizado pela Imprensa brasileira para designar o esquema de compra de votos de partidos e parlamentares montado no primeiro Governo Lula da Silva. O “mensalão” foi denunciado pelo então presidente do PTB, Roberto Jefferson, e resultou na condenação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de 25 dos 38 réus denunciados pela Procuradoria Geral da República (PGR).

104

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em 15 de maio de 2014.

105

Neste momento, o PMDB havia formalizado constituição de bloco com o PP. Os dois partidos tinham, juntos, cinco representantes na CRE.

Casa (PSB, PR, PSB, PCdoB e PRB) atuavam com cinco representantes. Independentes, PTB e PDT mantinham um parlamentar cada.

O duelo entre oposição e governo na CRE foi ilustrado também no campo das relatorias. Do conjunto de matérias analisadas¹⁰⁶ (216 ao todo), boa parte esteve nas mãos de pareceristas da oposição (93). Ainda assim, os governistas foram responsáveis pela análise de 102 propostas¹⁰⁷.

A bancada contrária ao governo petista levou vantagem sobre o número de requerimentos, principalmente aqueles encaminhados a órgãos federais com o intuito de obter esclarecimentos do Executivo. Dos 357 documentos formulados entre 2003 e 2010, pelo menos 185 saíram dos gabinetes adversários ao Governo Federal. Trata-se de uma sinalização de que o Legislativo, principalmente a bancada oposicionista, não permaneceu alheio às ações do Executivo.

Quadro 9: Quantidade de requerimentos apresentados na CRE (2003 a 2010)

2003	67
2004	46
2004	35
2006	23
2007	72
2008	53
2009	33
2010	28
TOTAL	357

Fonte: Dados da pesquisa

Outro termômetro da segregação e disputa político-partidária pode ser notado na montagem das subcomissões instaladas no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Durante as duas legislaturas pesquisadas, quatro delas foram postas em funcionamento: Subcomissão Permanente de Proteção aos Cidadãos Brasileiros no

106

Foram analisados projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo e mensagens presidenciais.

107

Não foi possível classificar os relatores de 21 documentos. Os motivos vão desde a falta de identificação dos senadores à independência dos partidos em relação aos dois blocos.

Exterior¹⁰⁸; Subcomissão Permanente da Amazônia¹⁰⁹; Subcomissão Permanente para a Modernização e Reparelhamento das Forças Armadas¹¹⁰ e a Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional Sobre Mudanças Climáticas¹¹¹.

Proposta pelo senador governista Marcelo Crivella, então filiado ao PL do Rio de Janeiro, a primeira subcomissão resultou do I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, ocorrido em maio de 2002, que debateu a situação da comunidade emigrante brasileira e as propostas para mitigar os problemas vivenciados por eles em outros países. O núcleo, dentro da CRE, objetivou estudar, sugerir e adotar as medidas aprovadas por este fórum e funcionou apenas na 52ª legislatura (2003-2006).

Outro exemplo é a Subcomissão Permanente da Amazônia se dedicou a analisar e promover estudos a respeito do desenvolvimento estratégico daquela região. O escopo de trabalho proposto no requerimento apresentado pelo senador amazonense Jefferson Péres (PMDB) incluía também atenção especial em relação às questões de faixa de fronteira e áreas de segurança; ao comércio exterior na Zona Franca de Manaus; às reservas indígenas ali instaladas; à prospecção de minérios, entre outros. A subcomissão manteve suas atividades durante os oito anos de referência desta pesquisa.

Apesar de não haver nenhuma referência expressa no Artigo 73¹¹² do Regimento Interno da Casa – que versa sobre a instalação das subcomissões no âmbito de cada

108

Requerimentos Números 4 e 11, aprovados na 10ª reunião da CRE, realizada em 15 de maio de 2003. Comissão instalada em 21 de agosto de 2003. Disponível em <www.senado.gov.br/comissoes>. Acesso em 03 de fevereiro de 2014.

109

A partir de 2009, esse núcleo de trabalho passou a ser chamado de Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira.

110

Requerimento Número 6, aprovado na 14ª reunião da CRE, realizada em 12 de junho de 2003. A subcomissão foi instalada em 21 de agosto de 2003. Disponível em <www.senado.gov.br/comissoes>. Acesso em 05 de fevereiro de 2014.

111

Requerimento Número 3, aprovado na 11ª reunião da CRE, realizada em 12 de junho de 2007. A subcomissão foi instalada em 13 de novembro de 2007. Disponível em <www.senado.gov.br/comissoes>. Acesso em 08 de março de 2014.

112

O Artigo 73 afirma que “ressalvada a Comissão Diretora, cabe às Comissões Permanentes, no âmbito das respectivas competências, criar subcomissões permanentes ou temporárias, até o máximo de quatro, mediante proposta de qualquer de seus integrantes”. E em seu parágrafo 1º, é determinado que “ao funcionamento das subcomissões aplicar-se-ão, no que couber, as disposições deste Regimento relativas ao funcionamento das Comissões Permanentes”.

Comissão Permanente – convencionou-se conceder ao autor do requerimento de sua criação o direito de presidir os trabalhos. Outra questão também não determinada de maneira clara refere-se à composição desses grupos. Assim, por costume, são adotados os mesmos princípios de proporcionalidade partidária e, comumente, o número de integrantes desses subgrupos é limitado a sete senadores titulares e sete suplentes.

Essas regras foram utilizadas também por ocasião da criação da Subcomissão Permanente para a Modernização e Reparelhamento das Forças Armadas, em 2006. Criada a partir do Requerimento 5/2006, de autoria do senador Romeu Tuma (PFL/SP), esse núcleo de trabalho atuou até 2008 e dedicou-se a abrir espaço de fala aos comandantes das três Forças a respeito das dificuldades orçamentárias pelas quais passavam durante o Governo Lula da Silva.

Por fim, a quarta subcomissão criada entre as duas legislaturas na CRE foi a que tratou do Regime Internacional Sobre Mudanças Climáticas. Na esteira dos encaminhamentos mundiais sobre desenvolvimento sustentável – muitos deles ainda esboçados durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 – e no momento em que o Brasil planejava a realização da Rio+20, no início de 2007, os senadores Heráclito Fortes (PFL/PI) e Fernando Collor (PRTB/AL) apresentaram requerimento¹¹³ solicitando sua criação. Sob a presidência inicial de Collor, os parlamentares ensaiaram discutir e analisar a internalização dos acordos internacionais tanto no âmbito jurídico, como nas políticas públicas do Brasil. Porém, depois de deixar a presidência dos trabalhos, em meados de 2007, Fernando Collor não foi substituído e, de acordo com os relatórios anuais, esse núcleo legislativo não funcionou nos anos de 2008, 2009 e 2010.

É importante registrar ainda que, durante os oito anos pesquisados, a CRE não foi incorporada a nenhuma Comissão Interna¹¹⁴ instalada na Casa.

113

Requerimento Número 3, de 2007, aprovado por unanimidade. A subcomissão foi instalada em 27 de fevereiro de 2007. Disponível em <www.senado.gov.br/comissoes>. Acesso em 08 de março de 2014.

114

De acordo com o Inciso I, do Artigo 74 do Regimento Interno do Senado Federal, essas comissões são “temporárias” e criadas com “finalidade específica”. Assim como as Comissões Especiais da Câmara dos Deputados, as Comissões Internas do Senado Federal são constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição, projeto de código ou ainda sobre proposições que versarem a respeito de matéria de competência de mais de três comissões. (BRASIL, 2011, p. 64).

3.4.2.3 Interesse e notório saber: os avanços da CRE entre 2003 e 2010

A possibilidade de dedicação aos assuntos discutidos nas Comissões Temáticas do Senado Federal é ainda maior do que na Câmara dos Deputados. Amparados pelo Regimento Interno, cada senador tem direito a permanecer por dois anos em uma comissão. O princípio estabelecido no Artigo 59¹¹⁵, que versa apenas sobre os postos de presidente e vice-presidente, é válido também para os demais integrantes das comissões. No entanto, na prática, essa regra funciona apenas para os cargos de comando, uma vez que é comum a permanência desses parlamentares nesses grupos legislativos por maior período.

Dos 90 parlamentares que, entre os anos de 2003 e 2010, ocuparam assento na CRE, 22 dedicaram, pelo menos, quatro anos de seus mandatos aos trabalhos desse grupo. Nomes como Eduardo Suplicy (PT/SP), Eduardo Azeredo (PSDB/MG) e Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) são exemplos de parlamentares veteranos, que passaram mais de um biênio na comissão. Esta pesquisa não conseguiu detectar, de maneira sistemática, os motivos para essa continuidade, mas, por meio de entrevistas pessoais com legisladores e de acordo com informações fornecidas pelos relatórios anuais, é possível inferir que essa situação decorre da determinação dos líderes de bancada, do afastamento de parlamentares (por motivos de saúde ou questões eleitorais) ou simplesmente pelo interesse de alguns em concentrar esforços nesse núcleo legislativo.

Assim como na Câmara dos Deputados, é praticamente inexistente o número de senadores com formação formal em Relações Internacionais ou em áreas correlatas¹¹⁶. A análise do currículo desse universo de senadores mostrou que apenas dois deles possuíam titulação ou exerciam atividade profissional nesse campo do conhecimento. O senador Arthur Virgílio (PSDB/AM) foi diplomata de carreira antes de ingressar na Câmara Alta. Já o senador Marco Maciel (PFL/PE) é especialista em Direito Internacional Público. Salvo as exceções elencadas, os senadores que trabalharam neste período na CRE apresentavam currículo escolar diverso.

115

O Artigo 59 do Regimento Interno do Senado afirma que “os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Constituição Federal, Artigo 57, § 4º)” (BRASIL, 2011, p. 50).

116

Como são constantes as movimentações dos parlamentares (afastamentos, renúncias, etc.), esta pesquisa optou por analisar também o perfil dos suplentes da CRE.

Nos quatro biênios pesquisados, em média, 70% dos senadores eram graduados e 15% haviam concluído algum tipo de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado), conforme se verifica no Quadro 10. Foram contabilizados todos os parlamentares inscritos na comissão (titulares e suplentes). Eventualmente, em alguns biênios, mais ou menos de 38 parlamentares (número referente à soma de senadores titulares e suplentes da CRE) aparecem neste levantamento. Isso ocorre pela substituição e a vacância de assentos, por motivos variados.

Quadro 10: Grau de escolaridade dos membros da CRE (2003 a 2010)

	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010
Total de Integrantes*	39	41	54	52
Sem Graduação	4	4	7	9
Com pelo menos uma graduação	30	31	38	32
Especialistas	3	6	3	2
Mestres	1	2	3	1
Doutores	1	1	3	2
PHDs	1	-	-	-
Não informou	2 ¹¹⁷	-	2 ¹¹⁸	1 ¹¹⁹

Fonte: Dados da pesquisa

Do mesmo modo que na Câmara dos Deputados, os bacharéis em Direito foram maioria, ocupando, em média, 28% das cadeiras, seguidos dos médicos (8%) e dos

117 Senadores (suplentes) Mário Calixto (PMDB/RO) e Renildo Santana (PFL/SE).

118 Senadores Paulo Duque (PMDB/RJ) e Ada Mello (PTB/AL).

119 Senador Paulo Duque (PMDB/RJ).

economistas (4%). O Quadro 11 exhibe as cinco carreiras mais recorrentes entre os membros da CRE. Relações Internacionais aparece apenas a título de comparação.

Quadro 11: Principais áreas de formação dos integrantes da CRE (2003 a 2010)

Área de Formação	2004/2005	2006/2007	2008/2009	2009/2010
Direito	08	09	16	11
Medicina	03	02	05	03
Economia	04	04	05	05
Administração	04	04	03	03
Engenharia Civil	03	05	03	04
Relações Internacionais	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa

Mesmo com escassos integrantes formados no campo das Relações Internacionais ou da Ciência Política, é possível detectar na CRE um núcleo de parlamentares detentor de notório saber. O interesse pelo escopo de trabalho da comissão, somado à vivência em cargos públicos diversos, associada ainda ao suporte da assessoria técnica-legislativa da Casa e ao tempo de dedicação aos temas abordados, conduz esta pesquisa a apontar um alto índice informacional deste núcleo do Senado Federal. Tal constatação confronta-se, portanto, à corrente de estudiosos (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009) que monopoliza no Itamaraty a capacidade informativa e as competências para a formulação e a tomada de decisões da política externa brasileira.

Ao todo, foram realizados 198 encontros da CRE nos oito anos analisados. Essas reuniões também se caracterizam pelo cunho informacional ou deliberativo¹²⁰. O primeiro tipo foi marcado por seminários, audiências públicas ou palestras (36 ao todo) que contaram com a presença de ministros de Estado, representantes diplomáticos,

120

Importante frisar que no período foram realizadas também reuniões mistas, ou seja, com intuito deliberativo e informacional ao mesmo tempo (36 encontros da CRE se encaixam nessa modalidade).

especialistas, setores sociais organizados e interlocutores de entidades mundiais. Já nas reuniões deliberativas ordinárias e extraordinárias – com 126 registros –, os senadores votaram os itens constantes na pauta e, entre outras tarefas, sabatinaram 448 pretendos embaixadores brasileiros e 11 representantes do Brasil em organismos internacionais. Esses dados se encontram detalhados no Quadro 12.

Quadro 12: Formato dos encontros promovidos pela CRE (2003 a 2010)

	Audiências Públicas	Seminários	Reuniões Deliberativas	Audiências Públicas + Reuniões Deliberativas	Palestras
2003	7	2	24	7	-
2004	3	-	13	3	-
2005	4	1	11	3	-
2006	2	-	7	-	-
2007	5	2	22	9	-
2008	3	1	20	5	-
2009	3	1	18	4	-
2010	2	-	11	5	-
TOTAL	29	7	126	36	-

Fonte: Dados da pesquisa

Em sintonia com seus congêneres na Câmara dos Deputados, os integrantes da CRE transformaram o Mercosul no tema predominante da agenda. Do conjunto de reuniões realizadas – deliberativas e informacionais –, 54 foram dedicadas ao bloco, ocupando mais de 25% de sua agenda. Alguns compromissos, entre 2003 e 2010, foram divididos com outras comissões da Casa, com a CREDN e entidades dos mais variados perfis.

No que se refere à diversidade dos temas apreciados pela CRE, além do Mercosul – que encabeça a lista de matérias tratadas, com 23 menções –, documentos relacionados à segurança nacional (17 ocorrências) e à migração, turismo e transporte internacional (com 11 itens apreciados) dominaram os trabalhos, como mostra o Quadro 13. É importante ressaltar que em alguns casos as ementas se sobrepuseram. Para efeito de contagem foram considerados apenas os principais objetivos de cada matéria.

Quadro 13: Temas das matérias apreciadas pela CRE (2003 a 2010)

TEMA	QUANTIDADE
Mercosul	23
Segurança Nacional	17
Ciência e Tecnologia	09
Migração, Turismo e Transporte Internacional	11
Defesa e Segurança Internacional	09
Administração e Burocracia Diplomática	06
Questões Jurídicas e Penais	04
Educação e Cultura	05
Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária e Pesca	03
Direitos Humanos	04
Infraestrutura	01
Questões Sanitárias e Saúde	01
Energia e Combustíveis	02
Comunicação	-
Seguridade Social	-

Fonte: Dados da pesquisa

Quando observado o empenho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal sob a ótica do volume de matérias apreciadas, constatamos que a Casa também sofre os efeitos do calendário eleitoral. Ao contrário dos anos inaugurais das legislaturas (2003 e 2007), em 2006 e 2010 houve desaceleração no ritmo de apreciação das proposições em pauta. Ao todo, os senadores analisaram 216 documentos em oito anos.

Inseridos nesse universo estão as proposições referentes à política internacional com assinatura do Legislativo. Logicamente, quando comparada à quantidade de mensagens presidenciais (145), o conjunto de projetos de lei dos legisladores (22) é bastante reduzido – conforme se verifica no Quadro 14. No entanto, se fizermos um paralelo entre os PLs de autoria dos parlamentares e os enviados pelo Executivo (apenas sete), podemos afirmar que a CRE testemunhou no período uma significativa atividade do Congresso Nacional, no que diz respeito à agenda externa do Brasil¹²¹.

121

Importante frisar que, dos 152 itens originados no Executivo - mensagens presidenciais (145) e projetos de lei (07) -, 98 sofreram algum tipo de alteração na CRE.

Quadro 14: Tipos de matérias tramitadas na CRE (2003 a 2010)

	MSC	PL (Leg.)	PL (Exe.)	PLP (Leg.)	PLP (Exe.)	PDC
2003	23	3	2	2	4	2
2004	16	-	1	3	-	-
2005	12	5	-	3	2	-
2006	11	1	-	2	2	-
2007	26	8	3	6	3	3
2008	20	3	-	3	-	1
2009	23	2	1	3	-	-
2010	14	-	-	1	1	1
TOTAL	145	22	7	23	12	7

3.4.2.4 Enquanto isso, nas Frentes Parlamentares

Um canal de atuação comumente utilizado no Congresso Nacional são as chamadas Frentes Parlamentares. Apesar de não terem amparo regimental, esses grupos suprapartidários ganham expressão política ao conseguirem arregimentar deputados e senadores dos mais variados matizes em torno de uma pauta única de interesse.

Uma vasta bibliografia no campo da Ciência Política aborda esses nichos legislativos. As Frentes Parlamentares não se incluem no objeto desta pesquisa, no entanto, faz-se necessário elencar tais grupos, quando estruturados para as questões exteriores do Brasil entre 2003 e 2010. Dentro do recorte de tempo desta pesquisa, congressistas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – muitos deles não integrantes da CREDN e da CRE – aderiram às Frentes que se envolveram com os temas internacionais.

Na 52ª legislatura surgiram na Câmara dos Deputados as Frentes Plurissetorial em Defesa das Forças Armadas e a da Faixa de Fronteira e Defesa da Indústria Aeronáutica Brasileira. Pelo Senado Federal foi lançada a Frente Parlamentar Cidadania sem Fronteiras. A partir de 2007, na 53ª legislatura, reuniram-se nessas agremiações do Congresso Nacional simpatizantes das seguintes causas: Revalorização Histórica da Força Expedicionária Brasileira; Defesa do Programa Nuclear Brasileiro; Defesa

Nacional; Apoio às Forças Armadas na Amazônia; Paz na Terra Santa, Oriente Médio e no Mundo; Relações Brasil-Peru; Defesa da Base de Alcântara; e Apoio aos Países Africanos.

Esses grupos de trabalho são, geralmente, coordenados pelo deputado ou senador proponente. Com o passar dos anos e legislaturas, algumas delas foram reeditadas – por este motivo algumas funcionam até hoje. Feito o registro sobre as Frentes Parlamentares que tangenciaram temas internacionais, este trabalho não se atém a detalhar as atividades desses grupos legislativos, porque não fazem parte do escopo da pesquisa e por não haver registro de interferência direta dessas Frentes no cotidiano da CREDN e da CRE.

“Tão importante quanto legislar é constantemente vigiar o governo. Olhar diligentemente para cada assunto do governo e falar eloquentemente sobre o que vê é a função apropriada de um corpo representativo. Esse corpo deve ser os olhos e a voz, e incorporar a sabedoria e a vontade de seus membros. A função de controle do Congresso deveria ser preferida até mesmo à sua função legislativa.”

(WILSON, 1885, p. 297)

4. Executivo x Legislativo: compartilhamento de poder sobre a agenda internacional

Na dinâmica política do Legislativo, a formação e a partilha das comissões entre as legendas com representação no Congresso Nacional evidencia o complexo embate velado nos bastidores desse Poder. Como anteriormente detalhado, as comissões são compostas sob a regra constitucional da proporcionalidade das bancadas partidárias definidas em cada eleição. No entanto, o embrião desses núcleos é concebido em um momento anterior: no resultado das urnas. Ou seja, mesmo sendo um processo restrito ao parlamento, o desenho final desses grupos também expressa a vontade do eleitor.

Em ambas as Casas, alguns desses agrupamentos legislativos são historicamente os mais disputados. As Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são as duas mais cobiçadas pelo protagonismo que desempenham. Entre outros motivos, são seus integrantes que emitem parecer sobre a constitucionalidade, validade jurídica e regimental das matérias enviadas pelo Executivo, submetidas ao Plenário ou oriundas das demais Comissões Temáticas. Por elas passam todas as proposições em tramitação no Congresso. Esses são alguns dos atrativos que estimulam a queda de braço política entre os líderes das siglas.

Outras comissões desempenham papel diferenciado no parlamento brasileiro, como as de Finanças e Tributação; Educação e Cultura; Fiscalização Financeira e Controle na Câmara dos Deputados, ou ainda a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Geralmente, é a presidência desses grupos que motiva as disputas entre as bancadas partidárias e os blocos aliados e de oposição ao governo. De maneira empírica, pode-se afirmar que as duas comissões que tratam de assuntos internacionais no Congresso Nacional, de fato, não figuram a lista de prioridades dos líderes partidários e do Poder Executivo.

No entanto, os registros que compõem o *corpus* desta pesquisa – como o fluxo de informações e a produção legislativa de seus integrantes – corroboram a percepção da relevância da CREDN e da CRE não apenas no contexto legislativo. É digno de nota que, durante o período pesquisado, ambas as comissões cumpriram suas agendas e centralizaram as tensões e confrontos referentes aos temas da política internacional brasileira no parlamento. As Comissões Permanentes se confundem com a própria razão de ser do Congresso Nacional. Inspirado por essa arena de disputas na CREDN e na CRE, o parlamento passa, então, a se posicionar frente ao Executivo, em uma clara

demonstração de que o Poder Legislativo brasileiro não “abdica” ou “delega” suas funções e, muito menos, mantém alinhamento direto com o Palácio do Planalto.

A autonomia e proatividade desses núcleos pode ser exemplificada pela tensão envolvendo a Espanha, em 2008, quando grupos de brasileiros foram repetidas vezes impedidos, sem motivo aparente, de entrar naquele país. Na ocasião, os deputados e senadores que integravam as respectivas Comissões de Relações Exteriores aprovaram moções de repúdio contra o governo espanhol e sua suposta política discriminatória de migração. Além do documento, um pedido de explicação foi enviado diretamente ao então embaixador da Espanha no Brasil, Ricardo Peidró, pela CREDN. Esses dois exemplos de mobilização parlamentar não passaram por qualquer gabinete do Poder Executivo.

Dentro da Ciência Política brasileira um equívoco recorrente marca alguns estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo. O mais comum deles é o uso de parâmetros de análise semelhantes para aferir a produtividade de ambos os Poderes. Sem respeitar suas peculiaridades e distintos papéis dentro da Praça dos Três Poderes, o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional são historicamente confrontados por uma bibliografia que atrela a agilidade e o domínio de agenda ao primeiro, restando ao Congresso Nacional acusações que variam da incapacidade à letargia (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Juntas, essas premissas induzem à falsa percepção de que o Congresso Nacional é apático e pouco ou nada contribui para a construção de políticas públicas. Esse veredicto pessimista não é exclusivo à CREDN e à CRE. A aparente timidez legislativa é atribuída a todas as Comissões Permanentes das duas Casas.

É inegável que os instrumentos constitucionais concedidos aos inquilinos do Palácio do Planalto aumentam sua capacidade de atuação, sendo o uso das medidas provisórias o mais notório deles. Entre 2003 e 2010, o ex-presidente Lula da Silva editou 414 delas, um recorde entre os presidentes eleitos desde a redemocratização¹²². Portanto, é possível afirmar que as comissões aqui analisadas atuam em um complexo contexto institucional que atinge e restringe o parlamento como um todo e quaisquer limitações impostas ao andamento de seus trabalhos não são exclusividade da temática internacional.

122

BRASIL. Palácio do Planalto. Legislação. Brasília, DF, 2014. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em 16 de agosto de 2014.

4.1 O Legislativo, seu *timing* e maturidade analítica

Além de votar o orçamento, fiscalizar o Executivo e cumprir outras funções vitais, como produzir leis, é do Legislativo também a corresponsabilidade pelo zelo das relações exteriores do País. Mesmo inserido em um cenário desfavorável – não lhe pertence o poder de iniciar as ações da agenda internacional, são limitados os acessos às informações diplomáticas (muitas delas sigilosas) e sua missão é tida, muitas vezes, como *ex post* –, as comissões não são anódinas e o Congresso Nacional é capaz de influenciar¹²³ o resultado final da política externa.

Constituinte, o ex-senador e ex-deputado federal Marcondes Gadelha¹²⁴ corrobora com esta posição. Além de dedicar anos de seu mandato à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ele a presidiu em 2008. Entre outras ponderações, o paraibano lembra que as duas comissões são constantemente convidadas pelo Ministério das Relações Exteriores e por emissários do Palácio do Planalto a participarem de tratativas em curso com outros países. Segundo ele, esse seria um dos argumentos que impedem os críticos de apontarem o Congresso Nacional como um agente alheio à tomada de decisões internacionais. Além disso, Gadelha coloca que a postura do parlamento frente a esta agenda não pode ser analisada apenas por questões pontuais, como a ausência de emendas parlamentares em atos internacionais ou o número de projetos de lei apresentados e aprovados por eles.

“Obviamente o Congresso pode não comandar o diálogo internacional sozinho, mas, na prática, as comissões são envolvidas nas negociações do Governo. Entre outras razões, os parceiros internacionais sabem que, de uma forma ou de outra, a opinião do Legislativo acaba entrando nas considerações finais do Executivo. Este, por sua vez, não deixa de querer dividir com o parlamento as responsabilidades diante da opinião pública”¹²⁵.

Por sua natureza política e institucional, o Legislativo é lento em seus processos de tomada de decisão (GOMES, 2006; MOISÉS, 2011). Comumente apontado como algo

123

Para Martin (2000, p. 84), influenciar “(...) é a habilidade de um ator fazer com que os resultados sejam próximos à sua posição preferida”. MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

124

Entrevista concedida à autora em 1 de junho de 2014, em João Pessoa (PB).

125

Informações fornecidas em entrevista concedida à autora em 1 de junho de 2014.

nocivo ao País, o ritmo do Congresso Nacional é alvo de críticas, o que o torna depositário das responsabilidades pelo desempenho aquém do esperado pelo poder público.

Exemplo dessa acusação pode ser ilustrada na fala do ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Convidado a participar de audiência pública para tratar de assuntos relativos à política externa brasileira na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados¹²⁶, o então chanceler pediu aos parlamentares maior “celeridade na aprovação de acordos e tratados internacionais”. Em sua fala, o ministro destacou que seus congêneres internacionais frequentemente cobram o Itamaraty pela entrada em vigor dos entendimentos, o que depende da apreciação do parlamento. Discurso típico, busca evidenciar a incompatibilidade entre o ritmo do Legislativo e a fluidez com que se processam as relações exteriores, com a clara intenção de imputar aos congressistas as causas de eventuais insucessos do País nessa área.

É necessário destacar, porém, que, incluído na engrenagem do presidencialismo de coalizão, o parlamento brasileiro, aponta Edison Nunes (2011), é inspirado em algumas premissas básicas, como (i) a aversão a despotismos; (ii) a preservação da divisão de Poderes e o incentivo ao acordo ou, em alguns casos, à não ação; (iii) a garantia de representação dos múltiplos interesses da sociedade e ainda (iv) a prudência como método de avaliação de proposituras. A respeito desse último ponto, o politólogo afirma que “o processo legislativo deve ser suficientemente moroso para que as novidades sejam debatidas e obtenham maioria de opiniões dos cidadãos antes de transformarem-se em leis (...)” (NUNES, 2011).

Em pensamento similar, Simone Diniz (2012) afirma que não é negativo o fato de o Congresso ser mais lento ao deliberar as proposições em tramitação. Para ela, esse ritmo pode ser estratégico, uma vez que as duas Casas são politicamente instáveis e muito sensíveis às pressões de todos os tipos. É importante observar ainda que os titulares do Congresso Nacional catalisam uma série de influências originadas na Imprensa, em seus partidos – personificados nos respectivos líderes de bancada –, na opinião pública, nos redutos eleitorais, além do Executivo. Este último, geralmente, utiliza a liberação de emendas do Orçamento da União como artifício para impelir deputados e senadores a votarem a seu favor.

126

A audiência pública foi realizada em 29 de agosto de 2007. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da CREDN. Brasília, DF, 2007. Disponível em <www.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes>. Acesso em 07 de abril de 2014.

Ao acolher essas reflexões, esta dissertação defende que tão importante quanto desempenhar protagonismo na condução de negociações e no encaminhamento de proposições é poder assumir o papel de agente moderador do Executivo. Essa função, em relação às demandas internacionais, cabe ao Legislativo, posto que seu alinhamento ao Chefe de Estado, como já demonstrado, não é incondicional e muito menos imediato. Além disso, as Casas congressuais não são homogêneas entre si e internamente, por isso nem sempre convergem sobre os temas que analisam. O já abordado caso da entrada da Venezuela no Mercosul é o retrato mais fiel de que questões de política externa podem tomar um caráter ideológico e partidário imponderável.

Para finalizar este tópico, vale reforçar que o Congresso Nacional revela uma fotografia longitudinal da sociedade brasileira e traz consigo uma diversidade não só de pensamento como de formação e informação. Portanto, se por um lado a instrução formal dos parlamentares da CREDN e da CRE em relação ao campo internacional não é uma regra, o tempo de dedicação de seus mandatos a esses assuntos nas comissões, os recursos técnicos à disposição, a experiência política e legislativa e o ritmo prudente de análise das matérias pelas duas Casas ajudaram a inserir o parlamento no centro das decisões sobre a política externa durante os oito anos analisados. Esse pensamento é atestado pelo ex-deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB/SP)¹²⁷. Engenheiro, ele foi titular da CREDN nos períodos de 2003 a 2005 e 2008 a 2010.

“Muitos parlamentares podem não ter a formação específica em Relações Internacionais, mas acabam enxergando ali a oportunidade de lidar com temas mais amplos do ponto de vista geopolítico, para além das pautas referentes aos Estados que os elegeram. Quem desejar evoluir no assunto conta com o apoio qualificado de uma consultoria legislativa. Sendo assim, o desempenho de um parlamentar pode ser impulsionado por interesse e motivação. O qualificado nível de debate nessas comissões decorre, principalmente, da constante busca por aperfeiçoamento por parte dos deputados de oposição, que almejam se contrapor ao Executivo de maneira consistente, bem embasada”¹²⁸.

127

Entrevista concedida à autora em 2 de setembro de 2013, em Sorocaba (SP).

128

Informações fornecidas em entrevista concedida à autora em 2 de setembro de 2013.

4.2 Poderes interdependentes e paralelos

Em relação à política externa, as Constituições brasileiras pouco variaram na História da República. Em geral, elas entregaram ao chefe do Executivo a prerrogativa de encabeçar as relações diplomáticas do País. As Cartas também divergem minimamente sobre as funções do Legislativo nesta seara. Mas a “Constituição Cidadã”, de 1988, ampliou um pouco as possibilidades dos legisladores, delegando ao Congresso Nacional funções-chave como fixar e modificar o efetivo das Forças Armadas; estabelecer limites territoriais, aéreos e marítimos, assim como os bens de domínio da União; além de autorizar congressistas a propor projetos de lei que envolvam assuntos internacionais. Sob a influência da Guerra Fria (1945-1989) e a então corrida armamentista nuclear, a Carta de 1988 inovou também ao conceder ao parlamento o direito de avaliar iniciativas do Poder Executivo referentes às atividades nucleares no Brasil.

A despeito de uma corrente de estudiosos¹²⁹ que coloca o Congresso Nacional em posição periférica no campo de influências em torno do presidente da República durante as tratativas internacionais, esta pesquisa buscou mostrar a capacidade de interferência do parlamento brasileiro nessas questões – e mais, destacando a simbiose entre o parlamento e o Palácio do Planalto ao tratar da temática externa. Se as relações entre o Executivo e o Legislativo não são necessariamente de confronto, tampouco são de subserviência. Esta pesquisa defende que Legislativo e Executivo são Poderes interdependentes na condução do Brasil no plano externo.

Como bem ressaltou José Álvaro Moisés, ao discordar da linha defendida por autores como Limongi e Figueiredo (2004), o resultado do trabalho dos legisladores no contexto do presidencialismo de coalizão não pode ser tomado apenas como o resultado da “capacidade do Executivo de assegurar que os projetos dos governos sejam aprovados” (MOISÉS, 2011, p.8). O autor aponta que devem ser consideradas as condições que os parlamentares têm de “exercerem sua função de representação, discordando, quando necessário, do Executivo, ou negando seu apoio quando estiverem em jogo interesses de minorias contra imposições da maioria” (MOISÉS, 2011, p.9).

129

Octavio Amorim Neto (2011) usa um organograma para mostrar o distanciamento de alguns atores em relação ao presidente da República. Nessa disposição, o Congresso Nacional está mais longe do Palácio do Planalto – e, por conseguinte, teria menos influência sobre o Executivo – do que as Forças Armadas e o Ministério da Fazenda, por exemplo.

Com base nas informações coletadas e analisadas no trabalho de campo desta dissertação, pode-se depreender que entre esses dois Poderes não está estabelecida uma relação hierárquica e, sim, paralela. Um exemplo está na dedicação do Palácio do Planalto e dos parlamentares aos assuntos atinentes à América Latina e ao Mercosul. A intensificação das relações com essa região e, em especial, com os países do bloco sul-americano – tida como uma das principais pautas da agenda externa do governo petista – mereceu atenção também das duas comissões. Ou seja, essa predileção diplomática não é demonstrada apenas pela agenda de viagens do ex-presidente. Entre 2003 e 2010 o Mercosul motivou a apresentação de 88 projetos de lei do Executivo e do Legislativo apreciados pela CREDN, e 105 audiências públicas e/ou seminários sobre o tema foram realizados na comissão. Na CRE, 23 matérias sobre o tema foram submetidas à análise dos senadores e 20, de um total de 36 encontros informacionais, abordaram este tópico. Enquanto Lula da Silva exercia sua diplomacia presidencial na região, a diplomacia parlamentar também se fazia presente. Quando ampliamos o olhar para o Globo, no período foram 31 viagens realizadas por integrantes da CREDN e 16 pela CRE. Desse total, tiveram como destino países latino-americanos 20 missões da CREDN e 11 comitivas da CRE.

Sem perder de vista o conjunto de atividades internas das duas comissões analisadas, é preciso destacar que os trabalhos que extrapolam os Salões Verde e Azul, dentro ou fora do território brasileiro, ajudam a incrementar a diplomacia parlamentar brasileira e contribuem para o estreitamento das relações do Brasil com outros países. Ciente da relevância da atuação parlamentar no exterior, o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/SP)¹³⁰ chegou a defender a intensificação das ações diplomáticas do Congresso Nacional. Hauly, então presidente do Fórum Interparlamentar das Américas, fazia essa defesa não apenas para dar mais celeridade e respaldo aos atos internacionais, mas também como forma de os congressistas assumirem brechas deixadas pela diplomacia protagonizada pelo Executivo que, sob a ótica do congressista, dá atenção excessiva a questões puramente econômicas.

130

SEMINÁRIO “A DIPLOMACIA PARLAMENTAR E A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS”. Brasília: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em: 15 de abril de 2014.

5. Considerações finais

O intuito desta pesquisa não é negar o papel dos fatores sistêmicos sobre a política externa brasileira, mas sim realçar seus determinantes domésticos. Neste ambiente, diversos fatores são apontados como capazes de fomentar essa agenda – a orientação ideológica do chefe do Executivo; a organização institucional e partidária; o contexto político e geográfico de um país; sua organização militar e estrutura econômica, entre outros –, mas, neste caso, o estudo se atém à figura do Legislativo.

A revisão teórica exposta no primeiro capítulo confronta duas vertentes do campo das Relações Internacionais e elege a linha pluralista, devido ao reconhecimento da relevância de atores diversos (não apenas do Executivo) na consolidação da política externa brasileira. Como relatado no capítulo inicial, no período analisado, o Brasil assistiu a uma forte presença de temas internacionais em variadas esferas de debate, amplificadas pela Imprensa e exploradas também nos embates eleitorais. Além do caráter polêmico que embalou muitos desses episódios, a própria postura do governo petista ajudou a colocar em evidência essa política externa.

A introdução deste trabalho aponta a condição do suposto protagonismo do Executivo. Esse aspecto poderia resultar de diversos fatores: sistema de governo, moldes constitucionais, alta especialização do Ministério das Relações Exteriores ou ainda o pouco apelo eleitoral e o conseqüente descaso dos parlamentares com as questões internacionais. Por este motivo, tornou-se necessário compor uma breve linha histórica, jurídica e constitucional que explicasse a atual condição do Legislativo brasileiro frente às relações do Brasil com outros Estados.

O processo de formulação das políticas públicas do País – entre elas a externa – foi apontado como um ambiente que proporciona a participação das diversas instituições estatais. Preservando as responsabilidades constitucionais e jurídicas do Legislativo e do Executivo, procuramos mostrar que são ofertadas oportunidades de participação a esses dois universos.

O segundo capítulo apresentou o equilíbrio de forças entre os Poderes no regime democrático brasileiro. Após uma rápida diferenciação entre as peças internacionais comumente tratadas pelo Congresso Nacional (tratados, convenções, entre outros), explanou-se o rito de tramitação desses instrumentos no parlamento. Ao esmiuçar esse trabalho, tornou-se inevitável trazer à baila a antiga discussão sobre a capacidade de o Legislativo emendar matérias com ementa internacional.

A revisão da literatura do campo das Relações Internacionais proporcionou o respaldo de correntes de pensamento que realçam os fatores domésticos na construção da política externa dos países. Entre os autores desta vertente, Putnam e o casal Hermann (1989) foram adotados como referência.

Ainda no segundo capítulo, foi traçada a linha evolutiva das comissões parlamentares, em especial no Brasil, ao longo do tempo e das Constituições adotadas. Em seguida, foram apresentados os principais feitos da CREDN e da CRE entre os anos de 2003 e 2010.

Por meio de indícios quantitativos, qualitativos e da análise empírica, esta pesquisa busca atestar não só a proatividade do parlamento brasileiro na agenda internacional, como demonstrar sua condição de influenciador direto da política externa. Por se tratar de duas Casas distintas, com ritos e posicionamentos autônomos, cada comissão foi estudada isoladamente.

O conjunto de evidências quantitativas objetivou apurar nas duas Casas, por exemplo, o número de proposições tramitadas; de requerimentos apresentados; de chefes de missão diplomática sabatinados; de projetos de lei sobre a temática internacional que carregaram a digital dos parlamentares e a quantidade de audiências públicas e seminários apresentados no período. Destacando-se apenas este último ponto, fica evidente que o Legislativo cumpriu um de seus papéis fulcrais: dialogar com a sociedade. A sequência de debates públicos abertos realizados, principalmente na CREDN, revela a busca dos parlamentares por um melhor nível informacional e o estabelecimento de uma interação direta com setores sociais e especialistas nos temas internacionais.

Os dados quantitativos mostraram que, em ano de eleição (geral ou municipal) houve uma ligeira redução na produtividade das duas comissões. No entanto, vale salientar que essa queda não é brusca, uma vez que o Congresso Nacional, como um todo, costuma ser impactado pelo calendário político. Por outro lado, os dois anos que marcaram o início das 52^a e 53^a legislaturas (2003 e 2007, respectivamente), registraram o maior número de audiências públicas, seminários e votação de proposições em ambas as comissões.

A abordagem qualitativa desta pesquisa se ateve ao perfil dos deputados e senadores (titulares e suplentes), ao papel que desempenharam (situação ou oposição) e à compatibilidade entre a agenda da CREDN e da CRE e as ações do Palácio do Planalto.

A pesquisa detectou ainda que o Mercosul foi tema preferencial nos encontros da CREDN e da CRE. Esses núcleos desenvolveram um trabalho consonante com as

diretrizes estabelecidas pela política externa seguida pelo Executivo, que enxerga no bloco uma de suas prioridades.

Entre os pontos fortes encontrados em ambos os grupos está a maturidade política da maioria dos seus membros. Soma-se a isso a experiência pública desses parlamentares e, no caso dos senadores, um tempo de mandato estendido. O fato de permanecerem um bom tempo nesses núcleos – mais de um ano, no caso dos deputados federais, ou mais de dois anos, no caso dos senadores – reforça a ideia de continuidade e de um melhor acompanhamento das pautas tratadas. Consequentemente, as eventuais deficiências informacionais criadas pelo número mínimo de legisladores com formação específica em Relações Internacionais são supridas pela especialização continuada dos legisladores que elegeram tratar a temática além-fronteiras. Sob o manto informacional, esses nichos legislativos revelaram-se fontes primárias de conteúdo, capazes não só de respaldar como orientar o posicionamento do Legislativo como um todo.

O segundo capítulo contextualiza ainda o acirrado contexto político no qual estava inserido o Congresso Nacional e mostra os reflexos desses conflitos entre a base aliada ao Governo Lula da Silva e seus adversários dentro das comissões. O olhar atento sobre este ponto explicitou o equilíbrio de entre as duas forças, afastando o mito de controle ou hegemonia governista na CREDN e na CRE. Uma amostra desse confronto e das dificuldades encontradas pelo Executivo está no comportamento mais assertivo dos opositoristas na busca de dados, principalmente junto aos ministérios, para contrapô-lo, em especial no Senado Federal, onde o ex-presidente sofreu maior resistência.

Este trabalho resgata intencionalmente alguns apontamentos contra o parlamento brasileiro. Entre outras, a que sugere a lentidão nas decisões deste Poder. Como realçado por alguns observadores da política nacional (NUNES, 2011; CARDOZO, 2009), antes de ser um fator negativo, o ritmo dos congressistas pode significar prudência e qualidade nos debates internos. Afinal, é pertinente lembrar que o parlamento é um campo por onde orbitam diversos grupos de pressão e interesse.

Mesmo reconhecendo a força da burocracia, representada pelo autônomo e insular Ministério das Relações Exteriores, e o forte centralismo da figura do presidente da República, este estudo realça o papel de outras instituições domésticas no plano internacional. O último capítulo reitera, portanto, a relevância do Legislativo nos processos de formulação e tomada de decisões sobre a política externa do Brasil. Longe de serem núcleos omissos ou subservientes, a CREDN e a CRE colocam o Congresso Nacional na condição de influenciador da postura do País no cenário internacional.

Este trabalho defende que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado estão longe de serem formuladores e condutores únicos da política externa brasileira, mas também não são peças meramente assessórias. A presente dissertação rechaça a ideia de que o Legislativo “delegue” ou “abdique” de suas funções referentes às questões internacionais. E, se é verdade que há um significativo poder de agenda do Executivo sobre este tema, também devem ser considerados os instrumentos e a força do Legislativo para controlar a política externa do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista Dados, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 5-32, abr.-jun., 1988.
- ACCIOLY, Hildebrando. **Ainda o problema da ratificação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira**. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 13/14, n. 129, jan.-dez, 1951.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica**. São Paulo. *Política Externa*, vol. 19, n. 2, set.-nov, 2011.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.
- ARAÚJO, João Hermes Pereira de. **A processualística dos atos internacionais**. Ministério das Relações Exteriores, p. 160-173. Rio de Janeiro, 1958.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 9ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
- . Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2003. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 30 de novembro de 2013.
- . Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2004. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 3 de dezembro de 2013.
- . Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2005. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.
- . Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2006. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 23 de dezembro de 2013.
- . Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2007. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 2 de fevereiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2009. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 10 de fevereiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CREDN**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <www.camara.gov.br/comissoes>. Acesso em 25 de fevereiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2003. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 3 de novembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2004. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2005. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 12 de dezembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2006. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 21 de dezembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2007. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 8 de janeiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2009. Disponível em <www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 17 de fevereiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ata de reunião da CREDN**. Brasília, DF, 2010. Disponível em

<www2.camara.leg.br/deputados/discursosenotastaquigraficas>. Acesso em 24 de março de 2014.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2003. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2004. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 14 de dezembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2005. Disponível em <www.senado.leg.gov.br/comissoes>. Acesso em 22 de dezembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2006. Disponível em <www.senado.leg.gov.br/comissoes>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2007. Disponível em <www.senado.leg.gov.br/comissoes>. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <www.senado.leg.gov.br/comissoes>. Acesso em 12 de fevereiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2009. Disponível em <www.senado.leg.gov.br/comissoes>. Acesso em 22 de fevereiro de 2014.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Anual da CRE**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <www.senado.leg.gov.br/comissoes>. Acesso em 9 de março de 2014.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2003. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 12 de novembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2004. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 28 de novembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2005. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 17 de dezembro de 2013.

----- Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2006. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 26 de dezembro de 2013.

------. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2007. Disponível em <www.senador.leg.br/comissoes>. Acesso em 23 de janeiro de 2014.

------. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 21 de janeiro de 2014.

------. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2009. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 16 de fevereiro de 2014.

------. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ata de reunião da CRE**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <www.senado.leg.br/comissoes>. Acesso em 28 de março de 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução nº 93. Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)**. Brasília: Funag, 2007.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Lex**: coletânea de legislação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 16 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados das eleições 2002**. Brasília, DF. Disponível em <www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002>. Acesso em 3 de março de 2014.

CARDOZO, José Eduardo. **A crise do Legislativo**. Estudos Avançados. Vol. 23, nº 67, p.79-87, mar./abr. São Paulo, 2009.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, **Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era**. *International Political Science Review*, v.30, n. 2, p.117-140, mar., 2009.

CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **A Política Externa Brasileira (1982-1985)**. São Paulo: Ática, 1986.

CESAR, Susan Elizabeth Martins. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2002.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n.2, p.171-190, 2001.

DAHL, Robert Alan. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DALLARI, Pedro. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27. n. 80, p. 169-184, out., 2012.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da política externa brasileira: o papel do Legislativo**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

FERRARI, Diogo Augusto. **O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v.3 (arts. 22 a 53), São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FORTES, Alexandre. A política externa do Governo Lula: algumas considerações. In: ALVES, Vágner Camilo et. al. **A Política Externa Brasileira na era Lula: um balanço**. Apicuri. Rio de Janeiro, 2011.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **A Escalada**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

GOMES, Aureo Toledo. **O impacto do 11 de setembro na formulação da política externa norte-americana**. Revista Cena Internacional. v. 10, n. 2. Brasília, 2008.

GOMES, Fábio de Barros Correia (2006). **Classificação de projetos de lei relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 2001 e 2004**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 20 de março de 2014.

GONÇALVES, Williams. **O Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva**. In: ALVES, Vágner Camilo et. al. **A Política Externa Brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. **International Organization**. v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2706180>. Acesso em 12 de julho de 2013.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, p. 3-21, mar., 1990.

HERMANN, M. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **International Studies Review**, v. Special Issue, p. 47-81, dez, 2001.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, p. 361-387, mar., 1989.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações: a recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph (1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, Little Brown and company.

LAFER, Celso. **Paradoxos e possibilidades**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p.71-83, 1982.

----- . **Política Externa Brasileira: três momentos**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, (Série: *Papers*, n. 4). São Paulo, 1993.

LEMONS, Leany. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

----- . Brazilian Congress and Foreign Affairs: Delegation or Abdication? **Global Economic Governance Programme**, v. 58, p. 3-15, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In **Contexto Internacional**. Dados, v. 22, n.2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, Brasília, Câmara dos Deputados, ano 1, n. 1, p.41-56, nov. 2004.

_____. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Trad. de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAIA, Clarita Costa. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 163, p. 363-388, jul.-set. 2004.

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

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1983.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. La Technique Parlementaire des Relations Internationales. **Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye**, La Haye, 56(II): 240-241, 1936.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: ----- **O Papel do Congresso no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1971.

NUNES, Edison. Fragmentação de Interesses e Morosidade no Parlamento Brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro. **O Papel do Congresso no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** São Paulo: Novos Estudos, n. 31, p. 25-40, 2001.

PARECERES dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Organização e prefácio de Antonio Cachapuz de Medeiros. v. 9. Brasília: Senado Federal, 2002.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n.36, p.147-174, jun., 2010.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2000.

RICUPERO, Rubens. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. **Política Externa**. São Paulo, v. 19, n.1, p.27-42, 2010.

RODRIGUES, Fernando. Bancada pró-Lula na Câmara cresceu 39% de 2003 para agora. **Folha de S. Paulo**, p. 4, 2 fev. 2007.

SANTOS, André Marengo dos. Nas Fronteiras do Campo Político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 87-101, fev., 1997.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Apris, 2011.

SÁNCHEZ, Francisco; LLANOS, Mariana. Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, Leany B. (Org.) **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa Brasileira**. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2003.

SOARES, Samuel Alves. A Defesa na Política Externa na Era Lula: de uma Defesa elusiva a uma liderança proclamada. In: ALVES, Vágner Camilo et. al. **A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge. Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew Soberg; SAMUELS, David J. (2003). **Presidentialism, Elections, and Representations**. Journal of Theoretical Politics, Washington, v. 15, n.1, 103-156, jan. 2003.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, o Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1959.

WILSON, Woodrow. **Congressional Government**. New York: Houghton Mifflin, 1885.

ZANCANER, Gabriela. **As competências do Poder Legislativo e as comissões parlamentares**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.