

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

KAMILA DALBEM RODRIGUES

**A INFLUÊNCIA DO LEGISLATIVO BRASILEIRO NO QUE TANGE À
CELEBRAÇÃO DE TRATADOS APÓS O LANÇAMENTO DA CARTA DE 1988**

Porto Alegre

2011

KAMILA DALBEM RODRIGUES

**A INFLUÊNCIA DO LEGISLATIVO BRASILEIRO NO QUE TANGE À
CELEBRAÇÃO DE TRATADOS APÓS O LANÇAMENTO DA CARTA DE 1988**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2011

KAMILA DALBEM RODRIGUES

**A INFLUÊNCIA DO LEGISLATIVO BRASILEIRO NO QUE TANGE À
CELEBRAÇÃO DE TRATADOS APÓS O LANÇAMENTO DA CARTA DE 1988**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 05 de dezembro de 2011.

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - orientador
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
UFRGS

Aos meus pais (Kátia e Cláudio)
e à minha irmã (Bruna), pelo seu
apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UFRGS por, ao longo destes quatro anos, ter me oferecido um ensino de qualidade. A minha evolução, tanto em termos de conhecimento, quanto pessoais, foi bastante significativa no decorrer do curso.

Dedico agradecimento especial a meus pais por sempre terem me apoiado em minhas decisões e pela confiança depositada em mim. Procuraram, em todos os momentos, me oferecer um ensino de qualidade, além de me incentivaram na constante busca pela aquisição de novos conhecimentos. Outra pessoa que merece ser mencionada é a minha irmã, a qual se mostrou solidária em todas as horas em que precisei, me apoiando e me ajudando da melhor maneira possível.

Quero agradecer, também, ao professor André Luiz Reis da Silva, que, além de ter orientado a presente monografia, me oportunizou trabalhar no campo da pesquisa. O estudo desenvolvido, ao longo da iniciação científica, mostrou-se de extrema importância para o meu crescimento intelectual e pessoal. Além disso, o apoio que recebi por parte do professor, no decorrer dos trabalhos, se demonstrou de fundamental importância para o desenvolvimento de meu aprendizado.

RESUMO

Esta monografia analisa a influência do Poder Legislativo brasileiro no que tange à celebração de acordos internacionais após o lançamento da Carta de 1988. Neste contexto, é importante salientar que, embora o País apresente um Executivo forte, o qual procura formar maioria parlamentar a partir de alianças partidárias, nem todos os seus projetos contam com o pleno consentimento dos congressistas. No âmbito dos tratados, o Congresso, ao discordar dos interesses do Executivo, possui a prerrogativa de rejeitá-los, bem como de instituir ressalvas e emendas aos textos dos Decretos Legislativos que os autorizam. Segundo estudo empírico, os dois últimos mecanismos foram efetuados, mesmo que pouquíssimas vezes, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados durante o intervalo temporal compreendido entre 2000 e 2006. Verifica-se, desse modo, o alto índice de aprovação da totalidade do conteúdo dos tratados por esta instância, o qual decorre da iniciativa do Executivo de antecipar as preferências dos congressistas no que se refere às negociações internacionais, visto que os constrangimentos impostos pelo Legislativo, quando da apreciação dos acordos, afeta a credibilidade externa do País. Ademais, a análise empírica, uma vez que compreende o último mandato do governo Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Luiz Inácio Lula da Silva, procura, por meio do estudo temático dos acordos, identificar mudanças na política externa entre as duas administrações, o que se comprovou de fato.

Palavras-chave: Brasil. Legislativo. Acordos internacionais. Preferências. Divergências.

ABSTRACT

This monograph analyzes the influence of Brazilian Legislative, regarding the conclusion of international agreements after the Constitution of 1988. In this context, it is important to note that, although Brazil has a strong Executive, which seeks to form parliamentary majority from party alliances, not all of its projects have the full approval of the Congress. Regarding the treaties, the Legislative, when disagrees with the Executive, can reject them as well as establish reservations and amendments to the texts of the Legislative Decrees that authorize them. According to empirical analysis, the last two mechanisms were practiced for a few times by the Committee on Foreign Relations and National Defense of the Chamber of Deputies between 2000 and 2006. Thus, the high rate of approval of the entire content of the treaties by that institution arises from the anticipation of the congressmen's preferences by the Executive on international negotiations, once the constraints imposed by the Legislative, when studying the agreements, affect the international credibility of the Country. Moreover, the empirical analysis, which embraces the last mandate of Fernando Henrique Cardoso and the first of Luiz Inácio Lula da Silva, seeks to identify, through the thematic study of the agreements, changes in the foreign policy between the two administrations, which were proved indeed.

Keywords: Brazil. Legislative. International agreements. Preferences. Divergences.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 OS TRATADOS NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL	13
2.1 OS MECANISMOS DE APROVAÇÃO DE TRATADOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	13
2.2 O TRÂMITE LEGISLATIVO DOS TRATADOS	18
2.3 O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA: ASPECTOS TEÓRICOS	21
2.4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL	24
3 ANÁLISE DOS TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANTO À APROVAÇÃO DE TRATADOS NAS LEGISLATURAS 1999-2003 E 2003-2007	30
3.1 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	30
3.2 AS COMISSÕES TEMÁTICAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	35
3.2.1 Estudo das comissões segundo o neoinstitucionalismo	37
3.3 OS TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANTO À APROVAÇÃO DE TRATADOS NO PERÍODO DE 1999-2006	38
3.3.1 Considerações acerca dos trabalhos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no que tange aos tratados.....	48
4 CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

O crescente dinamismo das relações internacionais e, conseqüentemente, a ampliação do número de tratados celebrados entre os países afetam, de modo cada vez mais intenso, as ordens jurídicas internas de cada Estado. No Brasil, a Carta de 1988, em seu artigo 84, inciso VIII, outorga ao Presidente da República a competência para celebrar acordos. A ele, incumbe, em um primeiro momento, negociar e assinar tais documentos, assim como enviá-los, por meio de Mensagem, para a apreciação do Congresso. Nesta instância, a Mensagem é recebida pela Câmara dos Deputados, sendo obrigatório seu estudo pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a qual verifica se o conteúdo dos acordos converge com o interesse brasileiro, bem como por outras instâncias. Caso seja aprovada, elabora-se o Projeto de Decreto Legislativo, o qual segue para apreciação do Senado Federal, que, se apresentar voto favorável, formula um Decreto Legislativo, assim como comunica ao Presidente que, se for de sua vontade, pode ratificar o tratado.

Apesar da limitação constitucional conferida ao Congresso, ou seja, os acordos internacionais passam por seu exame apenas depois de negociados e de assinados pelo Executivo, tal instância apresenta um papel importante na validação destes atos, visto que possui a prerrogativa de rejeitá-los ou de propor ressalvas ou emendas aos Decretos Legislativos que os autorizam. Portanto, o consentimento definitivo do Estado brasileiro, no que se refere a tratados, depende, em geral, do concurso da vontade dos Poderes Executivo e Legislativo. Excetua-se de tal regra a formação dos acordos executivos, os quais não se subordinam ao exame do Congresso. Entretanto, tais acordos se inscrevem, no contexto brasileiro, segundo Rezek (2005), apenas no âmbito de ajuste de tratados já firmados ou de estabelecimento de bases para negociações futuras. Ainda, Lisa Martin (2000) afirma que, mesmo na celebração de tais atos, o Parlamento possui algum grau de influência.

Acerca dos interesses, ao negociar um tratado, o Poder Executivo procura antecipar as preferências dos legisladores, de acordo com Putnam (1988), uma vez que renegociá-lo torna-se bastante oneroso, além de afetar, em alguma medida, de modo negativo, a imagem do País no nível externo. Outra abordagem teórica utilizada pela presente monografia se ampara no trabalho de Lisa Martin (2000), o qual afirma que o processo decisório externo adquire maior credibilidade com a participação do Legislativo de modo a tornar mais consistente a cooperação entre os Estados. De acordo com a autora, os legisladores podem influenciar o resultado das políticas externas mesmo quando ocorre delegação do Legislativo para o

Executivo, visto que, existindo divergência de interesses entre ambos, o primeiro buscaria aumentar sua participação, ato que o segundo não conseguiria impedir. Entretanto, as duas abordagens teóricas mencionadas desenvolveram-se no contexto norte-americano e no europeu de modo que algumas observações merecem ser realizadas a fim de aplicá-las ao cenário brasileiro. Neste contexto, torna-se importante verificar as especificidades do sistema de governo do País.

No Brasil vigora o presidencialismo, que se caracterizaria, segundo Sérgio Abranches (1988), como de coalizão. Ou seja, o Presidente, para governar, deve compor com o Legislativo de modo a estabelecer maioria parlamentar a partir de alianças partidárias. Em tal cenário, deste modo, é importante verificar o comportamento dos partidos no País no contexto da Câmara dos Deputados, uma vez que, para a seleção dos membros desta Casa, vige o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o qual incentivaria os parlamentares a adotar posturas individualistas, culminando em um comportamento indisciplinado de sua parte e, conseqüentemente, imprevisível no que tange aos partidos. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), assim como Fabiano Santos (2002a, 2002b, 2003), discordam de tal previsão. Conforme tais autores, devido às grandes prerrogativas legislativas do Presidente da República e ao significativo poder regimental conferido ao Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados, os partidos se mostrariam disciplinados de modo a apresentar decisões previsíveis.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada [...]. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 22-23).

De modo mais detalhado, o Executivo apresenta a prerrogativa de iniciar a legislação em matérias tributárias, orçamentárias e administrativas, além de contar com a capacidade de editar Medidas Provisórias, bem como requerer Pedidos de Urgência. Aos líderes dos partidos, por sua vez, cabe indicar os membros das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, assim como fazer requerimento de urgência de modo a retirar as matérias destas instâncias e as enviar diretamente para apreciação em plenário. Devido ao alto poder de

agenda das lideranças, dessa forma, a teoria partidária, no que se refere ao estudo das comissões no País, apresenta significativo viés explicativo.

Neste contexto, a meta da presente monografia consiste em analisar a influência do Legislativo brasileiro no que tange à celebração de acordos internacionais após o lançamento da Carta de 1988. Neste contexto é importante salientar que a pesquisa concentra-se na tramitação dos acordos na Câmara dos Deputados, a qual se revela mais lenta, assim como sua análise, por envolver mais comissões, mostra-se mais completa quando comparada à do Senado Federal. Ademais, a Câmara pode decidir de maneira definitiva sobre a rejeição dos atos internacionais, sem precisar, deste modo, do aval do Senado. Por sua vez, o estudo concentra a sua análise no período de 1999 a 2006. Ou seja, o último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, assim como o primeiro de Luiz Inácio Lula da Silva. Na passagem de um governo para outro, verificaram-se mudanças de ênfase e de tonalidade acerca da política externa. Segundo Gabriel Cepaluni e Tullo Vigevani (2007), Fernando Henrique utilizou a estratégia da “autonomia pela integração”, enquanto Lula da Silva seguiu a “autonomia pela diversificação”. O último procurou inserir o Brasil no cenário mundial de modo mais crítico, acentuando formas autônomas, bem como diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Tais modificações, por sua vez, puderam ser comprovadas a partir da análise da área temática dos acordos internacionais do referido período, a qual abrangeu um maior número de áreas.

O presente trabalho acredita, desta forma, que o Congresso Nacional, ao divergir com o Executivo, procura lhe impor constrangimentos no que tange à aprovação dos tratados, o que se confirmou no decorrer da pesquisa. Observou-se que embora quase a totalidade das Mensagens referentes a acordos internacionais tenha sido aprovada, visto a antecipação das preferências parlamentares pelos negociadores dos tratados, em todos os casos de divergência entre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e o Executivo, aquela buscou atuar de maneira decisiva, propondo ressalvas e emendas aos Projetos de Decreto Legislativo referentes a acordos, que, se aprovadas pelo Senado, permanecem nos Decretos Legislativos que os autorizam.

A monografia, por sua vez, estrutura-se da seguinte forma: no primeiro capítulo aborda-se a participação do Congresso Nacional no que se refere aos atos internacionais firmados pelo Brasil. Neste âmbito trabalha-se com as teorias de Robert Putnam (1988) e de Lisa Martin (2000) sobre a interação do Legislativo com o Executivo. Entretanto, a fim de aplicar tais marcos teóricos ao contexto brasileiro, verifica-se as características da estrutura parlamentar vigente no País. Tem-se como base, deste modo, os trabalhos de Figueiredo e

Limongi (2001), bem como de Fabiano Santos (2002a, 2002b, 2003). Por sua vez, no segundo capítulo, realiza-se uma análise empírica acerca das Mensagens, referentes a acordos internacionais, enviadas pelo Presidente da República para o exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, durante o período de 1999 a 2006, a fim de analisar o efetivo interesse dos parlamentares pelo assunto. Verificam-se, também, a partir da área temática dos tratados, os principais pontos das políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, evidenciando, desse modo, suas mudanças, conforme expõe o trabalho de Cepaluni e Vigevani (2007), o qual a monografia utiliza como base. Por fim, têm-se as conclusões da pesquisa.

2 OS TRATADOS NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL

2.1 OS MECANISMOS DE APROVAÇÃO DE TRATADOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Além da existência de um procedimento internacional de celebração de tratados¹, como a Convenções de Viena sobre o Direito dos Tratados², é saudável que os Estados mantenham um sistema interno de integração das normas internacionais por eles subscritas, que pode ser disciplinado em lei ou regulado pelo texto constitucional. O último caso, por sua vez, ocorre no Brasil.

Ao longo da história brasileira, a participação do Legislativo na política externa evoluiu de uma competência bastante residual durante o Império para uma atuação mais intensa no decorrer da República. No período imperial, na época da Regência, entre 1831 e 1840, foi instituída, pela primeira vez, a participação do Parlamento na celebração de acordos internacionais, uma vez que os legisladores se mostravam apreensivos com a assinatura de alguns tratados prejudiciais na época posterior à Independência. Entretanto, com a maioria antecipada e a coroação de Dom Pedro II, houve um retorno às normas da Carta de 1824, segundo a qual a aprovação pelo Legislativo dos atos do Imperador em matéria de política externa configurava uma exceção, exigida apenas na hipótese de tratados concluídos em tempos de paz e envolvendo cessão ou troca de territórios.

Com a República (1889), formulou-se uma nova Constituição (1891), a qual assegurou ao Parlamento a prerrogativa de examinar os tratados. A competência para negociá-los permaneceu com o Executivo, mas o Legislativo deveria, em momento posterior, se manifestar, podendo vetá-los. O estabelecimento desta competência compartilhada do Legislativo com o Executivo, por sua vez, pode ser visto menos como uma influência do sistema norte-americano, o qual disciplinava a participação do Parlamento nos negócios exteriores do Estado em sua Constituição de 1787, e mais como uma reação dos parlamentares brasileiros ao isolamento da matéria que sofreram durante o período imperial (ALEXANDRE, 2006).

¹ A expressão tratados, segundo a prática brasileira, apresenta significativa quantidade de variantes terminológicas: acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração, estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento (REZEK, 2005).

² O Brasil promulgou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados por meio do Decreto 7.030 de 14 de dezembro de 2009, com reserva aos artigos 25 e 66. Neste contexto, é importante salientar que, mesmo antes disso, o Itamaraty procurava pautar sua atividade na negociação de acordos internacionais por essa Convenção.

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), no que tange à aprovação dos tratados, seguiu o disposto nas Cartas Republicanas anteriores sem grandes alterações. De acordo com o texto de 1988, em seu artigo 84, inciso VIII, compete privativamente ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Por sua vez, seu artigo 49, inciso I, afirma ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Torna-se importante, neste contexto, observar a distinção entre competência privativa e exclusiva. A primeira não se realiza sozinha, enquanto a segunda sim. Ou seja, a competência do Presidente da República, sendo privativa, apenas se completa em conjunto com a atuação do Congresso (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1983). Desse modo, é notório que as relações internacionais do Brasil passam efetivamente pelo Poder Legislativo, contudo de maneira *ex post*, ou seja, depois da negociação e da assinatura pelo Executivo do acordo internacional de modo que o Congresso teria um papel meramente protocolar - os tratados seriam aprovados sem grandes avaliações -, idéia, por sua vez, refutada pela presente monografia.

A Carta de 1988, a exemplo das demais Constituições brasileiras, à exceção da de 1824, deixou de listar, em qualquer de seus dispositivos, as matérias sujeitas à aprovação parlamentar, além de quais espécies de tratados devem passar pelo referendo do Poder Legislativo (MAZZUOLI, 2007). A doutrina se dividiu quanto ao assunto: uma corrente, encabeçada por Haroldo Valladão, entendia que ao Congresso caberia aprovar todo e qualquer ato internacional concluído pelo Poder Executivo. Outra parte, liderada por Hildebrando Accioly, reconhecia como válidos alguns acordos internacionais produzidos tão-somente pelo Executivo, a exemplo da prática norte-americana dos “acordos executivos”, os quais cobrem importantes assuntos e não se subordinam à aprovação do Senado³. Apesar de tais divergências doutrinárias, a prática do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, assim como a opinião de vários de seus consultores jurídicos, seguiu a tendência apontada por Accioly (MAZZUOLI, 2007). Desde 1891, concluem-se no Brasil acordos em forma simplificada, ou seja, que não necessitam da aprovação do Legislativo (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1983). De acordo com Rezek (2005), o Poder Executivo pode optar por esse tipo de acordo internacional em três situações: (a) quando os acordos versam simplesmente sobre a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente; (b) quando os acordos decorrem,

³ Nos Estados Unidos, os atos internacionais no geral apenas passam pelo crivo do Senado, depois de negociados e assinados pelo Presidente.

lógica e necessariamente, de algum tratado vigente, sendo como seu complemento; (c) quando os acordos forem de *modus vivendi*, ou seja, objetivam apenas deixar as coisas no estado em que se encontram, ou estabelecer simples bases para negociações futuras (*pactum de contrahendo*). Na primeira e na terceira hipóteses, os acordos executivos se inscrevem no domínio da diplomacia ordinária, que se apoia no artigo 84, inciso VII, da Carta de 1988, segundo o qual compete privativamente ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”. Na primeira hipótese, os acordos representariam o dever diplomático de entender adequadamente, para melhor aplicar, um tratado concluído mediante endosso do Parlamento, enquanto, na terceira, o acordo seria o exercício diplomático para a concretização de outro (este sim substantivo). Além disso, é importante salientar que os acordos executivos inerentes à diplomacia ordinária somente apresentam legitimidade quando são passíveis de desconstituição por vontade unilateral e quando existe cobertura orçamentária - uso apenas dos recursos alocados para as relações exteriores (REZEK, 2005).

Na segunda hipótese, por sua vez, existiria uma antecipação do consentimento do Congresso, que se encontraria ciente, no momento da aprovação do tratado principal, que poderiam surgir novos acordos decorrentes do acordo anterior. Contudo, nada impede que tal fórmula seja rejeitada no Decreto Legislativo (DL) aprobatório, ou seja, o Legislativo pode exigir que os subprodutos do tratado passem, também, pelo seu crivo.

Os acordos em forma simplificada são utilizados no Brasil, embora não estejam previstos na lei fundamental. Eles são introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro por meio da publicação no Diário Oficial da União (D.O.U), efetuada pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty após autorização do chanceler. Embora não se apresente notícia de caso em que o Supremo Tribunal Federal tenha apontado inconstitucionalidade dos acordos em forma simplificada (REZEK, 2005), seria importante sua regulamentação por normas positivas. O Projeto de Decreto Legislativo nº 8 de 1999 versou sobre tal assunto. Em seu artigo 5º dispõe “O Congresso Nacional, por proposta de uma das casas, poderá declarar sujeitos à aprovação do Poder Legislativo os acordos executivos ou acordos de forma simplificada que tenham modificado o ato que lhes deu origem ou que não sejam de natureza estritamente inerente à rotina diplomática”. Entretanto, tal Decreto foi arquivado na Mesa

Diretora da Câmara dos Deputados no final de janeiro de 2003 em termos do artigo 105⁴ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Outro aspecto que merece atenção é a possibilidade de o Congresso aprovar parcialmente os tratados. Pode apresentar ressalvas ou emendas, porém não ao corpo do acordo internacional, mas sim ao Decreto Legislativo que o autoriza. As primeiras, por sua vez, visam suspender a aplicação de cláusulas, enquanto as segundas reformá-las (RANGEL, 1991 *apud* FERRARI, 2011, P. 79). Neste contexto, é importante salientar que as ressalvas apostas pelo Congresso são transformadas em reservas⁵ pelo Executivo. Somente são admitidas quando previstas, implícita ou explicitamente, no acordo internacional (GABSCH, 2010). Entretanto, na assinatura do tratado, apenas o Executivo encontra-se hábil para apor reservas, dependendo da aprovação congressional para consentir em definitivo. Neste caso, o Legislativo pode aprová-las ou não. Se a resposta for negativa, o Congresso aprova o tratado com declaração de desabono às reservas feitas na assinatura, não podendo ser confirmadas, desta forma, na ratificação (REZEK, 2005). Em tal cenário, destaca-se, também, a prerrogativa dos parlamentares, caso surjam dúvidas referentes a determinado acordo internacional, de devolvê-lo ao Poder Executivo a fim deste esclarecê-las.

Contudo, o emprego, pelo Legislativo, de modificações aos acordos internacionais, bem como sua rejeição, acarreta custos. Em uma analogia possível com o processo de aprovação das Medidas Provisórias (MPs)⁶, a escolha dos parlamentares se dá entre a aprovação do tratado e a rejeição ou mudança de um contexto já modificado por sua assinatura. Ainda que, ao contrário das MPs, os acordos não apresentem vigência imediata interna, eles já resultaram em uma alteração do *status quo* no nível exterior, em que houve o

⁴ Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

⁵ De acordo com o artigo 2º, §1º, alínea d, da Convenção de Viena (1969), reserva é “uma declaração unilateral, qualquer que seja o seu enunciado ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado”. A mesma convenção veda apresentar reservas quando forem proibidas pelo texto convencional, quando não se enquadrarem entre as hipóteses de reservas admitidas pelo tratado ou quando forem incompatíveis com o objetivo e a finalidade do acordo.

⁶ Segundo o artigo 62 da CF, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

comprometimento do Estado brasileiro (ALEXANDRE, 2006). Assim, o Executivo, ao negociar um tratado, assume um compromisso em potencial no âmbito externo de modo que, caso ocorra rejeição ou alteração de cláusulas, o ônus de renegociá-lo é bastante pesado. Neste sentido, ocorreria também certa perda de credibilidade do Brasil no plano internacional, uma vez que os negociadores dos demais países ficariam inseguros quanto a real capacidade do Executivo de efetivar os tratados internamente. Portanto, quando negocia um acordo, o governo procura considerar a preferência da maioria no Congresso de forma que, ao antecipar preferências, acaba absorvendo interesses presentes no Parlamento.

Existe, também, a possibilidade de o Congresso Nacional, por decreto legislativo, revogar diploma, da mesma espécie, que haja aprovado um acordo internacional. Entretanto, tal ato somente é possível antes que o tratado seja ratificado pelo Poder Executivo. Já no caso de denúncia de tais documentos⁷, apenas pode ser realizado por este último. A Constituição Federal não contém disposições sobre o assunto, no entanto a maioria dos juristas defende que desligar o País de um acordo internacional independe de consulta ao Poder Legislativo (GABSCH, 2010). De acordo com Rezek (2005, p. 112), “parece bastante lógico que, onde a comunhão de vontades entre governo e parlamento seja necessária para obrigar o Estado, lançando-o numa relação contratual, seja suficiente a vontade de um daqueles dois poderes para desobrigá-lo por meio da denúncia”. Ao Legislativo caberia repudiar o acordo por lei ordinária, embora esta esteja sujeita a sanção do Presidente da República, que deve vetar o projeto caso discorde da idéia da denúncia, apenas o vendo promulgado, contra a sua vontade, se para tanto convirjam dois terços do total de membros de cada uma das Casas do Congresso (MAZZUOLI, 2007). Pode-se observar, deste modo, o desequilíbrio entre a manifestação da vontade do governo e a do Congresso no sentido de desvincular o País de um acordo internacional.

Outro ponto que se coloca é a possibilidade de o Estado denunciante retornar em sua decisão e expressar seu desejo de manter as suas obrigações convencionais. Neste caso, cabe indagar se o Governo brasileiro necessitaria obter nova aprovação legislativa para tanto. Segundo Rezek (2005, p. 66), “novo decreto legislativo deve aprovar tratado que antes, sob esta mesma forma, haja merecido o abono do Congresso, mas que, depois da ratificação, tenha sido um dia denunciado pelo governo”. O autor, dessa forma, acredita que o retorno do País às estipulações do tratado constituiria um novo acordo, embora de idêntico teor, devendo,

⁷ Aos tratados de Direitos Humanos não cabe denúncia, uma vez que ingressam no ordenamento brasileiro com índole e níveis constitucionais, petrificando-se como cláusulas eternas do Direito Interno (art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º da CF/88).

assim, o Poder Executivo consultar o Legislativo. Entretanto, existem muitas divergências sobre o assunto entre os juristas.

2.2 O TRÂMITE LEGISLATIVO DOS TRATADOS

A formulação de um tratado envolve quatro etapas: (a) negociação, (b) assinatura, (c) aprovação legislativa e (d) adesão ou ratificação⁸. O envolvimento do Legislativo brasileiro, por sua vez, resume-se à terceira fase.

As duas primeiras etapas são empreendidas pelo presidente da República ou outra autoridade autorizada para tal⁹. Entretanto, nada obriga que o chefe do Executivo prossiga as fases de celebração do acordo. Caso esteja insatisfeito com o texto, à exceção das convenções internacionais do trabalho concluídas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pode arquivá-lo. Também pode determinar estudos mais aprofundados, no âmbito do Executivo, antes do envio do acordo ao Legislativo.

No caso da remessa do tratado ao Congresso, ocorre a recepção da Mensagem (MSC) do Presidente da República, acompanhada da Exposição de Motivos (EM) do Ministro das Relações Exteriores, juntamente com o texto de inteiro teor do acordo internacional. A deliberação tem início na Câmara dos Deputados, de onde o tratado, se aprovado, segue para o Senado Federal, em conformidade com o previsto para todos os projetos de lei de iniciativa do chefe do Executivo. Em ambas as casas, o *quorum* para aprovação é de maioria simples (maioria absoluta dos deputados para a instalação e maioria dos presentes para votação).

Na Câmara dos Deputados, a matéria é lida em plenário e distribuída, por ato de seu Presidente, a, no máximo, três comissões de mérito, com competência sobre o tema versado no acordo internacional, bem como obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, se for o caso, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Ao despachar a matéria, o Presidente da Casa lhe atribui o regime de trâmite com prioridade, o qual fixa um prazo prorrogável de dez sessões para a sua análise pela primeira comissão, que,

⁸ A ratificação, assim, como a adesão é a forma de expressão definitiva do consentimento do Estado no que se refere aos tratados (Rezek, 2005). A primeira representa a vontade do Estado que já havia negociado e assinado o acordo internacional. A segunda, por sua vez, em se tratando de tratados multilaterais, demonstra a intenção do Estado em participar de um acordo já previamente negociado.

⁹ “Segundo a prática diplomática brasileira são autorizados para assinar tratados em nome do Brasil, além do chefe do Executivo: o ministro de Estado das Relações Exteriores; os embaixadores brasileiros, mediante instrução do Ministério das Relações Exteriores [...]; e qualquer outra pessoa dotada de carta de plenos poderes pelo presidente da República” (ALEXANDRE, 2006, p. 63). Trata-se, contudo, de prática que não se encontra regulada constitucionalmente.

no caso dos tratados, é a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)¹⁰. Nesta instância, o relator emite um parecer sobre a matéria, que, se aprovado em todos os seus termos, permite a elaboração do Projeto de Decreto Legislativo (PDC), o qual passa a tramitar em regime de urgência nas demais comissões. Tal caráter dispensa a matéria da maior parte das exigências, interstícios e formalidades regimentais, uma vez que deve ser avaliada dentro do prazo prorrogável de cinco sessões. Ao final do trâmite, cabe à CCJC examinar os aspectos jurídicos e de técnica legislativa do projeto, que segue para votação, em turno único, no plenário. Neste contexto é importante salientar que, se envolver aspectos financeiros e orçamentários públicos, o projeto também é avaliado pela CFT, no que se refere à sua compatibilidade ou adequação ao orçamento.

No plenário, a matéria pode ser tramitada em regime especial, ou seja, de urgência ou urgência urgentíssima. A primeira implica a inclusão do dispositivo na Ordem do Dia da sessão seguinte. O requerimento de urgência, de acordo com o artigo 154 do RICD, pode ser apresentado por (a) dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria de competência desta; (b) um terço dos membros da Câmara, ou de Líderes que representem esse número; e (c) dois terços dos membros da Comissão competente. Em geral, tal requerimento é acordado por líderes na reunião do Colégio de Líderes e, ao ser submetido ao plenário, aprovado por maioria simples em votação simbólica. O regime de urgência urgentíssima, por outro lado, permite a inclusão automática da matéria na Ordem do Dia ainda que já iniciada a sessão (art. 155 do RICD). Pode ser solicitado pela maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem este número e aprovado pela maioria absoluta dos deputados (art. 155 do RICD).

Caso o acordo seja aprovado pela Câmara, a Mesa Diretora remete o PDC ao Senado Federal, por meio de ofício expedido pelo Primeiro-Secretário. Nesta Casa, o projeto é lido em plenário e despachado, por ato de seu Presidente, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Tal instância tem cinco dias para propor emendas e, quinze dias, prazo prorrogável por igual período, para opinar sobre elas e sobre o projeto. Após seu exame, é incluído na Ordem do Dia para votação em plenário. Se aprovado, torna-se um Decreto Legislativo, sendo promulgado pelo Presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União e no Diário do Congresso Nacional. Ademais, são enviadas mensagem ao presidente da República e ofícios ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados e ao Ministro das

¹⁰ Entretanto, caso a matéria se refira a normas emanadas do Mercado Comum do Sul (Mercosul), deve ser apreciada, em primeiro lugar, pela Representação Brasileira no Parlamento do bloco (GABSCH, 2010).

Relações Exteriores a fim de comunicar a aprovação. Se o projeto, contudo, for rejeitado na primeira Casa, não deve ser repassado para o Senado.

Cabe notar neste contexto que, no Senado Federal, diferentemente da Câmara dos Deputados, o Presidente da Casa pode conferir à comissão o poder de deliberar em instância final acerca dos tratados, caso em que a matéria não é devolvida ao plenário e, se aprovada, segue diretamente à promulgação. Entretanto, de acordo com Rodrigo Gabsch (2010), tal ato não tem sido a norma. De qualquer maneira, o mesmo autor observa que as disposições regimentais do Senado tornam a tramitação de tratados nesta Casa mais simples e célere do que na Câmara.

Outra observação importante é que nada obriga o Presidente da República em ratificar o acordo internacional, mesmo depois de ser aprovado pelo Congresso. Portanto, o termo “resolver definitivamente” empregado pela Carta de 1988, em seu artigo 49, inciso I, quando menciona as competências do Congresso Nacional, só cabe no caso de rejeição do tratado pelo órgão, uma vez que nesta circunstância o Executivo fica impedido de ratificá-lo (MAZZUOLI, 2007). Ademais, neste contexto é importante salientar que, caso o acordo internacional não seja aprovado no Parlamento, tal decisão é comunicada ao Presidente por meio de mensagem. Foram muito raros os casos de rejeição de tratado pelo Congresso. O mais conhecido foi o acordo argentino-brasileiro do início de 1890 sobre a fronteira das Missões, rejeitado pelo Congresso Nacional em 18 de agosto de 1891, por cento e quarenta e dois votos contra cinco (MAZZUOLI, 2007).

Caso ocorra a ratificação do tratado, o Chefe do Executivo necessita expedir um Decreto de Execução. Após, o conteúdo do acordo deve ser promulgado e publicado no Diário Oficial da União a fim de conferir-lhe valor imperativo e executório internamente. Ocorre, contudo, uma exceção para os acordos de direitos humanos, os quais possuem aplicabilidade imediata a partir da ratificação (art. 5º, §§ 1º e 2º, da CF). Entretanto, não há regra na Carta de 1988 que estabelece, taxativamente, dispositivo expresse determinando a promulgação e a publicação dos tratados. Alguns juristas entendem que tais procedimentos decorrem de uma *praxe* nascida com o primeiro acordo internacional concluído pelo Império Brasileiro. Outros se amparam no artigo 84, inciso IV, da Constituição, segundo o qual “cabe privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis [...] para sua fiel execução”, atribuindo ao vocábulo lei sentido mais amplo. Nesse contexto, no entanto, é importante salientar que a matéria relativa à publicação de tratados, embora não conste na Carta de 1988, encontra-se regulamentada pelo Decreto Nº 4.520 de 16 de dezembro de 2002. De acordo com o artigo 1º, inciso II, do Anexo do Documento, cabe ao

Poder Executivo, por meio da Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República, a publicação dos “tratados, convenções e outros atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional”.

Contudo, é fundamental perceber que a ratificação, bem como a promulgação e a publicação de um tratado são incapazes de transformar o Direito Internacional em Direito Interno. Após as duas últimas medidas, o acordo “passa a ter força de lei, ou se preferir, força superior à da lei, tendo em vista não poder ser revogado por norma interna posterior” (MAZZUOLI, 2007, p. 299).

2.3 O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA: ASPECTOS TEÓRICOS

O debate travado na literatura de Relações Internacionais quanto aos determinantes políticos da política externa encontrou-se, por longo tempo, marcado pelo predomínio da visão realista, a qual, a fim de preservar o interesse nacional, desconsidera o peso dos fatores domésticos e, conseqüentemente, as preferências conflitantes da sociedade no processo de tomada de decisão dos Estados no que se refere ao cenário internacional (FIGUEIRA, 2010). O ambiente doméstico, entretanto, adquiriu grande importância a partir dos trabalhos do fim da década de 1980, dentre os quais se destacam, de acordo com a finalidade da presente monografia, os estudos de Robert Putnam e de Lisa Martin.

O processo de negociação internacional, conforme Putnam (1988), deve ser analisado como um jogo que ocorre simultaneamente em dois níveis, ou seja, o nível internacional (nível I) e o nível doméstico (nível II). Neste, encontram-se os grupos nacionais (partidos políticos, burocratas, entre outros), os quais pressionam os negociadores e buscam construir coalizões para impor suas preferências. Naquele, estão os governos, que procuram atender, dentro do possível, às demandas internas.

A credibilidade do nível I, no qual acontecem as negociações a fim de se alcançar um acordo, depende da capacidade de o negociador garantir a sua ratificação no nível II. Neste contexto, é importante salientar que a possibilidade de que foi negociado no âmbito internacional ser referendado internamente denomina-se *win-set*, o qual sofre influência de três fatores: (a) as preferências e coalizões no nível II; (b) as instituições políticas do nível II; e (c) as estratégias dos negociadores no nível I. A partir deste cenário, por sua vez, o autor elabora duas conclusões: (a) grandes *win-sets* tornam o acordo no nível I mais provável; e (b) os tamanhos relativos dos respectivos *win-sets* dos negociadores afetam a barganha

internacional, visto que quanto maiores, menor o poder de quem negocia para assinar um acordo mais favorável para seu país. Um pequeno *win-set* no plano doméstico, assim, pode ser um forte elemento de barganha na negociação, visto que a outra parte se sentiria compelida a conceder mais a fim do acordo ser concretizado.

Por fim, é importante dizer que a lógica das tratativas no nível I serem sucedidas pela ratificação no nível II não se mostra completamente rígida, visto que antes do processo de negociações no âmbito externo e até mesmo durante, já existem movimentos dos negociadores internacionais em seus respectivos planos internos. Ou seja, o Executivo considera a existência do nível II, isto é, a necessidade de aprovação por parte do Congresso Nacional do tratado celebrado internacionalmente, antecipando, desta forma, suas preferências. Portanto, é importante que os *policymakers*, quando se encontram dispostos a negociar determinado acordo, analisem simultaneamente os imperativos internos e externos para sua concretização.

A constante interação entre o nível externo e o nível doméstico também se encontra presente no trabalho de Lisa Martin (2000). Para a autora, visto a existência de um sistema anárquico entre as nações, o compromisso representa a base da política internacional, que adquire, por sua vez, maior credibilidade por meio da participação legislativa no processo decisório externo. Portanto, Martin acredita que os Parlamentos possuem influência consistente na cooperação entre os Estados, aumentando sua habilidade no que tange à assinatura de acordos internacionais confiáveis. Diante deste cenário decorrem duas hipóteses. Primeiramente, expõe-se a da credibilidade, de acordo com a qual “institutionalized legislative participation in international cooperation leads to greater credibility of international commitments”¹¹ (MARTIN, 2000, p. 49). Em segundo lugar, tem-se a da cooperação, isto é, “institutionalized legislative participation leads to greater levels of international cooperation”¹² (MARTIN, 2000, p. 51). Para Martin, desta forma, os legisladores podem influenciar o resultado das políticas externas mesmo quando há delegação ao poder Executivo. Neste contexto, a autora expõe mais duas hipóteses em que acredita, a da delegação e a da influência.

No que se refere à primeira hipótese mencionada, o Legislativo (principal) delega poderes ao Executivo (agente) em matéria de política externa a fim de se garantir uma maior eficiência, visto sua grande complexidade e sua alta especificidade. Entretanto, deve existir

¹¹ “A participação institucionalizada do poder Legislativo no que se refere ao âmbito internacional aumenta a credibilidade dos compromissos firmados neste cenário” (MARTIN, 2000, p. 49, tradução nossa).

¹² “A participação institucionalizada do poder legislativo intensifica os processos de cooperação internacional” (MARTIN, 2000, p. 51, tradução nossa).

convergência de interesses entre os dois poderes, uma vez que, caso contrário, o Congresso busca aumentar sua participação. Contudo, se o Legislativo delegar autoridade ao Executivo, porém ficar sem mecanismos para influenciar os resultados da política externa, mesmo quando surgem conflitos de interesses entre ambas as instâncias, ocorre a hipótese da abdicação, a qual é rechaçada por Martin (2000). De acordo com a autora, desta forma, é preciso que o principal guarde consigo meios de controle sobre o agente, dentre os quais se podem citar a “patrulha policial”, na qual os parlamentares verificam diretamente as atividades das burocracias, sendo um mecanismo bastante custoso, e o “alarme de incêndio”, em que grupos interessados avisam parlamentares de sua confiança quando as agências executivas se comportam de modo inapropriado, tornando-o um meio mais acessível e, por isso, o preferido dos parlamentares. Outro mecanismo de controle do Executivo pelo Legislativo importante de salientar, para o qual a presente monografia confere especial interesse, é a necessidade de ratificação por parte do Congresso dos tratados celebrados.

De acordo com a segunda hipótese mencionada, mesmo havendo delegação de autoridade do Legislativo para o Executivo acerca das questões de política externa, o legislador continua interessado em seus efeitos de modo a influir sobre todo o processo, ato que o Executivo não consegue evitar. Neste ponto é interessante observar que, segundo Martin (2000), a influência difere da ação, visto que a primeira não pode ser medida simplesmente por intermédio da segunda. Ou seja, os atores mais poderosos - aqueles que exercem maior influência sobre as resoluções - podem ser os que menos agem, visto que o resultado do processo de decisão pode ter antecipado as suas preferências e os seus interesses. Tal antecedência, por sua vez, rememora os argumentos de Putnam (1988).

Como contraponto à hipótese da influência tem-se a hipótese da evasão, segundo a qual o Executivo busca manipular as instituições, por outros meios formais exceto os tratados, com o objetivo de evitar que o Legislativo participe do processo decisório. Martin (2000), contudo, rechaça tal ideia, visto que afeta a credibilidade entre os Estados. Logo, para o Executivo, o comportamento racional seria não evadir-se. Neste cenário, é importante salientar que a autora contesta a visão tradicional pela qual o presidente utilizaria os acordos executivos para se evadir de um Legislativo opositor. Segundo ela, mesmo no caso de tais documentos, o Congresso possui algum grau de influência.

Entretanto, devem ser realizadas algumas observações para que os modelos desenvolvidos pelos autores mencionados, uma vez que apresentaram como referência um contexto distinto do latino-americano, possam ser aplicados ao estudo do sistema político

brasileiro. Na próxima seção, desta forma, apresentam-se as especificidades do regime presidencialista do Brasil, o qual é denominado presidencialismo de coalizão.

2.4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Em ensaio pioneiro, do final da década de 1980, Sérgio Abranches lançou o conceito de “presidencialismo de coalizão”, no qual o Presidente da República procuraria formar maioria parlamentar a partir de alianças partidárias de modo a envolver o maior número de partidos possível, aumentando, dessa forma, sua base de apoio no Congresso Nacional. Tal modelo apresentou-se, no cenário do País, durante o intervalo de 1946-1968, bem como a partir da promulgação da Carta de 1988, contudo revelou significativas variações entre ambos os períodos (SANTOS, 2002a). De acordo com a finalidade da presente monografia, contudo, a análise recairá apenas sobre o último intervalo temporal, ambientando-se no contexto da Câmara dos Deputados.

Neste cenário, primeiramente, torna-se importante apresentar duas abordagens fundamentais no que se refere à lógica do comportamento partidário do País. A primeira afirma que os partidos no Brasil apresentam-se indisciplinados, acarretando um comportamento imprevisível na Câmara dos Deputados. Tal abordagem, conforme explicitado na sequência, decorre, principalmente, do modelo de governo brasileiro, o presidencialista, bem como do sistema eleitoral, baseado na representação proporcional de lista aberta.

A separação dos poderes, característica dos governos presidencialistas, culminaria no comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não se encontraria influenciada pelos infortúnios políticos do presidente de modo que apenas os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Para os demais, a estratégia dominante seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, os presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio do Congresso devido à origem própria e popular de seu mandato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Além disso, o sistema proporcional com listas abertas¹³, vigente no Brasil para deputado federal e estadual, bem como para vereador, incentivaria os candidatos a enfatizarem na campanha suas qualidades individuais, ao invés de chamar atenção para o programa partidário ou de governo. Tal postura altamente individualista também ocorreria

¹³ O sistema eleitoral proporcional busca que todos os partidos sejam representados de modo que é estabelecida uma proporção entre o número de votos e o número de cadeiras parlamentares, ou seja, quem recebe mais votos, consegue mais cadeiras e vice-versa. Quanto à modalidade de lista aberta, é apresentado ao eleitor tanto a possibilidade de votar em seu candidato preferido, quanto na legenda do partido.

depois de eleitos, uma vez que seria necessário se diferenciar, inclusive, dos colegas de agremiação. Os parlamentares, desse modo, teriam um comportamento indisciplinado e não previsível, tornando custosas as negociações com o Executivo.

Por sua vez, a segunda abordagem, utilizada pela presente monografia, defende uma posição oposta, isto é, o comportamento dos partidos se apresenta disciplinado, bem como as decisões da Câmara se mostram previsíveis. De acordo com Santos (2002a), após a promulgação da Carta de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais em plenário. Neste contexto, torna-se importante destacar os motivos para tal ação, de acordo com Figueiredo e Limongi (2001): os grandes poderes legislativos do Presidente da República e o poder regimental conferido ao Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados.

De acordo com a Carta de 1988, o chefe do Executivo possui a prerrogativa de iniciar a legislação de matérias tributárias, orçamentárias e administrativas, além de contar com a capacidade de editar Medidas Provisórias, a qual pode ser vista como uma continuidade do instituto do decreto-lei vigente no período militar, embora com algumas diferenças, e de requerer Pedidos de Urgência a fim de interferir diretamente na tramitação dos projetos, bem como na agenda do Legislativo. Neste contexto, torna-se importante, no que tange às matérias orçamentárias, expor a limitação constitucional de interferência dos parlamentares no estabelecimento do Orçamento da União, o qual, depois de elaborado pelo Poder Executivo, segue para ser apreciado no Congresso Nacional. Entretanto, à tal instância é vetada a possibilidade de criar despesas que excedam a quantia estipulada pelo Executivo, aumentando o poder de negociação deste último. As emendas apresentadas pelos parlamentares, dessa forma, limitam-se, muitas vezes, ao realocamento de recursos já previstos em um total de despesas planejadas.

Devido aos grandes poderes legislativos do Executivo, os parlamentares se organizam em agremiações partidárias de modo a tornar mais vantajosas suas tratativas com o referido Poder. De acordo com Fabiano Santos (2002a, p. 244), “organizados em partidos minimamente disciplinados, eles protegem-se da ação monopólica do presidente”. Neste ponto, torna-se importante destacar os condicionantes que regem a decisão dos congressistas de participarem de coalizões presidenciais. Segundo Santos (2003), elas são formadas por meio da distribuição de Ministérios para partidos dispostos a apoiar o Presidente. Contudo, apenas a formação ministerial é uma estratégia insuficiente para garantir o apoio do Legislativo. Dessa forma, após formar o governo, benefícios políticos de toda a sorte - cargos, nomeações de parentes, prestígio, sinecura, etc. - são distribuídos aos membros da coalizão

(FIGUEIREDO; LOMONGI, 2001). Além disso, o Presidente pode repartir parcelas do orçamento entre os partidos dispostos a apoiá-lo. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2001, p. 36),

Suponhamos que o presidente possa compor maioria se incorporar um dos três outros partidos com representação no Legislativo que não o seu. Está claro que nenhum desses três partidos pode reivindicar uma parcela muito alta do orçamento, já que corre o risco de ser “passado para trás” por seu competidor, que pode exigir menos do presidente para apoiá-lo. Temos assim um leilão ao inverso: temendo perder acesso a qualquer benefício do governo, os partidos são levados a moderar suas demandas para vir a fazer parte da coalizão majoritária.

As reivindicações dos parlamentares da coalizão governamental por maiores vantagens, contudo, podem não ser atendidas pelo Chefe do Executivo, a menos quando não existe nenhum constrangimento crível por parte deles. Ou seja, o congressista que ameaça o governo a fim de adquirir mais concessões deve ser capaz de cumpri-la sem prejudicar a si. Portanto, de acordo com Figueiredo e Limongi (2001), as ameaças devem ser realizadas em grupo, visto que o parlamentar, quando tomado individualmente, apresenta pouca influência sobre a agenda dos trabalhos, isto é, dispõe de uma capacidade muito pequena para influenciar as matérias sobre as quais ele vota. A melhor estratégia para cada parlamentar, desta forma, depende do curso de ação adotado pelos demais. Se grande parte dos congressistas, por exemplo, ameaçam deixar a coalizão governamental caso seus pleitos não forem atendidos, o chefe do Executivo é fortemente levado a ceder. Segundo Fabiano Santos (2002a, p. 243), “o presidente somente acreditará na veracidade de uma retaliação quando o grupo que está decidido a abandonar sua base de apoio for numeroso e seu comportamento minimamente disciplinado”. Neste ponto retoma-se o papel dos partidos, uma vez que o comportamento coeso em uma legenda comum é do interesse de cada congressista, pois confere credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegaria a importunar o Presidente. Desta forma, a atuação dos líderes partidários adquire especial importância. De acordo com Figueiredo e Limongi (2001, p. 35),

O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica porque as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser - e de fato são - estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.

Em tal contexto, torna-se importante destacar a formação do Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados, que data de 1989. Tal organismo possui a prerrogativa de auxiliar a Mesa Diretora da referida Casa nos assuntos relacionados ao calendário de votações. Neste ponto, ressalta-se sua iniciativa quanto ao requerimento de urgência¹⁴ a fim de retirar as matérias das comissões e as enviar diretamente para apreciação em plenário. Ocorre, deste modo, uma limitação da capacidade de tais instâncias de apresentarem mudanças, bem como vetos, às proposições, que, no caso da presente monografia, limitam-se aos acordos internacionais. Contudo, caso a matéria pudesse ser aprovada completamente no plenário sem grandes constrangimentos, haveria motivos para pedir urgência. Outra situação que motivaria tal pedido seria quando o custo pela espera da tramitação fosse demasiado alto. Entretanto, se as preferências nas comissões fossem similares às dos líderes e do Executivo, bem como o custo de espera baixo, seria de interesse geral a análise minuciosa da matéria devido a ganhos de informação.

Neste cenário, deve-se salientar, também, a prerrogativa dos líderes dos partidos de nomear, assim como de substituir, a qualquer momento, os membros das comissões. Tais instâncias apresentam significativa rotatividade, uma vez que não há restrição quanto ao tempo de permanência dos deputados em seu interior (PEREIRA; MUELLER, 2000). Outro ponto relevante refere-se à troca, ao longo de uma mesma legislatura, dos membros titulares de uma comissão pelos seus suplentes e vice-versa, a qual se apresenta bastante comum (SANTOS, 2002b). Em tal cenário, é importante dizer, também, que, por meio dos líderes dos partidos, o Executivo pode manipular as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses, assegurando, dessa forma, sua vitória (MUELLER; PEREIRA, 2000).

Quanto à escolha dos parlamentares para compor tais instâncias, Fabiano Santos (2002a) argumenta que os líderes consideram a lealdade partidária e a *expertise* dos congressistas. No que tange à última variável, torna-se importante dizer, primeiramente, que na Câmara dos Deputados a reeleição não se caracteriza como uma prioridade de seus membros. Portanto, as nomeações para cada comissão apresentam-se bastante instáveis de modo que seus integrantes não desenvolvem conhecimentos específicos durante seus mandatos. Consequentemente, a *expertise* prévia torna-se uma variável decisiva nos cálculos dos legisladores quando realizam as indicações para tais instâncias. A melhor estratégia para aferi-la é atentar para a experiência profissional do deputado. Contudo, quando não há na

¹⁴ A apresentação do requerimento de urgência na Câmara dos Deputados foi tratada na seção 2.2 da presente monografia.

bancada congressistas bem informados sobre os temas referentes à atividade de determinada comissão, a alternativa dos líderes consiste em buscar “*proxies* em experiências profissionais prévias” (SANTOS, 2002a, p. 251), as quais podem ser o exercício de cargos executivos anteriores.

No que se refere à lealdade política, por sua vez, os líderes a verificam por meio do posicionamento adotado pelos deputados durante votações significativas em plenário. Ou seja, quanto mais o congressista vota com a maioria de seu partido, maior é o seu compromisso com a facção majoritária da legenda e, conseqüentemente, maior a confiança política inspirada por tal membro no líder partidário. Entretanto, de acordo com Santos (2002a, p. 252), no período pós-88, “a liberdade de escolha dos líderes não é limitada pelas facções partidárias, pelo simples fato de estas não serem mais politicamente relevantes no que tange ao comportamento em plenário”. Os presidentes, na vigência da atual Constituição, negociam com os partidos, diferentemente do que ocorria no período de 1946 a 1964, em que se tratava com cada congressista ou com facções partidárias a fim de compensar a possibilidade de existência de um comportamento indisciplinado de sua base formal. Desde modo, após a Carta de 1988, apenas o critério de especialização prévia dos parlamentares representaria uma restrição ao comportamento do líder, de acordo com Santos (2002a).

Neste ponto da monografia, torna-se importante expor, de modo breve, a lógica dos Presidentes brasileiros, os quais atuaram durante o período temporal em análise, quanto à organização do Legislativo. Tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), quanto o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) formaram maiorias parlamentares. Fernando Henrique, pertencente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contou, inicialmente, com o apoio de seu partido, bem como do Partido da Frente Liberal (PFL) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), os quais formavam sua aliança eleitoral. Em um segundo momento, incluiu-se na coalizão o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), logo no início do governo, e o Partido Progressista Brasileiro (PPB), no ano seguinte, de modo a aumentá-la. Tal base de apoio, por sua vez, proporcionou ao Executivo, em 1997, uma sustentação parlamentar que beirava os 75% das cadeiras da Câmara (ABRUCIO; COUTO, 2003). Por outro lado, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), elegeu-se a partir da aliança de seu partido com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Logo no início de seu governo, conseguiu o apoio, também, do PMDB. Neste contexto, é importante salientar que um dos mecanismos utilizados por ambos

os governos a fim de formar sua base de apoio foi a distribuição de cargos ministeriais, conforme ressalta a segunda abordagem analisada anteriormente.

Entretanto, mesmo que o Executivo obtenha maioria no Parlamento, o qual se encontra organizado de forma altamente centralizada, ancorando-se na ação dos partidos, bem como apresente um grande poder de agenda¹⁵, algumas matérias que envia para a apreciação do Congresso não conta com o voto favorável deste. No caso dos acordos internacionais, objeto de análise da presente monografia, os parlamentares, na maior parte das vezes, mostram-se favoráveis a sua aprovação *in totum*. De acordo com Lisa Martin (2000), o Executivo delega poderes ao Legislativo no que tange à celebração dos acordos. Entretanto deve existir convergência de interesses entre ambos os Poderes, visto que, caso contrário, o Congresso busca aumentar a sua participação, ato que o Executivo não consegue impedir. Pode propor, por exemplo, a rejeição do acordo, estando amparado, neste contexto, no artigo 49, inciso I, da Carta de 1988. Outro mecanismo de influência consiste na apresentação de ressalvas, as quais são transformadas em reservas pelo Presidente, e de emendas. Entretanto, tais possibilidades implicam a renegociação dos tratados por parte do Executivo, que se mostra bastante onerosa. Neste contexto, ocorreria certa perda de credibilidade do Brasil no âmbito internacional, visto que os negociadores dos demais países se apresentariam inseguros no que tange à capacidade do Executivo de efetivar os tratados internamente. De acordo com Putnam (1988), a credibilidade adquirida no contexto externo depende da capacidade de o negociador garantir a ratificação do tratado no cenário doméstico. Portanto, ao negociar os acordos, o Executivo procura antecipar as preferências congressuais. Segundo Martin (2000), dessa forma, a influência dos parlamentares não deve ser medida em termos de ação, mas em sua habilidade de alcançar resultados próximos aos seus interesses. Por sua vez, a verificação concreta de tais argumentos, no que se refere ao cenário brasileiro, ocorre no próximo capítulo.

¹⁵ Entende-se por poder de agenda do Executivo a capacidade de determinar não apenas que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando serão. “Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2003, p. 23).

3 ANÁLISE DOS TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANTO À APROVAÇÃO DE TRATADOS NAS LEGISLATURAS 1999-2003 E 2003-2007

3.1 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Durante os oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), procurou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, amparada na “autonomia pela distância”¹⁶, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma lógica internacional proativa, sustentada na “autonomia pela integração” (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003). Tal estratégia visava que o Brasil aderisse a regimes internacionais de modo a possibilitar a convergência da política externa do País com tendências mundiais, evitando, desta maneira, seu isolamento no contexto internacional. Este comportamento, entretanto, deveria sempre priorizar as especificidades brasileiras, tanto nos seus condicionantes, quanto nos seus objetivos. Torna-se importante, neste momento, adaptar a estratégia mencionada à prática.

No que se refere aos interesses globais, o Brasil procurou assumir posições e agendas diversificadas de modo a buscar mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Ou seja, a “autonomia pela integração” proporcionou uma maior proximidade com os países, sem alinhamento automático nem opções excludentes. O Brasil, neste contexto, atuou em diversos cenários, apresentando uma perspectiva multifacetada, ainda que a importância de cada tema fosse profundamente distinta, entre os quais se salientam o relacionamento do País com os Estados Unidos, as suas relações com o Mercosul, bem como com o subcontinente sul-americano e a ampliação de seus contatos bilaterais com outras nações.

O relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, no governo de Fernando Henrique Cardoso, era considerado essencial e cooperativo. Entretanto, mesmo ambos os países possuindo boas relações políticas, existiam desacordos setoriais, a maior parte referente a questões de comércio e de propriedade intelectual (ALMEIDA, 2004). Tais divergências, por sua vez, provocaram contenciosos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), entidade que, para o referido governo, era considerada o foro que melhor atendia aos

¹⁶ Caracteriza-se como uma estratégia de não aceitação automática dos regimes internacionais predominantes e, sobretudo, acreditava no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno (CEPALUNI, VIGEVANI, 2007).

interesses brasileiros acerca das questões econômicas, visto que protegeria contra abusos e ofereceria recursos adequados ao País para a resolução de conflitos que, de outra forma, seriam solucionados pela lei do mais forte.

Ademais, a presença de discordâncias entre o Brasil e os Estados Unidos dificultou o aprofundamento das negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Mesmo que Fernando Henrique nunca tenha ostentado grande entusiasmo pela formação de tal entidade, não manteve um posicionamento oposicionista. Para o governante, a Alca poderia representar uma oportunidade concreta para a modernização da economia brasileira, contudo apenas seria concretizada se os interesses do Brasil fossem assegurados. Em tal cenário, é importante ressaltar o relacionamento entre o Mercosul e a União Européia, durante o seu governo, o qual era considerado estratégico, uma vez que poderia ser utilizado como alternativa no caso de fracasso do entendimento do País com os Estados Unidos, bem como a posição européia, diferentemente da norte-americana, sempre privilegiou a negociação bloco a bloco, o que interessava ao Brasil (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003). Entretanto, o relacionamento entre o arranjo europeu e o sul-americano mostrava-se complicado, uma vez que o País alegava maiores concessões no âmbito do mercado agrícola da União Européia.

A agenda diplomática do governo Fernando Henrique também conferiu singular importância ao entorno geográfico brasileiro. Priorizou o fortalecimento do Mercosul, em que o debate referente aos temas econômicos e comerciais se sobressaíram (FERREIRA, 2009). Nos primeiros anos de existência do bloco, seus sócios apresentavam expectativas otimistas, visto que a redução tarifária automática resultou no aumento do comércio (VIZENTINI, 2003). Contudo, em janeiro de 1999, ocorreu a desvalorização do real frente ao dólar, impactando, de modo negativo, as economias dos membros do Mercosul. Tal contexto implicou um desgaste do modelo econômico neoliberal vigente no Brasil na presidência de Fernando Henrique, tornando nítida a vulnerabilidade externa do País. O governante, desta forma, reorientou seu discurso, isto é, passou a sustentar a existência de um sistema mundial condicionado por assimetrias e por uma desequilibrada distribuição de poder (SILVA, 2009). Atentou-se, deste modo, para a necessidade de aprofundar a integração da América do Sul, objetivo perseguido com ênfase no segundo mandato de Fernando Henrique. Conforme André Luiz Reis da Silva (2009, p. 156),

A resposta à crise do Mercosul veio com a ampliação e fortalecimento da América do Sul, em 2000, com a I Cúpula de Presidentes da América do Sul, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro. Na I Cúpula de Presidentes da América do Sul foi

relançado o projeto de integração da América do Sul, em Brasília, com a participação dos doze presidentes da América do Sul, sendo a primeira vez em que todos os chefes de Estado do continente se reuniam.

A I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, desta forma, buscava reviver a idéia do diplomata Celso Amorim, lançada na presidência de Itamar Franco (1992-1995), de integrar toda a América do Sul, sob a nomenclatura de Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), o que de fato não ocorreu. Contudo, a Cúpula apresentou um expressivo resultado, qual seja, o lançamento do programa da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que contaria com a presença de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal programa, dessa forma, ao estimular o surgimento de maiores condições materiais nos países sul-americanos, caracterizava-se como uma espécie de primeiro passo para a sua efetiva interligação. A partir deste encontro e de uma segundo, ainda realizado no governo de Fernando Henrique, em julho de 2002, lançaram-se as bases para o surgimento da Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa)¹⁷, que se efetuou em dezembro de 2004, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Tal entidade visa à cooperação entre as nações da América do Sul, exceto a Guiana Francesa, em diversos setores, como no de infraestrutura. Ademais, conta com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de modo a possibilitar uma maior chance de sucesso nas negociações.

Neste contexto, é importante salientar que os ataques aéreos, de 11 de setembro de 2001, aos Estados Unidos, que afastaram, de certa maneira, o país da região sul-americana, visto que se concentrou no combate ao terrorismo, principalmente no Oriente Médio, conferiu novo fôlego ao objetivo do governo brasileiro de intensificar as relações com os países da América do Sul. Paralelamente, desenvolveu-se, de modo mais intenso, o diálogo brasileiro com a China, o Japão, a Índia, a Rússia, a África do Sul e as nações da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) não apenas na área comercial, mas também nos setores de ciência e de tecnologia, bem como se buscou um maior equilíbrio no relacionamento com Washington no quadro das negociações da Alca.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ocorreram mudanças de ênfase e de tonalidade no que se refere à política externa da administração de Fernando Henrique Cardoso a fim de buscar novas formas de inserir o Brasil no sistema internacional. Lula

¹⁷ Durante a 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, em abril de 2007, acordou-se que a Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa) passaria a chamar-se União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

utilizou a estratégia da “autonomia pela diversificação” de modo que o País aderisse aos princípios e às normas internacionais por meio de coalizões Sul-Sul, inclusive regionais, e realizasse acordos com parceiros não tradicionais, uma vez que se acreditava que eles reduziriam as assimetrias no relacionamento externo brasileiro com países mais poderosos, aumentando, desta forma, a capacidade negociadora nacional (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Entretanto, não se pode desconsiderar que coalizões Sul-Sul foram ensaiadas no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, no episódio das patentes de medicamentos contra a Aids, quando o Brasil se aliou à África do Sul e à Índia para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios, contando com o apoio da sociedade civil de outros países (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). No entanto, tal coalizão apenas foi institucionalizada durante o governo de Lula da Silva, por meio da Declaração de Brasília, de 06 de junho de 2003, a qual criou o IBAS ou G-3. O grupo trata de um amplo leque de temas, desde o comércio até aspectos de segurança internacional, de modo a dificultar as ações coletivas devido às diferenças de posicionamentos dos três parceiros nas diversas temáticas. No que tange aos aspectos de ataque e de defesa, por exemplo, “o Brasil e a África do Sul não são potências nucleares e não possuem, a rigor, pendências com os vizinhos ou ameaças estratégicas perceptíveis, diferente dos perigos (supostos ou reais) que ameaçam a segurança da Índia” (ALMEIDA, 2004). Outro item que merece atenção é o relacionamento do Brasil com as nações africanas que, embora tenha ganhado destaque no governo de Fernando Henrique, mostrou-se modesto, em geral. Com Lula da Silva na presidência, por sua vez, ocorreu uma inflexão no diálogo entre o Brasil e o continente africano, o qual passou a ser visto como uma das áreas de maior investimento de seu governo (FERREIRA, 1999). Lula tinha em vista, neste âmbito, não apenas as relações econômicas, mas também o resgate da chamada dívida humana, social e cultural (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

No que tange ao relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, vislumbrou-se, no governo Lula, uma posição mais crítica, embora se reconhecesse a importância econômica de tal país de modo a evitar confrontos. Os ânimos dos norte-americanos, temerosos que o Brasil passasse a apresentar fortes posições oposicionistas aos seus interesses a partir da eleição de Lula, por sua vez, foram arrefecidos pelas mostras do presidente brasileiro, desde o início de seu mandato, de possuir uma política exterior o mais possível pragmática e realista, isto é, afastada de motivações apenas ideológicas (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Além disso, neste contexto é importante salientar as conversações referentes à Alca. Lula da Silva, embora aceitasse o princípio do livre-comércio, passou a barganhar de forma mais dura no que tange à criação do bloco, aumentando, desta forma, os conflitos em torno das negociações. Enquanto

os Estados Unidos desejavam liberalizar temas como serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, o posicionamento brasileiro centrava-se no comércio agrícola e no acesso a mercados, evidenciando a incompatibilidade de interesses (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). A defesa de tal diretriz, por sua vez, foi constante no governo de Lula da Silva, manifestando-se, também, no que se referia à União Européia. Traduziu-se em ação concreta, uma vez que, em 20 de agosto de 2003, pouco antes da V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, Lula impulsionou a formação do G-20, um grupo de países interessados no fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano e europeu. Verificou-se, deste modo, a tentativa brasileira de provocar uma alteração das relações de poder dentro de tal foro.

Em relação ao Mercosul, Lula da Silva ressaltou sua grande importância estratégica, priorizando o debate das questões sociais e políticas em seu interior (FERREIRA, 2009). Entretanto, o desejo de aprofundar tal processo integrativo, tanto socialmente quanto politicamente, foi facilitado com a eleição de Néstor Kirchner (2003-2007) à presidência argentina, visto que alguns de seus objetivos de política externa, no que se referia à América do Sul, eram estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil, resgatar o Mercosul e cooperar ativamente para a integração sul-americana. Neste contexto, Paulo Vizontini enfatiza que o novo governo argentino evoluiu das “relaciones carnales” do presidente Carlos Menem (1989-1999) com os Estados Unidos para uma atitude de equidistância, fazendo com que a Casa Branca começasse a se preocupar com o surgimento de um pólo autônomo entre o Brasil e a Argentina (VIZENTINI, 2005). No entanto, é importante lembrar que a presença de visões convergentes entre ambos os países não impossibilita a existência de algumas posições distintas entre eles. Por exemplo, o interesse brasileiro em conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, amplamente defendido no governo de Lula da Silva, sofre críticas por parte da Argentina, que não apóia seu vizinho nesta pretensão.

Por fim, é importante dizer que as estratégias de política externa de Luiz Inácio Lula da Silva buscaram assegurar uma maior presença brasileira tanto no cenário regional, quanto no internacional. Em ambos os contextos, o País assumiu um papel que implicou responsabilidades e riscos, que se diferenciava, em magnitude, do assumido no governo de Fernando Henrique, o qual procurou manter um posicionamento de perfil mais moderado. Tal atitude, por sua vez, encontra-se relacionada à percepção de ambos os governantes acerca da liderança brasileira. Enquanto Fernando Henrique considerava que o papel do Brasil como líder derivava de sua gradual proeminência econômica, devendo ser limitado à região, visto

que o País careceria de recursos (financeiros, bélicos, políticos e de quadros profissionais) para sua ação externa, Lula da Silva defendia uma ativa liderança regional brasileira, calcada em uma ação diplomática ativa e dinâmica, e que poderia adquirir contornos mais distantes, ou seja, além do âmbito regional (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). A busca por um maior equilíbrio nas relações de poder, desta forma, ocorreria com maior dinamicidade, sem, contudo, acarretar rupturas do Brasil com os países desenvolvidos, como era temido durante a campanha eleitoral de Lula da Silva.

A fim de avaliar empiricamente as mudanças de política externa relacionadas à passagem do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, a presente monografia parte para o estudo das Mensagens, referentes a acordos, enviadas para a apreciação da CREDN da Câmara dos Deputados durante o período de 1999 a 2006. Antes, contudo, torna-se prioritário expor a dinâmica das comissões temáticas desta Casa a fim de se compreender melhor os resultados a serem obtidos por meio da análise empírica.

3.2 AS COMISSÕES TEMÁTICAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A formação das Comissões decorreu da necessidade de se buscar um melhor funcionamento do Legislativo, uma vez que as matérias precisam ser discutidas em seus pormenores, o que é impossível no âmbito do Plenário, visto se tratar de uma assembléia numerosa. Tais instâncias, dessa forma, realizam o estudo, a análise e a discussão das proposições submetidas ao seu exame, bem como exercem o acompanhamento e a fiscalização dos planos e dos programas de governo nas áreas de sua abrangência temática (PAES, 2007). Suas conclusões são encaminhadas ao plenário.

Primeiramente existiam apenas as Comissões Temporárias¹⁸, isto é, destinadas a analisar cada proposição individualmente, extinguindo-se ao final da tarefa de sua incumbência, ao término da legislatura em que foram criadas ou ao fim do prazo fixado quando de sua construção. Devido ao aumento e às reiteradas demandas em temas semelhantes, surgiram as Comissões Permanentes, especializadas em temáticas específicas (PAES, 2007). No sistema brasileiro, por sua vez, existe a coexistência de ambos os tipos de órgãos. Quando criados em conjunto pela Câmara e pelo Senado são denominados de Comissões Mistas, sendo tais orientadas pelo Regimento Interno do Congresso Nacional. A

¹⁸ As Comissões Temporárias se subdividem em Comissões Especiais, cuja finalidade é emitir parecer ou realizar estudos sobre situações específicas; Comissões Externas, que apresentam função de acompanhar assuntos em localidade situada fora da sede da Câmara; e Comissões Parlamentares de Inquérito, destinadas a investigar fato determinado e por prazo certo.

presente monografia, entretanto, confere prioridade ao estudo das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, em especial à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional desta Casa, visto que tal instância se destaca na apreciação dos tratados.

No âmbito da Câmara dos Deputados, na atualidade, existem vinte comissões permanentes. A elas compete¹⁹, além de discutir e votar as demandas enviadas pelo Executivo, de acordo com o artigo 24, incisos III, IV, V, VII, respectivamente, do RICD, realizar audiências públicas com autoridades da sociedade civil; convocar Ministros de Estado para prestar, pessoalmente, esclarecimento sobre assunto pré-determinado ou conceder-lhes audiência para expor matéria de relevância de seus Ministérios; requerer à Mesa da Casa que envie aos Ministros de Estado pedidos escritos de informação; e convidar qualquer autoridade ou cidadão a depor.

As audiências públicas são feitas quando questões de interesse social - ou de segmentos da sociedade - são levantadas. Quanto à atribuição das comissões no que se refere aos Ministros de Estado, é importante dizer que, uma vez convocados, ficam obrigados a prestar esclarecimentos a tais instâncias. O assunto, como dito, deve ser previamente determinado, pois o objetivo não consiste em realizar uma sabatina indiscriminada dos ministros, tampouco tratar de assuntos generalizados. Contudo, se acontecer ausência não justificada pelo Ministro, ocorre crime de responsabilidade (art. 50, da CF/88). É importante destacar que audiências podem ser concedidas a estas autoridades com o objetivo de esclarecer medidas e afastar boatos.

Outra possibilidade salientada foi o requerimento para que a Câmara dos Deputados encaminhe aos Ministros de Estado pedidos escritos de informação. Neste caso, a não observância do prazo de trinta dias ou a prestação de informações falsas, também, acarretam crime de responsabilidade. Por fim, é importante dizer que as comissões, quanto à sua competência de convidar qualquer autoridade ou cidadão a depor, podem receber uma negativa, uma vez que se trata de convite, e não de convocação.

Quanto à estrutura, cada comissão permanente é liderada por um presidente e três vice-presidentes. Entretanto, segundo Fabiano Santos (2002b), o posto chave de uma comissão, no que se refere aos projetos, é o de relator, uma vez que cumpre a tarefa de analisar e produzir parecer sobre as matérias em tramitação, cabendo aos membros restantes apoiar ou rejeitar o relatório apresentado. Se aprovado em todos os seus termos, o parecer é tido como da comissão (art. 57, inciso X, do RICD). Se rejeitado, contudo, designa-se relator

¹⁹ Enumeraram-se, apenas, as competências relevantes para o presente trabalho. O rol de todas elas encontra-se no art. 24, do RICD.

substituto para a escrita do relatório vencedor (art. 57, inciso XII, do RICD). Por sua vez, a escolha do relator cumpre à presidência da comissão, “a qual, via de regra, favorece membros de seu partido ou bloco parlamentar” (SANTOS, 2002b, p. 198). Os cargos de presidente e vice são renovados anualmente, mas a permanência do deputado nas comissões depende de sua vontade, bem como do interesse da liderança partidária em mantê-lo. Neste contexto, é importante salientar que os partidos podem decidir trocar vagas entre as comissões, isto é, os líderes podem ceder postos em uma instância em troca de vagas em outras. Tal sistemática, por sua vez, é bastante comum no interior da Câmara (SANTOS, 2002b).

3.2.1 Estudo das comissões segundo o neoinstitucionalismo

O neoinstitucionalismo ressalta o papel da estrutura institucional nas estratégias empreendidas pelos atores políticos. Tal abordagem, por sua vez, produziu três linhas interpretativas quanto ao estudo das comissões: a distributivista, a informacional e a partidária. Todas elas apresentam núcleos explicativos próprios, possuindo como único ponto central o peso conferido às instituições nas estratégias empreendidas pelos membros do Parlamento (MÜLLER, 2007). Entretanto, o grau de autonomia com que tais agentes atuam nas comissões difere em cada linha interpretativa.

A teoria distributivista explica que o comportamento dos parlamentares encontra-se baseado em seu interesse individual na reeleição²⁰. No Parlamento devem existir trocas, que são agenciadas, de melhor maneira, dentro das comissões, nas quais são distribuídos os recursos. Quanto aos membros destas instâncias, impera o princípio da autoseleção de modo que os parlamentares consideram as necessidades de suas bases eleitorais. Ademais, não podem ser substituídos contra a sua vontade. Tal procedimento não ocorre no sistema brasileiro, já que, embora os parlamentares muitas vezes consigam ser alocados nas comissões de sua preferência, não existe nenhuma garantia de tal fato ou de que, uma vez nesta comissão, não venham a ser transferidos para outra quando for conveniente ao líder partidário (MUELLER; PEREIRA, 2000).

A teoria informacional parte do princípio, como na linha distributivista, da autonomia das preferências individuais no recrutamento para as comissões (MÜLLER, 2007). Entretanto, o que a diferencia dos distributivistas é o peso da *expertise* no processo legislativo. Segundo tal modelo, o papel das comissões seria proporcionar ganhos informacionais para o plenário e

²⁰ Segundo Gustavo Müller (2005), a participação dos parlamentares em comissões consideradas estratégicas pode produzir bons espaços de exposição na mídia, aumentando, assim, sua popularidade.

o Executivo por intermédio de subgrupos que se especializam em tópicos específicos (MUELLER; PEREIRA, 2000) de forma que o critério de recrutamento para tais instâncias segue o princípio da *seniority*, isto é, parlamentares que anteriormente as integraram, por mais tempo e de modo ininterrupto, são preferidos que outros. Desta forma, nota-se que a especialização advém da permanência dos parlamentares nas comissões. Contudo, no cenário brasileiro, devido à sua significativa rotatividade nestas instâncias, vige, segundo Fabiano Santos (2002a), o instituto da especialização prévia dos deputados.

A teoria partidária, por fim, foca no papel dos partidos na dissolução de embates de interesses entre parlamentares. Contrariamente às duas primeiras linhas, as quais conferem um grande espaço para as preferências individuais nas comissões, a teoria partidária demonstra a importância da autoridade central, que exercida por meio das prerrogativas regimentais, possibilita aos líderes partidários o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda no processo legislativo. Além dos poderes regimentais, de acordo com tal teoria, os líderes podem dispor de outros mecanismos para influenciar o comportamento de seus liderados, como o controle da distribuição de informações e de benefícios. Desse modo, visto as grandes prerrogativas dos líderes partidários no cenário brasileiro, esta linha teórica, de acordo com Gustavo Müller (2005), apresenta, para o País, um maior poder explicativo (MÜLLER, 2005).

3.3 OS TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANTO À APROVAÇÃO DE TRATADOS NO PERÍODO DE 1999-2006

A fim de avaliar os dados empíricos no que tange à aprovação dos tratados, utilizaram-se os relatórios anuais da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional²¹, bem como as Pautas de suas reuniões. A escolha do período de análise, por sua vez, não se apresenta aleatória, visto que na passagem do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva houve importantes mudanças de ênfase e de tonalidade na política externa brasileira, como explicitado anteriormente.

No ano de 1999, a Mesa Diretora da Comissão era composta pelo deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB), como presidente, e pelos parlamentares Arnon Bezerra (PSDB), Synval Guazzelli (PMDB) e Paulo Delgado (PT), respectivamente, como primeiro, segundo e

²¹ A CREDN da Câmara dos Deputados apresenta cinquenta e oito vagas, cabendo trinta a titulares e vinte e oito a suplentes.

terceiro vice-presidentes. O período caracterizou-se como de afirmação para a CREDN, uma vez que houve excelência no debate parlamentar, com discussões centradas nos interesses nacionais, acima das diferenças partidárias. Verificou-se, também, que o exercício da política externa, bem como da segurança e da defesa, mostrava-se fundamental para o aprimoramento da atuação parlamentar. Quanto às Mensagens referentes aos tratados, não consta no relatório de 1999 o número de apreciações. Não se encontram disponibilizadas, também, as Pautas das reuniões do referido ano. Entretanto, o parecer apresenta as MSC mais significativas, dentre as quais todas receberam voto positivo dos relatores. Salientam-se, neste contexto, Mensagens referentes a acordos sobre segurança, em que se destacaram a matéria penal; sobre economia, no âmbito do Mercosul, bem como do Fundo Monetário Internacional (FMI); sobre disputas fronteiriças, caso dos litígios entre o Equador e o Peru; e sobre cooperação técnica, bem como tecnológica.

No ano de 2000, o cargo de presidente da Comissão coube ao deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB) e os de vice-presidentes, respectivamente, aos parlamentares Vittorio Medioli (PSDB), Paulo Delgado (PT) e Neiva Moreira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Percebe-se que o deputado Paulo Delgado, que era o terceiro vice-presidente em 1999, assumiu a segunda vice-presidência em 2000. Quanto aos trabalhos, o período foi bastante proveitoso, uma vez que se aliou o ritmo formal de análise de projetos e de proposições com a ampliação do controle parlamentar sobre as políticas externa e de defesa. De acordo com o relatório, a força política da Comissão foi demonstrada quando o Presidente da República indicou para o cargo de embaixador um de seus membros. Ademais, registrou-se que a instância exerceria, alternadamente com a CREDN do Senado, a direção do órgão de controle externo da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a qual fora criada em dezembro de 1999.

No que se refere aos tratados, a Comissão buscou ampliar seu grau de influência, enfatizando uma maior participação do Legislativo na fase de negociações dos acordos, entretanto não obteve resultados concretos. Ainda neste âmbito, segundo o relatório de 2000, os relatores conferiram voto totalmente favorável a 26 MSC. Quanto à área temática geral dos tratados, destacaram-se assuntos referentes à área securitária e ao setor comercial. No primeiro caso, citam-se os tratados de combate ao tráfico de aeronaves envolvidas em atividade ilícitas, tanto com o Paraguai, quanto com o Peru. Sobressaíram-se, também, os acordos contra o tráfico de entorpecentes, firmados com o governo romeno, bem como com o peruano. No que se refere à segunda temática, por sua vez, prevaleceram os tratados firmados no âmbito do Mercosul, como o acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional do bloco.

Outro que ganhou destaque foi o tratado com o governo japonês, o qual previa a concessão de financiamento de 40,163 bilhões de ienes para a implementação de cinco projetos de desenvolvimento no Brasil. Acordos referentes a vistos, também, são importantes de serem mencionados. Em 2000, apreciaram-se duas Mensagens referentes a tal temática: a MSC 382/2000 sobre a abolição recíproca da exigência de vistos de entrada entre o Brasil e a Hungria, e a MSC 785/2000 acerca da isenção de vistos em passaportes comuns entre o governo brasileiro e o panamenho.

No ano de 2001, o deputado Hélio Costa (PMDB) presidiu a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Os vice-presidentes, respectivamente, foram Jorge Wilson (PMDB), Neiva Moreira (PDT) e Haroldo Lima (PCdoB). É importante salientar, neste contexto, que o deputado Neiva Moreira passou de terceiro vice-presidente, em 2000, para segundo vice-presidente, em 2001.

Neste ano, a área da segurança ganhou destaque no que se referiu aos acordos internacionais enviados ao Congresso, por meio das Mensagens. Tratados sobre a isenção de vistos, também, estiveram presentes no referido ano, como o “Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço entre os Governos dos Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, anexado à MSC 6/2001. Os relatores, por sua vez, concederam voto totalmente positivo a 32 MSC. Dois relatórios, contudo, foram parcialmente favoráveis à aprovação do tratado. O primeiro referia-se à Mensagem 296/2001, que se transformou no Projeto de Decreto Legislativo 1.446/2001, o qual versava sobre o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, celebrado em abril de 2000 e encaminhado para a apreciação do Congresso um ano depois. Uma vez enviado à CREDN, o relator, deputado Waldir Pires (PT), realizou um primeiro parecer, no qual votou pela rejeição integral do acordo. Entretanto, após várias audiências públicas (inclusive com o Ministro da Defesa) e discussões informais com colegas e representantes da sociedade civil, reformulou o seu voto. Elaborou um parecer final pela aprovação do tratado, o qual foi aceito pela CREDN, com cinco ressalvas, cinco emendas de mérito, além da inclusão de um dispositivo ao texto. Segundo Pires, o acordo apresentava apenas um objetivo explícito: evitar a transferência de tecnologia sobre lançamento de veículos espaciais. Contudo, existiam no tratado original cláusulas sem relação com tal meta. O texto possuía salvaguardas políticas, decorrentes dos interesses estratégicos de Washington, sendo importante modificá-lo em alguns aspectos, como foi feito.

O segundo relatório parcialmente favorável se referia à Mensagem 389/2000, que se transformou no Projeto de Decreto Legislativo 1042/2000, o qual versava sobre o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência”, celebrado em outubro de 1999. O relator Antonio Carlos Pannuzio (PSDB), por sua vez, realizou parecer que propunha voto parcial, o qual foi aceito por unanimidade na CREDN, pois propôs ressalva a menção presente no Artigo I, parágrafo segundo, alínea “c”, subitem “i”, do texto, a qual trata sobre a Medida Provisória nº 1.567/97, convertida na Lei nº 9.636 de março de 1999. Panuzzio considerou que tal dispositivo não possuía relação com o referido acordo, uma vez que versava sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, no caso o Brasil.

No ano de 2002, a Comissão foi dirigida pelo presidente Aldo Rebelo (PCdoB) e pelos respectivos vice-presidentes Neiva Moreira (PDT), Jorge Wilson (PSDB) e Elcione Barbalho (PMDB). Percebe-se, neste contexto, que o deputado Moreira compõe a Mesa Diretora da CREDN desde 2000, passando de terceiro a primeiro vice-presidente ao longo do período. Por outro lado, o parlamentar Jorge Wilson, presente na Comissão desde 2001, passou de primeiro a segundo vice-presidente.

Em 2002, temas referentes à economia e à segurança ganharam destaque nos acordos internacionais enviados ao Congresso por meio das Mensagens. Tratados acerca da isenção de vistos também estiverem presentes. Entretanto, neste ano, ganhou singular importância o texto do “Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”, anexado à MSC 166/2002. Outro documento importante acerca do tema meio ambiente também esteve em pauta em 2002, qual seja, o “Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Âmbito do Mercosul”. Observa-se, dessa forma, que tal temática começou a apresentar maior visibilidade nos trabalhos da CREDN quanto à apreciação de tratados, a partir de 2002.

Os pareceres dos relatores do ano em análise, por sua vez, foram totalmente favoráveis a 41 MSC. Dois deles, contudo, propuseram aprovação parcial. A Mensagem 250/2002, transformada no Projeto de Decreto Legislativo 2.226/2002, submeteu à consideração do Congresso Nacional o texto do “Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, celebrado em janeiro de 2002. O documento, ainda que apresentasse o mesmo objetivo do tratado firmado com os Estados Unidos sobre a mesma matéria um ano antes, não continha nenhum dos dispositivos considerados abusivos e suprimidos pela CREDN da versão

brasileiro-estadunidense, em um exemplo claro de antecipação das preferências do Legislativo pelo Executivo. Entretanto, é importante salientar que, mesmo a Comissão tendo elogiado a inexistência de tais dispositivos no acordo com a Ucrânia, foram acrescentadas a este tratado uma emenda inclusiva e cinco modificativas, visto que ainda continha cláusulas que poderiam dar margem a práticas potencialmente ofensivas à soberania nacional. Tais modificações, por sua vez, foram propostas pelo parlamentar Waldir Pires (PT), sendo aprovadas, conforme mencionado, pelo relator em questão, deputado Werner Wanderer (PFL).

Julgamos ser imprescindível que esta Comissão proponha emendas ao texto do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil/Ucrânia, tal como o fez por ocasião da apreciação do Acordo Brasil/EUA. Saliente-se que, no caso do ato internacional em debate, as emendas seriam em número menor, uma vez que, como já salientamos, ele não contém salvaguardas políticas e a redação dos dispositivos referentes às suas salvaguardas tecnológicas é mais adequada ao princípio da soberania nacional (PIRES, 2002, p. 06).

Por sua vez, a Mensagem 134/2002, transformada no Projeto de Decreto Legislativo 2.410/2002, refere-se aos textos da “Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Navegação Marítima” e do “Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental”, concluídos em Roma, em março de 1988. Em seu parecer, o relator, o deputado Fernando Gabeira (no momento filiado ao PT), informou que tanto a Convenção quanto o Protocolo já se encontravam em vigor no plano internacional. A primeira, com 22 artigos, apresenta como objetivo prevenir e punir de maneira adequada os crimes cometidos a bordo ou contra navios, sendo aplicável se a embarcação estiver navegando em águas de um único país. O Protocolo, por sua vez, conta com 10 artigos e apresenta como meta estender algumas disposições da Convenção a situações em que os crimes forem cometidos a bordo ou contra plataformas fixas localizadas sobre a plataforma continental.

O Brasil assinou os referidos acordos internacionais no dia em que foram adotados, contudo o Executivo iniciou seu processo de ratificação apenas em 2002, devido aos eventos de 11 de setembro de 2001, que ensejaram Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a qual insta os Estados a ratificarem todos os tratados existentes sobre terrorismo. De acordo com Gabeira, entretanto, tal assunto apresentava-se bastante polêmico e exigia calma. Em sua análise dos textos, identificou três pontos polêmicos, os quais mereciam ressalvas: (a) estabelecimento da jurisdição de um Estado sobre os delitos praticados; (b) o poder conferido

aos comandantes de navio de entregar pessoa suspeita às autoridades de qualquer Estado Parte; (c) reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça para dirimir controvérsias entre os Estados Parte no que tange à interpretação ou aplicação da Convenção e do Protocolo.

Entre as possibilidades de estabelecimento da jurisdição de um Estado sobre os crimes previstos, ocorre o fato de que um nacional de determinado território pode ser vítima do dano praticado. Tal hipótese seria muito ampla, configurando a concessão de poder extraterritorial a um Estado, ferindo o “poder” de outro, uma vez que a exclusividade do exercício da justiça dentro do território nacional é um dos atributos da soberania. Seguindo tal linha, o relator sugeriu ressalva aos itens que tratavam deste aspecto na Convenção e no Protocolo.

A matéria de que trata o segundo ponto, por sua vez, encontra-se prevista no item 1 do artigo 8º da Convenção, o qual estabelece que os comandantes de um Estado Parte, sob “motivos razoáveis”, podem entregar qualquer pessoa, em qualquer país vinculado ao acordo, para se submeter a investigação, processo e, inclusive, julgamento. Gabeira, neste cenário, ofereceu como exemplo o caso hipotético de um indivíduo que, durante um cruzeiro marítimo, se vê entregue a polícia de um país estranho sob suspeita de ser terrorista (GABEIRA, 2002). Tal fato seria absurdo, uma vez que fere os direitos básicos conquistados pelo ser humano. Desse modo, o relator recomendou ressalva ao dispositivo. Por fim, quanto ao ponto referente à jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, o próprio Ministro das Relações Exteriores, na Exposição de Motivos, lembrou que o Brasil não reconhece tal obrigatoriedade, de modo a sugerir modificação.

Neste contexto, Gabeira expôs que as ressalvas apresentadas em seu parecer, o qual foi aprovado pela CREDN, não comprometeriam em nada o esforço brasileiro no combate aos delitos presentes nos textos analisados. Apenas apresentavam como objetivo garantir o respeito aos direitos humanos, preservar a soberania da nação e manter a coerência do Brasil no plano internacional (GABEIRA, 2002).

Em 2003, a deputada Zulaiê Cobra (PSDB) presidiu a Comissão. Os respectivos primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes foram João Castelo (PSDB), Francisco Rodrigues (PFL) e Maria José Maninha (PT). Neste ano, a CREDN atuou de maneira bastante intensiva, visto que os assuntos em pauta se mostravam de grande relevância e importância estratégica, como a Guerra no Iraque, a criação da Área de Livre Comércio das Américas e o incidente na Base de Alcântara²². O Brasil necessitava de um posicionamento claro no que se

²² Em 22 de agosto de 2003, três dias antes de seu lançamento, o terceiro protótipo do VLS-1 (Veículo Lançador de Satélites) brasileiro explodiu na Base de Alcântara.

referia a tais temas. No que se refere aos pareceres dos relatores, foram totalmente favoráveis a 66 MSC. Grande parte dos temas referiu-se aos aspectos econômicos, jurídicos, educacionais e migratórios em relação ao Mercosul. No que tange ao segundo aspecto, cita-se o “Protocolo de Olivos”, celebrado em fevereiro de 2002, cujo objetivo consistia na solução de controvérsias no âmbito do bloco. Tal documento propunha criar o Tribunal Permanente de Revisão, o qual resolveria os litígios de maneira rápida e objetiva. Além disso, salientam-se os acordos relativos à segurança, como sobre terrorismo e sobre tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Ainda, torna-se importante destacar a presença dos tratados referentes ao meio ambiente, como a “Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes”, celebrada em maio de 2001, bem como os relacionados à isenção de vistos.

Entretanto, no ano de 2003, nem todos os pareceres expunham voto totalmente positivo dos relatores às MSC. Um deles mostrou-se parcialmente favorável à sua aprovação, visto que o acordo, anexo à Mensagem, sofreu reserva, a qual foi efetuada pelo próprio Poder Executivo. A MSC sob análise é a 164/2002, a qual foi transformada no Projeto de Decreto Legislativo 119/2003. Versava sobre o texto da “Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior”, concluída em junho de 1993. A reserva, por sua vez, realizada pelo Executivo, à primeira parte do parágrafo 2º do artigo VII²³ do documento, relativa à redução dos períodos de prisão ou de cumprimento alternativo de pena, contou com o consentimento do relator, deputado José Thomas Nonô (PFL), uma vez que o modo como foi disposto tal matéria contraria o sentido da Convenção e tem sido rejeitado pelo Brasil em negociações bilaterais.

Em 2004, a Mesa Diretora da CREDN era composta pelo deputado Carlos Melles (PFL), como presidente, e pelos parlamentares Maria José Maninha (PT), Marcos de Jesus (PL) e André Zacharow, do Partido Progressista (PP), como primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes. Observa-se, neste contexto, que a deputada Maninha passou da terceira a primeira vice-presidência entre 2003 e 2004. No ano sob análise, por sua vez, verificou-se forte cooperação da CREDN com outras comissões da Câmara dos Deputados, concretizada por meio de reuniões conjuntas devido à crescente interdependência de temas. Destacou-se, neste

²³ Artigo VII. Direito da Pessoa Sentenciada Transferida e Forma de Cumprimento de Sentença.

(...)

§2º Salvo o disposto no artigo VIII desta Convenção, a pena de uma pessoa sentenciada transferida será cumprida de acordo com as leis e procedimentos do Estado receptor, inclusive a aplicação de quaisquer disposições relativas à redução de períodos de prisão ou do cumprimento alternativo da pena. Nenhuma sentença será executada pelo Estado receptor de modo a prolongar a duração da pena para além da data em que expiraria, de acordo com os termos da sentença do tribunal do Estado sentenciador.

cenário, o relacionamento entre a referida instância e a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado sobre temas como o programa nuclear brasileiro e a compra de jatos para reequipar a Força Aérea do Brasil. Outro fato que ganhou destaque, em 2004, foi a assinatura do Termo de Cooperação entre a CREDN, o Ministério de Defesa e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) a fim do estabelecimento do Concurso de Teses sobre Defesa Nacional.

No que tange à apreciação das MSC recebidas pela Comissão, por sua vez, o tema da segurança presente nos tratados ganhou particular relevância. Sobressaiu-se, por exemplo, a MSC 99/2003, que trata do texto do “Acordo de Cooperação entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República Argentina para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Supostamente Envolvidas em Atividades Ilícitas Internacionais”, celebrado em dezembro de 2002. Outra área temática que se destacou foi a econômica, principalmente no que se referiu aos acordos entre o Brasil e os países da América Latina. Mensagens referentes a tratados sobre vistos, também, apresentaram um peso relevante em 2004, como o “Acordo sobre Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas”, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), anexado à MSC 97/2004. Por fim, destacam-se as MSC apreciadas referentes aos acordos no âmbito do Mercosul, cuja temática de destaque foi a jurisdicional.

Os pareceres dos relatores do ano em análise, por sua vez, concederam voto totalmente positivo a 42 MSC. Um deles, contudo, aprovou com salvaguardas uma Mensagem, visto que propôs inserção de um parágrafo no Decreto Legislativo referente a ela. Trata-se do caso da MSC 682/2004 acerca do “Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa”, concluído em outubro de 2003. Tal tratado, por sua vez, reafirma²⁴ a aproximação entre os dois países, intensificada após a independência da Ucrânia (1991). Revela, também, o grande interesse brasileiro e ucraniano em adensar as relações em matéria de segurança, com especial ênfase nos campos de desenvolvimento, pesquisa, produção, transferência de material e suporte logístico. Neste contexto, o relator André Zacharow (PP), salientou, em seu relatório, o qual foi aprovado pela Comissão (em 2005), ser importante inserir no Decreto Legislativo parágrafo que visava salvaguardar a competência do Congresso Nacional, insculpida no artigo 21, inciso XXIII, alínea “a”, da Carta de 1988²⁵.

²⁴ Já fora firmado o “Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, em janeiro de 2002.

²⁵ Art. 21. Compete à União:

No ano de 2005, a presidência da CREDN coube ao deputado Aroldo Cedraz (PFL) e as respectivas vice-presidências aos parlamentares Jairo Carneiro (PFL), Nilson Mourão (PT) e João Castelo (PSDB). Neste contexto, é importante salientar que Castelo era primeiro vice-presidente em 2003, passando a terceiro em 2005. No que tange às inovações da CREDN no ano sob análise, por sua vez, pode-se citar o surgimento de sua página na internet, no Portal da Câmara dos Deputados. Com relação às Mensagens apreciadas, observou-se que a temática segurança e economia abarcaram uma ampla gama de tratados. Acordos sobre isenção parcial de vistos para portadores de passaportes comuns entre o Brasil e a Croácia e entre o Brasil e Honduras também foram verificados.

Ao total, em 2005, houve a avaliação de 47 MSC, sendo que 46 contaram com parecer totalmente favorável. Propôs-se, entretanto, que uma delas, bem como os atos internacionais sob seu vínculo, fossem devolvidos ao Poder Executivo. Tal Mensagem (MSC 335/2005) referia-se ao “Convênio Complementar ao Convênio de Seguridade Social entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha”, celebrado em maio de 2002. De acordo com o relator, deputado Feu Rosa (PP), o texto do Convênio encontrava-se acompanhado de um “Acordo por Troca de Notas”, assinado em agosto de 2002, cujo objetivo era alterar o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha, internalizado pelo Decreto nº 1.689, de 07 de novembro de 1995. Entretanto, nem a MSC 335/2005, nem a Exposição de Motivos referente ao assunto, mencionavam expressamente o texto do “Acordo por Troca de Notas”. Diante deste contexto, Rosa entendeu que a Mensagem, assim como os atos internacionais que a acompanhavam, deveriam ser devolvidos ao Executivo com o objetivo de esclarecer se o Congresso Nacional deveria apreciar o “Acordo por Troca de Notas” ou apenas o texto do “Convênio Complementar ao Convênio de Seguridade Social entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha”, conforme dispõe a MSC 335/2005. O parecer do relator, por sua vez, foi aprovado por unanimidade.

Em 2006, a Comissão foi presidida pelo parlamentar Alceu Collares (PDT). Apresentou como primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes, de modo respectivo, os deputados André Costa (PDT), João Castelo (PSDB) e Marcos de Jesus (PFL). Observa-se, neste cenário, que Castelo passou da terceira a segunda vice-presidência entre 2005 e 2006.

(...)

XXIII. explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda a atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.

Marcos de Jesus, por sua vez, realizou o caminho inverso, porém em intervalos temporais distintos - em 2004 era segundo vice-presidente e, em 2006, terceiro.

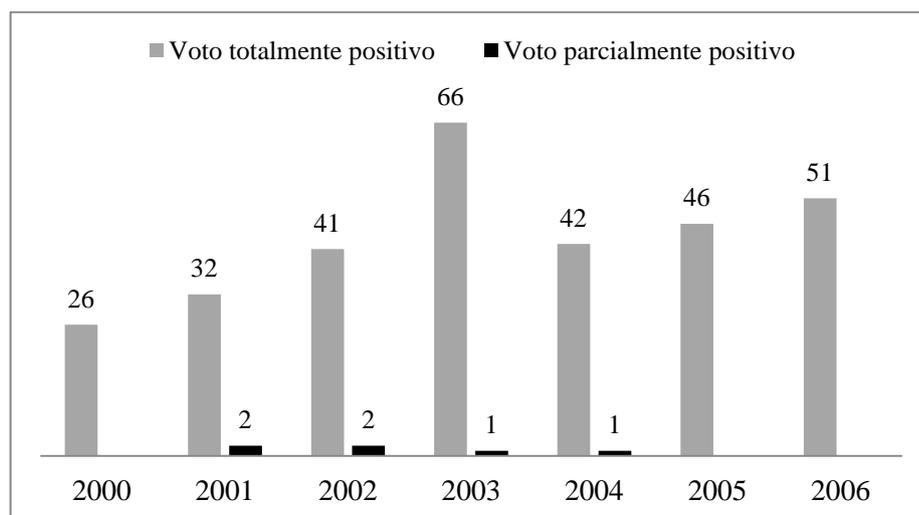
No que tange aos pareceres dos relatores, a totalidade das Mensagens (51) apreciadas no ano receberam voto totalmente positivo. Quanto à área temática, sobressaíram-se os acordos referentes à cooperação técnica entre o Brasil e países da África, a exemplo de Botsuana, Guiné Equatorial, Benin, Burquina Faso e Gâmbia, bem como com algumas nações da América Central, em que se pode citar Belize, Barbados e República Dominicana. Outro tema que mereceu atenção foi a segurança, como se pode verificar por meio dos tratados sobre cooperação na área de defesa entre Brasil e Portugal e entre Brasil e a República da Coreia. Ainda nesta temática, citam-se as Mensagens referentes ao “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, na Área de Tecnologia Militar”, celebrado em novembro de 2005, e ao “Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa para Cooperação na Área da Aeronáutica Militar”, assinado em julho de 2005. Mensagens referentes a acordos sobre auxílio jurídico em matéria penal entre o Brasil e outros países, como Angola, Suriname e Espanha, também estiveram presentes em 2006. Outra temática importante referiu-se ao arranjo de instituições no âmbito do Mercosul. A MSC 791/2005, por exemplo, versou sobre o funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem)²⁶, cujo objetivo é reduzir as disparidades existentes entre os sócios menores (Uruguai e Paraguai) com os demais. Da mesma forma, foi apreciada a MSC 408/2006 referente ao texto do “Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul”, aprovado pela Decisão Nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum. O principal objetivo desta instância, por sua vez, seria representar os interesses dos cidadãos dos membros do bloco de modo a fortalecê-lo. Por fim, cabe destacar a MSC 489/2006 sobre a cooperação na área de infraestrutura entre o Brasil e a China, países que buscam estreitar suas relações.

²⁶ O Focem surgiu a partir da Decisão do Conselho Mercado Comum Nº 45/04, em dezembro de 2004. Entretanto, apenas entrou em funcionamento no final de 2006, quando foi promulgada a Decisão do Conselho Mercado Comum Nº 18/05 pelo Brasil.

3.3.1 Considerações acerca dos trabalhos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no que tange aos tratados

A Câmara dos Deputados, por meio de suas comissões, apresenta significativas formas para controlar os atos do Executivo na política externa e para nela influenciar. Neste âmbito, destaca-se a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que possui a prerrogativa de aprovar total ou parcialmente, bem como de rejeitar, as Mensagens, vinculadas aos tratados, enviadas pelo Presidente da República. Durante o período de 2000 a 2006, verificou-se a apreciação de 311 MSC, das quais 304 (97,7%) receberam voto totalmente positivo por parte dos relatores, 06 (1,9%) foram parcialmente aprovadas e 01 (0,3%) retornou ao Poder Executivo para esclarecimento de dúvida. O exame anual das Mensagens quanto à sua aprovação, por sua vez, pode ser verificado por intermédio do Gráfico 1.

Gráfico 1- Voto dos relatores quanto à apreciação das Mensagens (2000-2006)



Fonte: elaboração própria segundo os dados dos Relatórios Anuais da CREDN da Câmara dos Deputados e das Pautas de suas reuniões durante o período de 2000 a 2006.

No intervalo temporal analisado, verificou-se que a partir de 2002 aumentou o número de Mensagens apreciadas pela CREDN, tendo como pico o ano de 2003, provavelmente devido à ascensão de Lula da Silva à presidência, uma vez que seu governo introduziu mudanças na política externa brasileira. Durante o período de 2000 a 2002, apreciaram-se 103 MSC, enquanto que, no compreendido entre 2003 e 2006, 208. Não se conseguiu, por sua vez, observar o ano de 1999 devido à falta de dados.

Quanto às aprovações das MSC, observa-se que quase todas contaram com parecer totalmente favorável por parte dos relatores. Contudo, em quatro anos do período analisado,

ocorreu uma média de 1,5 relatórios parcialmente positivos por ano, referentes a questões de segurança e de economia. Tal fato, entretanto, não significa abdicação da política externa por parte do Legislativo, uma vez que busca aumentar sua influência quando surgem conflitos de interesses de sua parte com o Poder Executivo. No que tange aos acordos internacionais, seu aumento de participação é observado por meio do estabelecimento de ressalvas no Projeto de Decreto Legislativo que aprova tais documentos no âmbito da CREDN, o que de fato aconteceu no período analisado. Pode ocorrer também a rejeição do tratado por parte da Comissão, o que, contudo, não se verificou nos anos sob análise. Apenas observou-se, em 2005, o retorno da Mensagem 335/2005, bem como dos acordos anexos a ela, quais sejam, o “Convênio Complementar ao Convênio de Seguridade Social entre a República Federativa do Brasil” e o “Acordo por Troca de Notas”, ao Executivo para esclarecer qual dos atos internacionais mencionados deveria ser apreciado pelos deputados.

A aprovação da quase totalidade das Mensagens enviadas à CREDN sugere, também, que o Executivo antecipe em algum grau as preferências parlamentares. Examinou-se tal estratégia por meio do exame, em 2002, pela referida instância, do texto do “Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, o qual não continha nenhum dos dispositivos considerados abusivos pela Comissão no que se referia ao acordo sobre a mesma matéria com os Estados Unidos, apreciado um ano antes. Percebe-se, deste modo, que o Executivo, caso apresente interesses divergentes da maioria parlamentar no que se refere aos tratados, deve diminuir suas pretensões de modo a concentrar-se naquelas com chances de aprovação. Para isso, torna-se importante, por sua vez, antever as preferências congressuais.

No que se refere às abordagens neoinstitucionalistas analisadas no presente capítulo, os dados empíricos demonstram que a teoria partidária encontra-se em conformidade no que diz respeito ao comportamento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, visto o significativo poder dos líderes dos partidos, a exemplo de sua prerrogativa de nomear os integrantes das comissões, vigente no caso brasileiro. Tal nomeação, por sua vez, considera a *expertise* prévia dos parlamentares, visto a instabilidade do padrão de indicações para tais instâncias de modo que seus integrantes não desenvolvem conhecimentos específicos durante seus mandatos (SANTOS, 2002a). Neste contexto, é importante destacar a baixa permanência temporal dos parlamentares na comissão em estudo, pelo menos no que se refere aos cargos de presidente e de vice-presidente. Embora sejam renovados anualmente, os deputados não costumam passar, de um ano para o outro, da

presidência à vice-presidência ou vice-versa, ou de uma vice-presidência para outra, conforme pode ser verificado por meio da Tabela 1.

Tabela 1- Presidentes e vice-presidentes da CREDN da Câmara dos Deputados no período de 1999 a 2006

Ano	Presidentes	1º vice-presidente	2º vice-presidente	3º vice-presidente
1999	Antonio Pannunzio (PSDB)	Arnon Bezerra (PSDB)	Synval Guazzelli (PMDB)	Paulo Delgado (PT)
2000	Luiz Hayly (PSDB)	Vittorio Mediolli (PSDB)	Paulo Delgado (PT)	Neiva Moreira (PDT)
2001	Hélio Costa (PMDB)	Jorge Wilson (PMDB)	Neiva Moreira (PDT)	Haroldo Lima (PCdoB)
2002	Aldo Rebelo (PCdoB)	Neiva Moreira (PDT)	Jorge Wilson (PSDB)	Elsione Barbalho (PMDB)
2003	Zulaiê Cobra (PSDB)	João Castelo (PSDB)	Francisco Rodrigues (PFL)	Maria Maninha (PT)
2004	Carlos Melles (PFL)	Maria Maninha (PT)	Marcos de Jesus (PL)	André Zacharow (PP)
2005	Aroldo Cedraz (PFL)	Jairo Carneiro (PFL)	Nilson Mourão (PT)	João Castelo (PSDB)
2006	Alceu Collares (PDT)	André Costa (PDT)	João Castelo (PSDB)	Marcos de Jesus (PFL)

Fonte: elaboração própria segundo os dados dos Relatórios Anuais da CREDN da Câmara dos Deputados e das Pautas de suas reuniões durante o período de 1999 a 2006.

Observa-se, desta forma, em relação à presidência e à vice-presidência, que apenas seis deputados, três no último governo de Fernando Henrique e três no primeiro mandato de Lula da Silva, permaneceram por mais de um ano na CREDN. Se tal ato fosse impedido,

entretanto, a instância contaria com trinta e dois parlamentares diferentes - entre presidentes e vice-presidentes - no período analisado²⁷.

No que se refere ao período de 1999 a 2003, nota-se que o parlamentar Paulo Delgado (PT) esteve presente em 1999 e em 2000. Neiva Moreira (PDT), deputado que permaneceu por mais tempo, atuou entre 2000 e 2002. Por sua vez, Jorge Wilson participou da Comissão em 2001 e em 2002. No primeiro ano, pertencia ao PMDB, passando para o PSDB no segundo de modo a se verificar uma migração partidária. Por sua vez, no intervalo temporal de 2003 a 2006, os parlamentares que permanecerem por mais de um ano na Comissão foram a deputada Maria José Maninha (PT), em 2003 e em 2004, o parlamentar Marcos de Jesus, que, em 2004, fazia parte do PL e, em 2006, do PFL, e João Castelo (PSDB), em 2005 e em 2006.

Neste contexto, torna-se importante, também, verificar a filiação partidária dos presidentes e vice-presidentes na CREDN durante o período examinado. Em cada ano do segundo mandato de Fernando Henrique, no mínimo dois, dos quatro cargos sob análise, foram ocupados por agremiações pertencentes à base de apoio governamental. No primeiro governo de Lula da Silva, por outro lado, houve uma presença mais expressiva, no que se refere a tais cargos, da oposição. Entretanto, esta mudança não influenciou no índice de aprovação das Mensagens referentes a tratados, uma vez que se manteve bastante elevado. Ademais, durante o primeiro mandato de Lula da Silva, mesmo a Comissão contando com uma presença maior de agremiações oposicionistas, o número de votos parcialmente favoráveis dos relatores quanto às Mensagens diminuiu quando comparado ao último período de governo de Fernando Henrique, embora a redução tenha sido insignificante. É importante salientar que, mesmo quando propostos por parlamentares pertencentes a partidos de oposição, ou seja, que não compunham a base de apoio ao governo, tais votos sempre visaram assegurar o interesse nacional. Ou seja, não decorreram de divergências partidárias.

Quanto à área temática dos acordos internacionais, apreciados por meio das Mensagens no período sob análise, observa-se que os temas relativos à segurança e à economia sempre estiveram presentes. Além disso, tratados acerca da isenção de vistos foram verificados em praticamente todo período analisado, exceto em 2006. Evidenciaram-se, também, acordos no âmbito do Mercosul, principalmente no que se referia aos temas econômicos durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Nos dois últimos anos de

²⁷ A cada ano tem-se, na CREDN, a eleição de um presidente e três vice-presidentes. Em quatro anos, se fosse impedida a permanência dos parlamentares em tal instância, dezesseis deputados diferentes, no que tange aos postos mencionados, teriam atuado na Comissão e, em oito anos, trinta e dois.

seu governo, contudo, algumas mudanças foram notadas. A preocupação com o meio ambiente ganhou destaque por meio de dois tratados, um no âmbito regional e outro no internacional, mostrando uma ampliação de temas na agenda. Ademais, o Brasil buscou uma maior proximidade com outras nações, como as pertencentes à CPLP, com a qual firmou acordo de supressão de vistos. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, intensificaram-se as relações brasileiras com outras nações, como a China, como pode ser visto por meio do acordo de cooperação na área de infraestrutura entre os dois países, anexado à MSC 489/2006. Ademais, Lula conferiu maior atenção aos países do entorno geográfico brasileiro por intermédio da assinatura de vários acordos econômicos. No que tange ao Mercosul demonstrou seu desejo de aprofundar o processo integrativo, como por meio da criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento institucional do Mercosul, bem como do Parlamento do bloco, de modo a salientar as questões sociais e políticas. Deste modo, as mudanças de ênfase e de tonalidade da política externa no governo de Luiz Inácio Lula da Silva em relação à presidência de Fernando Henrique Cardoso foram comprovadas por meio das matérias vigentes nos acordos internacionais durante o período analisado.

4 CONCLUSÃO

O papel do Legislativo brasileiro, no que tange à aprovação dos acordos internacionais, se mostra bastante significativo. Ou seja, o limite constitucional imposto à sua atividade neste âmbito, visto que ao Executivo cabe negociar, assinar e ratificar os tratados, não exclui a sua prerrogativa de propor emendas ou ressalvas ao Decreto Legislativo que os autorizam, bem como seu poder de rejeitá-los. De acordo com Lisa Martin (2000), o debate parlamentar acerca dos acordos lhes confere maior credibilidade, pois o risco quanto à sua modificação e à sua implementação seria diminuído. Tais ações, por sua vez, representam um alto custo para o País quando efetivadas, uma vez que apenas a assinatura de um tratado já transforma o panorama externo visto que compromete dois ou mais Estados. Portanto, ao negociar um acordo internacional, o Executivo procura antecipar as preferências dos legisladores (PUTNAM, 1988) de modo que a influência destes não pode, dessa forma, ser medida simplesmente em termos de ação (MARTIN, 2000). Contudo, algumas vezes, surgem conflitos de interesse entre o Legislativo e o Executivo, acarretando uma maior atividade dos parlamentares, visto que a delegação apenas se mostra eficaz quando da convergência de posições entre ambos os poderes (MARTIN, 2000). Neste caso, o Congresso Nacional, por meio dos mecanismos mencionados anteriormente, procura impor constrangimentos ao Executivo no que tange à aprovação dos tratados.

Em tal contexto, é importante salientar que tanto a antecipação de preferências, quanto a divergência de interesses se apresentaram, em 2002, durante o exame da Mensagem 250/2002, referente ao “Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, pela CREDN da Câmara dos Deputados. A referida instância apreciou, um ano antes, tratado entre o Brasil e os Estados Unidos, por meio da MSC 296/2001, sobre a mesma matéria, em que propôs modificações. Ao negociar o acordo com a Ucrânia, desse modo, o Executivo do País antecipou os interesses dos legisladores, visto que em seu texto inexistiam os dispositivos, presentes na versão brasileiro-estadunidense, considerados prejudiciais ao Brasil. Contudo, mesmo adiantando as preferências, verificaram-se posições divergentes entre o Executivo e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, uma vez que, de acordo com a última, o acordo ainda continha cláusulas que poderiam dar margem a práticas ofensivas à soberania nacional, propondo, dessa forma, uma emenda inclusiva e cinco modificativas a tal documento.

Por meio do estudo das referidas Mensagens, bem como de outras, o presente trabalho evidencia, dessa forma, a existência de interesse dos parlamentares quanto ao exame dos acordos internacionais. Durante o período de 2000 a 2006, foram apreciadas 311 MSC pela CREDN da Câmara dos Deputados, das quais 304 (97,7%) receberam pareceres totalmente favoráveis por parte dos relatores, 06 (1,9%) foram parcialmente aprovadas e 01 (0,3%) retornou ao Poder Executivo para esclarecimento de dúvidas. Ou seja, embora quase a totalidade das Mensagens tenha contado com voto positivo, em virtude da antecipação das preferências dos congressistas quando das negociações dos tratados, ao ocorrer divergência de interesses entre o Legislativo e o Executivo, aquele procurou aumentar a sua participação por meio de seus mecanismos institucionais, a exemplo do estabelecimento de ressalvas e de emendas. Cabe, neste contexto, realizar um comentário acerca dos acordos executivos, os quais dispensam a aprovação do Congresso Nacional para serem efetivados. Segundo Lisa Martin (2000), mesmo nestes casos, verifica-se influência do Legislativo, ou seja, inexistente uma postura de evasão de sua parte. Tais documentos, de acordo com Rezek (2005), apenas visam interpretar ou complementar um acordo já vigente, bem como estabelecer bases para futuras negociações de modo que, em todas estas circunstâncias, existe alguma participação dos parlamentares, mesmo que de modo indireto, de forma a confirmar o argumento de Martin (2000).

No que tange à área temática dos acordos internacionais, durante o período analisado, observou-se que os temas relativos à segurança e à economia sempre estiveram presentes. Entretanto, outras matérias, ao longo do tempo, ganharam significativa visibilidade também. Além disso, é importante salientar que, no intervalo temporal sob análise, verificou-se a intensificação do relacionamento brasileiro com outros países, especialmente os em desenvolvimento. Os últimos dois aspectos, por sua vez, relacionam-se às mudanças de ênfase e de tonalidade na política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva quando comparado ao de Fernando Henrique Cardoso. Aquele, ao seguir a lógica da “autonomia pela diversificação” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007), buscou assegurar uma presença brasileira mais ativa tanto no cenário regional, quanto no internacional, enquanto o presidente anterior procurou manter um posicionamento de perfil mais moderado.

Outro ponto acerca da aprovação dos tratados refere-se ao modelo de governo brasileiro, ou seja, o presidencialismo, o qual, segundo Sérgio Abranches (1988), caracteriza-se como de coalizão, isto é, o Legislativo, a fim de aumentar sua base de apoio no Congresso Nacional, busca constituir maioria parlamentar a partir de alianças partidárias. Neste cenário, ganha especial destaque a atuação dos partidos, os quais, de acordo com Figueiredo e

Limongi (2001), assim como com Fabiano Santos (2002a, 2002b, 2003), se mostram disciplinados visto o controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo. Ademais, àqueles cabe indicar os membros das comissões parlamentares de modo a incluí-los ou retirá-los segundo os interesses vigentes, o que demonstra o significativo poder explicativo da teoria partidária no cenário brasileiro. Nota-se, desta forma, uma instabilidade no padrão de recrutamento para tais instâncias de modo a dificultar o desenvolvimento de conhecimentos específicos por parte dos parlamentares durante seus mandatos. Os líderes, assim, ao nomear os membros das comissões, seguem o critério da *expertise* prévia (SANTOS, 2002a).

Neste contexto, é importante salientar que, no que tange à permanência dos deputados nas comissões, verificou-se, por meio de pesquisa empírica, que os presidentes e os vice-presidentes da CREDN da Câmara dos Deputados, os quais devem ser renovados anualmente, não costumam trocar de postos, pelo menos no que se refere aos mencionados, de um ano para o outro a fim de continuar por mais tempo em tal instância. O critério da *expertise* prévia, desse modo, seria muito relevante. Ao longo do estudo, atentou-se, também, para a filiação partidária dos parlamentares que ocuparam a presidência e as vice-presidências da CREDN da Câmara dos Deputados durante o período de 1999 a 2006. Neste âmbito, verificou-se que no primeiro mandato do presidente Lula da Silva, quando comparado ao último de Fernando Henrique, tais cargos contaram com uma maior presença de parlamentares pertencentes a partidos de oposição ao governo, o que, por sua vez, não prejudicou o exame das Mensagens, referentes a tratados, por parte da CREDN. Ou seja, tudo indica que a apresentação de ressalvas e de emendas por parte dos deputados seguiu tendo como princípio norteador garantir o interesse nacional do País. Portanto, os parlamentares não pertencentes à coalizão governista, quando as propuseram, não objetivavam as utilizar como um meio para criar conflitos com o Poder Executivo.

Conclui-se, finalmente, que o Congresso Nacional não demonstra abdicação no que se refere ao exame dos acordos internacionais. Procura, quando estes ferem o interesse do País, apresentar ressalvas e emendas aos Decretos Legislativos que os autorizam, bem como possui a prerrogativa de rejeitá-los. Entretanto, visto que tais constrangimentos afetam a credibilidade externa do País, tenta-se minimizá-los, até mesmo porque a presença do presidencialismo de coalizão não garante que a totalidade dos documentos firmados pelo Presidente da República conte com o pleno consentimento dos parlamentares. Portanto, o Executivo, a fim de diminuir as chances de surgimento de divergências no âmbito doméstico, busca antecipar as preferências dos congressistas quando da negociação dos acordos

internacionais, como foi comprovado durante a análise empírica efetuada pelo presente estudo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando; COUTO, Cláudio Gonçalves. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso e a Política Externa (1985-2005)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>> Acesso em: 12 jun. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo nº 8, de 1999. Dispõe sobre a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional. **Projetos de lei e outras proposições**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13484>>. Acesso em: 17 set. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 03 set. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 44 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça pela Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dezembro 2002. Seção 1. Disponível em: <http://portal.in.gov.br/arquivos/decretos/decreto_4520.pdf/view>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Decreto nº 5.919, de 3 de outubro de 2006. Promulga a Convenção Interamericana sobre Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior, concluída em 9 de junho de 1993, com reserva à primeira parte do parágrafo 2º do artigo VII, relativa à redução dos períodos de prisão ou de cumprimento alternativo da pena. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5919.htm>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.030, de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 01 set. 2011.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: L&PM Editores: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, p. 31-61, nov. 2003.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de Atividades de 1999**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-1999/view>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. **Relatório de Atividades de 2000**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2000/view>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. **Relatório de Atividades de 2003**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio/view>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. **Relatório de Atividades de 2005**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2005/view>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. **Relatório de Atividades de 2006**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2006/view>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 28 de mar. 2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=60417>>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 25 abr. 2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=204>>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 04 jun. 2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/2257.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 20 jun. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/2828.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 27 jun. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/3334.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 01 ago. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/3635.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 29 ago. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=575>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 12 set. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/5922.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 03 out. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/7343.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 10 out. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/7821.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 07 nov. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/10129.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 14 nov. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/10789.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 21 nov. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/10949.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 28 nov. 2001.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/11639.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 13 mar. 2002.** Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/37377.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 20 mar. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/21738.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 10 abr. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/25594.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 24 abr. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/29075.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 08 maio 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/30992.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 15 maio 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/33578.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 22 maio 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/37885.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 29 maio 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/42431.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 05 jun. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/43761.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 26 jun. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/61307.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 07 ago. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/77097.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 06 nov. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/101342.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 13 nov. 2002.** Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/102488.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 20 nov. 2002.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/103694.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 27 nov. 2002.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/110464.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 29 jan. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/195219.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 24 mar. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/204754.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 07 abr. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/208930.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 05 maio 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/214724.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 19 maio 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/219677.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 25 maio 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/220819.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 02 jun. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/223379.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 16 jun. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/227184.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 30 jun. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/231082.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

____. **Pauta de Reunião Ordinária de 11 ago. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/235648.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 25 ago. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/237900.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 06 out. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/243156.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 13 out. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/244216.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 27 out. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/246654.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 08 dez. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/256137.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

_____. **Pauta de Reunião Ordinária de 15 dez. 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/258359.htm>>. Acesso em: 20 out. 2011.

FERRARI, Diogo Augusto. O Congresso Nacional e Apreciação de Tratados Internacionais entre 1999 e 2006. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 74-90.

FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: Coalizões ao Sul como Alternativa Multilateral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 100-125, jan./jun. 2005.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Um debate acerca do padrão decisório de política externa no Brasil. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 38-52, mar. 2010

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

GABEIRA, Fernando. **Parecer do relator, deputado Fernando Gabeira, pela aprovação parcial da MSC 134/2002**. 2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=90779>>. Acesso em: 12 out. 2011.

GABSCH, Rodrigo D' Araujo. **Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v.48, n.2, p. 371-394, abr./jun. 2005.

_____. Instituições e Representação Política no Brasil. In: _____. **Existem Lógicas no Recrutamento para as Comissões?** Um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. p. 63-87.

NONÔ, José Thomaz. **Parecer do relator, deputado José Thomaz Nonô, pela aprovação parcial da MSC 164/2002**. 2003. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=111929>>.
Acesso em: 15 out. 2011.

PAES, Cláudio Ribeiro. **Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados e Competência Legislativa Plena: Análise Crítica**. Dissertação (Pós-Graduação em Especialização em Processo Legislativo para o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados) – Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

PANUZZIO, Antonio Carlos. **Parecer do relator, deputado Antonio Carlos Panuzzio, pela aprovação parcial da MSC 389/2000**. 2001. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=82286>>.
Acesso em: 10 out. 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67. 2000.

PIRES, Waldir. **Parecer do Relator, deputado Waldir Pires, pela aprovação parcial da MSC 296/2001**. 2001. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=90999>>.
Acesso em: 10 out. 2011.

_____. **Voto em separado do deputado Waldir Pires referente à MSC 250/2002**. 2002. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56577>>.
Acesso em: 12 out. 2011.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROSA, Feu. **Parecer do relator, deputado Feu Rosa, pela devolução da MSC 335/2005 ao Poder Executivo**. 2005. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332786>>.
Acesso em: 20 out. 2011.

SANTOS, Fabiano. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264. 2002a.

_____. Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados do Brasil: 1995 a 1998. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 13, p. 188-209. 2002b.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso**. Curitiba: Juruá, 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v.5, n.2, p. 381-397, jul./dez. 2005.

WANDERER, Werner. **Complementação de voto referente à MSC 250/2002**. 2002.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=60417>>.

Acesso em: 12 out. 2011.

ZACHAROW, André. **Parecer do relator, deputado André Zacharow, pela aprovação parcial da MSC 682/2004**. 2004. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273121>>.

Acesso em: 20 out. 2011.