



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Olga Matos Guirra

**A PRODUÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS NO CONGRESSO E NA CREDN E A SUA INFLUÊNCIA NA  
POLÍTICA EXTERNA (1995-2015)**

**SÃO CRISTÓVÃO**

**2022**

Olga Matos Guirra

**A PRODUÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS NO CONGRESSO E NA CREDN E A SUA INFLUÊNCIA NA  
POLÍTICA EXTERNA (1995-2015)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Bárbara Vasconcellos De Carvalho Motta

**SÃO CRISTÓVÃO**

**2022**

Olga Matos Guirra

A PRODUÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NO CONGRESSO E NA CREDN E A SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA EXTERNA  
(1955-2015)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Barbara Vasconcellos de Carvalho Motta  
Universidade Federal de Sergipe

---

Profa. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque  
Universidade Federal de Sergipe

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, aos meus pais, Simone e Jonilson, por seu amor incondicional, desde sempre me ensinaram o poder da educação e foram tão presentes em minha vida. Obrigada por terem apoiado a minha escolha de curso e me incentivarem a sair de casa. A meu irmão, Diogo, você sempre foi uma inspiração de persistência e uma ótima companhia.

Imensamente, a minha orientadora, Bárbara Vasconcellos, por ter aceitado colaborar com esse trabalho e por contribuir muito para a sua conclusão de curso. Suas aulas e sua personalidade serviram de inspiração para que eu pudesse fazer o meu melhor.

Agradeço também a todos os professores da minha graduação que de alguma forma fizeram com que eu me apaixonasse ainda mais por Relações Internacionais, sobretudo por Política Externa, Ciência Política e Análise de Relações Internacionais.

Aos professores Edson e Érica. A Edson por acreditar em nosso grupo de pesquisa sobre o comércio exterior de Sergipe e inaugurar ensinamentos valiosos para estudantes de RI, principalmente diante de nossas expectativas no mercado de trabalho. A Érica, uma pesquisadora tão dedicada, que me aceitou em seus projetos de ensino através do teatro. Sempre adorei escrever histórias cômicas para meus amigos, mas nunca imaginei que poderia fazer disso um instrumento de ensino para ajudar novos alunos a compreender teorias.

Agradeço a todos os meus colegas de curso. Durante a convivência com estudantes de outras disciplinas, descobri que a relação estudantil da graduação pode ser bastante hostil. Com sorte, eu sempre me senti acolhida pelos colegas da classe, tanto em sala de aula, em grupos de estudos e atividades, quanto fora dela. Ao longo dos semestres, passei a me sentir cada vez mais à vontade com vocês, meus amigos.

Agradeço, especialmente, as minhas amigas, Elayne e Gley, que me acolheram em suas casas quando precisei e sempre toparam ‘ir ali’ comigo para eu não ir sozinha. A minha amiga Alexandra, por dividir casa comigo, dividiu também diversos momentos de felicidade e aprendizado. Você é a única pessoa que eu sinto saudade de morar junto.

A toda minha família, sobretudo tia Edna, tia Noelma, Noliane e vó, que sempre choravam na hora da despedida, quando eu precisava voltar para Sergipe, mesmo avisando que voltaria em poucos meses. E a todos no povoado de Aguada Nova que acompanharam o meu crescimento e apoiaram a minha trajetória. Especialmente a minha amiga Carol, pelo apoio e as conversas nos momentos em que mais precisei.

A meu tio Edgar, a minha primeira referência em educação. Eu tive a oportunidade de estudar na cooperativa CEAS que você idealizou e formou tantos alunos, hoje é a lembrança de

uma época boa e fácil da minha vida. E a toda equipe educacional que me estimulou a crescer na vida acadêmica e profissional.

Os meus sinceros agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, deram sua contribuição para a realização deste trabalho.

## **RESUMO**

O presente trabalho busca analisar a dinâmica do Poder Legislativo na política externa brasileira e a importância da Comissão das Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), buscando averiguar suas capacidades de influência na agenda internacional brasileira. O principal objetivo é observar como ocorreu a produção de algumas normas jurídicas objetos do processo legislativo ao longo de 20 anos, de 1995 a 2015, para as relações internacionais e observar como o espaço deliberativo da CREDN contribuiu para que o Poder Legislativo seja considerado um ator interno capaz de influir sobre a política externa, mesmo que disponha de competências tão limitadas pela Constituição brasileira. Assim, a análise geral se desenrola sob a consideração de que elementos domésticos impactam as decisões de política externa de um país. A partir disso, busca-se responder em que medida a CREDN contribui para produção legislativa e qual é a dimensão do Poder Legislativo na condução da política externa.

**Palavras-chave:** Política Externa; Brasil; Legislativo; CREDN

## **ABSTRACT**

This paper seeks to analyze the dynamics of the Legislative Branch in Brazilian foreign policy and the importance of the Committee on Foreign Relations and National Defense (CREDN), seeking to ascertain its capabilities to influence the Brazilian international agenda. The main objective is to observe how the production of some legal norms object of the legislative process occurred over 20 years, from 1995 to 2015, for international relations and to observe how the deliberative space of CREDN contributed to the Legislative Power being considered a domestic actor capable of influencing foreign policy, even if it has such limited powers by the Brazilian Constitution. Thus, the general analysis unfolds under the consideration of which domestic elements impact a country's foreign policy decisions. Based on this, we seek to answer to what extent the CREDN contributes to legislative production and what is the dimension of the Legislative Branch in the conduct of foreign policy.

**Keywords:** Foreign Policy; Brazil; Legislative; CREDN

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>A relação do Poder Legislativo com o Executivo no Brasil .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>O sistema de comissões da câmara.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4</b>	<b>A política externa no legislativo brasileiro .....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>A PRODUÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>A produção de matérias legislativas em relações internacionais na Câmara dos Deputados .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional .....</b>	<b>37</b>
<b>3.3</b>	<b>As discussões da CREDN .....</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>44</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>47</b>
	<b>APÊNDICE A – Lista De Solicitações Feitas à Câmara Dos Deputados Através da LAI.....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem o objetivo de analisar a contribuição da Comissão das Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) para a arena legislativa em temas de relações internacionais, e também compreender a influência do Poder Legislativo, essencialmente da Câmara dos Deputados, na produção da política externa brasileira para as 51<sup>a</sup>, 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas brasileiras através de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Lei (PL), Medidas Provisórias (MPV), Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Resolução (PRC), Requerimentos de Informação (RIC), Mensagens (MSC) e Indicações (INC).

A pesquisa busca responder às seguintes perguntas: em qual medida a CREDN contribuiu para a produção legislativa? O Poder Legislativo tem feitos expressivos em assuntos internacionais para ser considerado um ator doméstico que influencia a política externa? Buscamos responder essas perguntas a partir da hipótese de que a produção da CREDN aumenta a força das matérias legislativas na composição de políticas públicas em política externa e que o Poder Legislativo fortalece a situação de influência da Casa junto a outros atores da arena doméstica para a arena internacional. Em relação à capacidade de influir na política externa, foi verificado que os legisladores têm a capacidade de usar mecanismos *ex post*, na aprovação de acordos, atos e tratados internacionais, e outros dispositivos normativos, como requerimentos de informação, para manifestar preferências em matérias de política externa, embora isso ocorra em uma frequência de ocorrências bastante modesta no período analisado. Nesse sentido, foi verificado que a Comissão aumenta a força das matérias legislativas, visto que constitui um *locus* de discussão das proposições, através da possibilidade de convocação de Ministros de Estado, pedidos de audiência pública, pedidos de informação e aprovação dos Pareceres solicitação.

Para a literatura convencional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), predomina a tese da abdicação ou delegação para desenharmos a falta de interesse ou passividade legislativa diante de prerrogativas de formulação e condução de política externa. Nesse caso, o Legislativo atuaria como uma *chancela automática* de atos internacionais, vivendo à sombra da autonomia do Poder Executivo, do insulamento burocrático do Itamaraty e da *diplomacia presidencial*<sup>1</sup>. No

---

<sup>1</sup> A diplomacia presidencial caracteriza a participação mais pessoal e ativa do Presidente da República no processo de construção e condução da política externa, ou seja, quando deixa de operar sob os aspectos simbólicos ou das funções protocolares para exercer a habilidade de liderança ao se destacar, constantemente, em pautas do cenário internacional (MARINHO, 2021).

entanto, apesar do que foi salientado, ainda são poucos os estudos que buscam compreender a interação entre os Poderes a dinâmica do processo decisório e as possibilidades de atuação.

O trabalho abrange matérias iniciadas no período de 1995 a 2015, que correspondem a dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, dois de Luiz Inácio Lula da Silva e um mandato de Dilma Rousseff. A pesquisa apoia-se em princípios que apontam que a política externa brasileira vem passando por modificações desde o processo de sua formulação, implicando que novos agentes vão aumentando ou diminuindo sua atuação à medida em que a política externa passa a ser vista, cada vez mais, como uma política pública. O que significa que, em comparação, busca-se verificar a quantidade de matérias produzidas em relações internacionais e comércio exterior e a qualidade das proposições que tramitaram no Congresso Nacional e na CREDN, avaliando conteúdos de propostas consideradas pertinentes para a análise. Considerando também, porém brevemente, a organização da política externa nas legislaturas apresentadas.

O trabalho está dividido em dois capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro busca-se compreender a importância de estudar os atores domésticos para as Relações Internacionais e como a literatura enxerga o papel do Poder Legislativo para relações internacionais, além de explicar como é o processo de formulação e implementação da política externa, bem como os instrumentos disponíveis ao Legislativo para esta política pública. No segundo capítulo realizaremos a análise das matérias relativas à política externa vindas do Congresso, e a disposição da discussão observadas no âmbito do CREND.

## **2 LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA**

### **2.1 Atores domésticos da política externa**

Os estudos sobre política externa perpassam pela construção de um contexto institucional, do início do século passado, para definir as bases de uma área que procurava entender os fenômenos internacionais e, até mesmo, a possibilidade de controlá-los. A teoria do paradigma realista, fundamentado por nomes como Carr (1939) e Morgenthau (1948), pretendeu considerar tanto teoria quanto prática na sistematização de uma abordagem sobre as relações internacionais. Sob a perspectiva da ação, da centralidade do Estado e da ênfase em questões de poder, o realismo consolidou-se como uma referência para o estabelecimento de compreensões do mundo (MENDES, 2019).

Os realistas atribuem a existência de objetivos prioritários aos Estados em sua interpretação da interação entre os atores unitários no Sistema Internacional (SI), os quais se sobrepõem ao plano internacional, determinando nuances de isolamento às questões internas (MENDES, 2019). Assim, pode-se dizer, em simplificação, que longe de engajar-se nas premissas das decisões do Estado, seus princípios gerais baseiam-se apenas na ideia de existência de uma espécie de instinto de sobrevivência para guiar um governante em suas decisões (FERREIRA, 2020). Contudo, diante da crescente insatisfação com as abordagens tradicionais do modelo realista, desenvolveu-se olhares alternativos com a finalidade de contestar a suposição de racionalidade do Estado, o qual seria movido por objetivos perenes em um interesse nacional definido pelo sistema, como a Análise de Política Externa (APE) e a teoria informacional.

Foi no contexto do final da década de 1980 que se aprofundou a busca por determinantes causais entre política doméstica e política externa. Putnam (1989), um dos primeiros a sistematizar o ambiente doméstico e externo, desenvolveu a teoria do jogo de dois níveis, uma metáfora que representa a interação entre a competência política doméstica e a internacional. A relevância do conjunto interno é sinalizada pela capacidade de se organizar, em grupos, para defender interesses e pressionar governos, enquanto o nível internacional avança construindo meios de satisfazer a demanda doméstica. À vista disso, a manifestação de diferentes interesses na composição do processo de negociações, como o do Legislativo, do Executivo e da opinião pública, resulta em um quadro institucional doméstico tão heterogêneo que confere ainda mais destaque para os grupos do processo de formulação, ratificação e de condução da política externa. Tal como Putnam, Milner (1997) observou que a formação de um interesse nacional é

condicionada também pelos recursos disponíveis, para que as instituições políticas possam comportar a diversidade de preferências.

Compreender a política externa como política pública demanda, ainda, considerar que sobre sua elaboração incidem interesses e dissensos de variados grupos domésticos e internacionais (BELÉM LOPES, 2011). Nas Relações Internacionais, as principais contribuições vêm a partir da consideração de que elementos domésticos impactam as decisões de política externa de um país. Os estudos que comparam a política externa com as demais políticas públicas, principalmente sob a análise da regulamentação constitucional, conferem a ela os mesmos constrangimentos institucionais domésticos, bem como a demanda por efeitos distributivos (SANCHEZ et al., 2006).

Até pouco tempo, era comum atribuir ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) a centralidade dos estudos sobre a produção da política externa brasileira. Há 20 anos, Farias Neto (2002) discutia os rumos da política externa brasileira sob a ótica do desinteresse dos representantes políticos brasileiros e da burocracia especializada do Serviço Exterior Brasileiro, relativamente insulado das demais instituições estatais, para que a política externa fosse tratada como uma anomalia na agenda política do país. Do ponto de vista de Faria (2012), esse órgão, hoje, situa-se em uma posição de isolamento diante da redução de sua capacidade de atender as demandas do sistema internacional. Esse fenômeno vem ocorrendo devido à retirada de uma série de burocracias organizacionais da arena burocrática, como o redirecionamento de demandas extrainstitucionais e da ampliação de interferências de organizações intermediárias e do público ao núcleo técnico do Estado, enquanto observa-se o aumento do espaço político reservado a outras instituições, além da denominada “diplomacia presidencial” observada principalmente no governo Lula. Assim, o Itamaraty fica responsável por coordenar o encargo dos outros atores e agências governamentais, enquanto assiste ao acontecimento de um processo de “horizontalização da política externa brasileira”. Esses novos desdobramentos e novas configurações da política externa brasileira rompem cada vez mais com as associações ao realismo, em termos da versão mais crua da teoria. Para Milani e Pinheiro (2013), esse argumento justifica a necessidade de empregar variados modelos de interação política, como influência, participação, cooperação e conflito, para os parâmetros de investigação que agora incorporam a inserção de tantos atores.

Nesse ínterim, essencialmente nos países periféricos, a retomada da democracia e de programas de liberalização econômica produziu a diversificação dos interesses, rotulada como “demanda reprimida por participação em questões internacionais” (MILANI; PINHEIRO,

2013, p. 16) ou integração competitiva para o caso brasileiro. A pluralidade de novos atores da política externa brasileira deu origem a um intrincado *locus* institucional, que dificultou a compreensão da crescente complexidade do processo decisório. Os autores concordam que a elaboração monopolizada, tanto por um grupo de interesse quanto pela organização burocrática, vem sendo rompida, fazendo com que a política externa seja transportada para as arenas de discussão, deliberação e de decisão. Contudo, a transformação da política externa em política pública, não mais política de Estado, resulta na descaracterização da *estabilidade e continuidade* como componentes institucionais, os quais eram garantidos, na formulação e na condução, pela preponderância do Itamaraty enquanto centro exclusivo das decisões.

Nesse caso, é fundamental questionar as variáveis capazes de influenciar no processo decisório. Para especialistas como Boarin, Resende e Ribeiro (2020), que estudam a manifestação de preferências por parte de legisladores e o sucesso das sugestões em proposições votadas no plenário pelos parlamentares, após o processo de reformas instaurado em 1988 houve um aumento de demandas da sociedade civil para o parlamento. Diante dessa perspectiva, constatou-se também que o processo de formação das leis, essencialmente pela capacidade de deliberação e alteração de propostas, conferiu uma certa significância e modificação do *status quo* da participação do Congresso Nacional em termos gerais. Assim, a atuação legislativa consagra-se como uma arena dinâmica de interesses exógenos, visto que mobiliza recursos, pressões e a construção de grupos para coalizões. O que tem abarcado uma grande quantidade de perfis no ambiente de discussão, inclusive a inserção de minorias no quadro institucional, como os grupos de representação de mulheres, de interesses em direitos humanos e de direitos dos homossexuais.

À vista disso, política externa, que pode ser influenciada pela categoria de política pública e pela categoria de política internacional, tem modificado as suas bases de formulação à medida que segue a tendência por mais demandas participativas devido ao aumento da importância dada à esfera internacional, inclusive no Poder Legislativo. No Brasil, a política externa tem passado por contínuas mudanças paradigmáticas, mas, no geral, sempre buscou a autonomia do país nas questões internacionais. Especialmente quando a *diplomacia presidencial* se tornou um fato recorrente da política externa brasileira, observado nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Neste último, a autonomia recebeu destaque por compor fator importante na emancipação diplomática do país. Lula engrandeceu o seu prestígio internacional e modificou a produção da diplomacia ao favorecer as alianças com os países do Sul, buscando a *autonomia pela diversificação*, como principal

característica do Brasil em uma nova etapa da diplomacia, além da participação ativa para a arena nacional e da inserção internacional. Com isso, nota-se a percepção da política externa como política pública cada vez mais visível no país, já que diversos atores passaram a contribuir para o debate e para inserir novos temas às contestações (PASQUARELLI, 2010).

## **2.2 A relação do Poder Legislativo com o Executivo no Brasil**

Conceitualmente, a influência pode ser “definida como a habilidade de um ator de trazer resultados próximos às suas preferências” e, na atuação do Congresso, esta pode ser “mais bem avaliada observando os padrões dos resultados, perguntando se de fato estes coincidem com o ambiente legislativo” (MARTIN, 2000, p. 9). Mas apenas a literatura a respeito dos indicativos sobre influência não é decisiva para teorias sobre a assertividade do Poder Legislativo no processo de formulação da política externa brasileira, sendo, portanto, necessário conhecer as especificidades de seu processo decisório (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Na busca por determinar o papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, é importante compreender as regras constitucionais e regimentais que determinam a atuação congressual. Conforme Figueiredo e Limongi (2001), a constituição de 1988 foi o marco legal do estabelecimento de novos padrões para entender a relação entre os dois poderes. Contudo, é necessário observar a produção de dois efeitos contraditórios para o sistema político brasileiro: (i) a recuperação pelo Legislativo de poderes abafados durante do período da ditadura militar e (ii) a continuação de muitos poderes já existentes no Congresso, o que não mudou significativamente a prerrogativa do Executivo de dirigir o processo legislativo.

Em matérias de política externa, ao Congresso brasileiro restou uma competência limitada, já que o Poder Executivo continuou encarregado da competência da iniciativa e da condução das negociações dos tratados internacionais (FERRARI, 2011). Conforme a Constituição Federal (CF), a regulamentação do papel do legislativo em política externa é expressa nos seguintes trechos:

Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 2022).

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

VIII – Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 2022).

Como Jardim (2010) enfatiza, as normas a respeito da celebração de tratados internacionais podem estimular a divergência interpretativa em relação aos encargos do

Congresso Nacional nesta matéria. Isso ocorreria devido, principalmente, aos termos que asseguram ao Congresso a capacidade de referendar a competência privativa do Presidente da República de celebrar tratados, mas que, por outro lado, regula a condição de resolver definitivamente determinados tratados, fazendo predominar o entendimento de que ele deve atuar somente sobre aqueles que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao país. Desse conjunto normativo, se destacam a possibilidade de celebração de acordos executivos sem aprovação congressual e de o Congresso Nacional estabelecer ressalvas aos tratados no momento de aprová-los.

Além disso, no sistema político brasileiro, mais especificamente no Poder Legislativo, a distribuição de direitos parlamentares obedece ao princípio da proporcionalidade partidária, em que as bancadas são representadas pelos líderes dos partidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O caráter contínuo e de mão dupla do fluxo informacional entre o Poder Executivo e o Legislativo em relação aos atos internacionais perpassa por estruturas organizacionais partidárias que interceptam os dois poderes (CARVALHO, 2012). Mas o regimento interno da Câmara dos Deputados harmoniza com o processo centralizado no Executivo, tanto que os mecanismos que garantem a preponderância do executivo nesse papel foram mantidos no plano constitucional, ato este reiterado com a prática na condução do processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Conforme apontado por Almeida (2013), em um estudo sobre a Câmara dos deputados no governo Lula, a problemática reside em saber a assertividade do Poder Legislativo em relação às proposições da esfera de política externa. Tanto que a autora procura saber o que, constitucionalmente, está ao alcance da maior atuação do Poder Legislativo, em termos de recursos disponíveis, para políticas de governo e *soft policies*<sup>2</sup>. Em uma análise que abrangeu 565 proposições legislativas que tramitaram na CREDN, observou-se que o Legislativo fez amplo uso dos instrumentos disponíveis ao Congresso brasileiro, como o agendamento direto, definido como o poder de agenda de iniciar proposições, e o agendamento indireto, que se refere a iniciativas que propõe mudanças na agenda parlamentar por meio de emendas, mostrando a capacidade de atuação no processo decisório da política externa brasileira. Em conclusão, a autora admite que é fato que o Poder Executivo mantém a prerrogativa da centralidade da condução da política externa ao exercer a dominância da agenda legislativa, principalmente

---

<sup>2</sup> A *soft policy* refere-se à geração de efeitos distributivos que integram a política de governo, por isso trata-se de uma política suscetível a atribuições internas. Em contraposição, a *hard policy* é considerada uma política de Estado, considerada uma diretiva resistente a mudanças de poder (ALMEIDA, 2013).

pelo grande uso de um dispositivo de iniciativa exclusiva do presidente, as mensagens presidenciais. No entanto, a análise das iniciativas concorrentes, projetos de lei ordinárias e complementares, propostas de fiscalização e controle e decretos legislativos, as quais tanto o Executivo quanto o Legislativo podem iniciar, mostram que o Legislativo foi mais ativo e mais presente na iniciativa de proposições. Além disso, para a autora, mesmo frente ao notável ativismo do Governo Lula, a análise descritiva mostrou que o Poder Legislativo foi capaz de pautar e também influenciar a agenda da política externa brasileira, por meio de proposições e de propostas de emendas.

Contudo, o estabelecimento de ressalvas aos tratados, feitas pelo Congresso Nacional, é alvo de debate, visto que as emendas propostas podem ser interpretadas como parte da negociação diplomática, função que pertence ao Executivo Federal. Assim, alguns intelectuais chegam a defender que ressalvas de emendas não devam ser propostas pelo Congresso porque podem invadir a função executiva e causar embaraços diplomáticos ao resultar na renegociação de tratados (JARDINS, 2010). De qualquer forma, a apreciação dos tratados internacionais negociados pelo Executivo é vista como o principal instrumento ao alcance do legislativo. A internalização dos tratados internacionais no Brasil é regulamentada pelo modelo multifásico, o qual é caracterizado pela variedade de etapas de tramitação entre os poderes, e também pelo procedimento acordo-executivo. Este permite que o Executivo conclua um tratado a partir somente da autoridade do chefe de seu poder, sem a necessidade da aprovação do Congresso Nacional.

A forma simplificada exige somente a sua assinatura para concretização e dispensa toda forma de controle constitucional. Um exemplo de acordo-executivo são os Memorandos Bilaterais de Cooperação, que são atos mais simplificados, em termos de conteúdo, quando comparados a um tratado ou uma convenção, cuja finalidade é o registro de princípios gerais entre as partes em temas variados, mas que tem sua importância evidenciada diante da possibilidade de prever a implementação de projetos e programas conjuntos. O modelo multifásico, por sua vez, apresenta um processo mais diverso. A negociação dos tratados por representantes do governo, seja bilateralmente entre delegações ou multilateralmente em rodadas de negociações, para sua ratificação no âmbito interno compõe a primeira fase do processo. Posteriormente, em um segundo momento, ocorre a internalização de fato, em que o texto discutido já foi acordado e não pode mais ser alterado, se encaminhando para o encerramento das negociações. A terceira fase inaugura o ato normativo de submeter o tratado à apreciação do Congresso Nacional. Na câmara dos deputados o ato passa pela Comissão de

Constituição, Justiça e Cidadania e pela análise da CREDN, e por outras comissões temáticas se for necessário, para ser submetido ao plenário e então ao Senado Federal, onde repetirá os mesmos procedimentos. Se for rejeitado, o ato deve ser encerrado, porém, se aprovado, segue para o Diário Oficial da União. É na quarta fase que é possível obter a sanção presidencial do tratado, o que implica na necessidade do governo em cumprir o acordo assumido com a entrada em vigor do ato normativo. Por fim, a última fase do processo celebra a comunicação da promulgação (SOARES, 2019).

Diniz (2012) nos ajuda a compreender por que o âmbito para atuação de parlamentares em atos internacionais ainda é considerado limitado. Considerando que a prerrogativa do presidente da República em celebrar convenções, tratados e atos internacionais é privativa, a ação do Legislativo se resume a uma atuação *ex post*, ou seja, podem se manifestar para deliberação somente após negociação anteriormente estabelecida com os demais interessados externos. Nesses casos, os deputados e senadores aprovam ou discordam de termos e conteúdos já presentes no acordo, e somente podem propor emendas ou aprovar parcialmente o ato por meio de decretos legislativos. Todavia, para a autora, as negociações e reuniões para deliberação das propostas funcionam como um mecanismo capaz de driblar as barreiras que limitam a atividades do congresso em política externa por preceitos constitucionais, uma vez que o processo legislativo é controlado pelo Executivo, cujo objetivo é manter a aprovação de suas preferências suas em prol de suas determinações políticas. Assim, a busca do presidente pela aprovação dos deputados, bem como a defesa de interesses durante o processo deliberativo no Congresso, torna o Legislativo um ator interessado em analisar política externa, principalmente quando a ratificação dos atos internacionais obrigará as partes a adequar a legislação doméstica

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), a literatura corrente sobre o assunto atribui ao Legislativo, em casos de negociações, a oportunidade de obter benefícios, como nomeações, diante de um Executivo frágil e aflito por votos, uma barganha que fortalece os parlamentares e que enfraquece a imagem do Executivo. Por outro lado, o Executivo detém o controle de recursos os quais parlamentares desejam, podendo condicioná-los por mais do que apenas a obtenção de votos. Soma-se a isso, a problemática da coordenação caso as ações parlamentares sejam tomadas no âmbito individual. Considerando que a ação de cada parlamentar é atrelada à ação dos demais, para fins de resultado favorável, é necessário ter informações acerca do curso de ação que será concretamente tomado para ter certeza da efetivação das próprias ações e ameaças em força numérica. Consequentemente, a jogada individual é demasiadamente

arriscada, por isso, a ação coletiva, isto é, os partidos, é de fato a melhor forma organizacional de comportamento parlamentar. Isso explica, de modo geral, o porquê de os partidos serem centrais para a estruturação da barganha Executivo-legislativa.

A Respeito do quadro institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, ocorre que o Executivo dispõe de mecanismos de agenda, ou seja, de determinar quais propostas serão consideradas pelo Congresso e também quando, conseqüentemente, possui a capacidade de mobilizar maiorias partidárias e impor comportamentos à coalizão ligada ao grupo no poder. Desse modo, o chefe do Executivo tem potencial de obter apoio partidário nas matérias de seu interesse. Este pode ou não buscar a cooperação do Legislativo na aprovação de projetos, mas vai depender do poder legislativo, na negociação e nas concessões para aprovação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017).

### **2.3 O sistema de comissões da câmara**

No que diz respeito à centralização do processo legislativo, as Comissões da Câmara dos Deputados do Brasil têm a função de funcionar como um *locus* decisório temático especializado e rota obrigatória de proposições legislativas que serão apreciadas em plenário. Representando a primeira instância de deliberação dos projetos incorporados no Congresso, as comissões permanentes são órgãos de natureza técnica, as quais são encarregadas de elaborar pareceres legislativos, através de votação na própria comissão, de proposições legislativas encaminhadas pela Mesa da Câmara. A aprovação formal do parecer em questão, pela comissão, é um requisito para transformar um projeto em uma lei, pois indica que está disponível para submissão à apreciação no plenário. Mas a rejeição, por sua vez, indica o arquivamento do projeto (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Para Pereira e Mueller (2000), grande parte dos estudos sobre o sistema de comissões parlamentares busca compreender o seu funcionamento baseando-se no modelo *principal-agente*, o qual supõe que, em um ambiente de informação assimétrica, há um agente que recebe tarefas delegadas pelo principal, de modo que a criação de uma estrutura de incentivos para alinhar interesses seja a condição para um bom funcionamento da relação. Contudo, a teoria descrita, e os demais modelos, foram desenvolvidas a partir das instituições norte-americanas, as quais certamente projetam instrumentos mais potentes, como o poder de veto após uma proposta ser mandada para o plenário. Em uma análise comparativa com o sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados no Brasil, os autores buscaram averiguar as ideias centrais que aproximam e separam os Congressos destes países.

A similaridade estrutural, ou seja, o fato de ambos possuírem sistemas bicamerais, é importante por oferecer a Pereira e Mueller (2000) a oportunidade de comparação e de percorrer os mesmos caminhos. Porém, a princípio já é possível afirmar que a significativa capacidade do Executivo brasileiro em influenciar o Legislativo deve influir como pressuposto central para o caso brasileiro, chamada de teoria da preponderância executiva. Isso é evidenciado através dos instrumentos que o executivo tem de controlar as comissões, como, por exemplo, as Medidas Provisórias, poderes reativos ao legislativo e capacidade de moldar e definir a agenda do Congresso. Além disso, pode-se também medir a quantidade de privilégios executivos pela centralização dentro do próprio Congresso, ao formar coalizões capazes de manipular a votação dos líderes de partidos que poderão liderar as comissões (PEREIRA; MUELLER, 2000), já que o princípio da proporcionalidade partidária é aplicado à composição das comissões técnicas, e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Em contraposição, foi observado que as comissões possuem uma base constitucional deficiente em termos de poder, pois mesmo com potencial poder terminativo, que é o poder de concluir uma proposição diretamente, o mesmo não foi proporcionalmente utilizado por seus membros (PEREIRA; MUELLER, 2000). O poder terminativo foi uma tentativa de modernização institucional para acompanhar o desempenho dos Poderes e fortalecer as comissões dentro do Congresso. O seu principal objetivo era dotar as comissões permanentes do poder de aprovar projetos em caráter definitivo, em casos predeterminados, sem a necessidade de manifestação explícita do plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O estudo de Pereira e Mueller (2000) procurou entender qual seria a importância das comissões para o processo legislativo e também para o Executivo diante do que foi apresentado. Baseando-se em dados empíricos referentes à legislatura de 1995-1998, observou-se que as comissões, até então, desempenharam um papel muito complexo de ser retratado, mas certamente pode-se afirmar que reduziu incertezas e gerou informação.

Para Resende (2018), no geral, as audiências públicas são os principais espaços para defesa das necessidades dos grupos de pressão, representando mecanismos capazes de ampliar o acesso às comissões. No Legislativo, na Câmara dos Deputados, em particular, os representantes de interesses organizados, de diversas áreas, são os atores com maior capacidade de produzir resultados satisfatórios em relação ao que esperam do espaço público, do contato com outros grupos de interesses organizados e da demarcação de posições no debate político. Quando se presta atenção à atuação dos interesses organizados na Assembleia Nacional, no que

diz respeito às áreas relevantes e aos atores envolvidos, as comissões constituem o espaço básico para a salvaguarda dos interesses dos grupos de pressão por oferecerem a oportunidade de debate, face a face, com tomadores de decisão e de apresentar suas demandas. Portanto, os profissionais produtivos no legislativo são valorizados em sua estrutura e suas posições-chave, com destaque para os relatores, visto que a atuação produtiva está associada à informação qualificada.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é uma das 25 comissões permanentes hoje existentes na Câmara dos Deputados. É composta por 63 membros no total, são 32 deputados em vagas de suplentes e 31 deputados federais titulares, entre os quais um presidente e três vice-presidentes (OLIVEIRA, 2014). Como mostra o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a Comissão tem competência para:

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; 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 (BRASIL, 2022).

Desse modo, a comissão pode ser definida como mantenedora organizacional, um ponto de apoio descentralizador do processo entre partidos e seus líderes. Entretanto, a preponderância dessa força é posta em jogo quando há a aprovação do requerimento de urgência, o qual retira a proposta da comissão e a envia para a apreciação do plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Embora haja um extenso ramo de estudos específicos sobre a Comissão, não há muitos trabalhos que buscam entender como ela funciona e como os interesses organizados atuam (BOARIN; RESENDE, 2018).

Conforme apontado por Herculano (2016), durante o período em que Lula ocupou a presidência, de 2003 a 2010, a postura do governo no tocante às relações internacionais do Brasil foi marcada pela tentativa de projetar o país como um *player* importante para o sistema

internacional. Durante esse tempo, o Congresso Nacional destacou-se em movimentações de dois colegiados do tema: A CREDN e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE). Ambas as comissões centralizaram temas em foco, como tensões referentes à política internacional, além de adotar uma posição de alinhamento não imediato ao Executivo. Ainda, destacou-se a maturidade política dos deputados ao buscar especialização para compensar deficiências informacionais, evidenciando o papel ativo que o Congresso exerce diante de tratativas internacionais, descritas como uma relação simbiótica com o Palácio do Planalto. Como explica Resende (2018), a existência das comissões pressupõe o aproveitamento da vantagem informacional de seus membros especializados nas respectivas áreas que atuam, o que possibilitaria mais aptidões aos legisladores para negociar favores e benefícios, como uma forma a mais dos partidos assegurar o controle sobre políticas e estender seu poder. Ainda se ressalta a redução de incertezas no processo decisório devido às novas informações vindas a cada audiência pública realizada. Nesse sentido, o autor repercute a hipótese que a complexidade da pauta em questão leva a um maior número de audiências e, conseqüentemente, à coleta de informações, à interação e articulação e também ao aperfeiçoamento sobre o tema.

Boarin e Resende (2018), ao examinar a constituição de lobbies no processo decisório da política externa brasileira, verificaram se a CREDN também é alvo da atuação dos grupos de interesse e o perfil político dos parlamentares que constituíram a Comissão durante as 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, visto que, segundo a literatura mais recente, as comissões especializadas e permanentes concentram a atuação dos lobbies já que são os *locus* da discussão de políticas públicas. Nesse sentido, a análise de dados relativos à participação de atores políticos que exercem papéis importantes na CREDN revelou a atuação de grupos corporativos, principalmente da Confederação Nacional da Indústria, de instituições ligadas ao Poder Executivo e até mesmo o interesse de organizações internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas, da Organização Mundial de Comércio e do Fundo Monetário Internacional. Os índices de participação expressivos demonstram o interesse de comunidades de lobbies conforme observado em outras políticas públicas, o que indica relevância desse espaço para contribuir para agenda de política externa e seus resultados.

Assim, de acordo com o estudo de Zampieri (2013), as comissões permanentes realizam uma parte considerável da função institucional tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal. Em função disso, é nesse colegiado que diversos grupos de pressão desempenham atividades de influência e de defesa dos interesses de associados. O autor faz uso

de três modelos conceituais para estudar o comportamento dos atores do Poder Legislativo: (i) distributivista, (ii) informacional e (iii) partidário, os quais são capazes de estabelecer um referencial para entender também a atuação dos grupos de pressão nas comissões permanentes. A abordagem *distributivista* destaca que o movimento das políticas públicas pelos congressistas ocorre de acordo com a identificação do eleitorado e da capacidade de negociação para alocação de benefícios políticos, onde as comissões são apenas um agente de distribuição dos ganhos dos acordos. Sendo um desdobramento crítico do modelo distributivista, o modelo informacional relaciona a incerteza dos resultados das matérias à necessidade do legislador de buscar conhecimento para maximizar as propostas políticas e eleitorais. Logo, as comissões são tidas como um agregador de informação e redutor de incertezas, pois possibilitam a produção especializada de cada área temática da política. O modelo partidário, por sua vez, aborda a ação dos partidos políticos, em vez do comportamento individualizado dos legisladores. Isso porque são os partidos que têm poder sobre a agenda legislativa e que constituem o interior congressista. Assim, as comissões continuam importantes, pois são uma forma de organização institucional dependente (ZAMPIERI, 2013).

Silva (2012), que estuda a CREDN a partir das dimensões individual, institucional e partidária, analisou (i) o controle *ex-post* na CREDN pelos parlamentares, (ii) a interferência do Executivo na Comissão e (iii) os índices de perfis dos membros, em busca de *seniority* partidária; *expertise* partidária; fidelidade partidária; migração partidária; *seniority* congressional e *expertise* congressional. O autor também comparou as deliberações da CREDN com as da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Para analisar momentos de controle *ex-post* nas comissões e se houve interferência do Executivo, o autor, que analisou o processo de tramitação das mensagens presidenciais como principal mecanismo utilizado pelos deputados, afirmou que apesar de alguns conflitos internos, não houve indícios de interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo.

Por fim, a dimensão partidária dos deputados para verificar se os perfis mudam em relação à CCJC, considerada a mais importante, mostrou que as variáveis, em sua maioria, foram semelhantes ao padrão da Comissão de Direito, indicando que a escolha dos deputados para compor a base da CREDN e a sua qualidade, indicada pelo índice de *expertise*, são de importância equiparável às demais comissões.

## **2.4 A política externa no legislativo brasileiro**

A literatura de estudos legislativos para a América Latina lida com duas visões opostas de participação do Congresso em política externa. Até o início dos anos 2000, predominava a abordagem que considera pequena a relevância da participação legislativa na formulação da política externa. Para Alcântara (2001), isso é evidenciado pela fraqueza de conquistas ao longo do final dos anos 1990. Desse ponto de vista, o aumento da complexidade das relações internacionais, principalmente para áreas distintas de questões bélicas, gerou uma demanda que atores políticos não conseguiram acompanhar. O suposto motivo da passividade dos deputados varia desde a concentração de poder na presidência até o baixo retorno eleitoral à omissão por motivos constitucionais (LIMA E SANTOS, 2001). Contudo, a abordagem oposta aponta a significância da participação dos parlamentares em política externa, principalmente após a virada do século (SILVA, 2012).

Conforme Pinheiro (2008) destaca, o pensamento comum, já estigmatizado, confere ao Poder Executivo a prerrogativa restrita sobre temas relacionados à política exterior. Na América Latina, isso ocorre devido à percepção deixada pelo passado recente de autoritarismo e pelo forte presidencialismo produzido posteriormente nas cartas constitucionais. Paralelamente, indica por outro lado a capacidade para influência do Legislativo como ator do processo decisório da política do Chile, sobretudo na categoria de política comercial, como apontado por outros atores para o caso brasileiro. Para Ribeiro (2012), as democracias latino-americanas são sensíveis à temática da política externa devido à diferenciação das demais políticas públicas, por sua dimensão doméstica e internacional. Normalmente, essa distinção faz com que a produção de incentivos aos legisladores, as influências estratégicas partidárias e o comportamento dos legisladores atue de modo diferente ao formar coalizões para sujeitar as barganhas que conduzem o processo político. Em um estudo comparativo, o autor fez uso da intensidade da unidade partidária como variável principal, a qual pode indicar como as votações para política externa são pautadas. A votação em matérias de política externa em seis países da América Latina, Argentina, Brasil, México, Peru, Chile e Paraguai constatou que a distribuição da variável para unidade partidária é considerada alta tanto para políticas na arena domésticas, quanto na internacional, semelhança que aponta a política externa não gera incentivos específicos na influência do comportamento legislativo, igualando-se as demais políticas públicas perante os legisladores.

Diniz (2012) comenta que os membros da subcomissão *Do Poder Legislativo* atuaram no sentido de ampliar as prerrogativas parlamentares na Constituição durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1986-1987 (ANC). O grupo pretendia que todo compromisso

internacional celebrado pelo Executivo passasse obrigatoriamente pela deliberação do congresso, especialmente em temas relacionados a empréstimos externos. A demanda também era favorável à manifestação do tipo *ex-ante* do congresso nacional, mas privilegiava o Senado Federal ao propor caráter exclusivo e poder de vetos nas prerrogativas sobre o endividamento externo, gerando um certo desconforto entre deputados e senadores. No mais, ambas as esferas da casa desde sempre convergiram sobre a insatisfação em ter o Executivo celebrando atos internacionais, sobretudo, aqueles referentes ao Fundo Monetário Internacional. Durante o período militar, a expedição de um decreto-lei tirou do congresso nacional a prerrogativa de examinar temáticas sobre o endividamento externo. Assim, prevaleceu a tese de que atos, convênios e tratados iniciados pelo Executivo somente passariam pelo conhecimento dos legisladores, o quais não teriam capacidade de interferir em suas consequências.

Para muitos, a inexistência do prévio estabelecimento de um interesse nacional indica que não há um rumo prévio a ser seguido pela máquina pública. Dessa forma, como as demais políticas públicas, a política externa pode abranger o interesse de diversos atores, possuindo efeitos distributivos. Com base nisso, alguns autores (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012) admitem a possibilidade que o Legislativo brasileiro tenha de se interpor *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira, a partir de determinados instrumentos institucionalizados, de acordo com a interação entre os atores envolvidos nos âmbitos dos poderes Legislativo e Executivo ou em suas interseções. É o caso, por exemplo, da disponibilidade de cursos de ação para legisladores que demonstram grande interesse, preferências intensas, em política externa. Ocasão em que deputados têm a seu dispor procedimentos constitucionais e infraconstitucionais, principalmente por meio de Propostas de Emendas Constitucionais (PECs).

Para Boarin e Resende (2018), que buscam compreender a relação legislativo-executivo sob a ótica dos movimentos de pressão, a política externa brasileira pode ser melhor entendida a partir da dinâmica de grupos de interesses, sobretudo da formação de *lobbies*, para atuar nas instituições políticas. Com foco na arena legislativa federal, os autores buscaram pontos de conexão entre temáticas presentes em audiências públicas e itens de influência do Poder Legislativo no processo decisório da política externa brasileira e na CREDN. Os autores concluíram que houve preponderância de instituições ligadas ao Executivo dentre a atuação dos grupos de pressão, junto a grupos corporativos e membros de organizações internacionais nas audiências públicas da Comissão especializada.

De modo semelhante, Oliveira e Onuki (2008) apresentam uma investigação sobre o comportamento de setores empresariais como uma face dos diversos grupos de interesse que buscam o Congresso brasileiro num esforço de acionar este poder para agir como contrapeso às políticas comerciais empreendidas pelo Executivo. A devida importância do legislativo para o empresariado foi tão significativa, a ponto de Mancuso (2004) afirmar que a indústria articula seus interesses observando as atualizações diárias do LEGISDATA, um portal virtual que permite acompanhar as pautas do Poder Legislativo, para então realizar uma ação política intensa e concentrar sua atenção no período de tramitação das propostas na agenda, estabelecendo atividades classificadas como acompanhamento, análise, tomada de posição, orientação e pressão.

Parte dos estudos sobre o Congresso e a política externa no Brasil explora a relação entre os dois poderes no tocante às suas diretrizes. Para Silva e Spohr (2016), que investigam os instrumentos legislativos capazes de influenciar a política externa ainda no processo de formulação, a análise de apreciação de decretos legislativos, de 1990 a 2014, mostra que a produção de atos internacionais é um tanto quanto limitada em termos de possibilidade de intervenções. A observação do tempo médio de tramitação dos decretos legislativos e da alta taxa de aprovação indicaram a possibilidade de pontos de convergência entre Executivo e Legislativo na apreciação de atos internacionais. Contudo, não foi classificado como um sinal de passividade ou desinteresse da parte legislativa, apenas uma interpretação de negociações para aprovação interna sem a ocorrência de impasses.

As observações de Spohr e Silva (2016) corroboram para a tese de que o poder executivo não age em política externa sem influência legislativa. Há, na verdade, uma delegação de competências para os demais órgãos executivos, como ministérios, mas conduzidas, de fato, pelo Presidente sob a *influência* e subordinação do Congresso, mas sem que esse possa exercer um *papel determinante*. São instrumentos de competência da Câmara dos Deputados os projetos de lei, requerimentos, audiências, indicação e processo de aprovação interna de tratados. De modo semelhante, Alexandre (2006) estabeleceu contrapontos à visão generalizada de falta de interesse e capacidade por parte do Congresso para influenciar nos rumos de nossa política externa. O autor estudou o papel da instituição brasileira na política externa desde a redemocratização para acompanhar a evolução da participação institucional após o fim do regime militar até o ano de 2005, tendo como pano de fundo as mudanças constitucionais, a Emenda Constitucional de 1969 e a Constituição Federativa de 1988, as mudanças presidenciais e a ordem política internacional, bem como grandes transformações, como movimentos

regionais e intensificação da globalização. Segundo Spohr Silva (2016), o crescente dinamismo das relações externas culminou no fortalecimento da diplomacia presidencial e no aumento da participação legislativa no processo decisório em relação ao que foi inicialmente detectado, principalmente em tratados internacionais, conferindo à participação do Congresso uma atuação que foi mais do que apenas a de aprovação ou rejeição. Os autores também concluíram que houve uma intensa exploração do processo de tramitação de matérias relacionadas a política externa, destacando o uso do poder de formulação de emendas pelo Legislativo.

Já no que se refere aos estudos legislativos centralizados na atuação de partidos políticos em temáticas de política externa, muitos estudos (FELIÚ; ONUKI, 2014; OLIVEIRA, 2013; CARVALHO, 2010) concebem linhas de ação dos congressistas em termos divergências quanto à ocorrência de disputas ideológicas entre a base governista e a oposição. Essa literatura sustenta que o federalismo e a orientação partidária são os principais fatores que determinam o comportamento legislativo em casos de política externa. Para os sistemas políticos da América Latina, parte desses estudos apontam para a predominância de um posicionamento coerente com os interesses regionais do legislador, pensando em favorecer uma reeleição. Todavia, segundo Oliveira (2013), pelo menos durante o período analisado em sua pesquisa, de 1995 a 2009, houve mudanças de posições conforme os partidos faziam ou não parte da coalizão no poder, evidenciando uma dinâmica indicativa de interesses partidários, principalmente para aqueles de centro-direita e centro-esquerda.

De modo semelhante, Feliú e Onuki (2014) analisaram os índices de unidades partidárias em votações nominais para política externa na Argentina, Chile, México, Paraguai e Peru a fim de comparar os índices partidários em votações de política externa e interna. Conforme apresentado pelos autores, alguns estudos apontam que a característica anárquica do sistema internacional, onde não há um legislador supranacional, pode incidir na produção de incentivos aos legisladores, na criação de estratégias partidárias e no comportamento dos deputados de modo diferente em relação ao esperado em temas domésticos. Assim, a anarquia comportaria a exigência de alinhamento ao Executivo para evitar marcas de cisão em termos domésticos e diminuir a imagem internacional do país. Porém, tal perspectiva exigiria um alto consenso e rapidez em matérias legislativas sobre política externa, além descartar a importância de outras variáveis, como a disciplina e a coesão partidária, a influência da ideologia para o comportamento legislativo e até mesmo o incentivo pessoal.

Contudo, a maioria dos estudos mais recentes apontam para a semelhança de comportamentos tanto em política doméstica quanto externa, visto que a arena internacional,

na maioria das vezes, também não oferece incentivos específicos para atuação além do que é orientado pelos partidos. E pela mesma razão de congruência, as tentativas de comportamento unificado em matérias relacionadas à política externa mostram a sua relevância na agenda política dos partidos latino-americanos (FELIÚ; ONUKI, 2014).

Alguns casos obviamente chamam mais atenção do âmbito legislativo para a política externa, quando, por exemplo, os grupos dos principais partidos figuram em campos radicalmente opostos no espectro de votações, como mostra Oliveira (2013). Um exemplo é o caso do ingresso da Venezuela no Mercosul, que suscitou duras críticas dos principais partidos de oposição (PSDB e DEM) ao Partido dos Trabalhadores (PT). Neste momento, o governo se viu em situação de postergar a temática o máximo de tempo possível, tanto no plenário da Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Curiosamente, mesmo aprovada nas duas casas com alto grau de confronto por ideologia partidária, o peso marginal do federalismo, que descreve poucos episódios em relação à região originária do deputado, foi determinante para comportamento legislativo em matéria de política externa, chamando atenção pela presença de legisladores dissidentes originários do norte e nordeste na votação do ingresso na Venezuela à organização. Nesse caso, o partido do DEM, além de tentar obstruir a votação, orientou seus filiados a votarem em oposição à matéria que beneficiaria o país vizinho, mas oito congressistas opuseram-se à indicação do partido e adotaram uma posição favorável à entrada da Venezuela no Mercosul. Esse episódio levou o autor a entender que os legisladores dissidentes do norte e nordeste esperavam que a proximidade com o novo membro do bloco econômico pudesse aumentar a participação dessas regiões nas relações internacionais.

Parte da literatura especializada (SPOHR, 2020; DINIZ; RIBEIRO, 2010; FERRARI, 2011) busca compreender a relação do congresso com as relações internacionais a partir da análise dos instrumentos disponíveis ao Legislativo, principalmente no que tange à limitação de margens de ação dos legisladores pela Constituição. Oliveira e Onuki (2008), que focaram seus esforços em compreender como grupos empresariais buscam o Legislativo como alternativa para políticas econômicas insatisfatórias do Executivo, constataram que apesar da atuação legislativa permanecer como mero ratificador em acordos internacionais que beneficiam o setor privado, curiosamente, essa instituição política vem sendo cada vez mais acionada. Na verdade, observou-se a ampliação da busca pelos instrumentos internos da casa pelo empresariado, como audiências públicas, pressão direta e indireta e delegação de iniciativas para os deputados. Nesse sentido, acredita-se haver um grande interesse do

legislativo pelo tema, mas que os instrumentos disponíveis não acompanham o desejo de influenciar os rumos da inserção internacional brasileira.

Spohr (2020), que estuda o emprego dos instrumentos disponíveis ao Congresso nacional para política externa, propõe a interpretação de que o Legislativo permite uma situação de delegação controlada, a qual concede o protagonismo dos processos de política externa ao Executivo. Nesse caso, o Legislativo atuaria intensamente quando as posições adotadas pelo Presidente e o rumo da política externa brasileira divergem dos interesses manifestados no Congresso. Ainda, de acordo com Spohr (2020), mesmo que o Poder Executivo mantenha a prerrogativa da condução da política externa, outorgada pela Constituição do Brasil, o Congresso Nacional ainda é incumbido de instrumentos de participação nas atividades presidenciais e do MRE para moldar o caminho da política em questão. Por fim, a conclusão do autor elucida que as atribuições legislativas para a política externa são descritas como limitadas devido à impossibilidade de influir nos ajustes iniciais dos acordos e convenções internacionais, restando, assim, a prática de instrumentos jurídicos disponíveis aos legisladores: as indicações, requerimentos, audiências, projetos de lei, mensagens formais, pedidos de informação e aprovação de visitas internacionais (missões diplomáticas, embaixadores e representantes do governo).

Em trabalho semelhante, Diniz e Ribeiro (2010) reconstituíram o trâmite legislativo das funções dos deputados, em termos de funções de controle legislativo e político, para a deliberação de atos internacionais e suas constatações. Os autores, no entanto, tendem a indicar que o padrão de interações entre os poderes mostra a dominação do Executivo nos acordos internacionais. Assim, o campo parlamentar se encontra bastante circunscrito devido às limitações de atuação decorrentes do mecanismo de controle *ex post*, o qual apenas tem o poder de alterar ações já iniciadas e negociadas pela arena executiva. O problema reside na improbabilidade dos agentes do Congresso modificar parâmetros de negociações previamente estabelecidos pelo Executivo com outros atores, restando somente o espaço para deliberação das propostas, que ocorre já na fase de aprovação interna do tratado. Além dos mecanismos de controle de agenda à disposição do poder Executivo, demonstrado pelo ofuscamento da atuação de parlamentares da oposição pelo grupo que forma a coalizão governista, quem recebe a maioria dos relatórios são os parlamentares que compõem o grupo do governo, tornando praticamente impossível o exercício do controle legislativo, por causa da baixa capacidade efetiva de agir contra o Executivo e seus aliados no Congresso Nacional. Ainda assim, mesmo diante de constatações tão negativas, os autores deram margem para a possibilidade de

significativas alterações de cenário, a médio e longo prazo, uma vez que já houve a apresentação de diversas propostas que objetivaram aumentar a participação do poder Legislativo nos acordos internacionais.

Um bom exemplo da ocorrência da influência legislativa, bem como de outros atores domésticos, na arena internacional, é o desempenho do Brasil durante as negociações do G-20 para a Rodada Doha, em 2008, sobre o tema da agricultura. Segundo Carvalho (2010), na ocasião, o Brasil se afastou do grupo que liderava junto com a Índia, para se juntar a coalizões com outros países exportadores agrícolas que eram contra interesses protecionistas por defender a diminuição dos subsídios à exportação dos países desenvolvidos para ter maior acesso ao comércio agrícola no contexto internacional. Diante desse cenário, foi curioso que o Brasil, um grande entusiasta da construção e da manutenção do G-20, atuasse em contraposição ao que é normalmente observado. Conforme destacado pela autora, a mudança na atuação brasileira nas negociações foi consequência de pressões de grupos domésticos, como a mobilização do agronegócio e de outros grupos de interesse, inclusive na arena legislativa, e da atuação conjunta com outros países em desenvolvimento, na arena externa.

Nesse caso, as pressões domésticas influenciaram nas negociações sob o aspecto técnico, o qual ofereceu suporte para que os negociadores oficiais pudessem definir as estratégias de atuação do país, o que trouxe credibilidade ao Brasil no contexto negociador. Sob esses detalhes, os interessados compreenderam que à medida que as negociações evoluíram, seria necessário acompanhar e intervir sobre os critérios de sua aplicação, bem como sobre os pontos de divergência e de aproximação da coalizão. E, apesar da rejeição e da aprovação de acordos internacionais não necessitar do exercício efetivo do Congresso, devido às dificuldades institucionais, o seu desempenho não foi descartado. A vinculação de interesses do agronegócio, representado pela bancada ruralista no Congresso, mostra a implicação de custos políticos para o acordo, caso houvesse discordâncias com os grandes produtores. Conforme o modelo do jogo de dois níveis de Putnam (1998), a aprovação de um acordo internacional é dificultada pela imposição de restrições domésticas. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que a determinação de preferências internas diminui as chances de barganha com os adversários no nível internacional, ela também traz consigo a credibilidade internacional, já que reduz a desconfiança e pode aumentar as chances de cooperação.

### 3 A PRODUÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS

#### 3.1 A produção de matérias legislativas em relações internacionais na Câmara dos Deputados

A identificação da produção legislativa em política externa para a análise da atuação do Legislativo Federal foi feita a partir de - PEC - Proposta de Emenda à Constituição, PLP - Projeto de Lei Complementar, PL - Projeto de Lei, MPV - Medida Provisória, PDC - Projeto de Decreto Legislativo, PRC - Projeto de Resolução, RIC - Requerimento de Informação, MSC - Mensagem, INC - Indicação - que tramitaram pelo Congresso Nacional no período de 1995 a 2015, período que corresponde ao mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. As matérias legislativas foram coletadas na página da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>), código número “55”, que indica proposições relacionadas à temática de relações internacionais e comércio exterior, no recorte temporal supracitado.

Como mostra a tabela 1, que apresenta a relação de temas deliberados pelo Congresso Nacional, as proposições para relações internacionais e comércio exterior ocuparam o 12º lugar em termos quantitativos de matérias totais que tramitaram na Câmara dos Deputados. Os temas relacionados à comunicação, administração pública e educação ocuparam o primeiro, segundo e terceiro lugares. A grande quantidade de proposições deve-se a uma análise que não leva em consideração as conclusões dos pareceres, se foi pela aprovação ou pela rejeição.

Como mostra o gráfico 1, entre janeiro de 1995 e dezembro de 2015, foi possível observar cerca de 123.835 proposições, que abrangeram diversas áreas, como comunicação, saúde, turismo, economia, direito constitucional, entre outras, dentre as quais apenas 2.278 proposições foram relacionadas a temática de relações internacionais e comércio exterior. Desta amostra, 142 proposições iniciaram sua tramitação na 50ª e 51ª Legislaturas e outras 1.321 nos anos seguintes, ao longo das 52ª e 53ª Legislaturas, e as 1.086 restantes na 54ª Legislatura. Este número de matérias para relações internacionais correspondeu a cerca de 1.8% do total.

Tabela 1 - Temas deliberados pela Câmara dos deputados entre 1995 e 2015

Temas	Quantidade de proposições entre 1995 e 2015
-------	--

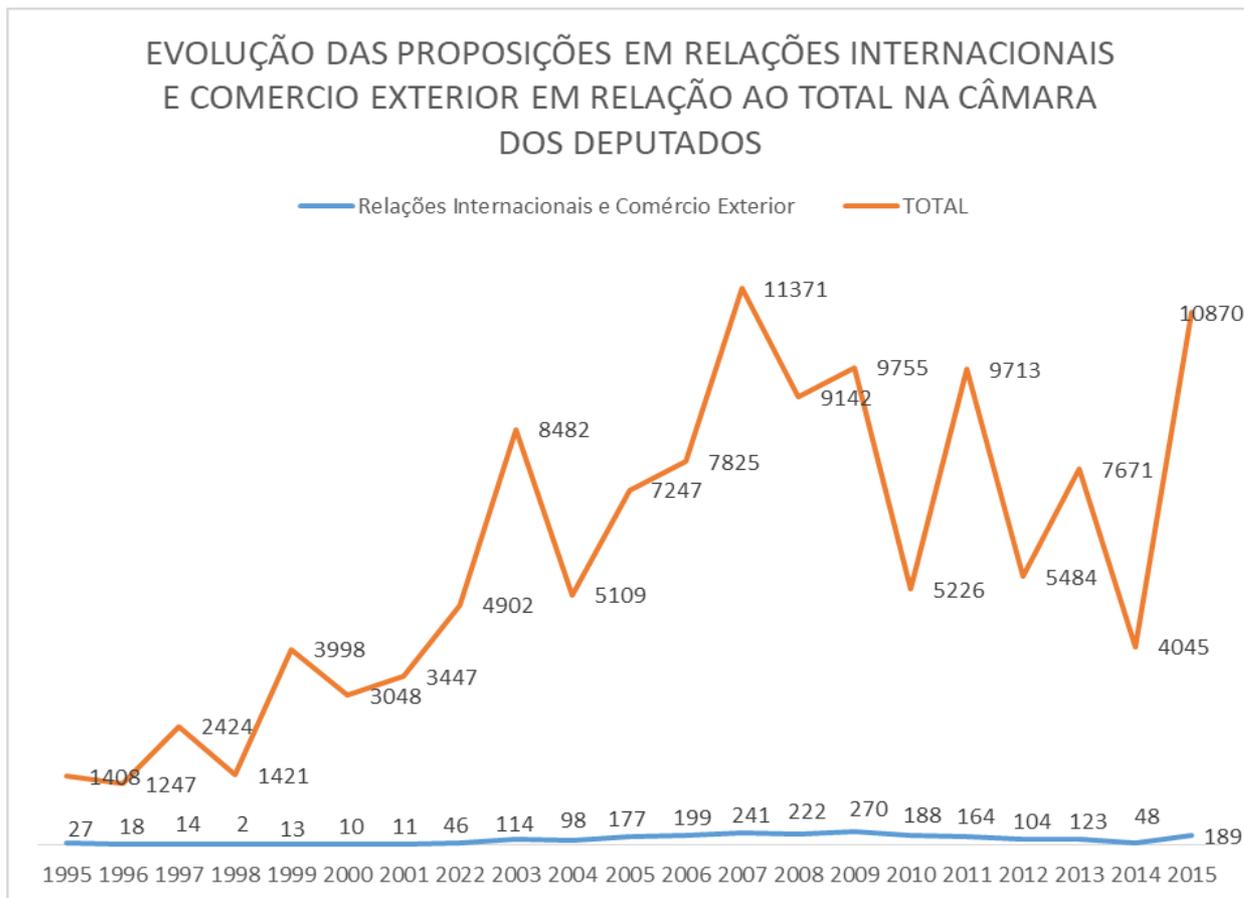
---

Administração Pública	11625
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo	1248
Arte, Cultura e Religião	1468
Cidades e Desenvolvimento Urbano	4316
Ciência Tecnologia e Inovação	1052
Comunicações	17187
Defesa e Segurança	3905
Direito Civil e Processual Civil	2301
Direito Constitucional	75
Direito e Defesa do Consumidor	1033
Direito e Justiça	329
Direito Penal e Processual Penal	3356
Direitos Humanos e Minorias	6022
Economia	6328
Educação	10060
Energia, Recursos Hídricos e Minerais	3390
Esporte e Lazer	2179
Estrutura Fundiária	2408
Finanças Públicas e Orçamento	7274
Homenagens e Datas comemorativas	1562
Indústria, Comercio E Serviços	4279
Meio Ambiente E Desenvolvimento Sustentável	3124
Política, Partidos e Eleições	1515
Previdência s Assistência Social	3286
Processo Legislativo e Atuação Parlamentar	1263
Relações Internacionais e Comércio Exterior	2278
Saúde	8975
Trabalho e Emprego	6159
Turismo	448
Viação, Transporte e Mobilidade	5391

---

Fonte: elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados.

Gráfico 1



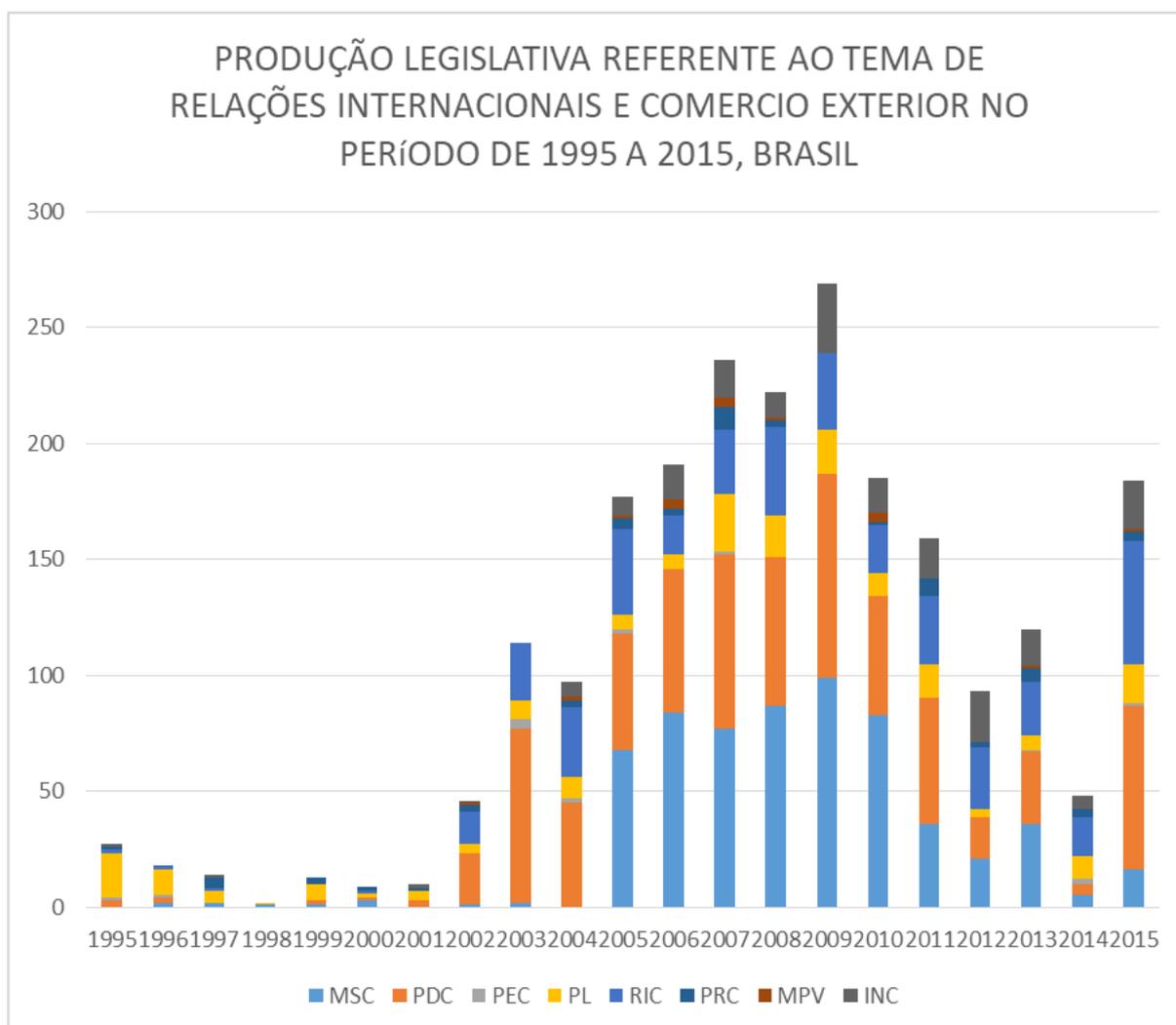
Fonte: elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados.

Na análise do gráfico 1, encontram-se três cenários no que diz respeito ao padrão quantitativo de matérias em relações internacionais. No primeiro, de 1995 a 2002, que corresponde ao Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o gráfico 1 mostra que a categoria estudada ocupou apenas 0.829% das 16.993 proposições totais. No período seguinte, é possível notar um salto referente ao Governo Lula (PT), em que a produção legislativa em relações internacionais e comércio exterior aumentou em quase 10 vezes; contudo, a produção total de proposições triplicou em relação ao governo passado e as proposições estudadas passaram a compor cerca de 0.866% do total, então não é possível afirmar que a quantidade de proposições aumentou significativamente em relação ao total. Posteriormente, no último governo, ocupado pela presidenta Dilma, é possível notar oscilações substanciais na quantidade de propostas totais, enquanto as proposições para relações internacionais e comércio exterior

mantiveram-se estáveis, exceto pelo ano de 2014, e compuseram cerca de 35,8%, somando 816 proposições, do total de 2.278 proposições no período de 1995-2015.

Alguns autores (SILVA, 2012) ressaltam que os índices de atividade parlamentar tendem a aumentar logo no primeiro ano em que deputados e senadores iniciam novos mandatos, como uma forma de responder aos eleitores e iniciar os projetos de suas campanhas. E, de fato, o gráfico mostra que em 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015, exceto em 1995, é possível notar a incidência de uma maior produção de proposições gerais da Câmara dos Deputados. Em relação ao tema da análise, um certo padrão se repete. Nota-se que, exceto por 1995 e 2011, os anos de 1999, 2003, 2007, e 2015 demonstram o aumento de até 88,81% em relação ao ano anterior.

Gráfico 2



Fonte: elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados.

Das 2.278, 2.241 proposições foram mapeadas e classificadas entre: **(1) Mensagens Presidenciais (MSC)**, que são o resultado dos termos de negociações internacionais, é a forma sob a qual um acordo internacional tramita no Congresso Nacional brasileiro, onde é despachada pela CREDN; **(2) Projetos de Decreto Legislativo (PDC)**, que visam a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo; **(3) Projetos de Emenda Constitucional (PEC)**, que buscam gerar mudanças de partes do texto constitucional; **(4) Projetos de lei (PL)**; **(5) Requerimentos de Informação (RIC)**, que representam as informações solicitadas pelos parlamentares ao Poder Executivo **(6) Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC)**, proposições de competência privativa da Câmara, destinadas aos parlamentares que querem se pronunciar sobre questões de sua competência, não sendo necessária a sanção do Presidente da República; **(7) Medidas Provisórias (MPV)**, cujo normas tem força de lei e, por fim; **(8) as Indicações (INC)**, que funcionam como sugestões a outros órgãos ou agentes do governo.

As mensagens presidenciais enviadas ao legislativo representaram 27.84% das proposições, somando 624 MSCs do ano de 1995 a 2015. O alto volume de MSCs no período do governo Lula, principalmente após 2005, indica o aumento de comunicações de viagens ao exterior, além do aumento de documentos que submetem acordos internacionais para aprovação do Congresso, provenientes de negociações concluídas em anos anteriores. Como consequência, dobrou-se a quantidade de aprovações de acordos internacionais, observadas também no indicador de PDC.

Os Projetos de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais compuseram cerca de 32,21% do total de proposições em relação às relações internacionais e ao comércio exterior de 1995 a 2015, com 722 proposições. Além da aprovação de textos de tratados e convenções, os quais representam cerca de 89% das emendas, aparecendo 642 vezes, os documentos encontrados também versam sobre sustar memorandos, emendas que fazem equivaler pactos internacionais ao texto constitucional e sobre a revogação de decretos legislativos e aqueles que produzem efeitos de prorrogação para votação. Conforme Diniz (2012), a dinâmica de funcionamento legislativo que vai além da mera aprovação pode revelar que a ação *ex post* não reflete falta de interesse em pautas de política externa na Câmara dos deputados, mesmo que ocorram em números inexpressivos.

Ao longo dos 20 anos de proposições analisadas, apenas 20 delas são propostas de emendas constitucionais. Para temas relacionados às relações internacionais e comércio

exterior, as alterações versaram sobre o estabelecimento de zonas francas, sobre a tramitação de tratados, acordos e atos, autorização do Senado Federal para operações de apoio à exportação, missões diplomáticas permanentes no exterior, autorização e extradição de brasileiros com envolvimento em crimes de terrorismo, sequestro, tráfico internacional de drogas e entorpecentes, sobre uma nova redação ao artigo destinado a direitos e garantias à estrangeiros. E também foram encontradas PECs, arquivadas ou retiradas, que sustentavam a alteração da Constituição no sentido de estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.

O interesse pela pauta dos acordos internacionais tem sido observado no Congresso durante os últimos anos. Em 2001, a PEC n° 478, da deputada Maria Lúcia (PMDB) expôs que tratados sobre avanços tecnológicos e de integração, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial do Turismo (OMT) e o Mercosul, encontram dificuldade para aprovação devido à sensibilidade temática, oferecendo oportunidade de servir como instrumento de obstrução política pela oposição. Nesses casos, o engarrafamento da pauta obriga o governo executivo a atuar praticamente sozinho na regularização dos tratados para agilizar novas negociações. A exemplo dos tratados relativos ao Mercosul, os quais pretendem integrar valores culturais com o objetivo de aprofundar as interações entre as nações e os grupos de interesses comerciais, mas que estavam fora de qualquer poder decisório do Congresso, já que nem mesmo a comissão supranacional encarregada do assunto, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM), podia fazer mais do que eventuais debates de representação. Assim, quase todas as decisões; implementação, julgamento e avaliação, estavam reservadas aos órgãos executivos. Diante dessa situação, para deputada e demais assinantes da PEC, é inaceitável que regulamentações vindas de tratados regionais e globais fujam das prerrogativas do Congresso, pois a intensificação das relações internacionais requer que os termos de negociações exteriores devem interagir cada vez mais com as representações legitimamente eleitas, não com a burocracia do executivo. Portanto, a PEC n° 478 solicitava a integração do Congresso à apreciação prévia, não apenas *ex post*, dos processos de integração de valores e tecnológicos.

A proposta de emenda à constituição n°223, de 2003, do deputado Ivan Valente (PT), pretendia resgatar a intenção dos constituintes de submeter acordos financeiros internacionais à apreciação do Congresso Nacional, como ocorre com outros atos internacionais, visto que seria motivado pela tentativa de aumentar a legitimidade das decisões governamentais ao resgatar um ideal democrático que motivou a luta do país por um novo sistema político. A PEC

nº223 justifica que a Constituição até discorre sobre a necessidade de instituir um maior controle sobre endividamento sob a supervisão do poder legislativo, mas que o texto acerca das competências sobre atos internacionais é bastante ambíguo. O artigo 49, inciso I, indica que ao Congresso Nacional compete exclusivamente resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 2003). Mas a definição do que seriam os *encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional* gera divergências interpretativas.

Ao remontar à Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Ivan Valente (PT) argumenta que o constituinte Roberto Campos entendia que a formulação do parágrafo acima já conferia ao Congresso a prerrogativa de deliberar sobre todo tipo de atos internacionais, sobretudo a respeito de acordos com o FMI e de outros compromissos externos. Contudo, o texto congressual dá margem a interpretações distintas, uma vez que os governantes brasileiros argumentam que tais atos devem passar somente pela Comissão do Senado Federal porque os acordos reivindicados pelos deputados são operações simples de natureza financeira, fazendo prevalecer em seu lugar o artigo 52 da Constituição, o qual elenca que operações externas de natureza financeira compete privativamente ao Senado. Nesse sentido, a tentativa foi movida pelo descontentamento com as condições as quais acordos financeiros com organizações internacionais firmam, os quais restringem a soberania nacional e submete as decisões dos governantes a exigências que afetam diversos setores e, conseqüentemente, minam o espaço para definir políticas públicas adequadas à política públicas de desenvolvimento.

Novamente, em 2015, a PEC nº 75 sugeriu alterar o artigo 49 da constituição, que prevê que é de competência exclusiva do Congresso Nacional: “Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 2022), para incluir o seguinte trecho: “ou determinar a sua denúncia, sem prejuízo da competência do Poder Executivo” ao final do inciso I. Dessa vez, o deputado Raul Jungmann (PPS), autor da emenda, foi capaz de coletar 182 assinaturas de deputados na PEC em questão, um terço necessário para o despacho em direção à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O documento relata a necessidade de aperfeiçoar o texto constitucional em virtude do papel do legislativo nos ditames das relações internacionais, o qual reivindica o poder de denunciar um tratado já que tratados denunciados produzem a própria extinção, para acordos bilaterais, ou podem continuar a vigorar, mas sem a participação do Estado em questão, em tratados multilaterais. A manifestação dessa vontade foi requerida em face do entendimento de que parte do direito público internacional considera a comunhão de

vontades entre o Executivo e o Parlamento para obrigar o Estado, e a mesma deve ser capaz de se desobrigá-lo, mas ainda preza que o Executivo continue a resguardar a competência de formulação e oficialização no plano internacional. Apesar do parecer favorável da relatora da CCJC, a deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ), a emenda foi arquivada.

Em termos de projetos de lei, o Congresso discutiu sobre 205 proposições, as quais tratavam de assuntos variados como alterações de artigos que envolviam, em alguma medida, às relações internacionais ou comércio exterior, regulamentação de impostos ou bens de comércio exterior, datas comemorativas com outros países, adequação de normas internas às organizações internacionais, principalmente em temáticas relacionadas ao direitos humanos, contra tortura, e também mostrou interesse em questões dedicadas ao quadro de imigrantes. Em primeiro lugar, com cerca de 53 documentos, destacam-se as propostas referentes às criações de Zonas de Livre Comércio, principalmente para Zonas Francas (ZFM) e para Zonas de Processamento e de Exportação (ZPE), principalmente nas 3 primeiras legislaturas observada. Isso evidencia que a categoria de comércio exterior foi a que mais demandou atenção dos legisladores em temas voltados para as relações comerciais internacionais, principalmente quando somadas a outras PLs voltadas para regulamentação de bens e serviços e para o comércio exterior no geral. Um dos exemplos é a PL 4710/2004 que dispõe sobre o comércio exterior brasileiro e visa o estabelecimento de princípios que deveriam orientar a concretização de políticas de comércio exterior, motivado pelo desejo do Brasil de buscar parceiros comerciais internacionais que atendam valores semelhantes aos praticados no âmbito doméstico. Por outro lado, ao longo do governo Lula, é possível notar um aumento considerável de proposições referentes a doações internacionais.

O gráfico 2 mostra o aumento do Requerimento de Informações a partir de 2002. Segundo Diniz e Ribeiro (2010), o RIC representa um dos principais mecanismos de controle legislativo no Brasil, já que em outro estudo, determinou que o uso desse recurso não interferia sobre o processo decisório, mas era capaz de incidir sobre ações em andamento. Desse modo, os pedidos de informação são vistos como sinais de alerta ao governo e ao eleitorado sobre determinadas áreas políticas, os quais são usados predominantemente pela oposição, ao passo que desejam posicionar-se. Em proposições referentes à política externa então, esse mecanismo é usado na esperança de salvaguardar prerrogativas de deliberação de atos internacionais.

Para o período analisado, foram encontradas 63 PRCs, das quais 51 buscavam a instituição de grupos parlamentares entre o Brasil e outros Países ou organizações internacionais. A criação dos grupos parlamentares é motivada pelo interesse da Câmara de

incrementar relações interparlamentares com um parlamento estrangeiro, a exemplo da ementa que criava a Comissão de Acompanhamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) para participar e acompanhar o seu processo de implementação. Enquanto 12 proposições restantes buscaram alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre o rito de tramitação dos tratados e convenções internacionais, específico para matérias de direitos humanos.

Foram contabilizadas apenas 19 Medidas Provisórias, as quais são documentos elaborados com o intuito de atender necessidades presidenciais de editar medidas de caráter relevante e urgente, que se aplicam com força de lei. Para o período analisado, 7 das MPVs propuseram algum tipo de ajuda humanitária, como doação de vacinas, de alimentos, de auxílio técnico ou contribuição junto à OMS, 11 MPVs tinham relação com comércio exterior, como alteração de artigos do programa de financiamento de exportações ou solicitava a abertura de auxílio financeiro para fomento da área, e apenas 1 MPV buscava a suspensão de concessões e de obrigações do país em relação a direitos de propriedade intelectual, entre outros, mediante descumprimentos de obrigações do acordo da OMC. De acordo com Ferrari (2011), o poder exclusivo do Poder Executivo de emitir medidas provisórias com capacidade de modificar imediatamente o *status quo* político confirma a prerrogativa unilateral presidencial para aumentar ainda mais a sua competência administrativa do Estado, principalmente no tocante às medidas de política externa para os tratados internacionais, centralizando ainda mais o processo em torno da tomada de decisões dos presidentes.

Segundo Oliveira (2011), os deputados podem usar as indicações para sugerir que órgãos de outro Poder, adotem providências, realizem atos administrativos ou enviem projetos sobre matéria de iniciativa exclusiva, bem para que Comissões se manifestem acerca de determinados assuntos para que possam iniciar um projeto na Câmara. A pesquisa mostrou que poucos deputados fizeram uso das INC, representando cerca de 8% do total, ou 188 proposições, as quais, com frequência, repetem-se em conteúdo ao serem enviadas a diversos ministros, por exemplo.

### **3.2 A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional**

A análise da atuação da Comissão, por sua vez, beneficiou-se dos dados apurados na página da Câmara dos Deputados<sup>3</sup> e também de dados encomendados e fornecidos para técnicos

---

<sup>3</sup> No site <https://www.camara.leg.br/>.

da Câmara a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI). Para obter os dados, fez-se uso do parâmetro de buscas para “proposições de autoria ou coautoria da CREDN, de 1995 a 2015” (Apêndice A). Assim, foram fornecidos 2.035 registros de proposições dos tipos PL, INC, MSC, PDC, PLP, REQ, PFC, CON, PDS, PRC, RIC, SBT, SIT, SLD e SOR

Tabela 2 – Tipos de Proposições que Tramitaram pela CREDN (1995-2015)

<b>Proposição</b>	<b>Quantidade de proposições entre 1995 e 2015</b>
PFC	2
SIT	2
PRC	3
PDS	4
PLP	6
CON	7
SBT-PL	14
SOR	22
SLD	24
INC	26
RIC	56
REQ	92
PL	247
MSC	572
PDC	958

Fonte: elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados.

Conforme a tabela 2, proposições dos tipos Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), Solicitação de Informação ao TCU (SIT), Projeto de Resolução (PRC), Projeto de Decreto Legislativo para o Mercosul (PDS), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Consulta (CON) somaram, juntas, 24 proposições na Comissão, apenas 1.17% do total de proposições. Já os Substitutos (SBT), Projetos de Lei Complementar (SOR), Sugestões de Emenda à LDO (SLD), Indicações (INC), RICs e Requerimentos de Inclusão de Matéria na Ordem do Dia (REQ) são um pouco mais relevantes, pois somaram 234 proposições na CREDN. Tramitaram

247 projetos de lei na CREDN, mas 45 dessas proposições tratavam-se Emendas Adotadas pela Comissão.

A pesquisa mostra bastante engajamento da CREDN com as mensagens presidenciais, com 572 proposições em andamento, que indicam a aprovação de pareceres de relatores designados para analisar a proposição. A Comissão é o primeiro local onde as MSCs são avaliadas, porque é a primeira instância em que matérias sobre políticas internacionais são debatidas. Contudo, apesar de ser a primeira instância apreciadora, a capacidade da Comissão usar dispositivos de controle *ex post* ainda é bastante reduzida devido à grande quantidade de mensagens presidenciais que dão entrada na CREDN e pelos regimes de tramitação, que na maioria das vezes é de urgência, pela diminuição de sessões para o debate.

Dos 2.035 registros de proposições que tramitam pela CREDN, 773 entraram na Comissão pelo regime de urgência, que tem apenas 5 sessões para ser discutida, para Silva (2012) o tipo de regime de tramitação pode não influenciar diretamente no parecer final, mas a redução do prazo de análise tende a facilitar a sua aprovação. Conforme as regras da Câmara dos Deputados, após aprovadas, as Mensagens Presidenciais são transformadas em Projetos de Decreto Legislativo, as quais somaram 958 PDCs no período analisado, representando o principal motivo pelo qual a Comissão se reúne para deliberação na CREDN. De 1995 a 2015, foram observadas 871 proposições transformadas em Decretos Legislativos (Tabela 3), enquanto 166 proposições foram arquivadas. De acordo com Silva (2012), o arquivamento de uma proposição, em vez da sua rejeição, pode ser um recurso estratégico dos congressistas para evitar custos políticos em sua relação com o Executivo.

Tabela 3 - Situação das proposições que tramitaram pela CREDN na Câmara dos Deputados (1995-2015)

Situação	Total
CCJC - Pronta para Pauta	1
CFT - Aguardando Parecer	1
CCP - Tramitação finalizada	1
CCJC - Aguardando Designação de Relator	2
Transformada em Resolução	2
Mesa - Retirada pelo autor	3
PLEN - Arquivada	3

MERCOSUL - Arquivada	3
PLEN - Pronta para a Pauta	4
Mesa - Aguardando providências internas	4
Mesa - Aguardando Apreciação pelo Senado Federal	5
Aguardando Criação de Comissão temporária	14
Mesa - Tramitação finalizada	30
CREDN - Arquivada	46
Mesa - Arquivada	118
Transformada em Decreto Legislativo	871
Sem informações	928

Fonte: elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados.

928 proposições constam como “sem informações” a respeito de sua situação na Câmara dos Deputados, contudo, é importante salientar que parece de MSC, por exemplo, não necessitam indicar sua situação, já que passam apenas pela aprovação inicial do parecer do relator e da proposta, que será discutido abaixo. Além disso, somente os tipos de proposições e resultados das deliberações não é capaz de indicar o quanto os legisladores buscaram meios de atuação antes da deliberação do texto das proposições. Por isso, é interessante discorrer um pouco sobre como as proposições foram apreciadas no Congresso Nacional.

### 3.3 As discussões da CREDN

Sabe-se que as discussões na CREDN se restringem à atuação *ex post*. Nesse sentido, diante de pareceres encaminhados à Comissão, os legisladores podem fazer uso dos seguintes dispositivos: convocação de Ministros de Estado, pedidos de audiência pública, pedidos de informação e aprovação dos pareceres.

Em relação a aprovação de pareceres, que é o que mobiliza a maior parte das deliberações dos membros da Comissão, autores que têm a CREDN como objeto de estudo (SILVA, 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2010; HERCULANO, 2016) afirmam que a maioria das discussões passam pela Comissão sem o uso dos dispositivos *ex post*, ou seja, sem relevante participação parlamentar, pois limitam-se à apresentação do parecer e de sua aprovação. Em nossa pesquisa, na Tabela 4, foi observado que 783 de 847 pareceres de relatores foram pela aprovação, cerca de 91%, enquanto 64 pareceres de relatores foram pela rejeição. Conforme Diniz (2012), os relatores são importantes para o legislativo, pois o processo de deliberação e

de votação da matéria será iniciado e desenvolvido a partir dos seus pareceres. Dos 847 pareceres, 683 foram aprovados sem nenhum recurso de atuação individual dos deputados.

Tabela 4 – A Situação dos Pareceres que Tramitaram pela CREDN (1995-2015)

<b>Pareceres</b>	<b>Quantidade de proposições entre 1955 e 2015</b>
Parecer do relator pela rejeição	64
Aprovados com emendas	19
Aprovados com substitutivos	55
Aprovados com voto contra	33
Apresentaram voto em separado	27

Fonte: elaboração própria, a partir do banco de dados da Câmara dos Deputados.

Assim, apenas 19.3% dos pareceres, 164 de 847, geraram algum grau de participação dos deputados. Nos resta observar como algumas das discussões se desenvolveram. Como exemplo de proposições com grande atuação parlamentar, a MSC 682/2004 submetia ao Congresso a apreciação do texto do protocolo de intenções que versava sobre a cooperação entre o Brasil e a Ucrânia em assuntos relacionados à Defesa, assinado em 2003, cujo objetivo era promover o desenvolvimento, a pesquisa, a produção e a transferência internacional de materiais de defesa. O parecer do relator da matéria, o deputado André Zacharow (PP-PR), sugeria a sua aprovação mediante a inserção de um parágrafo que visou salvaguardar a competência do Congresso Nacional. O mesmo buscava garantir que qualquer atividade ou ação internacional relacionada a ações nucleares para finalidades pacíficas deveria estar sujeita à aprovação prévia do Congresso Nacional, abrindo precedentes para que a CREDN pudesse desenvolver a fundamentação necessária para atuar em casos similares em temáticas de defesa internacional. A Comissão acatou a inserção e aprovou a Mensagem 682 com unanimidade.

Já o parecer da MSC 953/2007 submetia à consideração do Congresso o texto do Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em Defesa, assinado em setembro de 2006. Nesse caso, o documento buscava conferir prioridade de cooperação entre o Brasil e os países de língua portuguesa, contribuindo para facilitar o compartilhamento de conhecimentos e experiências para aprimorar os sistemas de defesa, promovendo desenvolvimento e segurança comunitária dos países do acordo. O parecer, proferido pelo Dep. José Fernando Aparecido (PV-MG) e aprovado com unanimidade, requeria que a Comissão de

Constituição e Justiça e de Cidadania também fosse ouvida quanto ao mérito da matéria, devido ao entendimento de que se tratava também de uma cooperação penal.

A MSC 443/2010, submetida à apreciação do Congresso, versa sobre a administração de recursos do Brasil em contas do FMI. A pauta abordava a necessidade de autorizar o Poder Executivo a representar o Brasil junto ao fundo e de dotar o órgão do poder de contribuir financeiramente para iniciativas da Organização para o alívio de dívidas de outros países membros. A MSC 44/2010 iniciou a sua tramitação na CREDN em 06/08/2010 e teve como data final de tramitação, nessa comissão, 21/11/2010. Foi inicialmente designada pelo relator, o Dep. Arnaldo Madeira (PSDB-SP), mas devolvida sem manifestação. Ela foi designada novamente, então ao Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP), cujo relatório favorável pedia o aprimoramento da redação, com substituições de termos considerados informais no acordo.

Ainda sobre a MSC 44/2010, durante dez novas reuniões deliberativas ordinárias, houve um pedido de vista (solicitação feita por um membro da Comissão para análise da proposição que se encontra em processo de deliberação na Comissão), do Dep. Ivan Valente (PSOL-SP), e seis pedidos para retirada de pauta. Por fim, tendo como relatora a deputada Janete Rocha (PT-SP), decidiu-se pelo parecer com aprovação, mas com voto separado do Dep. Ivan Valente e votos contra a aprovação dos deputados Jair Bolsonaro (PP-RJ), Ivan Valente e de Emanuel Fernandes (PSDB-SP).

Também podemos destacar a MSC 437/2005, a qual submetia à apreciação do Congresso Nacional o texto relativo ao envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti. O parecer chegou à Comissão em 10/05/2004 e foi aprovado no Plenário em 13/05/2004. Apesar da rapidez da tramitação e de sua transformação na PDC 1280/2004, o parecer proferido pelo relator da matéria, o deputado José Thomaz Nonô (PFL-AL), foi de rejeição da Mensagem, justificando que o Haiti está fora da área de influência geopolítica do Brasil e que há necessidade de manutenção da paz dentro do próprio Estado brasileiro.

Cabe mencionar ainda o momento em que a Comissão fez uso de seu poder de veto. A PL nº 3.276/2012 tramitou pela CREDN para que deputados pudessem apreciar se a imunidade de execução em favor de organismo internacional e de Estado estrangeiro não deveria alcançar o crédito trabalhista, como pedia o autor do Projeto de Lei, Sandes Junior. A iniciativa tratava da garantia dos direitos trabalhistas com trabalhadores que tiveram seus direitos violados por organismos internacionais e representações diplomáticas, os quais faziam uso da prerrogativa da imunidade para se esquivar de concessões básicas como pagamentos. O parecer do relator,

o Dep. Jair Bolsonaro, por sua vez, foi a favor da rejeição da proposta, o legislador era contrário à edição de uma lei interna para promover a execução forçada contra Estados estrangeiros, justificando que a ação seria contra a regra costumeira do direito internacional. Do mesmo modo, a Comissão aprovou o parecer pela rejeição da PL.

Os casos de deliberações analisadas pretendem mostrar que os deputados não são omissos nos debates, mesmo que a quantidade de vezes que os dispositivos de controle *ex post* foram usados tenha sido baixa em relação ao total de proposições apresentadas. As mobilizações pelas deliberações mostram que os legisladores têm feitos expressivos dentro do que estão qualificados a fazer, principalmente em termos de aprovação de acordos internacionais, demonstrando certa relevância na condução da política externa.

Por outro lado, como descrição de proposições com atuação parlamentar quase inexpressiva, a MSC 350/1997 submetia o texto sobre o acordo de cooperação cultural celebrado entre o Governo da República italiana e o Governo do Brasil, de 12 de fevereiro de 1997, à apreciação do Congresso. Apresentada na Comissão em 19/06/1997, a proposição foi aprovada com unanimidade, pelo parecer do deputado Mário Cavallazzi (PDS-SC) em 18/06/1997.

De modo semelhante, a MSC 163/2010, recebida pela CREDN em 06/04/2010 e aprovado parecer em 09/06/2010, submetia à apreciação do Congresso Nacional o texto do acordo entre o Governo do Estado de Israel e o Governo do Brasil na área do turismo, celebrado em Brasília, em 11/11/2009. Com o objetivo de promover o turismo recíproco entre os dois países e aumentar o fluxo de turistas e de investimentos no setor. O deputado Roberto Magalhães (DEM-PE) foi o único relator da mensagem, cujo parecer foi pela aprovação, sendo ele aprovado por unanimidade na comissão.

Por fim, pode-se mencionar a MSC 35/2015, que submetia à consideração do Congresso Nacional o texto a respeito da sucessão de Estados em matéria de tratados, da Convenção de Viena, em 23 de agosto de 1978, o qual buscava conferir mais segurança jurídica ao Brasil em relação à implementação de compromissos internacionais. A relatora designada foi a deputada Jô Moraes (PCdoB-MG), que apresentou um parecer pela aprovação, o qual foi posteriormente aprovado pela comissão.

Os três últimos pareceres foram considerados como quase inexpressivos devido às suas aprovações mediante nenhum dispositivo *ex post* de atuação individual, exceto pelo parecer pela aprovação e pela aprovação da proposta. Esse tipo de atuação ainda representa a maioria das proposições analisadas, fato que contribuiu para surgimento de teorias que trabalham com

a omissão dos legisladores em proposições de política externa, mas que ignoram as contribuições e atuações em momentos excepcionais.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde a promulgação da Constituição de 1888, a qual manteve prerrogativas de poder nas mãos do Executivo, não houve êxito do Congresso como poder autônomo, mesmo tendo existido tentativas significativas de fortalecer o Poder Legislativo. Em função disso, no sistema político brasileiro, predomina a hipótese de que o Executivo encontra apoio facilitado do Congresso na tramitação de matérias presidenciais. A modernização legal produziu novas formas do Congresso Nacional contribuir na formulação de políticas públicas, como processo orçamentário, financeiro, áreas exclusivas para legislar e também a adoção das comissões permanentes. Contudo, as limitações da competência legislativa em matérias de política externa fazem com que os deputados não atuem na sua formulação, levando grande parte da literatura a assumir que os membros do Congresso se limitam a somente endossar atos internacionais negociados pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Nesse caso, a política externa seria vista com motivações distintas, e até mais desinteressadas, em relação às demais políticas públicas. Assim, uma das motivações para as votações no Congresso, tanto para deputados quanto para senadores, seria a reeleição. E, tendo em vista que a política internacional não é frequentemente associada aos índices que elegem um candidato, devido a parte de sua ação ocorrer na arena externa, a política externa não deveria ser votada pelos deputados nos mesmos moldes de uma política com aplicabilidade doméstica, cujo impacto na vida da população seria mais visível. Contudo, ao longo desta pesquisa foi observado que o índice de produção de proposições em relações internacionais e comércio exterior aumentou à medida que a quantidade de proposições gerais também aumentava na maioria das vezes, bem como diminuiu no mesmo sentido, podendo indicar que a política não recebe tratamento diferenciado em relação às demais políticas públicas.

De modo semelhante, para parte da literatura da relação executivo-legislativo, a quantidade de proposições aumenta após o ano eleitoral devido à necessidade dos eleitos de mostrar que são capazes de concretizar o que foi prometido, principalmente em áreas consideradas como mais relevantes, como educação, saúde e administração pública (DINIZ; RIBEIRO, 2010). Em nossa pesquisa, do mesmo modo, as proposições em relações

internacionais e comércio exterior aumentaram em 4 (1999, 2003, 2007, e 2015) de 5 inícios de novos períodos de governo.

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), a literatura revela que o sistema partidário e a regulamentação do sistema eleitoral são os grandes agentes responsáveis pela interação existente na relação Executivo-Legislativo. Com o que foi analisado, não é possível dizer se a demora do tempo médio de tramitação de tratados, atos e acordos internacionais por parte do congresso deriva da conduta de ponderações, por divergências com o Executivo, ou do jogo político partidário.

As operações de natureza financeira pesaram bastante na quantidade de proposições em relações internacionais e comércio exterior, tanto que as propostas de emendas constitucionais buscam influir sobre acordos internacionais com o objetivo de ter seus interesses refletidos na possibilidade de deliberações de negociações financeiras internacionais, como os acordos com organizações internacionais ao modo do FMI e também de natureza puramente comercial, tal qual os projetos de lei em torno de Zonas de Livre Comércio e as medidas provisórias. Esse ponto nos indica que, apesar da diversificação de pautas dentro das políticas de relações internacionais, não houve mudanças significativas em diversificar relação de proposições, em comparação ao que seria esperado a partir da 53<sup>a</sup> legislatura devido à globalização.

A visão realista do debate das Relações Internacionais marginalizou, por muito tempo, enfoques que amparam as variáveis domésticas para compreender a política externa. Contudo, com o avanço dos métodos de pesquisa, é fundamental compreender quais atores internos do Estado são capazes de interferir ou influir sobre o processo de formulação e condução da política externa, bem como medir suas contribuições e capacidades. Como o presente trabalho pretendeu demonstrar, o Poder Legislativo brasileiro não é capaz de definir pautas da política internacional do país através da apreciação *ex post*; a essa problemática, medidas *ante post* seriam muito mais eficazes. No entanto, ele é capaz de imprimir preferências nos dispositivos jurídicos a seu alcance. No caso da CREDN, a alta quantidade de proposições de sua autoria pode causar a impressão de que a Comissão tem alto engajamento na definição das bases que norteiam a política externa, o que não foi verificado, mas cumpriu o papel de aliviar as proposições em pauta na Câmara do Deputados, em termos quantitativos.

No mais, verificou-se que os legisladores levantaram, ao longo desses 20 anos, a pauta de possuir mais capacidade de ação diante da possibilidade de participação nas decisões sobre tratados internacionais. Isso refletiu-se na capacidade que os legisladores apresentaram de manifestar suas preferências através dos dispositivos favoráveis à participação do Congresso

na temática estudada, nas PECs e nos Projetos de Lei, e, em menor escala, nos requerimentos de informação, projetos de resolução, indicações, e nos mecanismos deliberativos da CREDN.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, L. Os parlamentos e as relações internacionais. **Rev. Bras. Polít. Int.** 44 (1): 13-21, 2001.

ALEXANDRE, C. V. M. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa. Rio de Janeiro.** 142 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2006.

ALMEIDA, Helga. O Congresso e a Política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula. In: **Fórum Brasileiro De Pós-Graduação Em Ciência Política**, 3, 2013, Curitiba. Anais... Curitiba: 2013.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras». **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, no 2, julho/dezembro de 2012, p. 617-657.

BOARIM, P.; RESENDE, C. Lobby e Política Externa no Legislativo Brasileiro: A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 27 (2018). Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17455>>. Acesso em: 13 set. 2022.

BOARIN, P. V. de S. G.; RESENDE, C. LOBBY E POLÍTICA EXTERNA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO: A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, [S. l.], n. 27, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17455>>. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2016. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 08 de set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. RICD, art. 32, XV. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2013. Disponível em: <[https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/comissao\\_de\\_relacoes\\_exteriores\\_e\\_de\\_defesa\\_nacional\\_credn\\_cd](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/comissao_de_relacoes_exteriores_e_de_defesa_nacional_credn_cd)>. Acesso em: 08 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4710 de 2004. Dispõe sobre o comércio exterior brasileiro. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274313>>. Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 75 de 2015. Altera o artigo 49 da Constituição Federal, dispondo sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional em matéria de tratados, acordos ou atos internacionais. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1526956>>. Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 223 de 2003. Acrescenta o inciso II e parágrafo único ao art. 49 da Constituição Federal. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2003. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150002>>. Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/473237>>. Acesso em: 20 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=951211&ord=>>>. Acesso em: 20 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 478 de 2001. Altera os Arts. 49 e 84 da Constituição Federal, a respeito da apreciação e celebração de Tratados Internacionais. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2001. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=14156&filename=PEC+478/2001](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=14156&filename=PEC+478/2001)>. Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. MSC 350/1997. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 1997. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=163843&ord=1>>. Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. MSC 443/2010. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=484029>>. Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. MSC 682/2004. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/266637>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

CARVALHO, Maria Isabel V. E. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, vol. 53, no 2, pp. 405-445, 2010.

DINIZ, Simone. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 27, 2012, pp. 169-184.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. ACORDOS INTERNACIONAIS E CONTROLE PARLAMENTAR NO BRASIL. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, núm. 37, out. 2010, pp. 75-92.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 311-355

FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade Partidária e Política Externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 29, Nº. 86, 2014. pp. 125-163.

FERRARI, Diogo. (2011), “O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006”, in José Álvaro Moisés (org.), **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**, Rio de Janeiro.

A. C. FIGUEIREDO; F. LIMONGI. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 36.03, pp. 79-97

JARDIM, T. D. M. **Condicionantes impostas pelo Congresso Nacional ao Executivo Federal em matéria de celebração de tratados**. 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tiposdeestudos/outraspublicacoes/agendalegislativa/capitulo13condicionantesimpostaspelocongressonacionalaoexecutivofedera-l-em-materia-de-celebracao-de-tratados>>. Acesso em: 20 set. 2022.

HERCULANO, L. Soares. **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**. Anais do I Seminário Nacional de Sociologia da UFS 27 a 29 de abril de 2016 Programa de Pós Graduação em Sociologia – PPGS Universidade Federal de Sergipe – UFS

LOPES, Dawaisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Rev. Bras. Polít. Int.** 54 (1): 67-86 [2011]

MARINHO, R. Política Externa e Diplomacia Presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousse (1995-2016). **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 20, n. 39, p. 67-95, 13 set. 2021.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

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

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. **Série Working Paper**, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_; ONUKI, Janina. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**, n. 8, p. 1-20, 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/12\\_papeislegislativos\\_PL\\_n\\_8\\_dez\\_2007.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/12_papeislegislativos_PL_n_8_dez_2007.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2022.

OLIVEIRA, Andréa Benetti. Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados: medindo o grau de especialização de seus integrantes. **The observatory of social and political elites of Brazil**, v. 1. Nov. 2014.

OLIVEIRA, RODRIGO REGAZONNI. **O Congresso Nacional e a política externa brasileira: posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005)**. 2011. 138 f., il. Dissertação (Mestrado em História) -Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. **Revista Política Hoje**, vol. 19, n. 1, 2010.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.

PINHEIRO, Flávio Leão. Poder Legislativo e Política Externa: Um Estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 90. 2008. **Contexto Internacional**, vol. 30, n 1, pp. 89-139.

PUTNAM, R. 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. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 set. 2022.

RESENDE, C. **O Sistema Comissional e a Atuação de Interesses Organizados: Acesso e Influência na Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018.

RIBEIRO, Pedro Feliú. **Comportamento legislativo e política externa na América Latina**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde13032013110702/publico/2012\\_PedroFeliuRibeiro.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde13032013110702/publico/2012_PedroFeliuRibeiro.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2022.

SANCHEZ et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 27, p. 125-143, nov. 2006.

SILVA, Rodrigo Santiago. **A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados**. 2012. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SOARES, Patrícia Lamego Teixeira. A Internalização dos Tratados Internacionais no Brasil: Modelos de procedimentos unifásico e multifásico. **Cooperação em Pauta**. ISSN - 2446 - 9211 / no 51 - Maio de 2019.

SPOHR, Alexandre Piffeiro. **O Papel Do Poder Legislativo Na Política Externa Brasileira: Estudos Acerca Dos Instrumentos Do Congresso Nacional**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, BR-RS, 2020.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, pp. 157-178, 2017.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, n. 12, p. 122-136, 2013.

**APÊNDICE A – Lista De Solicitações Feitas à Câmara Dos Deputados Através da LAI**

Perguntas Enviadas Recentemente

Nº de protocolo	Mensagem	Tipo de solicitação	Data de envio	Situação
221019-000144	<u>Proposições de autoria da CREDN de 1995 a 2015</u>	Solicitação de informação	19/10/2022	Respondida em 25/10/2022
220926-000235	<u>Proposições sobre política externa</u>	Solicitação de informação	26/09/2022	Finalizada em 07/10/2022