

Universidade Federal De Minas Gerais  
Faculdade De Filosofia E Ciências Humanas  
Programa De Pós-Graduação Em Ciência Política

Helga do Nascimento de Almeida

**O Congresso E A Política Externa:  
Um Estudo Sobre A Câmara Dos Deputados Brasileira No Governo Lula**

Belo Horizonte  
2013

HELGA DO NASCIMENTO DE ALMEIDA

**O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA:  
UM ESTUDO SOBRE A CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA NO  
GOVERNO LULA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção de Título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Magna Maria Inácio

Co-orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia

BELO HORIZONTE

2013

320  
A447c  
2013

Almeida, Helga do Nascimento de

O Congresso e a política externa [manuscrito]: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no Governo Lula / Helga do Nascimento de Almeida. - 2013.

164 f.

Orientadora: Magna Inácio.

Coorientadora: Maria de Fátima Anastasia.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. 2. Poder legislativo - Teses. 3. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados - Teses. I. Inácio, Magna, 1968-. II. Anastasia, Maria de Fátima Junho. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
Av. Antônio Carlos, 6627 - Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte - MG / e-mail: [posdcp@fafich.ufmg.br](mailto:posdcp@fafich.ufmg.br)  
TELEFAX (31) 3409-5030

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO EM  
CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA  
NO DIA 25/02/2013.**

Aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de fevereiro de 2013 (dois mil e treze), às 10:00 horas, no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada "O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA: UM ESTUDO SOBRE A CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA", elaborada pela aluna *HELGA DO NASCIMENTO DE ALMEIDA*. Compuseram a banca examinadora os professores Magna Maria Inácio (Orientadora - DCP/UFMG), Maria de Fátima Junho Anastasia (Co-orientadora- PUC/Minas), Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG) e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-Minas). Após arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim a aluna o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2013.

Profa Magna Maria Inácio – Orientadora  
(DCP/UFMG)

Profa Maria de Fátima Junho Anastasia – Co-orientadora  
(PUC/Minas)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos  
(DCP/UFMG)

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria  
(PUC-Minas)

## **AGRADECIMENTOS**

AGRADEÇO imensamente à sabedoria e paciência das professoras Magna e Fátima. Se o mestrado foi até agora o momento de minha vida que mais aprendi, sem dúvidas, tem muito a ver com elas.

AGRADEÇO ao Departamento de Ciência Política e à UFMG por terem me dado oportunidade de fazer parte deste Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, um dos mais bem-conceituados do Brasil.

AGRADEÇO à minha família, Mãe (Iara), Pai (Carlos Alberto) e Igor (meu irmão), que acompanharam de perto toda a caminhada, sempre com grande companheirismo e alegria. Agradeço à Rafa (cunhada) que rapidinho aprendeu as regras da ABNT só para me ajudar.

AGRADEÇO às queridas amigas e aos queridos amigos, da UFMG, do CMBH, da dança e do Mafalda Funk Club - Futsal & Malemolência, pela presença tão afável durante todo o caminho. Muito obrigada pelo carinho e por tornarem esse processo menos solitário. Um agradecimento especial para as queridas Alice, Aninha, Laís, Débora, Mari, Cíça, Carol, Satomi e Larissa. Seguimos juntas.

## RESUMO

Ao se investigar a produção das decisões legislativas na área de política externa brasileira é possível perceber a existência de uma *sabedoria convencional*. Afirma-se, na maioria das vezes, sem a apresentação de evidências empíricas consistentes, que o Poder Legislativo exerce somente um papel homologatório ao Poder Executivo no âmbito da política externa. Essa visão recorrente - que sustenta que a atuação do Poder Legislativo seria de *chancela automática* dos atos internacionais acordados - com ampla ou total autonomia pelo Executivo - contribui definitivamente para a escassez de pesquisas sistemáticas a respeito desse assunto.

Ao contrário do que é informado por essa *sabedoria convencional*, nesta dissertação parte-se da constatação que existem instrumentos disponíveis e que são de fato utilizados pelo Poder Legislativo para pautar (*agenda setting*) a política externa - alguns *ex-ante*, outros *ex-post* ao início da tramitação das matérias.

A pergunta central desse trabalho, é: O Poder Legislativo, através do uso dos poderes de agenda a ele conferido pela Constituição de 1988 e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem conseguido ser assertivo relativamente às proposições ligadas à esfera da política externa?

Esta pesquisa abrange o estudo de todos os tipos de proposições que foram apreciadas no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva na tentativa de normatizar a política externa. Entre estas proposições incluem-se as *mensagens presidenciais*, *projetos de lei ordinárias e complementares*, *propostas de fiscalização e controle e decretos legislativos*. Com o intuito de contribuir de forma mais efetiva com a literatura da área, essa pesquisa, que pode ser classificada como de caráter descritivo, mobilizou uma série de dados empíricos que possivelmente ainda não haviam sido explorados e podem sim apresentar evidências consistentes da participação do Poder Legislativo na política externa brasileira.

Palavras-chave: Política externa; Poder Legislativo; Governo Lula; Proposições; Emendamento.

## ABSTRACT

Latin America is often described as a continent in which the countries' foreign policy are built primarily by executive. To investigate the production of legislative decisions in the area of Brazil's foreign policy is possible to perceive the existence of conventional wisdom too. It is stated, in most cases without presenting consistent empirical evidence that the legislature plays a role only ratifying the executive branch in foreign policy. This recurring vision - which holds that the action of the Legislature would seal automatic international acts agreed - with wide or full autonomy by the Executive - definitely contributes to the lack of systematic research on this subject.

Contrary to what is reported by this conventional wisdom, this paper starts from the observation that there are tools available that are actually used by the Legislature for policy (*agenda setting*) foreign policy - some *ex-ante*, *ex-post* others the start of processing of materials.

The central question of this work is: The Legislature, through the use of agenda powers conferred to it by the Constitution of 1988 and the Internal Rules of the Chamber

of Deputies, has managed to be assertive with regard to propositions related to the sphere of foreign policy?

This research covers the study of all kinds of propositions that were considered in the government of President Luiz Inácio Lula da Silva in an attempt to regulate foreign policy. Among these propositions include those presidential messages, bills and ordinary complementary proposals for the inspection and control and legislative decrees. In order to contribute more effectively to the literature of the area, this research, which can be classified as descriptive, mobilized a series of empirical data that possibly had not been explored and may rather present consistent evidence of the participation of Power legislature in Brazilian foreign policy.

**Key-words: Foreign policy; Legislative Power; Government Lula; Amendment.**

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Composição da Comissão de Política Externa e de Defesa Nacional da Câmara Dos Deputados do Brasil no Governo Lula .....</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 2 - Ocupação CREDN - Primeiro Mandato Governo Lula.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 3 - Ocupação CREDN - Segundo Mandato do Governo Lula .....</b>	<b>74</b>
<b>Tabela 4 - Proposições apreciadas pela CREDN por ano de apreciação - 2003 à 2010 .....</b>	<b>82</b>
<b>Tabela 5 - Frequência das proposições apreciadas pela CREDN por mandato do Governo Lula .....</b>	<b>82</b>
<b>Tabela 6 - Ano de início das proposições apreciadas pela CREDN no Governo Lula .....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 7 - Período de início das proposições apreciadas na CREDN no Governo Lula .....</b>	<b>84</b>
<b>Tabela 8 - Frequência dos tipos de proposições apreciadas na CREDN –.....</b>	<b>85</b>
<b>Tabela 9 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por ano de apreciação - Governo Lula .....</b>	<b>86</b>
<b>Tabela 10 - Frequência - Assunto Proposições apreciadas na CREDN –.....</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 11 - Ano de apreciação das proposições apreciadas na CREDN por assuntos observados – Governo Lula.....</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 12 - Mandato de apreciação das proposições apreciadas na CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>90</b>
<b>Tabela 13 - Frequência dos tipos de proposições apreciadas na CREDN por assuntos observados - Governo Lula .....</b>	<b>91</b>
<b>Tabela 14 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por tipos de tramitações observadas - Governo Lula.....</b>	<b>94</b>
<b>Tabela 15 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por situações finais observadas – Governo Lula .....</b>	<b>96</b>
<b>Tabela 16 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por autoria – Governo Lula .....</b>	<b>100</b>
<b>Tabela 17 - Frequência de tipos de proposições apreciadas pela CREDN e que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo – Governo Lula .....</b>	<b>101</b>
<b>Tabela 18 - Frequência de tipos de proposições apreciadas pela CREDN e que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo por autoria agregada - Governo Lula .....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 19 - Autoria das proposições apreciadas pela CREDN por tipo de regime de tramitação – Governo Lula.....</b>	<b>104</b>
<b>Tabela 20 - Autoria das proposições apreciadas pela CREDN por tipo de assunto – Governo Lula .....</b>	<b>104</b>
<b>Tabela 21 - Frequência de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN - Destacada a autoria – Governo Lula .....</b>	<b>106</b>



<b>Tabela 22 – Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – Governo Lula .....</b>	<b>106</b>
<b>Tabela 23 - Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – .....</b>	<b>108</b>
<b>Tabela 24 - Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – .....</b>	<b>109</b>
<b>Tabela 25 - Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – .....</b>	<b>110</b>
<b>Tabela 26 - Frequência do número de emendas nas proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>120</b>
<b>Tabela 27 - Frequência do número de emendas .....</b>	<b>121</b>
<b>Tabela 28 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN e total de emendas – Governo Lula .....</b>	<b>122</b>
<b>Tabela 29 - Frequência de número total de propostas de emendas por tipo de proposição apreciada pela CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>125</b>
<b>Tabela 30 - Espaço Legislativo onde surgiram as propostas de emendas às proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>126</b>
<b>Tabela 31 – Tipos de emenda propostas às proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>127</b>
<b>Tabela 32 - Destino das emendas propostas às proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>128</b>
<b>Tabela 33 - Assunto das proposições apreciadas na CREDN que tiveram tentativas de emendas – Governo Lula .....</b>	<b>128</b>
<b>Tabela 34 - Momento do Governo Lula e autores partidários de propostas de emendas à proposições apreciadas pela CREDN.....</b>	<b>130</b>
<b>Tabela 35 – Autoria das propostas de emendas à proposições da CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>131</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Distribuição de cargos de direção da CREDN no Governo Lula .....</b>	<b>73</b>
<b>Gráfico 2 - Ocupação CREDN - Primeiro Mandato do Governo Lula .....</b>	<b>74</b>
<b>Gráfico 3 - Ocupação CREDN - Segundo Mandato do Governo Lula.....</b>	<b>75</b>
<b>Gráfico 4 - 1º Mandato Lula - Proposições apreciadas pela CREDN e que foram iniciadas por membros partidários .....</b>	<b>108</b>
<b>Gráfico 5 - 2º Mandato Lula - Proposições apreciadas pela CREDN e que foram iniciadas por membros partidários .....</b>	<b>110</b>
<b>Gráfico 6 - Proposições iniciadas por membros partidários no Governo Lula ....</b>	<b>111</b>
<b>Gráfico 7 - Autoria das propostas de emendas a proposições da CREDN – Governo Lula .....</b>	<b>132</b>

## SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	11
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - O PODER LEGISLATIVO E A AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	15
1.1 - Política internacional e política doméstica: jogando em dois níveis.....	21
1.2 - Contextualizando o problema de pesquisa.....	26
1.3 - Poder Legislativo, democracia e política externa.....	31
1.4 - A participação do Poder Legislativo na política externa.....	33
1.5 - Governo e Oposição.....	38
1.6 - Hipóteses.....	44
CAPÍTULO 2 - O PODER LEGISLATIVO E PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL.....	49
2.1 - Processo decisório da política externa brasileira.....	49
2.1.1 - Mensagens presidenciais.....	55
2.1.2 - Projeto de Lei Ordinária e Projeto de Lei Complementar.....	57
2.1.3 - Proposta de Fiscalização e Controle.....	61
2.1.4 - Decreto Legislativo.....	62
2.2 - O emendamento.....	62
2.3 - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.....	65
CAPÍTULO 3 - AGENDAMENTO DOS DEPUTADOS: ANALISANDO A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO GOVERNO LULA.....	77
3.1 - A pesquisa e o método.....	77
3.2 - Análises gerais.....	80
3.3 - Agendamento direto.....	98
CAPÍTULO 4 - O EMENDAMENTO.....	113
4.1 - Análise empírica das emendas.....	118
CONCLUSÃO.....	134
SIGLAS.....	137
ANEXOS.....	139
ANEXO I – Jornal Folha São Paulo. 19 de Setembro de 2010.....	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	160

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a participação do Poder Legislativo na produção da política externa brasileira durante o governo do Presidente Lula, com o foco na Câmara dos Deputados brasileira.

A pesquisa desenvolvida distancia-se da *sabedoria convencional* a respeito do Poder Legislativo que preconiza que este poder seria somente homologatório no âmbito da política externa. Ao contrário, esta dissertação parte da constatação que existem instrumentos disponíveis e que são de fato utilizados pelo Poder Legislativo para pautar (*agenda setting*) a política externa — alguns *ex-ante*, outros *ex-post* ao início da tramitação das matérias. Problematizar o uso desses recursos regimentais disponíveis aos parlamentares da Câmara dos Deputados brasileira é um dos objetivos desta dissertação.

A pergunta central desse trabalho: O Poder Legislativo, através do uso dos poderes de agenda a ele conferido pela Constituição de 1988 e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem conseguido ser assertivo relativamente às proposições ligadas à esfera da política externa?

A pesquisa abrangeu o estudo de todos os tipos de proposições que foram iniciadas no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) na tentativa de normatizar a política externa. Entre estas proposições incluem-se as *mensagens presidenciais*, *projetos de lei ordinárias e complementares*, *propostas de fiscalização e controle* e *decretos legislativos*.

As hipóteses deste trabalho distinguem dois tipos de participação dos legisladores no processo legislativo, discriminados como *agendamento direto* e *agendamento indireto* dos parlamentares. O primeiro refere-se à participação dos legisladores na formação da agenda legislativa mediante a apresentação de proposições legislativas na área de política externa. O segundo tipo abrange as iniciativas de modificação da agenda legislativa a partir de emendas parlamentares. Os argumentos principais do estudo são: o Poder Legislativo interfere na formação da agenda a despeito do ativismo do Executivo na produção legislativa; e, no interior do Legislativo, a oposição utiliza mais intensamente os recursos para modificação desta agenda, via emendamento. O modelo analítico proposto contempla, portanto, dois eixos que estruturam a atividade parlamentar: a relação executivo-legislativo e o posicionamento como governo ou oposição.

Com o intuito de contribuir de forma mais efetiva com a literatura da área, esta pesquisa, que pode ser classificada como de caráter descritivo, mobilizou uma série de dados empíricos que possivelmente ainda não haviam sido explorados e podem sim apresentar evidências consistentes da participação do Poder Legislativo na política externa brasileira.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro argumenta-se sobre a importância do Poder Legislativo na construção da política externa brasileira e apresentam-se os instrumentos usados pelo Poder Legislativo para tanto. No segundo capítulo descreve-se o processo decisório da política externa brasileira e expõem-se os dados empíricos sobre a Comissão de Política Externa e Defesa Nacional no Governo Lula. No terceiro capítulo avaliam-se os dados sobre o *agendamento direto* na política

externa brasileira. Por fim no quarto capítulo examinam-se os dados sobre o *agendamento indireto* da política externa brasileira.

## **CAPÍTULO 1 - O PODER LEGISLATIVO E A AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.**

Este capítulo apresenta o quadro analítico que informa o exame das variações na atuação estratégica do Poder Legislativo no Brasil e na área de política externa. Não se trata apenas de discutir a importância do Poder Legislativo, mas de construir um modelo capaz de explicar as variações na atuação do Legislativo no processo decisório acerca da política externa brasileira.

Ao se investigar a produção das decisões legislativas na área é possível perceber a existência de uma sabedoria convencional. Afirma-se, na maioria das vezes sem a apresentação de evidências empíricas consistentes, que o Poder Legislativo exerce somente um papel homologatório no âmbito da política externa. Boa parte da literatura pertinente alega que a atuação do Poder Legislativo é quase inexistente nessa matéria. E, assim, enquadram (LIMA; SANTOS, 2001) a atuação do Legislativo nesse assunto “como exemplo emblemático de abdicação, ou na melhor das hipóteses de delegação, das prerrogativas de formulação e condução de política externa” (OLIVEIRA, 2003, p.04).

Essa visão recorrente — que sustenta que a atuação do Poder Legislativo seria de *chancela automática* dos atos internacionais acordados com ampla ou total autonomia pelo Executivo — contribui definitivamente para a escassez de pesquisas sistemáticas a respeito desse assunto. A explicação dada rotineiramente para justificar a apatia do Poder Legislativo reúne alguns fatores:

[...] a autonomia conferida ao Itamaraty em tal campo; a exigência de conhecimento altamente especializado para o debate de suas questões; o grande número de tratados internacionais assinados pelo Executivo e submetidos à apreciação do Legislativo; e a baixa repercussão dos temas de política externa na agenda política nacional, ou seja, o seu isolamento do debate público e a consequente baixa atratividade desse campo para os partidos políticos (ALEXANDRE, 2006, p.37).

Em algum grau parece que a tese do insulamento burocrático do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) e a da *diplomacia presidencial*, que serão discutidas a seguir, são interpretações que contribuem para o pequeno desenvolvimento dos estudos a respeito da influência do Poder Legislativo na política externa brasileira. Isso porque até os anos 1990 supunha-se que o corpo burocrático do Itamaraty, instituição que se “supunha ser fortemente insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e interesses dos demais atores políticos, burocráticos e societários” (FARIA, 2008, p.01), seria a grande “responsável pela implementação da política exterior do país” (FARIA, 2008, p.01) e também muitas vezes formuladora dessa política.

Nos anos 2000 a tese da *diplomacia presidencial*, ou seja, a condução pessoal de assuntos de política externa pelo presidente, deixaria pouco espaço para a discussão da atuação do Poder Legislativo. Conforme aponta Sérgio Danese (1999), embora as origens da *diplomacia presidencial* no Brasil remontem ao início do período republicano, é somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que esta prática ganha corpo e importância no país. Com interesse pelos novos temas que passaram a compor a agenda da diplomacia brasileira, o Presidente Fernando Henrique Cardoso valeu-se de seu prestígio mundial e da posição institucional do Presidente como ator nas relações internacionais para interferir diretamente na condução da política externa do país, ainda



que mediante a ação do Itamaraty. “Não obstante as diferenças ou rupturas engendradas pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) nota-se, numa comparação com seu predecessor, uma continuidade da prática da *diplomacia presidencial*” (BARNABÉ, 2006, p.11).

O ponto que se quer salientar aqui pode ser resumido da seguinte forma — ambas as teses que destacam a centralidade do Poder Executivo na construção da política externa brasileira, de alguma forma, negligenciaram as interações entre poderes ou a dinâmica do processo decisório, contribuindo para a escassez de investigações que contemplassem quais as possibilidades e a realidade da atuação de outros atores no âmbito da política externa.

Além desses elementos, outro fator que contribuiu sobremaneira para a formação dessa visão a respeito da apatia e da ação residual do Congresso na política externa brasileira foi “a constatação de que em nossa história política republicana, raras foram as vezes em que os parlamentares rejeitaram a aprovação de um acordo internacional encaminhado pelo presidente da República” (ALEXANDRE, 2006, p.37).

Tal linha de raciocínio pode gerar análises insuficientes ou incorretas, isso porque na medida em que a cadeia decisória relativa à política externa brasileira não tem sido problematizada, pouco se avançou na construção de proposições empíricas testáveis sobre a atuação do Poder Legislativo. Além disso, as análises feitas, em geral, se restringem à observação somente de dois momentos — o momento da entrada da proposição no Congresso Nacional e o resultado da decisão legislativa, quando a proposição segue para

a ratificação do presidente da República. Como Fábio Wanderley Reis (2010) bem disse, “a impressão que se colhe da exposição ao que produz a área ainda é a de acompanhamento e comentário inteligente (às vezes mais, às vezes menos...) do noticiário a substituir-se à pesquisa sistemática e analiticamente mais ambiciosa, talvez de cunho nomológico e de pretensões generalizantes[...]” (REIS, 2010, p.58).

Não se observa, de fato, o processo decisório em sua totalidade. Não se observa a atuação do parlamentar no tempo *ex-ante*<sup>1</sup> ao exame das matérias de política externa pelo Poder Legislativo, ou seja, antes de as proposições serem formalmente apresentadas para tramitação e decisão legislativa, no período da construção da agenda (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Também não se observa por completo o jogo *ex-post*, que principia na apreciação formal das referidas proposições pelo Poder Legislativo (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Em recente estudo de Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) elaborou-se um mapeamento aprofundado dos instrumentos institucionalizados que permitem que os parlamentares brasileiros, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, caso assim o desejem, intervenham “*ex-ante* e *ex-post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira” (ANASTASIA; MENDONÇA;

---

1

Os momentos *ex-ante* e *ex-post* que são descritos nesta dissertação são relativos ao momento da entrada da proposição no Poder Legislativo. Ou seja, *ex-ante*, trata-se do momento anterior à entrada da proposição no Congresso Nacional para a apreciação dos parlamentares e *ex-post*, trata-se do momento posterior à entrada da proposição no Congresso Nacional.

ALMEIDA, 2012, p.06). Comprovou-se, nesse trabalho, diferentemente do que preconiza a visão mais recorrente, a existência de diversos cursos de ação que são efetivamente usados pelo Poder Legislativo, não só para influenciar a política doméstica, mas também para influenciar e agendar a política externa brasileira.

De maneira bastante esquemática, pode-se afirmar que os legisladores brasileiros podem:

- 1) Enviar *indicações*<sup>2</sup> ao Poder Executivo, sinalizando suas preferências na matéria;
- 2) Realizar *consultas*<sup>3</sup> junto à Comissão de Constituição e Justiça, para dirimir dúvidas sobre suas atribuições, seus direitos e recursos relativamente à política externa;
- 3) Apresentar *proposições* (individualmente ou por meio de Comissões Temáticas) relativamente à política externa;
- 4) Debater as *proposições* de autoria de outrem, no âmbito das comissões temáticas e do plenário, e realizar eventos institucionais para informar sua discussão e decisão;
- 5) Alterar *proposições* apresentadas por outros autores, inclusive pelo Poder Executivo. O Regimento Interno do Senado Federal é bastante explícito sobre tais atribuições[...];
- 6) Enviar *pedidos de informação* sobre atos ou omissões de autoridades, bem como, *convocar* autoridades para prestar esclarecimentos e *aprovar* ou *rejeitar* autoridades diplomáticas escolhidas pelo presidente;

---

2

A *indicação parlamentar* é uma proposição legislativa, prevista no Artigo 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que faculta aos legisladores sugerirem a outro Poder, ou a agências no interior do próprio Poder Legislativo, alguma ação ou providência relativamente à matéria tratada.

3

A *consulta* é um pedido de informação, prevista no Artigo 101 do Regimento Interno do Senado Federal e no Artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, enviado à Comissão de Constituição e Justiça das casas legislativas com o intuito de saber a opinião desta sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias.

7) Acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução, pelo Poder Executivo, da política externa brasileira (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA. 2012. p.15-16).

Este é o tema desta dissertação. Parte-se da constatação que existem sim instrumentos disponíveis ao Poder Legislativo para pautar (*agenda setting*) a política externa — alguns *ex-ante*, outros *ex-post* ao início da tramitação das matérias e propõe-se, como objetivo desta dissertação, problematizar o uso desses recursos regimentais disponíveis aos parlamentares da Câmara dos Deputados brasileira, especialmente os itens 3) e 5) acima descritos. O interesse específico é, portanto, estudar mais a fundo os cursos de ação disponíveis aos legisladores no momento *ex-post* ao início da tramitação da matéria na CD (Câmara dos Deputados). Assim focar-se-á aqui: a) na fase inicial da tramitação das proposições de política externa e b) no momento de tentativa de alteração destas proposições. Especificamente, essas tentativas de alteração referem-se à apresentação das emendas parlamentares, incluindo os substitutivos).

É oportuno dizer já de antemão que a política externa brasileira não engloba somente os atos, acordos e tratados internacionais assinados com os países estrangeiros. Tais iniciativas, são encaminhadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo na forma de *mensagens presidenciais* e são convertidas em proposta de decretos legislativos quando começam a tramitar no Congresso Nacional. Há uma gama de outros tipos de proposições que tratam também de política externa e que não são acordos bi ou multilaterais, como por exemplo, projetos de lei, projetos de decreto legislativo (nem todos os decretos legislativos têm em sua origem uma mensagem presidencial) e propostas de fiscalização e controle. Possivelmente é neste ponto que essa dissertação poderá, de alguma forma, contribuir para a literatura da área. A literatura acadêmica que trata esse assunto não

considera o fenômeno do emendamento, fator a se levar em conta na tramitação de proposições de política externa. Provavelmente porque só foca o olhar nas mensagens presidenciais (que em sua origem são tratados bi ou multilaterais), sendo que essas ainda são objeto de discussão na literatura no que tange à possibilidade ou não de emendamento (discutir-se-á melhor nos próximos capítulos). O que se quer salientar neste trabalho é que a formação do que se chama política externa brasileira abrange uma variedade de tipos de proposições que são discutidas diariamente no Congresso Nacional, além de tratados bi ou multilaterais. Tais proposições, regimentalmente, podem ser iniciadas pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo e podem, inclusive, ser emendadas. Será demonstrado, nesta dissertação, que matérias de política externa são, de fato, emendadas pelo Poder Legislativo.

Nesta dissertação, o objetivo é pesquisar os diferentes tipos de proposições citadas acima, na expectativa de contribuir para o conhecimento sobre a atuação do Poder Legislativo, dentro da Câmara dos Deputados, no âmbito da política externa do Brasil. O recorte temporal abrange o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, ambos os mandatos, definindo-se assim o período de 2003 a 2010 como o recorte de tempo desta dissertação.

### **1.1 - Política internacional e política doméstica: jogando em dois níveis.**

Por política externa entende-se, a soma de relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado, no sentido weberiano do termo<sup>4</sup>) nas relações internacionais. Esse conceito foi cunhado por Christopher Hill (2003), no livro “The Changing Politics of Foreign Policy”. No entanto, Hill (2003) explicita melhor esta definição especificando que essa política é “externa” porque o mundo não é uma entidade única e homogênea. O mundo é de fato separado em comunidades distintas que necessitam, portanto, de estratégias para lidar com os “estrangeiros”.

Hill (2003) ainda sublinha que a internacionalização crescente de grande parte da vida diária, especialmente em países desenvolvidos e comercialmente ativos, causa problemas quando se trata de definir a política externa. Para compreensão mais apurada o autor define que a política externa deve ser sempre vista como as diversas atividades que o Estado, ou mesmo uma comunidade mais ampla (União Européia, Mercosul, etc.), está envolvido em nível internacional.

No escopo internacional foi o “fim da Guerra Fria, a globalização financeira, maiores restrições no contexto negociador multilateral e pressão norte-americana por harmonização internacional de políticas internas” (Lima, 2000, p.295) que impulsionaram uma integração econômica global. No escopo doméstico o retorno à ordem democrática (1988), “a crise do

---

4

“Entretanto, nos dias de hoje devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 2005, p.60).

Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica” (Lima, 2000, p.295) contribuíram para a liberalização política.

Olhando mais atentamente para o caso brasileiro, vê-se, que foi a partir de 1988 que a Constituição da República brasileira definiu que seria da competência do Presidente da República, “celebrar tratados, convenções e atos internacionais” (Artigo 84. Inciso VIII. Constituição Federal)<sup>5</sup>, com auxílio do Ministério das Relações Exteriores. O procedimento descrito pela norma estabeleceu ainda que anteriormente às suas ratificações finais, esses tratados, convenções e atos internacionais deveriam necessariamente ser aprovados pelas duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal.

É possível perceber que os temas de política externa que, normalmente, encontravam-se fora do debate público da política brasileira têm, atualmente, ocupado um espaço cada vez maior na agenda do país. Pode-se dizer que a ampliação do interesse por questões internacionais vem ocorrendo, portanto, desde a redemocratização (1985-1988), sendo possível ressaltar duas mudanças fundamentais geradoras desse fenômeno: a primeira, que pode ser classificada como de ordem doméstica, foi a adesão do Brasil aos princípios

---

5

Denominações dos Atos Internacionais: “É variada a denominação dada aos atos internacionais, tema que sofreu considerável evolução através dos tempos. Embora a denominação escolhida não influencie o caráter do instrumento, ditada pelo arbítrio das partes, pode-se estabelecer certa diferenciação na prática diplomática, decorrente do conteúdo do ato e não de sua forma. As denominações mais comuns são tratado, acordo, convenção, protocolo e memorando de entendimento” (Ministério das Relações Exteriores – <http://www2.mre.gov.br/dai/003.html>).

“universalistas” da democracia; a segunda, de ordem externa, “foi a aceleração do processo de globalização, que impossibilitou ao país manter uma política externa com baixo grau de interdependência com relação a outros países” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 294)

No tocante à primeira ordem de mudança cabe salientar que nos últimos vinte anos foram várias as tentativas do Congresso para ampliar os mecanismos institucionais de atuação na área de política externa, evidenciando um crescente interesse dos parlamentares pela matéria. Constata-se, por exemplo, como salientou a pesquisadora Cristina Alexandre (2006), que em procedimentos de negociação internacional é perceptível a presença cada vez maior de representantes do Poder Legislativo. “É o caso das reuniões parlamentares promovidas paralelamente às conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC) pela União Inter-Parlamentar (IPU, da sigla em inglês). No âmbito regional, existe a Confederação Parlamentar das Américas (COPA), reunindo, desde 1997, 35 Congressos Nacionais e Parlamentos” (ALEXANDRE, 2006, p.16).

Cristina Alexandre (2006) ressalta que a lógica provável por trás dessas ações tem a ver com a admissão de que, em um mundo em que o regime democrático é aplicado, cada vez mais, em um número maior de países, seria inadmissível produzir cooperação internacional sem a atuação do Poder Legislativo nacional.

Isso nos remete ao dinamismo crescente das relações internacionais e da difusão de acordos e regimes internacionais que afetam cada vez mais intensamente as ordens jurídicas internas de cada Estado. Com efeito, os tratados internacionais deixaram o seu âmbito tradicional de guerra e paz, alianças militares e regras tarifárias de comércio. Passaram a versar



também sobre direitos ambientais e trabalhistas, regras de tratamento ao investidor estrangeiro, de respeito à propriedade intelectual, entre outros. Não surpreende, portanto, o maior interesse, na esfera interna, por parte do Legislativo, tendo em vista o amplo domínio a que se dirigem. (ALEXANDRE, 2006, p.16)

Além disso, como ressaltou Cristina Alexandre (2006), no Brasil, a reflexão sobre o papel do Legislativo em política externa confronta-se, fatalmente, com o senso comum de que o desempenho do Poder Legislativo nessa matéria seria de “chancela automática” dos atos internacionais acertados e de concessão de total autonomia ao Poder Executivo.

Por contraste, o argumento utilizado por João Augusto de Castro Neves (2003) e Susan Cesar (2002) e reproduzido por Cristina Alexandre (2006) refuta a tese da passividade do Congresso brasileiro em política externa após 1985. A conclusão dessa pesquisa sobre o desempenho do Legislativo foi que a participação desse ocorreu em determinadas matérias. Além disso, os autores assinalaram que os parlamentares parecem possuir interesses especiais por tratados referentes a assuntos de comércio exterior e defesa nacional e por isso têm buscado meios para aumentar a capacidade de influência parlamentar nesses assuntos (CESAR, 2002).

No que tange à mudança promovida pelo processo de globalização e o papel do Poder Legislativo, é perceptível que, conforme os estados tornam-se mais interdependentes, a “noção de credibilidade” assume uma importância cada vez maior. Consequentemente o Poder Legislativo passa também a ser considerado como um ator central no estabelecimento de cooperação entre os Estados (MARTIN, 2000). Isto porque quanto maior a participação do Parlamento no processo decisório, maior a confiança que os outros Estados depositarão no país para o estabelecimento de acordos internacionais, já que, decisões tomadas pelo

governo com aprovação do Legislativo demonstram ter sido resultantes de debate doméstico nas devidas instâncias democráticas. Além disso, seriam essas decisões também mais estáveis visto que não podem ser invalidadas discricionariamente pelo Executivo, sendo elementos, portanto, que conferem maior confiabilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

## **1.2 - Contextualizando o problema de pesquisa**

De acordo com Simone Diniz (2012), questões externas podem ser analisadas de duas formas diferentes:

As análises relacionadas com as questões externas podem ser organizadas em torno de dois grandes grupos: (i) a escola dos realistas das relações internacionais, que considera o Estado um ator unitário e coerente, e nega a importância da política e dos atores domésticos na negociação internacional, ou afirma normativamente que tal influência é prejudicial (WALTZ, 2002; MORGENTHAU, 1951, 2003; KENNAN, 1984); e (ii) e a vertente que ressalta a importância da incorporação de fatores domésticos na explicação do processo de negociação e deliberação (DINIZ, 2012, p.01).

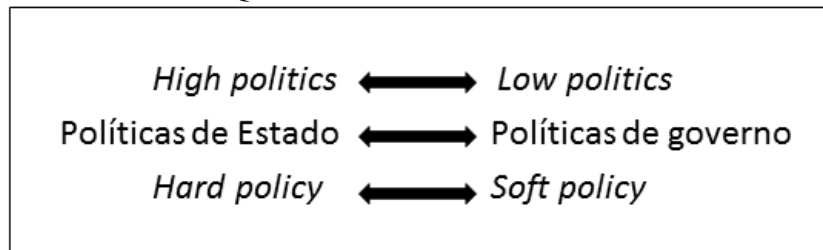
Nesta dissertação a intenção é exatamente destacar a importância da esfera doméstica para a construção da política externa. Isso porque essas duas esferas, o externo e o doméstico, de forma alguma são independentes.

A relevância deste tema deriva do próprio deslocamento do foco da atenção política em política externa. Antes, tanto no Brasil como no mundo, as grandes preocupações da política externa da maioria dos países voltavam-se para as questões bélicas e para a segurança nacional, ou seja, as *high politics*. Hoje, o que se percebe é o crescente interesse nos temas de *low politics*, por exemplo, o comércio internacional, o meio ambiente e os direitos humanos (ALCÂNTARA, 2001).

Seguindo Maria Regina Soares de Lima (2011), no Prefácio do livro “De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira”, de Octavio Amorim Neto (2011), é possível ir além: a autora é enfática em apontar, na política externa, a combinação de dois aspectos, a política de Estado e a política de governo. A política de Estado tem a ver com uma tradição de atuação brasileira. Já a política de governo pode ser descrita como tendo seu maior peso nas diretivas políticas e escolhas da presidência dos “diferentes meios e caminhos para se alcançar” determinado objetivo.

Também se pode dividir a política externa em *soft policy e hard policy*. A primeira produz efeitos distributivos e pode ser considerada uma parte integrante das políticas de governo (Lima, 2000), sendo portanto mais suscetível à mudança governamental e às suas atribuições internas (Medeiros, 2011). Já a segunda *refere-se às* políticas de defesa e por isso está incluída nas políticas de Estado, exatamente por se tratar de uma diretiva que pouco muda ao longo do tempo.

### QUADRO 1 – Política externa



Fonte: Elaboração Própria

O interesse desta dissertação recai, com maior ênfase, no que pode ser definido como políticas de governo e nas *soft policies*. Isso por um motivo simples: esses são os campos de maior atuação do Poder Legislativo, tanto pelos recursos disponíveis constitucionalmente e regimentalmente, quanto pelo interesse dos parlamentares nas políticas públicas distributivas, essenciais para o sucesso das suas carreiras parlamentares.

Em Robert Putnam (2010) pode-se encontrar luz teórica para entender o que se vive no Brasil e no mundo, relativamente à política externa. O autor salienta que há um momento de entrelaçamento da política doméstica e das relações internacionais. Assinala assim que a “política doméstica e as relações internacionais com frequência são inextricavelmente vinculadas; todavia, as teorias existentes (particularmente as estadocêntricas) não levam adequadamente em considerações tais vínculos” (PUTNAM, 2010, p.01). Putnam (2010) assinala que não basta observar os funcionários do Poder Executivo e os arranjos institucionais para uma ampla análise dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais de um país. Mais que isso, é imprescindível, para uma boa compreensão, que se atenha o olhar aos partidos políticos, às classes sociais, aos grupos de interesse, aos legisladores, à opinião pública e às eleições.

Putnam (1988; 2010) define que a luta política das negociações internacionais acontece em “Jogos de Dois Níveis”. Esses são o nível nacional e o nível internacional. No nível nacional os grupos domésticos que atuam para alcançarem seus interesses, pressionando o governo a optar por políticas que tem a ver com suas demandas. Já no nível internacional, de acordo com Putnam (2010), os governos procuram maximizar suas próprias capacidades de satisfazer as pressões domésticas, sendo que concomitantemente os governos tentam minimizar as influências adversas dos interesses externos. Nessa dinâmica dos “Jogos de Dois Níveis” cada jogo tem sua importância crucial, nenhum dos dois pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, isso porque “os países são ao mesmo tempo interdependentes e soberanos” (PUTNAM, 2010, p.151).

Compreende-se que as esferas da política internacional e doméstica se tocam e formam um *continuum*, fazendo com que a política externa, de forma alguma, seja externa ao Estado. Faz-se necessário, nessa lógica, que seja considerada a interação entre condicionantes internos e externos (Putnam, 1988; Pasquarelli, 2010). Putnam (2010) afirma que o líder político nacional transita entre os dois tabuleiros, o internacional e o doméstico, sendo que no tabuleiro doméstico encontram-se “figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder”. E no tabuleiro internacional “sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais” (PUTNAM, 2010, p.151).

Assim, no nível nacional, os grupos domésticos, representados pelos partidos, parlamentares, grupos de interesse, seguem seus interesses pressionando o governo para a prática de políticas favoráveis. Concomitantemente, no nível internacional, os governos nacionais, representados pelos diplomatas e

conselheiros, procuram maximizar sua atuação para satisfazer as pressões domésticas” (PASQUARELLI, 2010, p.191).

A cooperação internacional só pode ser “compreendida como parte de um jogo complexo de dois níveis, em que a política doméstica e a barganha internacional estivessem inseparavelmente ligadas” (CARDOSO, 2006, p.8).

Haveria ainda um “link de análise”, segundo Evorah Cardoso (2006), entre o nível de negociações internacionais e o nível de ratificação doméstica dessas negociações. Nesse sentido, as estruturas internas de interesses, de informação e de instituições serão determinantes no grau em que serão levadas em conta as preferências dos grupos domésticos, principalmente do Legislativo, no momento da barganha internacional feita pelo Executivo. A política externa torna-se assim “parte da disputa doméstica de poder”. Ademais, “a política externa é uma política pública que, como qualquer outra, produz efeitos distributivos e, por isso mesmo, interessa aos diferentes atores que possam ser, de alguma forma, afetados por eles (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p.05).

Bruno Pasquarelli (2010) destaca a importância de se examinar os “condicionantes domésticos no processo decisório em política externa” (PASQUARELLI, 2010, p.188). A política externa não é, de forma nenhuma, externa ao Estado, portanto não deve ser considerada, em seu procedimento, diferente da política doméstica. Se a política doméstica é considerada política pública, a política externa também deve ser assim abordada. Até porque as políticas tanto internas como externas de um Estado são partes interdependentes de um processo que liga os ambientes internos e externos. “A política externa pode ser afetada pelas categorias das políticas públicas e pelas das políticas

internacionais. Além disso, uma passa a influenciar a outra, permitindo a revisão de seus momentos” (PASQUARELLI, 2010, p.218).

O foco desse trabalho está localizado na pesquisa do âmbito doméstico deste *continuum*, principalmente na participação do Poder Legislativo na construção da agenda de política externa brasileira.

### **1.3 - Poder Legislativo, democracia e política externa**

Fábio Wanderley Reis, no artigo “Política externa, democracia e relevância” (2011), sublinha o esforço feito por uma elite brasileira em separar a política externa de eleição e ideologia e em salientar o que pode haver de sacrossanto, em termos de “interesse nacional”, na política externa, fazendo dela o objeto de um necessário “consenso suprapartidário” e tornando problemático para a oposição pretender trazer a política externa ao debate eleitoral” (REIS, 2010, p.58).

De acordo com Belém Lopes (2012), revisando George e Keohane (1991), o “interesse nacional” foi transformado em um conceito amorfo no momento em que grupos políticos diversos começaram a disputar entre si qual seria o verdadeiro “interesse da nação”. Para Belém Lopes “esse novo estado de coisas contrastava violentamente com o modelo da diplomacia administrada pessoalmente pelos chefes soberanos ou por seus chanceleres, típico do moderno absolutismo monárquico” (BELÉM LOPES, 2012, p.188).

O ponto cabal nessa discussão, e que foi descrito muito bem Simone Diniz (2012), é o seguinte:

[...] a análise da política externa não deve se limitar apenas a considerações do sistema internacional e ao chamado “interesse nacional”, típico das análises clássicas de relações internacionais; e a percepção de que os interesses nacionais são mutáveis, dependendo, por exemplo, do partido que está no poder ou da força dos grupos de interesse (DINIZ, 2012, p.179).

Fábio Wanderley (2011) é categórico ao afirmar que “posições como essas envolvem afinidades com o autoritarismo de feição tecnocrática que frequentemente propõe a idéia de um ‘projeto nacional’” (REIS, 2010, p.58).

Essa realidade obviamente se choca, naturalmente, com o postulado básico da democracia mesma: o de que os fins são intrinsecamente problemáticos, e de que na verdade o grande problema é o problema político da fixação dos fins a serem perseguidos pela coletividade. (REIS, 2010, p.58)

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2008) identificaram que vem sendo construído lentamente um esforço de democratização da política externa brasileira e protagonizado pelo Legislativo. Esclarecem que desde o princípio do funcionamento do Parlamento no Brasil, esse vem participando do debate sobre os rumos da política externa brasileira, como no caso das denúncias de prejuízos ao interesse nacional causado pelos “tratados desiguais” com a Inglaterra, no século XIX. O que ocorre agora é visto, então, como uma intensificação no interesse do Parlamento pelos rumos da política externa brasileira e busca por novos instrumentos institucionais de se fazer ouvir.



Afinal, o processo de formação de um tratado internacional é ainda bastante incerto em alguns pontos, principalmente no que diz respeito às competências do Legislativo. De todo modo, ao Legislativo não cabe somente uma função de mero carimbador de tratados assinados pelo Executivo, em que opta simplesmente entre o sim e o não (CERVO; BUENO, 2008). O Poder Legislativo, inclusive, vem desafiando constantemente a noção de uma predominância intocável do Poder Executivo em assuntos de política externa. O que se pode notar é que:

[...] o maior papel do Legislativo e ampliação do grau de democratização no processo decisório em políticas externas acarretam, provavelmente, em uma maior complexificação e demora em sua formulação. [...] O papel do Legislativo na democratização da política externa é, por fim, essencial, como o foi em outros campos da política pública (FARES, 2005, p.82).

O resultado desse movimento é que a democratização da política externa brasileira via Poder Legislativo tende a fortalecer a posição internacional do país. Além disso, eventuais prejuízos trazidos pelo método democrático de tomada de decisões à política exterior – lentidão na tramitação, por exemplo—não seriam maiores do que aqueles observados em outras políticas públicas de caráter estritamente doméstico (FARES, 2005).

#### **1.4 - A participação do Poder Legislativo na política externa**

Pensando sobre a participação Poder Legislativo na política externa, pode-se salientar duas correntes interpretativas diferentes: alguns estudiosos negam a ocorrência de atuação

dos parlamentares no pós-1988, considerando a atuação dos congressistas insignificante nas questões externas; o outro grupo busca apresentar evidências daquela atuação ou que a interpretam como inerente às práticas democráticas (LIMA; SANTOS, 2001; NEVES, 2003; MAIA; CESAR, 2004; OLIVEIRA, 2004; ALEXANDRE, 2006; DINIZ; RIBEIRO, 2008; 2010; DINIZ, 2009). Esta dissertação se localiza no segundo grupo, e de fato tentará demonstrar através de empiria que a participação do Poder Legislativo na construção da política externa brasileira existe e pode ser demonstrada com o estudo dos dados.

Enfim, quer-se aqui dizer que, mesmo considerando a figura do presidente da república como protagonista na construção da política externa brasileira, outros atores têm participado e se preocupado em fazer parte deste processo, e o Poder Legislativo é sem dúvida um deles. Pode ser percebida a influência tanto de atores estatais (burocracias e Poder Legislativo) quanto de atores não-estatais (ONGs, grupos de interesses, opinião pública) sobre os processos decisórios de política externa no Brasil. Isso vai ao encontro do argumento de Putnam (1988), que afirma ser a política externa de um país formada pelas interações que se dão entre variáveis internas e externas. Ou seja, a política externa de um país está claramente ligada à política doméstica do mesmo. Não existe, portanto, divisão entre os dois níveis de política (interno e externo), mas sim um *continuum*.

Muito se fala, igualmente, de uma delegação de poderes do Legislativo ao Executivo no Brasil. No entanto, pode-se perceber que existem mecanismos de participação do Poder Legislativo na construção da agenda de política externa, o que Anastasia, Mendonça e

Almeida (2012) identificaram como recursos para atingir resultados esperados<sup>6</sup>. Para estes autores um Legislativo assertivo<sup>7</sup> é então aquele que consegue através dos cursos de ação disponíveis a ele, chegar aos resultados esperados.

Lisa Martin (2000) identifica mecanismos que se destacam como prerrogativas do Poder Legislativo no controle sobre o Executivo e sobre as burocracias. Os que nos interessaram aqui são dois: a iniciativa de definição de agenda e capacidade de emendar<sup>8</sup>.

---

6

Por resultados esperados entende-se os objetivos finais que determinada ação pretende. No caso do poder Legislativo os resultados esperados podem ser diversos. Quando se apresenta uma *proposição* o resultado esperado é que ela seja aprovada; quando se apresentam tentativas de modificar a *proposição* já iniciada, como *emendas* e *substitutivos*, o resultado esperado é que essas modificações sejam aceitas; quando se apresenta um *requerimento de informação* o resultado esperado é que as informações sejam fornecidas; quando se apresenta uma *convocação de autoridade* ou uma *convocação de audiência pública* o resultado esperado é que a autoridade se apresente e que a audiência pública ocorra; quando se apresentam *indicações* o resultado esperado é que elas sejam levadas em conta pelo Executivo; quando se apresentam *consultas* o resultado esperado é que elas sejam respondidas.

7

Por assertividade entende-se aqui, ação política capaz de traduzir regras e recursos em resultados esperados.

8

Cristina Alexandre (2006) frisa que, em acordos internacionais, há indícios de que a participação do Congresso na feitura da política externa acontece em grande medida por meio da inclusão de emendas no processo de aprovação dos atos internacionais. O método é tradicionalmente rejeitado por muitos juristas e pelo Executivo, mas o Legislativo vem se valendo da ausência de regulamentação na matéria para consolidar tal poder. Nesse sentido, não há que se falar em uma simples abdicação do Congresso com relação à aprovação dos tratados internacionais, sabendo-se que, em momentos de conflito de interesses com o Executivo, aquele soube aumentar sua participação institucional com êxito, por exemplo, por meio da formulação de emendas, tema que é exatamente o foco do estudo dessa dissertação.

O foco principal da argumentação de Lisa Martin (2000) e Cristina Alexandre (2007), é o mesmo de grande parte da literatura que trata o Poder Legislativo e a política externa. As autoras se mantêm na controvérsia entre as hipóteses de abdicação e de delegação, destinando assim essas duas opções de ação ao Congresso Nacional. A abdicação por parte do Poder Legislativo ocorreria quando são cedidos momentaneamente os direitos constitucionais e regimentais da utilização das prerrogativas definidas a esse poder, o que faz com que o Poder Executivo tome a frente, normalmente na figura do presidente da república e “a delegação ocorreria quando há concordância entre Legislativo e Executivo relativamente à matéria em discussão” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p. 10).

Martin (2000) e Alexandre (1997) também “lançam mão da “lei das reações antecipadas”<sup>9</sup> e dos instrumentos de “alarme de incêndio”<sup>10</sup> para fundamentar seus argumentos sobre a influência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, no que se refere à formulação da política externa” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p. 10). O

---

9

A esse modelo de ação dá-se o nome de “mecanismo de reação antecipada”, em que o poder Executivo “prevê” o posicionamento dos congressistas a fim de proporcionar maior coerência à atuação do país no plano mundial.

10

O procedimento funciona da forma em que na medida em que o interesse do Congresso em certas questões de política externa é provocado a partir da “ativação” desse alarme por determinados setores sociais. A consequência é que participação do Poder Legislativo pode ser constatada em maior consistência em casos de maior sensibilidade junto à opinião pública.

problema desse tipo de argumento é que ele se baseia na premissa base de “influência”.

Neste caso,

influência, definida como a habilidade de um ator de trazer resultados próximos às suas preferências, é mais bem avaliada observando os padrões dos resultados, perguntando se de fato estes coincidem com o ambiente legislativo. Estudos sobre as atividades por si mesmas são insuficientes para testar afirmações a respeito da influência; padrões de resultados são, portanto, mais reveladores (MARTIN, 2000, p. 9, tradução livre).

O provável problema da literatura que usa a “influência” como pressuposto tem a ver com a dificuldade da mensuração dessa variável, ou seja, como medir se o Poder Legislativo influenciou ou não determinada iniciativa do Poder Executivo em relação à política externa?

Além disso, no caso do “alarme do alarme de incêndio”,

vale [...] chamar a atenção para as limitações das análises que enfatizam a ativação destes [...] para sinalizar eventuais discordâncias entre os dois Poderes, especialmente quando se considera o difundido fenômeno da *assimetria informacional*, que atinge mais dramaticamente aqueles atores portadores de menores recursos, redundando na ausência, por parte de tais grupos, de acesso a informações sobre o incêndio eminente ou já instalado, e restando a eles tentar apagar o fogo e fazer o controle dos danos. (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p.11).

A pesquisa feita nesta dissertação propõe um outro caminho argumentativo, seguindo a linha de Anastasia, Mendonça e Almeida (2012). Ou seja, na pesquisa sobre o caso

brasileiro, parte-se da premissa de que “há, na legislação constitucional e infraconstitucional do Brasil, um conjunto significativo de cursos de ação disponíveis para um legislador com preferências intensas em política externa” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p. 35). Assim, acredita-se que um legislador talentoso, portador de preferências intensas relativamente à política externa brasileira, ademais de simplesmente delegar ou abdicar de suas prerrogativas, ou homologar, *ex-post*, as decisões tomadas, de forma isolada e insulada no âmbito do Poder Executivo, conseguem sim, através da manipulação dos diversos cursos de ação disponíveis a ele, ser assertivo quanto aos resultados esperados.

### **1.5 - Governo e Oposição**

O foco privilegiado sobre as pesquisas sobre coalizões, é sempre o governo, ou seja a coalizão governativa. Vê-se, inclusive que, ao longo das últimas quatro décadas, cada vez mais sofisticados são os modelos teóricos e empíricos sobre o "nascimento" e a "morte" das coligações. No entanto, ao estudar sistemas parlamentaristas, Martin e Vanberg (2005, p.93) argumentam que direcionar o foco para as decisões legislativas é indispensável para o entendimento do governo de coalizão. Os governos multipartidários para resolver a tensão que enfrentam na coalizão, formulam uma agenda comum entre parceiros com preferências divergentes, utilizam-se da revisão legislativa. Uma das conclusões centrais do estudo de Martin e Vanberg (2005) é que as legislaturas em sistemas parlamentares desempenham um papel muito mais influente do que é geralmente reconhecido na literatura comparada.

Mesmo que a análise de Martin & Vanberg (2005) tenha como objeto o sistema parlamentarista, talvez seja possível pensar o caso brasileiro, já que a prática do presidencialismo de coalizão carrega semelhanças com os sistemas parlamentaristas.

O tratamento do presidencialismo e do parlamentarismo como duas formas radicalmente distintas de governo, regidas por lógicas díspares e irreconciliáveis, pode ser matizado. A literatura tem frisado as diferenças entre os dois sistemas, deixando de perceber aproximações e similaridades. Presidentes dotados de amplos poderes legislativos não são, como quer a literatura comparada, antípodas dos primeiros-ministros. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 86)

Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, desta forma, induzir parlamentares à cooperação. Conta ainda com recursos não-legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo. No entanto, antes de prosseguirmos nesta direção, faz-se necessário discutir a relação do presidente com o sistema partidário. É óbvio que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no interior do Legislativo pelos diferentes partidos. Na melhor das hipóteses, um presidente que comanda um partido disciplinado e que controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras à aprovação de sua agenda. Neste caso, presidente e Legislativo podem partilhar uma mesma agenda e as diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo seriam minoradas. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 89)

Em 1988, Sérgio Abranches cunhou o conceito “presidencialismo de coalizão” que caracterizava o modelo de governança expresso na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Dois elementos são centrais neste modelo: presidencialismo e a existência de coalizões<sup>11</sup>. Abranches avaliou que não existiria, “nas liberais-democracias mais estáveis,

um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (ABRANCHES; 1988, p.19), portanto o Brasil estaria fadado à paralisia decisória no nível federal.

Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e Santos (2003), propuseram outra interpretação para o presidencialismo de coalizão. Para estes o presidencialismo de coalizão funciona bem no Brasil já que, no país, o Executivo é constitucionalmente o principal legislador, e há regras fortemente concentradoras da operação do Congresso, como por exemplo, as que conferem poderes de agenda aos líderes partidários no interior da arena legislativa <sup>12</sup>.

No que se refere à política externa brasileira, os padrões não são muito diferentes. Nesse âmbito, presente-se que o ator que mais inicia proposições é a Presidência da República.

---

“O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei (...) ‘presidencialismo de coalizão’ (...) É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 1988; p. 22/27, citação retirada de Moisés 2011).

12

“Em uma palavra: foram mantidos os preceitos constitucionais que garantiam ao Executivo a dominância sobre o processo legislativo. Além disso, a Constituição de 1988 concedeu ao presidente a capacidade de solicitar urgência para a apreciação das matérias de seu interesse, situação em que as casas legislativas dispõem de 45 dias cada uma para deliberar sobre o projeto em questão. Some-se a isso o fato de a participação do Congresso na elaboração do orçamento ter sido cerceada de maneira significativa: cabe ao chefe do Executivo, e apenas a ele, propor qualquer projeto referente a matérias orçamentárias” (FIGUEIREDO; LIMONGI; 2005, p.22).



Analogamente ao que se verifica, em geral, na política do país, na maioria das vezes cooperação do Legislativo para facilitar a aprovação dos atos internacionais colocados em discussão pelo Executivo, garantindo assim que as proposições sejam votadas.

No entanto, é importante ter em mente que, mesmo sendo o Poder Executivo o principal proponente de leis no Brasil, “uma das razões para a criação destas duas esferas de poder - Executivo e Legislativo – é justamente ‘contrabalancear o poder, por meio de *checks and balances* de forma que um fiscaliza a ação do outro’ (Pereira, 2010, p.5)”. (Medeiros, 2010, p.51) A participação do Poder Legislativo na política externa expande definitivamente a fiscalização e o controle nessa área, fortalecendo a *accountability*.

Voltando-se o foco à interação dos Poderes, que é um dos olhares propostos no escopo deste trabalho, parte-se da singularidade desse arranjo que, enquanto um sistema de separação de poderes, baseia-se na independência de origem e de sobrevivência de Executivo e do Legislativo. No entanto, cabe salientar as especificidades que essas interações assumem face à dinâmica de negociação entre o presidente eleito e os partidos políticos. (Limongi & Figueiredo, 1998) O argumento desenvolvido por Limongi & Figueiredo (1998) chama atenção para a seguinte lógica sobre os efeitos dos poderes legislativos presidenciais:

Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se agenda no duplo sentido do termo: como a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso e quando o serão. Um maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e, desta forma, minorar os efeitos da separação dos poderes, ao tempo que pode induzir

parlamentares à cooperação. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 86)

Enfim, desde o advento da Constituição Federal brasileira de 1988, o presidente brasileiro tem além do poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, também o de forçar a apreciação de matérias de seu interesse através dos pedidos de urgência. Entende-se, então, que um presidente munido de amplos poderes legislativos é, de fato, capaz de definir a agenda de trabalhos legislativos e, ao fim, induzir parlamentares à cooperação. Apesar disso, deve-se ter em mente que as chances de conflito entre presidente e Poder Legislativo dependerão da distribuição de cadeiras no Legislativo.

Sobre a competição entre coalizão governativa e oposição sabe-se que o prêmio maior é a conquista dos cargos representativos e burocráticos. Assim, é possível conceber “que o – mundo ideal dos partidos que estão no governo é continuar sendo governo, enquanto o - mundo ideal dos partidos de oposição é deixar de ser oposição e passar a ser governo.” (Inácio, 2008, p.3) Além do que, como salienta Strom (1990), o sistema de comissões parlamentares, quando utiliza o critério da proporcionalidade partidária para sua formação, como no caso brasileiro, favorece a influência política dos partidos em geral e, em especial, a daqueles que estão na oposição<sup>13</sup>.

---

13

Em uma das análises feitas para minha dissertação de mestrado, computou-se as presidências da CRE de 1999 a 2010. Desses anos, por seis vezes a presidência da CRE estava a cargo de algum parlamentar da coalizão de governo e outras seis vezes ficou a cargo da oposição. Destaca-se que no último mandato de Luís Inácio Lula da Silva a presidência da CRE esteve todo o tempo com a oposição, o que proporcionou grandes embates como, por exemplo, o que se deu na proposta de entrada da Venezuela no Mercosul.

É no seio das comissões parlamentares que os grandes embates entre oposições e a coalização de governo se constroem. Sabe-se que “o desenho institucional híbrido do país em que traços proporcionalistas coexistem com características majoritárias implica maior espaço para o trabalho das oposições ou para a barganha que ocorre durante a tramitação legislativa de uma proposição no seio da própria coalizão de governo”. (MELO, 2006, 197)

De fato, a ciência política brasileira tem-se preocupado em grande medida em discutir a formação da coalizão governativa pelo presidente, o que se desdobrou também em pesquisas acerca das atratividades de ser oposição. A relação notável entre coalizões e oposições iniciasse na formação destas <sup>14</sup>.

A estratégia da oposição pode ser classificada em duas frentes de trabalho, a primeira é a “frente eleitoral”, que tem por objetivo “divulgar suas opiniões e fazer-se presente no dia-

---

14

“A formação de coalizões está, portanto, permanentemente relacionada com a formação da oposição, são jogos ocultos de incertezas – do nível de informação dos jogadores diante dos aliados ou adversários em potencial. É na verdade um jogo intrincado onde avançar em direção a novos adeptos pode reduzir o apoio dos antigos, e onde o desejo de não permanecer pode ser atrativo se a possibilidade de assumir o poder por conta própria está presente e é possível de ser alcançado[...]. A idéia parte da teoria dos ‘jogos ocultos’, ou seja, a política é um campo onde diversos jogos simultâneos são jogados. É preciso estar atento a estratégia do parlamentar, uma jogada neste momento não espera resultados imediatos, mas é planejada para objetivos futuros, principalmente para a oposição” (BEZERRA, 2011, p. 03).

a-dia do eleitorado, almejando o retorno ao poder” (BEZERRA, 2011, p.04). A segunda tem a ver com a agenda legislativa, ou seja, a oposição trabalha para não permitir ou dificultar a implantação de políticas contrárias à seu ideal programático.

## **1.6 - Hipóteses**

Dentre os cursos de ação, citados por Anastasia, Mendonça & Almeida (2012), nesta dissertação, o foco da pesquisa serão as emendas e substitutivos apresentados durante a tramitação das matérias de política externas na Câmara dos Deputados e as iniciativas de proposições utilizadas pelo Poder Legislativo.

Para a classificação e a separação das proposições que se inserem nesse assunto, o método utilizado foi observar os casos que passaram em algum momento pela Comissão de Política Externa e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Estes casos puderam ser encontrados nos relatórios de atividades disponibilizados pela Câmara dos Deputados ao final de cada ano.

Reitera-se neste ponto que nesta dissertação parte-se do princípio que o Poder Legislativo conta e usufrui de instrumentos para influenciar a política externa brasileira. O intuito é abrir a caixa preta do processo decisório de política externa brasileira, analisando como se dá a atuação do Legislativo no que se refere às alterações das proposições iniciadas

tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo próprio Poder Legislativo. No próximo capítulo justificar-se-á o porquê do olhar voltado ao emendamento.

Enfim, este trabalho tem por objetivo investigar o poder de agenda do Poder Legislativo na política externa. O foco principal é o *agendamento indireto* das proposições, ou seja, o poder de agenda de modificar proposições com a iniciativa de emendas e substitutivos. O interesse por essa análise se justifica pela importância dessa iniciativa no âmbito do Poder Legislativo e pela falta de estudos sobre a relevância, ou não, dessa iniciativa nas matérias relativas à política externa brasileira. Para uma melhor contextualização do *agendamento indireto* na política externa também será feito um estudo, do que aqui denominou-se, *agendamento direto* da política externa, ou seja, o poder de agenda de iniciar proposições.

Enfim, a pergunta central desse trabalho, é: O Poder Legislativo, através do uso dos poderes de agenda a eles conferidos pela Constituição de 1988 e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem conseguido ser assertivo relativamente às proposições ligadas à esfera da política externa?

A principal análise que esse trabalho se propõe a fazer é:

- 1) Observar o nível de *agendamento indireto* dos parlamentares na política externa.

Assim: Será o Poder Legislativo um *agenda setter* forte na política externa quanto maior seu nível de *agendamento indireto*, ou seja, quanto maior o número de emendas e substitutivos agregados.

Eixos observados: A intenção é, com o foco no Poder Legislativo, se comparar Coalizão Governativa X Oposição.

Hipótese:

H1: A Oposição é um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão Governativa quando se trata de *agendamento indireto*. Ou seja, espera-se que os partidos na oposição ao governo utilizem mais as iniciativas de emendamento das proposições do que os partidos governistas

Justificativa: Como a Coalizão Governativa tem uma prerrogativa de iniciativa de proposições, localizada no Poder Executivo, que é exclusiva dela na política externa, as mensagens presidenciais, a Oposição, para contornar a grande presença da Coalizão Governativa, utilizará de seus instrumentos de poder de agenda para tentar se fazer presente no âmbito da geração de legislação sobre política externa. Assim, o *agendamento indireto* será um instrumento mais utilizado pelo Oposição que pela Coalizão Governativa.

Em termos dos objetivos específicos deste projeto, tem-se a pretensão de observar e responder às seguintes indagações:

2) Observar o nível de *agendamento direto* dos parlamentares na política externa.

Assim: Será o Poder Legislativo um *agenda setter* forte na política externa quanto maior seu nível de *agendamento direto*, ou seja, quanto maior o número de proposições iniciadas.

Eixos observados: A intenção é comparar em alguma medida primeiramente o eixo Executivo X Legislativo. Logo após, com o foco no Poder Legislativo, se comparar Coalizão Governativa X Oposição.

H2: O Poder Legislativo é um *agenda setter* mais ativo que o Poder Executivo, quando se trata do *agendamento direto* nas proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo.

Justificativa: Como o Poder Executivo tem uma prerrogativa de iniciativa de proposições que é exclusiva dele na política externa, as mensagens presidenciais, o Poder Legislativo, para contornar a grande presença do Poder Executivo, utilizará dos instrumentos de poder de agenda disponíveis à ele, para tentar se fazer presente no âmbito da geração de legislação sobre política externa. Assim, o *agendamento direto*, no que se trata das proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, será um instrumento mais utilizado pelo Poder Legislativo que pelo Poder Executivo.

H3: A Oposição é um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão Governativa, quando se trata do *agendamento direto* nas proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo.

Justificativa: Como a Coalizão Governativa tem uma prerrogativa de iniciativa de proposições, localizada no Poder Executivo, que é exclusiva dela na política externa, as mensagens presidenciais, a Oposição, para contornar a grande presença da Coalizão Governativa, utilizará de seus instrumentos de poder de agenda para tentar se fazer presente no âmbito da geração de legislação sobre política externa. Assim, o *agendamento direto*, no que se trata das proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, será um instrumento mais utilizado pelo Poder Legislativo que pelo Poder Executivo.



## **CAPÍTULO 2 - O PODER LEGISLATIVO E PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL**

### **2.1 - Processo decisório da política externa brasileira**

Os dados empíricos presentes na literatura de política externa com relação ao processo de tramitação de acordos internacionais no Congresso Nacional ainda são poucos. A autora Cristina Alexandre (2006) apresenta alguns dados de pesquisas realizadas sobre o período de 1985 e 2005. Descobriu-se que menos de 1% dos projetos de atos internacionais enviados para a tramitação são rejeitados, sendo que o tempo médio de tramitação dos atos internacionais no Congresso mostrou-se bastante superior ao dos projetos legislativos de iniciativa do Executivo: enquanto 69% destes foram aprovados no mesmo ano em que foram apresentados, 28% daqueles foram referendados no período de até 365 dias.

No entanto, a existência de poucos casos de rejeição a tratados internacionais não pode ser considerada como evidência absoluta de um desinteresse e afastamento dos parlamentares de questões de política externa. Isso porque a “não-ação” dos congressistas não representa fundamentalmente uma ausência de influência no processo decisório de política externa, uma vez que a influência não se limita à ação, mas também abrange a habilidade de um ator de alcançar resultados próximos às suas preferências. Como colocou Gabsch (2010),

a rejeição pura e simples não é a única forma de manifestação negativa do Congresso Nacional no que se refere a tratados. Uma demora excessiva na apreciação legislativa pode, por vezes, ser

entendida como virtual repúdio ao compromisso convencional. A Aprovação condicionada [...] também pode ter como eventual consequência a rejeição do acordo, se o Executivo não lograr obter das outras partes contratantes o seu consentimento para alterar o texto convencional ou traduzir as condições do Legislativo em reservas” (GABSCH, 2010, p. 88).

Sabe-se ainda, que em sistemas presidencialistas, principalmente os multipartidários, como é o caso brasileiro, nos quais são constantes os governos de coalizão, as emendas e sua ocasional incorporação representam, potencialmente, mecanismos importantes de negociação entre os membros da coalizão.

“O desenho institucional híbrido do país, em que traços proporcionalistas (por exemplo, sistema eleitoral proporcional) coexistem com características majoritárias (presidentes com amplos poderes) implica maior espaço para o trabalho das oposições ou para a barganha que ocorre durante a tramitação legislativa de uma proposição no seio da própria coalizão de governo. O espaço privilegiado para o emendamento são as comissões congressuais, embora as emendas também possam ser apresentadas no plenário das Casas Legislativas, seja a de origem da emenda ou a revisora, conforme o caso. (MELO, 2006)

Especificamente sobre os projetos enquadrados na temática de política externa as emendas têm ainda uma maior importância, já que é um dos instrumentos que podem ser mobilizados pelo Poder Legislativo para atuar nessa temática.

Letícia Pinheiro (2000), no artigo “Unidades de decisão e processo de formulação de política durante o regime militar”, frisa a importância da “análise do processo de formulação da política para que se possa entender o conteúdo das decisões implementadas”. (PINHEIRO, 2000, p.455) A justificativa da autora para defender este ponto de vista é de que não é suficiente para uma boa análise da política externa que se

observe somente a decisão final. Isso porque o texto final da política implementada não consegue captar a dissensão de posições entre os atores durante a tramitação da política, momento em que há, por exemplo, identificação, discussão e avaliação das alternativas, e é nesta ocasião que muitas vezes se constrói o próprio conteúdo da política.

Dada a sua relevância, o estudo da tramitação da política externa vem à tona e é, mais especificamente o estudo da dinâmica decisória no contexto da relação Executivo-Legislativo ganha centralidade, sendo um dos objetivos principais deste trabalho.

Para a compreensão desta dinâmica decisória, é fundamental considerar as bases institucionais da decisão legislativa em política externa, dada as especificidades das normas de tramitação dos atos internacionais no Brasil. Com esse objetivo esse marco será detalhado a seguir e, mais à frente, serão tratados os seus efeitos políticos.

Somente na Constituição da República de 1988 foram estabelecidos oficialmente os princípios norteadores das relações internacionais brasileiras. São eles descritos:

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Título I. Artigo 4º.)

Sobre a relação entre os poderes, Mazzuoli (2001) afirma que desde a Primeira República, no que tange às matérias sobre política externa, o sistema adotado pelo Brasil “consagra a participação do Poder Legislativo no processo e conclusão de tratados” (MAZZUOLI, 2001, p.83). No entanto, somente na Constituição de 1988 foram instituídos os papéis de cada um dos poderes no que se refere ao campo das relações internacionais. Dessa forma, o Presidente da República, com auxílio do Ministério das Relações Exteriores, tem a função de celebrar as políticas exteriores. (CARDOSO, 2006) Lê-se na Constituição que compete à União, na figura do presidente:

“Art. 21, I e art. 84. VII - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; art. 84. VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; art. 21, II e art. 84, XIX e XX - declarar a guerra e celebrar a paz.” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Ao Congresso Nacional compete:

“Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais ‘que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional’(art. 49, I); referendar a celebração de tratados pelo presidente (art. 84, VIII); autorizar ou referenda a decisão do presidente de celebrar a paz e declarar a guerra (art. 84, XIX e XX e art. 49, II).” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Também a Constituição de 88 prevê que comissões especializadas sejam institucionalizadas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, com a responsabilidade de fiscalizar as atuações e exigir prestação de contas aos órgãos executivos envolvidos na política externa brasileira (Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores). No caso da política externa, as comissões de política

externa e defesa nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tem competências jurisdicionais sobre essa matéria.

É louvável o esforço feito pela Constituição de 1988 de especificar melhor a norma nacional quanto à tramitação da política externa e quanto aos papéis dos atores envolvidos. No entanto, parece que esta não conseguiu traduzir o significado da norma de forma explícita, sendo vítima, até os dias de hoje, de diversos tipos de interpretação. A percepção apresentada aqui é que o Poder Legislativo parece ter sido o maior prejudicado com a pouca especificidade do texto constitucional nesse item, isso porque pesquisadoras e pesquisadores ao ler o documento constitucional se deparam com os seguintes artigos:

“Artigo 49: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...] Art. 84. “Compete privativamente ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. (Constituição de 1988)

A grande questão é que não se problematiza o sentido do verbo “celebrar”, imputa-se a ele um sentido genérico, “como se ele englobasse todas as ações pertinentes ao processo decisório em política externa, restando aos legisladores apenas homologar, *ex-post*, as decisões do Poder Executivo”. (Anastasia; Mendonça; Almeida; 2012, p.11)

Forjaz (2011) distinguiu quais seriam as etapas que envolveriam a formulação de um acordo internacional, estas seriam, 1) negociação; 2) assinatura; 3) aprovação pelo

Legislativo; 4) ratificação pelo Executivo. Sendo que de acordo com a sabedoria convencional, o Poder Legislativo participa apenas da 3ª etapa. Anastasia, Mendonça & Almeida (2012) avançaram quando destrincharam a Etapa 1) citada por Forjaz (2011) e mapearam cinco instrumentos formais utilizados pelo Poder Legislativo para agir e pautar a política externa brasileira, estes seriam a) *indicações e consultas*; b) apresentação de *proposições*; c) debate das *proposições*; d) alteração de *proposições* apresentadas por outros autores, inclusive pelo Poder Executivo; e) envio de *pedidos de informação e convocação de autoridades* para prestar esclarecimento.

A intenção desta dissertação é estudar o ponto “e”, mas, além das análises das iniciativas de modificações feitas pelo Poder Legislativo em proposições de outros atores, também serão analisadas as modificações e tentativas de modificações em proposições do próprio Poder Legislativo.

No estudo do que tramita na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, identificou-se cinco tipos de proposições apreciadas por esta comissão. Esses são:

- 1) Mensagens Presidenciais;
- 2) Projetos de Lei;
- 3) Projetos de Lei Complementar;
- 4) Propostas de Fiscalização e Controle;

## 5) Decretos Legislativos.

A seguir, cada tipo de proposições será discutido em detalhes.

### 2.1.1 - Mensagens presidenciais

Os atos e acordos internacionais são encaminhados ao Congresso Nacional através de mensagens presidenciais que solicitam a apreciação desses. O processo decisório de um ato internacional segue o seguinte caminho:

“[...] a) encaminhamento de mensagem presidencial à Câmara dos Deputados solicitando a apreciação do Ato; b) apreciação na Comissão de Relações Exteriores (CRE); c) apreciação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); d) apreciação em Plenário (da Câmara); e) encaminhamento ao Senado (repetindo-se o trâmite nas comissões e Plenário do Senado)” (DINIZ & RIBEIRO, 2010, p. 39).

Sobre a tramitação dos atos, tratados e acordos internacionais pode-se resumir assim:

“1) No Legislativo, em primeiro lugar, ocorrerá a recepção da *mensagem* do Presidente da República, [...], juntamente com o texto de inteiro teor do tratado internacional submetido à apreciação. Referida *mensagem* terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, [...]. 2) Em plenário ser-lhe-á dada a leitura, [...]. 3) [...] será remetido à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Esta Comissão, após o exame do texto do tratado por um relator designado dentre seus integrantes, aprecia o relatório dando um parecer. 4) Aprovada a redação final, passa o projeto [...], à apreciação do Senado Federal. 5) Após lido e publicado o projeto, será ele despachado à comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado, [...] a Comissão competente para examinar as

‘proposições referentes aos atos e relações internacionais’ e aos ‘assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza’. 5) Estando concluído, no Senado, o exame na Comissão de ‘Relações Exteriores...’, o projeto fica pronto para ser incluído na ordem do dia do plenário. Aprovado em plenário, em turno único, sem emendas, fica dispensada a redação final e o texto do projeto de decreto legislativo é dado como definitivamente aprovado[...]. Em suma, formalizados os tratados pelos agentes diplomáticos, [...] que representam o Poder Executivo, tornam-se eles obrigatórios somente após *ratificados* pelo Presidente da República. 7) Promulgado o *decreto legislativo* pelo Presidente do Senado Federal, e publicado o mesmo tanto no *Diário do Congresso Nacional* como no *Diário Oficial da União*, quando a entrada em vigor é feita pela primeira modalidade, pode-se passar, de imediato, nota à Embaixada da outra parte acreditada junto ao Governo brasileiro. Caso a entrada em vigor se dê por *troca de instrumentos de ratificação*, aguarda-se a conclusão dos trâmites internos de aprovação por ambas as partes, para somente então realizar-se a cerimônia da troca dos respectivos instrumentos. (Executivo, Legislativo e também o Judiciário)” (*Grifos meus* de MAZZUOLI, 2001).

A partir do diagrama abaixo é possível entender melhor a dinâmica de tramitação das mensagens presidenciais até se transformarem em decretos legislativos.



Fonte: Elaboração própria

Salienta-se que a Constituição de 1988 parece ter colocado definitivamente o Congresso Nacional como arena importante para a discussão das relações internacionais no Brasil.



(DINIZ e RIBEIRO, 2008). O texto constitucional define que antes da ratificação dos projetos sobre política externa pelo Executivo é obrigatório obter um decreto legislativo favorável.

Em regra, o Congresso Nacional poderá aprovar os tratados e atos internacionais mediante a edição de decreto legislativo (CF, art. 49, I), ato que dispensa sanção ou promulgação por parte do Presidente da República. O decreto legislativo, portanto, contém aprovação do Congresso Nacional ao tratado e simultaneamente a autorização para que o Presidente da República ratifique-o em nome da República Federativa do Brasil, por meio da edição de um decreto presidencial (MORAES, 2006, p. 52).

Salienta-se também que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm competência de aprovação, aprovação com ressalvas, ou não aprovação dos acordos, além disso podem requerer informação por escrito, ou por meio da presença de autoridades. Somente após a aprovação do Congresso Nacional, pode o Presidente da República ratificar o acordo em questão.

Sobre a possibilidade de emendamento de mensagens presidenciais discutir-se-á melhor no ponto “2.3 - O emendamento”.

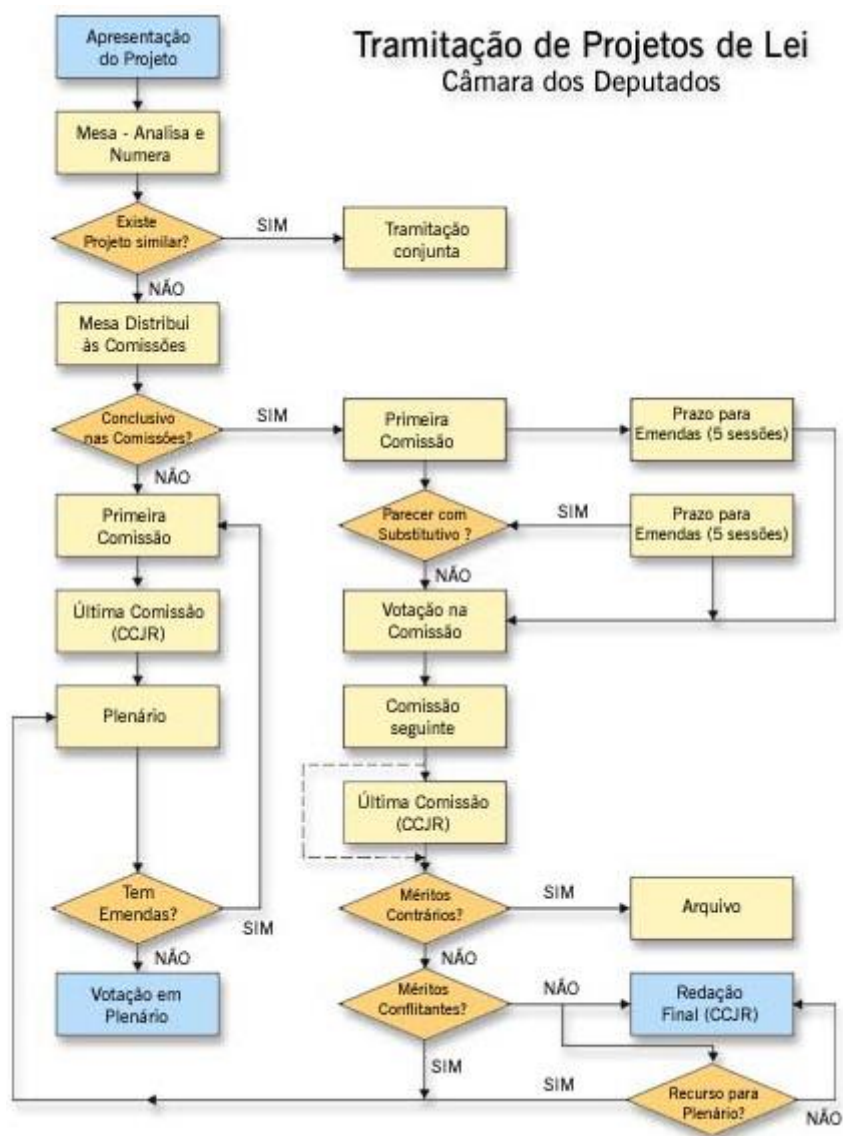
### **2.1.2 - Projeto de Lei Ordinária e Projeto de Lei Complementar**

A lei ordinária é a clássica manifestação do povo representado, “é o ato legislativo típico”. Assim como as diversas emanções do Poder Legislativo veiculam normas gerais e abstratas, não sendo de sua natureza descer a miudezas ou direcionar-se a um grupo

determinado de indivíduos, embora, em virtude das facetas do Estado moderno, esta regra não é absoluta (MORAES, 2006).

Já a lei complementar tem como propósito a elaboração, alteração, composição e consolidação das leis, ou seja, ela complementa, adiciona e explica algo na constituição, na qual é pré-determinado pelo constituinte. (MORAES, 2006)

DIAGRAMA DE TRAMITAÇÃO DE PROJETOS DE LEI<sup>15</sup>



A tramitação normal de um projeto de lei inicia-se com a apresentação do projeto no Plenário da Câmara que pode ser de iniciativa de um deputado, de tribunal superior, do Presidente da República, do Ministério Público Federal ou até mesmo da sociedade civil. O mesmo é recebido pela Mesa da Câmara dos Deputados, composta pelo presidente da Câmara, vice e secretários e apreciado pela Secretaria Geral da Mesa de acordo com os padrões regimentais exigidos.

Após a apreciação pela Secretaria Geral, o projeto é distribuído para as comissões da Câmara para avaliação e pareceres. Uma vez que a comissão recebe um projeto de lei para apreciação, o presidente da mesma designa um Relator que tem a função de analisar de modo aprofundado a matéria. Posteriormente o Relator emite um Parecer no qual se manifesta a favor do projeto, contrário a ele, faz proposições de emendas ou altera substancialmente o seu conteúdo. Tem-se então o prazo de cinco sessões para que os demais integrantes da Comissão possam apresentar emendas ao projeto. O mesmo processo se repete em todas as comissões parlamentares<sup>16</sup> pelas quais determinado Projeto de Lei deve ser apreciado, finalizando obrigatoriamente com a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para a redação final. Os projetos que não são deliberados pelas Comissões são submetidos à deliberação do Plenário e

---

16

As comissões são instituições da Câmara que contam com uma estrutura técnica e administrativa e se reúnem periodicamente para discutir e apreciar projetos de temas específicos. Compostas por deputados, tais instituições pressupõem a existência dos cargos de presidente e vice-presidente, ocupados por parlamentares e secretário, ocupado por um funcionário.

consequentemente ficam a espera de serem incluídos na Pauta, ou na Ordem do Dia de determinada Sessão. Os projetos que não são deliberados pelas Comissões são submetidos à decisão em Plenário, dependendo para isso da sua inclusão na Pauta, ou na Ordem do Dia de determinada Sessão. O Presidente da Câmara é o responsável por colocar os projetos em Pauta ou na Ordem do Dia, lembrando que muitos projetos permanecem durante muito tempo, até anos, aguardando as condições favoráveis para que sejam deliberados<sup>17</sup>. Salienta-se que quando há pedido de urgência, a tramitação se modificará.

### **2.1.3 - Proposta de Fiscalização e Controle**

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) é regimentalmente garantida no art. 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Neste são especificados “os atos e fatos da União e das entidades de administração direta e indireta passíveis de sofrer fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões” (GOMES, 2008, p.44).

A fiscalização poderá ser contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, observando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, renúncia de receitas e aplicação das subvenções (auxílio pecuniário, por via de regra concedido pelos poderes públicos). (GOMES, 2008, p.44)

---

17

Além disso,

o pedido de uma PFC também pode ser requerido pela sociedade, por iniciativa própria. Para isto, é necessário oferecer denúncia de fatos relevantes que possam ensejar uma Proposta de Fiscalização e Controle. A denúncia pode ser encaminhada a uma comissão ou a qualquer parlamentar para avaliação. Sendo acatado, o pedido pode ser então formalizado, nos moldes regimentais, pelo deputado ou comissão que ficar convencido de sua procedência e importância” (GOMES, 2008, p. 44).

#### **2.1.4 - Decreto Legislativo**

Tem a competência de veicular matéria exclusiva do Congresso Nacional prevista no art.49, da Constituição Federal, e a regulamentação exigida no art.62 da citada carta (EC nº 32/01). A votação ocorrerá através do sistema bicameral. Caso aprovada, será anunciada pelo Presidente do Senado Federal (MORAES, 2006).

#### **2.2 - O emendamento**

O processo de alteração de uma proposição é regida por um conjunto complexo de instituições normalmente codificados pelos regimentos internos do legislativo e pela constituição do país. (ALEMAN, 2011) O processo de alteração é uma das etapas críticas no processo legislativo, isso porque as proposições podem ser alteradas em aspectos substantivos.

Aleman (2011) é enfático em dizer que estas alterações, chamadas de emendas, são comuns no processo decisório do Poder Legislativo, mas a literatura latino-americana em instituições políticas não analisou à fundo a estrutura sob a qual emendas parlamentares são debatidas e votadas. No caso da política externa brasileira, há um déficit considerável no estudo do emendamento. Na literatura especializada pouco se avançou no tratamento das emendas parlamentares no processo de formação da agenda legislativa, ao passo que muitas vezes ignora-se que há de fato a possibilidade do emendamento em assuntos de política externa e que essas existem.

Uma emenda é,

qualquer proposição apresentada como acessória à proposta de emenda à Constituição, a Projeto de Lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo ou de resolução (estes últimos se referem a competências privativas do Legislativo, e têm pouca relevância política em sentido mais amplo). As emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo<sup>18</sup> (MELO, 2006, p.197).

Destrinchando melhor o que é o emendamento, Tolentino Filho (2002) caracteriza este procedimento como uma “técnica legislativa que visa a aperfeiçoar, por meio de propostas escritas de alterações, a ideia inicial do autor contida em um projeto de lei, até chegar-se

---

18

“É o conjunto de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, de acordo com regras previamente fixadas, para elaborar normas jurídicas (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias e outros tipos normativos dispostos no art. 59 da Constituição Federal)” (<http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/perguntas-frequentes/processo-legislativo>)

ao texto legislativo adequado às necessidades da sociedade, na medida da percepção do conjunto de seus representantes junto à Câmara” (TOLENTINO FILHO, 2002, p.06). A autoria das emendas pode ser de parlamentares ou de comissões parlamentares e podem ser relativas às proposições<sup>19</sup> legislativas de iniciativa ou advinda do Poder Legislativo, do Poder Executivo, da sociedade civil, entre outros, visando aperfeiçoar seu texto. Dentre as proposições legislativas que podem ser emendadas estão: a Proposta de Emenda à Constituição<sup>20</sup>, o Projeto de Lei (ordinária ou complementar) o Projeto de Decreto

---

19

“Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Apesar dessa ampla definição, os tipos de proposição considerados principais, visto que originam as normas descritas no art. 59 da Constituição Federal, são: Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Resolução (PRC) e Medidas Provisórias (MPV). Há ainda mais tipos de proposição apreciados pela Câmara, tais como: pareceres, emendas, propostas de fiscalização de controle, indicações, etc.” (<http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/perguntas-frequentes/processo-legislativo##1>)

20

A emenda constitucional enquanto proposta é considerada uma lei que está hierarquicamente abaixo da Constituição Federal e sem normatividade. Após ser aprovada, segundo os preceitos fixados pelo artigo 60 da Constituição Federal, ela será considerada constitucional. A emenda tem por finalidade modificar e reformular pontos da constituição, ou seja, ela permite alterar a constituição sem extingui-la por completo. Porém, a emenda também pode ser considerada inconstitucional quando for contra o texto de garantias constitucionais, lembrando ainda, que a forma federativa do Estado; o voto direto; secreto; universal e periódico; a separação dos poderes; o direito e garantias individuais sequer podem ser objetos da emenda constitucional. Além disso, a proposta da Emenda passa a ser considerada si, e somente si, pelo seguinte requisito: Se for proposta por 1/3(um terço) dos membros da Câmara dos Deputados, do Senado, pelo Presidente da República ou pela maioria absoluta das assembléias legislativas das unidades de Federação. (MORAES, 2006)



Legislativo e o Projeto de Resolução <sup>21</sup>. Podem ainda ser emendadas, no âmbito da Câmara dos Deputados, as Medidas Provisórias <sup>22</sup> (TOLENTINO FILHO, 2002)

Antes de tratar das iniciativas de modificação das proposições legislativas, cabe dimensionar a agenda legislativa em política externa e se, e em qual extensão, os deputados concorrem para a sua formação. No capítulo seguinte (breve síntese do que será feito).

### **2.3 - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**

Dentre o sistema de comissões permanentes do Congresso Nacional, as comissões que lidam especificamente com a política externa brasileira são a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal e a Comissão de Relações

---

21

São ações do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas casas, que precedem de maneira distintas na elaboração de leis, na qual se compete regulamentar a matéria de jurisdição do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (MORAES, 2006).

22

A medida provisória é tomada pelo presidente em caso de relevância e urgência. Estas providências possuem força de lei, devendo ser apresentada de imediato ao congresso Nacional. A partir disso, a medida permanece em vigor por 60 dias, logo após sendo submetida ao poder legislativo. Para cada medida provisória será necessária uma comissão mista por 12 senadores e deputados e igual número de suplentes. Esta pode se posicionar contra ou a favor da medida, tendo um prazo de 14 dias para a resposta. Caso, a medida provisória não seja aprovada como lei ou rejeitada, ela será revogada. E, uma vez revogada, não poderá ser objeto de proposta na mesma sessão (MORAES, 2006).

Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados. Elas tem, inclusive, diversas prerrogativas, algumas exclusivas, garantidas pela Constituição da República (Seção VII), pelo Regimento Interno do Senado Federal (Art.40, Art.67, Art.68, Art.103, etc.) e da Câmara dos Deputados (Art.32, etc.) Ademais, sabe-se que a matéria de política externa demanda muita informação especializada e, assim, a CRE e a CREDN são importantíssimas para a diminuição da assimetria informal dos parlamentares em relação ao Poder Executivo (este conta, por exemplo, com o Itamaraty, burocracia especializada em política externa brasileira).

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados brasileira é uma das 20 comissões permanentes da Casa, que têm entre suas funções a elaboração das leis e o acompanhamento das ações administrativas no âmbito do Poder Executivo. Além dessas funções, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse <sup>23</sup>.

Tal Comissão foi criada por Resolução, em 15 de setembro de 1936, com a denominação de "Diplomacia e Tratados" - Art. 25, alínea 4ª, do Regimento Interno da Câmara dos

---

23

Deputados. Em 5 de setembro de 1947, teve sua denominação alterada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, passando a chamar-se "Diplomacia" - Resolução nº 10, art.20, inciso III. A Resolução nº 115, de 12 de novembro de 1957, deu nova denominação à Comissão de Diplomacia, que passou a se chamar "Comissão de Relações Exteriores". Por fim, com a Resolução nº 15, de 1996, passou a denominar-se, como ainda é chamada hoje de, "Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional" - art. 32, inciso XI <sup>24</sup>.

No caso da Câmara dos Deputados as jurisdições das comissões são fixas e regulamentadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, isso é um indicador importante da estabilidade do sistema comissional.

Assim descreve-se que é de competência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional apreciar matérias referentes aos seguintes campos temáticos ou áreas de atividade:

XV – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:  
a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;

---

24

Portal da Câmara dos Deputados – Comissões Permanentes – CREDN  
(<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao>)

- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
  - c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
  - d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
  - e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;
  - f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
  - g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
  - h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
  - i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
  - j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
  - m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático;
- Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (Artigo 32. XV.)

A CREDN conta com quatro cargos definidos: o de presidente, o de 1º vice-presidente, o de 2º vice-presidente e o de 3º vice-presidente.

Para a análise da atuação da CREDN durante o governo Lula, foram examinados, neste trabalho, dados empíricos importantes para que se trace um perfil desta comissão, no período compreendido entre 2003 e 2010. Esse tipo de análise é relevante para mapear o contexto decisório ao longo do período, especificamente a configuração da CREDN nos oito anos de governo em tela.

A fonte de dados analisada em primeiro lugar foram os relatórios anuais da CREDN. O relatório anual de atividades é um documento gerado dentro de cada comissão parlamentar permanente em que se imprime uma espécie de extrato das diversas

atividades realizadas pela respectiva comissão e ficam disponíveis no portal da Câmara dos Deputados<sup>25</sup>. No entanto, não foi possível identificar as variáveis desejadas nos relatórios anuais dos 2003 e 2004, para tanto fez-se o pedido das informações à Ouvidoria<sup>26</sup> da Câmara dos Deputados brasileira, que prontamente forneceu banco de dados completo sobre a composição da CREDN.

A *Tabela 1* informa quais foram os parlamentares e partidos que ocuparam a liderança dessa comissão.

---

25

Portal da Câmara dos Deputados – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatórios anuais de atividades: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2>

26

Portal da Câmara dos Deputados – Fale Conosco – Ouvidoria: <http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/ouvidoria>

**Tabela 1 - Composição da Comissão de Política Externa e de Defesa Nacional da Câmara Dos Deputados do Brasil no Governo Lula**

Mandato Governo Lula	1º Mandato				2º Mandato			
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Presidente</b>	Zulaíê Cobra	Carlos Melles	Aroldo Cedraz	Alceu Collares	Vieira Da Cunha	Marcondes Gadelha	Severiano Alves	Emanuel Fernandes
<b>Partido Presidente</b>	PSDB	PFL	PFL	PDT	PDT	PSB	PDT	PSDB
<b>1º Vice-presidente</b>	João Castelo	Maninha	Jairo Carneiro	André Costa	Marcondes Gadelha	Takayma	Damião Feliciano	Professor Ruy Pauletti
<b>Partido 1º Vice-Presidente</b>	PSDB	PSOL	PFL	PDT	PSB	PSC	PDT	PSDB
<b>2º Vice-Presidente</b>	Francisco Rodrigues	Marcos De Jesus	Nilson Mourão	João Castelo	José Mendonça Bezerra	Perpétua Almeida	Átila Lins	Renato Amary
<b>Partido 2º Vice-Presidente</b>	PFL	SEM PARTIDO	PT	PSDB	PFL	PCdoB	PMDB	PSDB
<b>3º Vice-Presidente</b>	Maninha	André Zacharow	João Castelo	Marcos De Jesus	Augusto Carvalho	Íris Araújo	Maria Lúcia Cardoso	Francisco Rodrigues
<b>Partido 3º Vice-Presidente</b>	PSOL	PMDB	PSDB	PFL	PFL	PMDB	PMDB	DEM

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais da Ouvidoria da Câmara dos Deputados (dados de 2003 e 200) e do Portal da Câmara dos Deputados (dados de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

Em primeiro lugar é importante que se note a configuração da presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Nota-se que em 2003 e 2010, ela foi ocupada pelo PSDB, em 2004 e 2005 pelo PFL, partidos de oposição à coalizão governativa, no Governo Lula. Em contrapartida, nos anos de 2006, 2007 e 2009 a presidência da CREDN foi assumida por deputados do PDT e em 2008 quem assume é um deputado do PSB, partidos integrantes da coalizão governativa.<sup>27</sup> Conclui-se, assim, que, em se tratando do

período Lula, as presidências das comissões ficaram divididas entre oposição e coalizão governativa, sendo que no primeiro mandato, dos quatro anos, três tiveram a CREDN presidida pela oposição e no segundo mandato, três tiveram a CREDN presidida pela coalizão. No entanto, salienta-se que, no segundo mandato, o último ano de governo Lula foi presidido pela oposição.

No período analisado o posicionamento dos partidos nos polos governista e oposicionista foi classificado com base nas bancadas partidárias no início da legislatura (posse) em 2003 e 2007:

Focando-se o olhar nos cargos da comissão como um todo, fala-se aqui da presidência, da 1ª vice-presidência, da 2ª vice-presidência e da 3ª vice-presidência, e considerando-se a classificação no, baseada nas bancadas de posse em 2003 e 2007, que considerou:

No 1º mandato (2003, 2004, 2005, 2006)

No ano 2003:

---

Ver ANEXO I sobre a Evolução da base de apoio Lula/Dilma. No entanto, a distribuição partidária contida no ANEXO I foi somente a base da definição da classificação Oposição X Coalizão dos partidos, isso porque ela não classifica a maioria dos pequenos partidos. Dessa forma foi necessária a conversa com especialistas para a classificação dos partidos que não haviam aparecido.

Coalizão governativa: PT, PL, PSB, PTB, PDT, PPS, PCdoB, PV, PMN, PSD, PST, PSL, PSDC, PRB, PR, PSOL.

Oposição: PFL (DEM), PMDB, PSDB, PP, Prona e PSC.

De 2004 à 2006:

Coalizão governativa: PT, PMDB, PL, PSB, PTB, PDT, PPS, PCdoB, PV, PMN, PSD, PST, PSL, PSDC, PRB, PR, PSOL.

Oposição: PFL (DEM), PSDB, PP, Prona e PSC.

2º Mandato (2007, 2008, 2009, 2010):

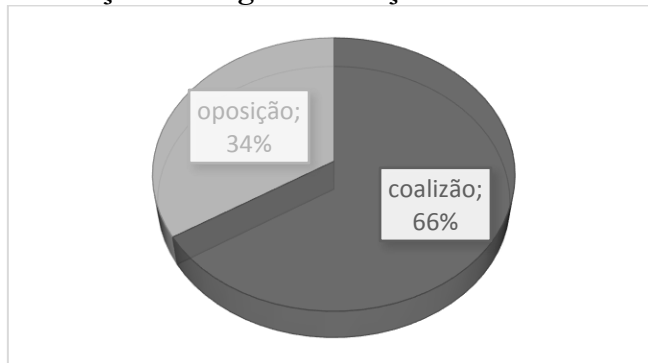
Coalizão Governativa: PMDB, PT, PP, PR (PL e PRONA), PSB, PTB, PDT, PCdoB, PV, PSC e PRB, PTdoB, PMN, PHS, PAN, PSD

Oposição: PSDB, PFL (DEM), PPS, PSOL e PTC.

Vê-se assim que dentre os cargos distribuídos à CREDN, tem-se nos anos de 2003 e 2005, oposição ocupando a maioria dos cargos de direção. Já em 2004, 2006 e 2007, os cargos foram divididos entre a oposição e a coalizão. Em 2008 e 2009 todos os cargos da CREDN concentram-se nas mãos da coalizão governativa e em 2010 todos os cargos pertenceram à oposição. (Ver *Gráfico 1*)



**Gráfico 1 - Distribuição de cargos de direção da CREDN no Governo Lula**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais da Ouvidoria da Câmara dos Deputados (dados de 2003 e 2004) e do Portal da Câmara dos Deputados (dados de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

Olhando para a composição geral da CREDN<sup>28</sup> (ver *Tabela 2*), verifica-se que no Primeiro Mandato, 54,4% da formação da CREDN foram de deputados federais da Coalizão Governativa, 42,4% dos deputados eram de Oposição e 3,2% não tinham partido.

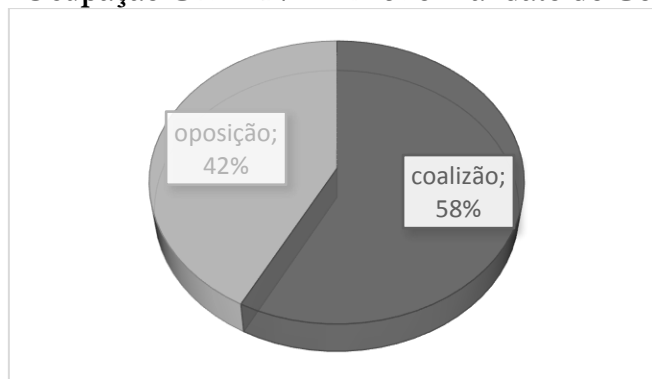
**Tabela 2 - Ocupação CREDN - Primeiro Mandato Governo Lula**

Posição relativa ao Governo Lula – 1º Mandato	Número absoluto	Porcentagem
<b>Coalizão</b>	68	54,4%
<b>Oposição</b>	53	42,4%
<b>Sem partido</b>	4	3,2%
<b>Total</b>	125	100,0%

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais da Ouvidoria da Câmara dos Deputados (dados de 2003 e 2004) e do Portal da Câmara dos Deputados (dados de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

Observa-se melhor a distribuição destes dados no *Gráfico 2*.

**Gráfico 2 - Ocupação CREDN - Primeiro Mandato do Governo Lula**



Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais da Ouvidoria da Câmara dos Deputados (dados de 2003 e 2004) e do Portal da Câmara dos Deputados (dados de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

No que se refere ao Segundo Mandato do Governo Lula percebe-se na CREDN uma diferença maior entre a ocupação total dos membros relativa à Coalizão e à Oposição. (Ver *Tabela 3*) Dos deputados federais que ocuparam a Comissão, 66,1% pertenciam à Coalizão Governativa e 33,9% pertenciam à Oposição.

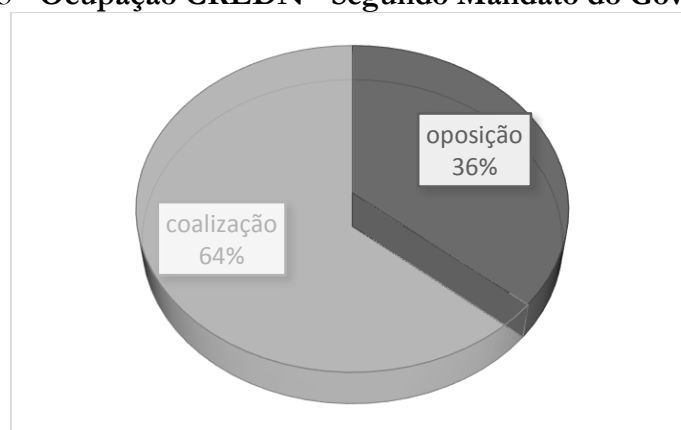
**Tabela 3 - Ocupação CREDN - Segundo Mandato do Governo Lula**

Posição relativa ao Governo Lula - 2º mandato	Número Absoluto	Porcentagem
Coalizão	74	66,1%
Oposição	38	33,9%
Sem partido	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais da Ouvidoria da Câmara dos Deputados (dados de 2003 e 2004) e do Portal da Câmara dos Deputados (dados de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

Nota-se melhor tal distribuição no *Gráfico 3* abaixo:

**Gráfico 3 - Ocupação CREDN - Segundo Mandato do Governo Lula**



Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais da Ouvidoria da Câmara dos Deputados (dados de 2003 e 2004) e do Portal da Câmara dos Deputados (dados de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

No primeiro mandato do Governo Lula percebe-se maior equilíbrio entre coalizção governativa e oposição na ocupação dos cargos de direção e na composição geral da CREDN. Já no segundo mandato do Governo Lula há um aumento da participação da coalizção governativa na CREDN, quando comparados aos dados do primeiro mandato. No entanto é importante chamar atenção para o seguinte fator, quando se observou os cargos da direção da CREDN (presidência e vice-presidência) no segundo mandato, especificamente em 2010, nota-se que todos os cargos de direção foram confiados à oposição (Ver *Gráfico 1*). Ou seja, mesmo que na totalidade de membros a CREDN tenha sido espaço ocupado por mais deputados pertencentes à coalizção governativa, a oposição tentou manter seu papel de destaque conservando-se nos cargos de direção. O esforço de coexistência de oposição e coalizção dentro da CREDN pode apontar para um conflito de agendas de política externa entre ambas, a consequência é a disputa de cargos. Atente-se

também que no segundo mandato, momento que a Presidência da República fortaleceu a *diplomacia presidencial*, foi também o momento que a oposição ocupou por dois anos seguidos os cargos de direção da CREDN. Essa ação provavelmente resultou de uma tentativa de dificultar a aplicação da agenda do governo e ao mesmo colocar a própria agenda oposicionista em prática.

## CAPÍTULO 3 - AGENDAMENTO DOS DEPUTADOS: ANALISANDO A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO GOVERNO LULA.

### 3.1 - A pesquisa e o método

O recorte temporal deste trabalho é o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se deu, no primeiro mandato, de 1 de Janeiro de 2003 a 1 de Janeiro de 2007 e, em um segundo mandato, de 1 de Janeiro de 2007 a 1 de Janeiro de 2011. A escolha de manter o foco deste trabalho no governo do Presidente Lula justifica-se pelo fenômeno da *diplomacia presidencial*. Sabe-se que a Era Lula trouxe consigo, como salientado no primeiro capítulo, uma continuidade da *diplomacia presidencial* praticada por seu antecessor, Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Esta continuidade pode ser verificada principalmente na opção do governo pela estabilidade financeira, mantendo as diretrizes que já haviam sido traçadas, e fazendo avançar o processo de inserção internacional do país iniciado nos anos 1990. (BARNABÉ, 2006, p.14)

No entanto, apesar de o Governo Lula ter trilhado um caminho de continuidade no que se chamou de *diplomacia presidencial*, a literatura especializada é clara em dizer que houve um aprofundamento desse fenômeno. No governo Lula a *diplomacia presidencial* ganha um novo dinamismo e uma participação mais saliente do presidente nos assuntos internacionais. O autor e diplomata Paulo Roberto de Almeida (2004), ressaltou que:

Sem dúvida alguma, do ponto de vista da forma, a diplomacia do governo Lula ostenta um ativismo exemplar, representado por um intenso programa de *diplomacia presidencial* (...),

complementado por um ainda mais ativo circuito de contatos, viagens de trabalho e conversações a cargo do chanceler e, de maneira algo inédita para os padrões do Itamaraty, do próprio Secretário-Geral das Relações Exteriores, funcionário normalmente (e tradicionalmente) dedicado às lides administrativas e aos assuntos de “economia doméstica” da Casa. (ALMEIDA, 2004, p. 164-165)

A política externa no governo Lula chegou a ser declarada como de “ativismo diplomático”. Nas palavras de seu Chanceler, o Ministro Celso Amorim, a diplomacia do governo Lula é ‘ativa e altiva’” (BARNABÉ, 2009, p.15).

Enfim, a escolha do governo Lula como recorte temporal desde esse trabalho tem a ver com este ter sido o período reconhecidamente de ápice da *diplomacia presidencial*. A intenção desta pesquisa é identificar, portanto, como o Poder Legislativo atuou num momento no qual a política externa era administrada com concentração de poderes na figura do presidente da República.

Dois problemas principais ocorreram: O primeiro foi a dificuldade de acesso aos dados. Já se sabia, desde a feitura do projeto desta dissertação, que não havia dados agregados e organizados em bancos de dados que pudessem suprir esse trabalho e assim alcançar os objetivos a que este se propunha. No entanto, esperava-se que os dados fossem fornecidos com alguma pré-organização pelas instituições responsáveis. Na impossibilidade disso ocorrer decidiu-se pela coleta de cada variável no portal da internet que onde estas se encontravam disponíveis. O segundo problema foi consequência do primeiro problema, ou seja, o esforço para a coleta de cada variável gerou um gasto de tempo que não estava previsto no cronograma do projeto de pesquisa, a consequência foi o atraso da escrita da análise empírica

Assim, tomou-se a decisão de fazer um recorte nesta dissertação e restringir a pesquisa somente à Câmara dos Deputados. A escolha desta casa, obviamente, não foi aleatória: justifica-se por ser o local institucional onde as proposições de política externa dão entrada para a apreciação do Poder Legislativo, ou seja, só depois de passar pelo crivo dos deputados federais é que as proposições são encaminhadas aos senadores. Considera-se, dessa forma, a Câmara dos Deputados como o primeiro filtro pelo qual as proposições, no âmbito da política externa, se submetem. Pode-se até pensar que a obrigação de ter que escolher uma das casas legislativas, no caso do estudo das proposições de política externa, não permitiria outra escolha, a Câmara dos Deputados é o mais acertado.

Tratando-se aqui de uma dissertação com dados inéditos, trabalhar-se-á com um universo bastante satisfatório de casos para o estudo da Câmara dos Deputados. Salienta-se que um dos resultados desse trabalho é a construção de um banco de dados inédito sobre as proposições de política externa que tramitaram no Poder Legislativo e que somam 565 casos analisados.

O método utilizado para o levantamento dos dados coletados derivou-se de alguns passos pré-definidos:

Passo 1) - Definiu-se que para melhor estudar a atuação da Câmara dos Deputados sobre a tramitação das proposições de política externa, iniciadas tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo próprio Legislativo, o recorte mais preciso seria delimitar onde estas seriam identificadas, assim então foi escolhido o espaço institucional da Comissão de Relações

Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Dessa forma, fixou-se que as proposições a serem analisadas deveriam ser aquelas que por algum momento em sua tramitação, no período definido, foram apreciadas pela CREDN. As justificativas para essa escolha são simples, além da comissão parlamentar permanente ser o espaço que reúne as discussões, se não mais democráticas no sentido da participação ampla dos deputados, as mais especializadas, é também o espaço que consegue concentrar as proposições de assuntos específicos. Precisamente na CREDN reúnem-se as proposições de relações exteriores e política externa.

Passo 2 – Para identificar as proposições que tramitaram em algum momento na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional foram utilizados os relatórios anuais de atividades da referida comissão. A CREDN disponibiliza estes relatórios desde 1998. Os relatórios utilizados neste trabalho correspondem aos anos 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Nestes encontram-se a listagem de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pela Comissão, informações sobre todas as reuniões de audiência pública, e o que mais interessa a esta dissertação, a listagem de todas as proposições apreciadas pelo Poder Legislativo – Câmara dos Deputados.

### **3.2 - Análises gerais**

O universo de análise abrange 565 proposições legislativas que tramitaram na Comissão de Política Externa e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados brasileira. Inicialmente, será realizada a análise descritiva dos dados que visa caracterizar a agenda legislativa em política externa, com foco na atividade da CREDN.



É importante salientar novamente que os documentos usados para identificar as proposições que caberiam ser estudadas vieram da leitura dos relatórios anuais da CREDN. Salienta-se que nos relatórios anuais, são listadas as proposições que foram apreciadas no respectivo ano pelo Poder Legislativo – Câmara dos Deputados. Assim pode-se expor alguns dados relevantes.

As proposições analisadas nesta dissertação têm a seguinte distribuição em número absolutos e porcentagem do total, como indica a *Tabela 4* a seguir<sup>29</sup>.

---

29

É necessário neste ponto chamar atenção para os relatórios de 2003 e 2004 da CREDN. O Relatório de Atividades de 2003 em seu total descreveu 81 proposições apreciadas (24 + 57) na CREDN neste ano. Já o Relatório de Atividades de 2004 descreveu 57 proposições apreciadas, no entanto, dessas 57, todas já haviam sido citadas no Relatório de 2003 como apreciadas, por tanto registrou-se nesse trabalho a duplicidade percebida e relata-se essa na linha “2003 e 2004”. Para entender o problema dessa duplicidade foi analisada mais de perto cada uma das 57 proposições (ver ANEXO III). O que se descobriu é que o Relatório de Atividades da CREDN de 2004, disponibilizado pela Câmara dos Deputados brasileira, incorreu em erro. No ANEXO III é possível observar na variável “Data do último parecer da CREDN” sempre o ano de 2003 como ano descrito. Ou seja, houve de fato algum problema no momento de geração do Relatório de 2004. A solução para essa dissertação foi excluir de 2004 da amostra. Essa solução não vai alterar o número de casos a serem investigados, já que tudo o que estava contido erroneamente no Relatório de 2004, já estava registrado corretamente no Relatório 2003. O problema principal de não se poder contar com a informação precisa de 2004, pelo erro do documento oficial, é que o número de casos do banco de dados possivelmente será menor do que a realidade.

**Tabela 4 - Proposições apreciadas pela CREDN por ano de apreciação - 2003 à 2010**

Proposições apreciadas por ano		
Ano de apreciação	Frequência	Porcentagem
2003	24	4,2%
2003 (em duplicidade no Relatório de 2004)	57	10,1%
2005	82	14,7%
2006	64	11,3%
2007	81	14,3%
2008	70	12,4%
2009	116	20,5%
2010	70	12,4%
<b>TOTAL</b>	<b>564</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados<sup>30</sup>.

Para ficar mais clara a análise agregou-se os dados em 1º Mandato do Governo Lula e aqueles relativos ao 2º Mandato do mesmo, vê-se aí já um primeiro detalhe relevante. Assim observa-se que no 2º Mandato do governo Lula houve maior número de proposições de política externa apreciadas pela Câmara dos Deputados, representando 59,6% (Ver *Tabela 5*). A esse aumento do número de proposições apreciadas não é possível imputar uma explicação. Já que um maior número de proposições apreciadas pode ter a ver com uma maior cooperação política do Legislativo ou até mesmo com um maior número absoluto de proposições que deram entrada na CREDN.

**Tabela 5 - Frequência das proposições apreciadas pela CREDN por mandato do Governo Lula**

Mandato do Governo Lula	Número absoluto	Porcentagem
1º Mandato	227	40,4%

2º Mandato	337	59,6%
------------	-----	-------

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

A *Tabela 6* abaixo demonstra a data de início das proposições apreciadas pela CREDN no Governo Lula (2003 e 2010). Destaca-se que algumas das proposições de política externa iniciadas na década de 90 só foram apreciadas no Governo Lula. Esse tipo de lentidão de decisão, é reflexo do que o Poder Legislativo define como prioridade de sua agenda, ou seja, o que se quer dizer é que essa também é uma forma legítima de atuação.

**Tabela 6 - Ano de início das proposições apreciadas pela CREDN no Governo Lula**

Ano de início	Frequência	Porcentagem
1990	1	0,2%
1991	1	0,2%
1992	1	0,2%
1996	2	0,4%
1998	1	0,2%
1999	2	0,4%
2000	5	0,9%
2001	9	1,6%
2002	34	6,0%
2003	53	9,4%
2004	33	5,8%
2005	62	11,0%
2006	73	12,9%
2007	73	12,9%
2008	83	14,7%
2009	99	17,5%
2010	33	5,8%
<b>Total</b>	<b>565</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Observando melhor tais dados quando estes são agregados em “Iniciadas antes do Governo Lula”, “1º Mandato do Governo Lula” e “2º Mandato do Governo Lula”, nota-

se que a CREDN recebeu para a apreciação no período de 2003 a 2010 um maior número de proposições iniciadas no segundo mandato do Presidente Lula. Das proposições apreciadas 9,9% foram iniciadas antes do Governo Lula, de resto 90,1% das proposições apreciadas na CREDN no Governo Lula foram iniciadas no mesmo, sendo que 39,1% das apreciadas foram iniciadas no primeiro mandato e 50,1% foram iniciadas no segundo mandato (Ver *Tabela 7*).

**Tabela 7 - Período de início das proposições apreciadas na CREDN no Governo Lula**

<b>Período de início</b>	<b>Número absoluto</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Iniciadas antes do Governo Lula</b>	56	9,9%
<b>1º Mandato do Governo Lula</b>	221	39,1%
<b>2º Mandato do Governo Lula</b>	288	51,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Dentre as proposições apreciadas na CREDN no Governo Lula, destaca-se quatro tipos específicos: 1) Mensagens Presidenciais; 2) Projetos de Lei; 3) Projetos de Decreto Legislativo; 4) Projetos de Lei Complementar e 5) Proposta de Fiscalização e Controle. (Ver *Tabela 8*)

A maioria das proposições apreciadas pela CREDN no Governo Lula foram mensagens presidenciais, observa-se assim 72% do total. No entanto, pode-se encarar como novidade o fato que de outros tipos de matérias, que também tratam de relações exteriores e de defesa nacional, tramitaram pela Comissão. Nota-se que 20,5% das proposições

apreciadas foram projetos de lei, 6,2% foram projetos de decreto legislativo, 1,1% foram projetos de lei complementar e 0,2% foram propostas de fiscalização e controle. Em síntese 28%<sup>31</sup> das proposições apreciadas não foram mensagens presidenciais e sim outros tipos de proposição, indicando que a agenda legislativa em política externa vai além de acordos bi ou multi-laterais (mensagens presidencial). A seguir serão apresentados dados que descreverão melhor as proposições.

**Tabela 8 - Frequência dos tipos de proposições apreciadas na CREDN – Governo Lula**

<b>Tipos de Proposições</b>	<b>Números Absolutos</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>MENSAGEM PRESIDENCIAL</b>	407	72,0%
<b>PROJETO DE LEI</b>	116	20,5%
<b>PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO</b>	35	6,2%
<b>PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR</b>	6	1,1%
<b>PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE<sup>32</sup></b>	1	0,2%
<b>Total</b>	<b>565</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

A título de descrição vê-se na *Tabela 9* a distribuição dos tipos de proposição de acordo com o ano que foram apreciadas. Claramente nota-se que as mensagens presidenciais formam a maioria das matérias apreciadas em todos os anos da análise, sendo que o

---

31

Somatório dos projetos de lei ordinária e complementar, projetos de decreto legislativo, proposta de fiscalização e controle.

32

Olhar ANEXO IV.

primeiro ano do Governo Lula, 2003, teve o maior porcentual de mensagens presidenciais apreciadas quando se observa o total.

**Tabela 9 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por ano de apreciação - Governo Lula**

Tipo de Proposição	Ano de Apreciação							Total
	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Mensagem presidencial	70	49	51	65	47	82	43	407
	86,4%	59,0%	79,7%	80,2%	67,1%	70,7%	61,4%	72,0%
Projeto de Lei	9	32	11	15	9	24	16	116
	11,1%	38,6%	17,2%	18,5%	12,9%	20,7%	22,9%	20,5%
Projeto de Decreto Legislativo	2	2	1	0	12	10	8	35
	2,5%	2,4%	1,6%	0,0%	17,1%	8,6%	11,4%	6,2%
Proposta de Fiscalização e Controle	0	0	0	0	0	0	1	1
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	,2%
Projeto de Lei Complementar	0	0	1	1	2	0	2	6
	0,0%	0,0%	1,6%	1,2%	2,9%	0,0%	2,9%	1,1%
<b>Total</b>	81	83	64	81	70	116	70	565
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Para tornar o estudo das proposições apreciadas pela CREDN mais aprofundado e assim não considerar as proposições somente números de um banco de dados, sentiu-se a necessidade neste trabalho de uma atenção maior ao conteúdo ou assunto dessas proposições. O objetivo desta análise é mapear as áreas temáticas que recortam a agenda legislativa da CREDN. Para a classificação temática das proposições foram utilizadas as categorias construídas para a classificação de indicações no trabalho de ANASTASIA, MENDONÇA & ALMEIDA (2012). Para este trabalho foi necessário aumentar o número de possibilidades de classificação, já que havia maior número de assuntos tratados. As categorias disponíveis se descreveram assim, portanto:

- 1 - *Defesa e Segurança* (território, fronteira, aduana, narcotráfico, investigação criminal, crime, cooperação de defesa, cooperação judicial, extradição).
- 2 - *Comércio Exterior* (também economia, dinheiro, tributação).
- 3 - *Direitos Humanos* (migração, emprego, direitos, visto).
- 4 - *Meio Ambiente* (mudança climática, água, floresta, mar, agricultura, pecuária, energia renovável, energia).
- 5 - *Integração Regional* (Mercosul, ALCA, etc.).
- 6 - *Saúde* (também previdência, saneamento, cuidado veterinário, patentes).
- 7 - *Regulamentação das Instituições* (norma interna, gestão de instituições do país, estrutura do exército do país, gestão de funcionalismo do país, gestão de diplomatas do país).
- 8 - *Cultura e Educação* (também patrimônio, comunicação).
- 9 - *Turismo*
- 10 - *Cooperação Técnica e Tecnológica* (também transferência de tecnologia).
- 11 - *Outro*.
- 12 - *Transporte* (aéreo, marítimo, rodoviário).

A distribuição das proposições por eixo temático mostra que o assunto que teve mais ocorrências foi *Defesa e Segurança*, com 18,1% do total dentre as proposições apreciadas. (Ver *Tabela 10*) Em seguida, está a categoria *Regulamentação das Instituições* com 17,7% das proposições; logo após está a categoria *Cooperação Técnica* com 11,2% das proposições. Posteriormente vê-se a categoria *Direitos Humanos* com 10,8%, *Integração Regional* com 8,8%, *Transporte* com 7,3%, *Cultura e Educação* com 6,9%, *Comércio Exterior* com 6,5%, *Meio Ambiente* com 5,5%, *Turismo* com 3,0% e por fim *Saúde* com 2,5%.

**Tabela 10 - Frequência - Assunto Proposições apreciadas na CREDN – Governo Lula**

Assunto	Número Absoluto	Porcentagem
DEFESA E SEGURANÇA	102	18,1%
REGULAMENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	100	17,7%
COOPERAÇÃO TÉCNICA	63	11,2%
DIREITOS HUMANOS	61	10,8%
INTEGRAÇÃO REGIONAL	50	8,8%
TRANSPORTE	41	7,3%
CULTURA E EDUCAÇÃO	39	6,9%
COMÉRCIO EXTERIOR	37	6,5%
MEIO AMBIENTE	31	5,5%
TURISMO	17	3,0%
SAÚDE	14	2,5%
Sem identificação	9	1,6%
<i>Missing</i>	1	0,2%
<b>Total</b>	<b>565</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Ao se investigar a ocorrência desses temas nos anos analisados, e assim a oscilação das agendas de política externa, observa-se que em 2003, primeiro ano do Governo Lula, a maioria das proposições apreciadas teve a *Integração Regional como tema*, demonstrando assim a grande preocupação deste Governo com essa área de política. Em 2005 e 2009 a maioria das proposições tratava do assunto *Regulamentação das Instituições*. Já em 2006, 2008 e 2010 a maioria das proposições referia-se ao tema da *Defesa e Segurança*. E em 2007 a maior parte das proposições dividiram-se entre o assunto *Direitos Humanos* e o assunto *Cooperação Técnica e Tecnológica* (Ver Tabela 11).

**Tabela 11 - Ano de apreciação das proposições apreciadas na CREDN por assuntos observados – Governo Lula**



Assunto	Ano de apreciação							Total
	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
DEFESA E SEGURANÇA	12	14	15	10	16	21	14	102
	14,8%	17,1%	23,4%	12,3%	22,9%	18,1%	20,0%	18,1%
COMÉRCIO EXTERIOR	5	8	2	9	2	9	2	37
	6,2%	9,8%	3,1%	11,1%	2,9%	7,8%	2,9%	6,6%
DIREITOS HUMANOS	10	11	7	12	7	13	1	61
	12,3%	13,4%	10,9%	14,8%	10,0%	11,2%	1,4%	10,8%
MEIO AMBIENTE	3	2	2	3	7	6	8	31
	3,7%	2,4%	3,1%	3,7%	10,0%	5,2%	11,4%	5,5%
INTEGRAÇÃO REGIONAL	16	0	6	5	11	8	4	50
	19,8%	0,0%	9,4%	6,2%	15,7%	6,9%	5,7%	8,9%
SAÚDE	2	0	1	3	2	5	1	14
	2,5%	0,0%	1,6%	3,7%	2,9%	4,3%	1,4%	2,5%
REGULAMENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	10	22	7	10	11	29	11	100
	12,3%	26,8%	10,9%	12,3%	15,7%	25,0%	15,7%	17,7%
CULTURA E EDUCAÇÃO	4	5	5	4	3	8	10	39
	4,9%	6,1%	7,8%	4,9%	4,3%	6,9%	14,3%	6,9%
TURISMO	4	5	1	2	1	1	3	17
	4,9%	6,1%	1,6%	2,5%	1,4%	,9%	4,3%	3,0%
COOPERAÇÃO TÉCNICA	13	8	13	12	2	10	5	63
	16,0%	9,8%	20,3%	14,8%	2,9%	8,6%	7,1%	11,2%
TRANSPORTE	2	6	5	8	8	3	9	41
	2,5%	7,3%	7,8%	9,9%	11,4%	2,6%	12,9%	7,3%
Não Identificado	0	1	0	3	0	3	2	9
	0,0%	1,2%	0,0%	3,7%	0,0%	2,6%	2,9%	1,6%
Total	81	82	64	81	70	116	70	564
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados

Apurando o olhar e analisando a distribuição das proposições, relativamente ao assunto que estas abrigam, agregadas por mandatos, nota-se que os três assuntos com mais proposições apreciadas no primeiro mandato do Presidente Lula, foram *Defesa e Segurança (18,1%)*, *Regulamentação das Instituições (17,2%)* e *Cooperação Técnica (15%)*. Já no segundo mandato do Presidente Lula, a distribuição das proposições apreciadas por tema mostra que *Defesa e Segurança (18,1%)*, *Regulamentação das Instituições (18,1%)* continuaram como áreas salientes. No entanto, diferentemente do

primeiro mandato, o assunto as proposições relativas aos *Direitos Humanos* (9,8%) passaram a ocupar a terceira posição. (Ver *Tabela 12*)

**Tabela 12 - Mandato de apreciação das proposições apreciadas na CREDN – Governo Lula**

Mandato			
Assunto	1º Mandato Lula	2º Mandato Lula	Total
<b>DEFESA E SEGURANÇA</b>	41 18,1%	61 18,1%	102 18,1%
<b>COMÉRCIO EXTERIOR</b>	15 6,6%	22 6,5%	37 6,6%
<b>DIREITOS HUMANOS</b>	28 12,3%	33 9,8%	61 10,8%
<b>MEIO AMBIENTE</b>	7 3,1%	24 7,1%	31 5,5%
<b>INTEGRAÇÃO REGIONAL</b>	22 9,7%	28 8,3%	50 8,9%
<b>SAÚDE</b>	3 1,3%	11 3,3%	14 2,5%
<b>REGULAMENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES</b>	39 17,2%	61 18,1%	100 17,7%
<b>CULTURA E EDUCAÇÃO</b>	14 6,2%	25 7,4%	39 6,9%
<b>TURISMO</b>	10 4,4%	7 2,1%	17 3,0%
<b>COOPERAÇÃO TÉCNICA</b>	34 15,0%	29 8,6%	63 11,2%
<b>TRANSPORTE</b>	13 5,7%	28 8,3%	41 7,3%
<b>Não identificado</b>	1 0,4%	8 2,4%	9 1,6%
<b>Total</b>	227 100%	337 100%	564 100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados

Quando se observa então a distribuição de assuntos por tipo de proposição alguns detalhes ficam mais evidentes. (Ver *Tabela 13*) Das mensagens presidenciais apreciadas 19,9% referem-se ao tema da *Defesa e Segurança*, seguidas das iniciativas de *Cooperação Técnica* (14,7%) e de *Direitos Humanos* (11,1%). Sabe-se que as mensagens

presidenciais são iniciadas pela Presidência da República em desdobramento de acordos bi ou multilaterais que poderão ser ratificados depois da aprovação congressional. Portanto, mesmo antes de analisar os dados sobre a autoria das proposições, esses dados indicam qual foi a agenda da Presidência da República durante o Governo Lula. Observando os tipos de proposições de iniciativa concorrente, que podem ser indicadas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, constatou-se que, no que se relaciona aos projetos de lei apreciados, a esmagadora maioria, 61,7% das proposições, se referiam à *Regulamentação das instituições*, dos Projetos de Decretos Legislativos, 54,3% tinham como assunto *Integração Regional*, das Propostas de Lei Complementar, 83,3% se classificaram como sobre *Regulamentação das instituições*.

**Tabela 13 - Frequência dos tipos de proposições apreciadas na CREDN por assuntos observados - Governo Lula**

Assunto	Tipo de Proposição					Total
	Mensagem Presidencial	Projeto De Lei	Projeto De Decreto Legislativo	Proposta De Fiscalização E Controle	Projeto De Lei Complementar	
Defesa E Segurança	81	16	4	0	1	102
	19,9%	13,9%	11,4%	0,0%	16,7%	18,1%
Comércio Exterior	33	2	2	0	0	37

	8,1%	1,7%	5,7%	0,0%	0,0%	6,6%
Direitos Humanos	45	16	0	0	0	61
	<b>11,1%</b>	13,9%	0,0%	0,0%	0,0%	10,8%
Meio Ambiente	27	2	2	0	0	31
	6,6%	1,7%	5,7%	0,0%	0,0%	5,5%
Integração Regional	30	1	19	0	0	50
	7,4%	,9%	<b>54,3%</b>	0,0%	0,0%	8,9%
Saúde	11	2	1	0	0	14
	2,7%	1,7%	2,9%	0,0%	0,0%	2,5%
Regulamentação Das Instituições	21	71	3	0	5	100
	5,2%	<b>61,7%</b>	8,6%	0,0%	<b>83,3%</b>	17,7%
Cultura E Educação	36	1	2	0	0	39
	8,8%	,9%	5,7%	0,0%	0,0%	6,9%
Turismo	16	1	0	0	0	17
	3,9%	,9%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
Cooperação Técnica	60	2	1	0	0	63
	<b>14,7%</b>	1,7%	2,9%	0,0%	0,0%	11,2%
Transporte	39	1	1	0	0	41
	9,6%	,9%	2,9%	0,0%	0,0%	7,3%
Sem Identificação	8	0	0	1	0	9
	2,0%	0,0%	0,0%	<b>100,0%</b>	0,0%	1,6%
Total	407	115	35	1	6	564
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

É importante que seja dada atenção também à tramitação das proposições, ou seja, aos regimes a partir dos quais as proposições tramitaram. Estes regimes de tramitação podem demonstrar a preferência ou a não preferência dada à matéria. A modificação do *timing* da matéria impõe prioridades à agenda legislativa, inclusive determinando o ritmo dos trabalhos e produções das leis (FELINTO, 2007).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, além de estabelecer que cada projeto de lei terá seu curso próprio, em seu artigo 151 também classifica as proposições submetidas à deliberação da Câmara, inclusive os projetos de lei, quanto à natureza, autoria e importância desses projetos, passando os mesmos a tramitar conforme um regime próprio de tramitação qual seja: em urgência, em prioridade ou em regime ordinário. A principal diferença entre esses regimes diz respeito ao encurtamento de prazos e à dispensa de formalidades regimentais

para tramitação de determinadas matérias. (FELINTO, 2007, p.35)

Existem os seguintes tipos de tramitação:

“1) Ordinária: [...]é o mais longo. O prazo das comissões é de 40 sessões, para cada uma delas, ou seja, quando o projeto vai para outra Comissão, esse prazo de 40 sessões se reinicia neste órgão.  
2) Prioridade: da mesma forma que a urgência, o Regimento lista quais projetos seguirão esse regime: são as de iniciativa do Presidente da República, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão, do Senado Federal ou dos cidadãos. Neste regime, as Comissões têm um prazo de 10 sessões, que também corre separadamente em cada uma delas.

3) Urgência : é a dispensa de algumas exigências e formalidades regimentais, com exceção da publicação e distribuição em avulsos ou cópias, dos pareceres das Comissões e do quorum para deliberação. O prazo das comissões é de 5 sessões, que corre simultaneamente para todas.

Há projetos que já nascem urgentes devido ao seu conteúdo. Esses casos estão previstos no Regimento. Outros projetos se tornam urgentes, em virtude de requerimento aprovado pelo Plenário.

4) Urgência urgentíssima : é um tipo de urgência, a mais utilizada. Essa denominação não consta do Regimento Interno da Câmara, mas está consagrada pelo uso. Significa que o projeto de lei poderá ser incluído automaticamente na Ordem do Dia da sessão plenária, para discussão e votação imediata, ainda que a sessão já tenha iniciado, caso seja aprovado requerimento nesse sentido.”  
(Portal da Câmara dos Deputados<sup>33</sup>)

Com base na distribuição das proposições na *Tabela 14* abaixo, que descreve o tipo das proposições apreciadas e o respectivo regime de tramitação, nota-se que do total delas, a maioria, 79,4%, tramitou em regime de prioridade, 12,9% em regime ordinário, 7,3% em

urgência e de 0,4% não se pôde identificar o regime. Observando melhor o número alto de proposições que tramitaram em prioridade, vê-se que esse se deve ao alto número de mensagens presidenciais que tramitaram sob esse regime. A maioria esmagadora das mensagens presidenciais, 98% delas, o que corresponde à 399 proposições de um total geral de 565, tramitou em regime de prioridade. Já a maioria dos projetos de lei, que foram em sua maioria iniciados por membros do Poder Legislativo, 54,8%, tramitou em regime de tramitação ordinário. A maioria dos decretos legislativos, 80%, tramitou em urgência. A única proposta de fiscalização e controle tramitou em regime ordinário e dos projetos de lei complementar, 100% tramitaram em regime de prioridade. (Discutir-se-á melhor sobre a relação de autoria das proposições e os tipos de tramitação no sub-tópico 3.3.)

**Tabela 14 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por tipos de tramitações observadas - Governo Lula**

Tramitação	Tipo de proposição					Total
	Mensagem Presidencial	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Proposta de Fiscalização e Controle	Projeto de Lei Complementar	
Ordinária	4	63	5	1	0	73
	1,0%	54,8%	14,3%	100,0%	0,0%	12,9%
Urgência	3	10	28	0	0	41
	0,7%	8,70%	80,0%	0,0%	0,00%	7,3%

<b>Prioridade</b>	399	42	1	0	6	448
	<b>98,0%</b>	36,5%	2,9%	0,0%	<b>100,0%</b>	<b>79,4%</b>
<b>Sem Informação</b>	1	0	1	0	0	2
	0,2%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%	0,4%
<b>Total</b>	407	115	35	1	6	564
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Para finalizar as análises mais gerais dessa dissertação, apresenta-se aqui a situação das proposições até o momento final do recolhimento das informações, ou seja, apresentar-se-á, qual era o destino das proposições até o momento da coleta dos dados. Observa-se que algumas provavelmente ainda não chegaram ao final de sua tramitação, outras já estão nesse estágio (Ver *Tabela 15*). Analisando primeiramente as mensagens presidenciais salienta-se que a ampla maioria destas, 94,1%, foram *Transformadas em PDC* (Projeto de Decreto Legislativo), ou seja, foram aprovadas e enviadas ao Poder Executivo para que este ratifique o tratado. Ainda no que se refere às mensagens presidenciais sublinha-se que, 4,4% foram *Transformadas em nova proposição na MESA* e 0,5% foram *Arquivadas na MESA*. Esses dados demonstram que o Poder Legislativo não é um simples poder homologatório na política externa, vê-se que em proposições há desacordo com o Executivo o Parlamento utiliza-se de seus recursos disponíveis.

Quando se trata dos projetos de lei observados nota-se que a maioria deles, 38,6%, foram *Arquivados na Mesa*. Dos projetos de decreto legislativo, 74,3% foram *Transformados no Decreto Legislativo*. A única proposta de fiscalização e controle foi, até o momento, Arquivada da CFFC (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle). Enfim, dos projetos de lei complementar 50% destes foram também *Arquivados na Mesa*.

**Tabela 15 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por situações finais observadas – Governo Lula**

Situação até o momento	Tipo de proposição					Total
	Mensagem Presidencial	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Proposta de Fiscalização e Controle	Projeto de Lei Complementar	
Transformada no PDC	383 <b>94,1%</b>	0 0,0%	1 2,9%	0 0,0%	0 0,0%	384 68,2%
Arquivada na MESA	2 0,5%	44 <b>38,6%</b>	5 14,3%	0 0,0%	3 <b>50,0%</b>	54 9,6%
Transformado no Decreto Legislativo	1 0,2%	0 0,0%	26 <b>74,3%</b>	0 0,0%	0 0,0%	27 4,8%
Transformada na Lei Ordinária	2 0,5%	25 21,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	27 4,8%
Transformado em nova proposição na MESA	18 4,4%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	18 3,2%
Pronta para Pauta na CCJC	1 0,2%	8 7,0%	1 2,9%	0 0,0%	0 0,0%	10 1,8%
Pronta para Pauta no PLEN	0 0,0%	7 6,1%	0 0,0%	0 0,0%	1 16,7%	8 1,4%



Aguardando Designação de Relator na CCJC	0 0,0%	5 4,4%	1 2,9%	0 0,0%	1 16,7%	7 1,2%
Aguardando Retorno na MESA	0 0,0%	5 4,4%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	5 0,9%
Aguardando Encaminhamento na CCP	0 0,0%	3 2,6%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	3 0,5%
Apensado na PL	0 0,0%	3 2,6%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	3 0,5%
Aguardando Apreciação do Veto na MESA	0 0,0%	2 1,8%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 0,4%
Aguardando Parecer na CCJC	0 0,0%	2 1,8%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 0,4%
Aguardando Parecer na CFT	0 0,0%	1 ,9%	0 0,0%	0 0,0%	1 16,7%	2 0,4%
Arquivada no PLEN	0 0,0%	2 1,8%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 0,4%
Aguardando Deliberação de Recurso na MESA	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Aguardando Deliberação na CCJC	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Aguardando Deliberação no PLEN	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Arquivada na CFFC	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%	0 0,0%	1 0,2%
PDS	0 0,0%	0 0,0%	1 2,9%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Pronta para Pauta na CSSF	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Pronta para Pauta na CTASP	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Retirado pelo Autor na MESA	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
Vetado totalmente no CN	0 0,0%	1 0,9%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 0,2%
<b>Total</b>	<b>407</b> <b>100,0%</b>	<b>114</b> <b>100,0%</b>	<b>35</b> <b>100,0%</b>	<b>1</b> <b>100,0%</b>	<b>6</b> <b>100,0%</b>	<b>563</b> <b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Ainda não se pode afirmar, neste ponto, que as mensagens presidenciais, por serem todas iniciadas pelo Poder Executivo, tiveram um resultado de maior sucesso que os outros tipos de proposição. Isso por um motivo, a análise feita aqui distinguiu o resultado até o momento da coleta dos dados, o que se quer dizer é que, pode ser que mais à frente o resultado dos outros tipos de proposição (projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de lei complementar e a proposta de fiscalização e controle) possam também ser “positivos”.

### 3.3 - Agendamento direto

Depois de dimensionada a agenda legislativa em política externa ao longo do Governo Lula, a análise passa a focalizar a participação dos legisladores na formação desta pauta, objeto das duas hipóteses primeiras a serem discutida nesse estudo:

H2: O Poder Legislativo é um *agenda setter* mais ativo que o Poder Executivo, quando se trata do *agendamento direto* nas proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo.

H3: A Oposição é um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão Governativa, quando se trata do *agendamento direto* nas proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo.

Por *agendamento direto*, entende-se aqui, o movimento de iniciar uma proposição no âmbito do Poder Legislativo. O termo agendar diretamente tem a ver com o ato de propor nova medida, que poderá, ou não, ser aprovada e transformada em norma do estado brasileiro. Enfim, discute-se aqui o movimento de dar início à uma nova proposta de lei, que, no entender deste trabalho significa que determinado ator está tentando imprimir suas vontades (sua agenda particular, partidária, dos seus eleitores, ou de sua região) nas atividades do Congresso Nacional e em consequência na gestão política do país.

Para tentar mensurar o *agendamento direto*, serão analisadas várias dimensões nesse subtópico do trabalho. O objetivo neste momento é ter uma visão geral da autoria das proposições apreciadas pela Comissão de Política Externa e Defesa Nacional, no Governo Lula.

Observando-se mais detalhadamente, vê-se que o Poder Legislativo se utiliza de fato dos instrumentos de agendamento do Poder Legislativo (Ver *Tabela 16*). Assim, verifica-se que, no que tem a ver às proposições que, por norma, podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, em todos os tipos em sua maioria elas foram acionadas por atores de dentro do Legislativo. Nota-se que 68,7% dos projetos de lei que foram apreciados pela CREDN foram iniciados por *deputados federais*; além disso, 45,7% dos projetos de decreto legislativos foram iniciados pela *Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul*.<sup>34</sup>

Sabe-se que estes valores só podem ser analisados em si mesmos, por isso não se pode aqui fazer qualquer afirmação de que a Câmara dos Deputados tem aumentado seu poder de agenda ou coisa parecida, pois para tanto se teria que ter dados para comparações entre governos diferentes, ou até entre casas legislativas diferentes. No caso dessa dissertação, a pretensão de análise é demonstrar que o Poder Legislativo, no caso a Câmara dos

---

34

Não será incluída a proposta de fiscalização e controle nas análises a seguir por ela não se classificar como uma proposição legislativa.

Deputados, tem sim feito uso da prerrogativa de iniciativa de proposições em política externa que lhe é concedida pela norma. Observando os dados empíricos pode-se afirmar isso.

**Tabela 16 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN por autoria – Governo Lula**

Autor	Tipo de Proposição				Total
	Mensagem Presidencial	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Projeto de Lei Complementar	
<b>Poder Executivo</b>	407	30	0	0	437
	<b>100,0%</b>	26,1%	0,0%	0,0%	77,6%
<b>Deputado Federal</b>	0	79	7	6	92
	0,0%	<b>68,7%</b>	20,0%	<b>100,0%</b>	16,3%
<b>Senador</b>	0	1	0	0	1
	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,2%
<b>CREDN</b>	0	0	1	0	1
	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,2%
<b>CRE</b>	0	0	1	0	1
	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,2%
<b>Superior Tribunal Militar</b>	0	2	0	0	2
	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,4%
<b>Comissão Parlamentar Conjunta</b>	0	0	10	0	10
	0,0%	0,0%	28,6%	0,0%	1,8%
<b>Vários Autores</b>	0	2	0	0	2

	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,4%
<b>Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul</b>	0	0	16	0	16
	0,0%	0,0%	<b>45,7%</b>	0,0%	2,8%
<b>Comissão Parlamentar de Inquérito</b>	0,0%	1	0	0	1
	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,2%
<b>Total</b>	407	115	35	6	563
	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

A análise sobre o *agendamento direto* do Poder Legislativo à partir desse ponto tenderá a se concentrar nas proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo. Para tanto, faz sentido que não se utilize as mensagens presidenciais nas análises, já que essas, por norma, não podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo. Assim, na *Tabela 17* tem-se à seguinte distribuição de frequência:

**Tabela 17 - Frequência de tipos de proposições apreciadas pela CREDN e que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo – Governo Lula**

Tipos de proposição que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo	Frequência	Porcentagem
<b>Projeto de Lei</b>	116	73,9%
<b>Projeto de Decreto Legislativo</b>	35	22,3%
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	6	3,8%
<b>Total</b>	157	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Na *Tabela 18*, para que se visualize melhor a atuação do Poder Legislativo na autoria das proposições apreciadas pela CREDN, agregou-se todos os autores que pertencem ao Poder Legislativo: *Deputado Federal, Senador, CREDN, CRE, Comissão Parlamentar Conjunta, Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul e Comissão*

*Parlamentar de Inquérito e Vários Autores*<sup>35</sup>. Assim é possível perceber que quando se analisa as matérias em que o Poder Legislativo também pode iniciar, ele de fato, demonstra atuação. Do total de 156 proposições, 79,5%, o corresponde à 124 proposições, foram iniciadas pelo Poder Legislativo.

**Tabela 18 - Frequência de tipos de proposições apreciadas pela CREDN e que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo por autoria agregada - Governo Lula**

Tipos de Proposição que também podem iniciadas pelo Poder Legislativo				
Autor	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Projeto de Lei Complementar	Total
<b>Poder Executivo</b>	30 26,1%	0 0,0%	0 0,0%	30 19,2%
<b>Poder Legislativo</b>	83 72,2%	35 100,0%	6 100,0%	124 79,5%
<b>Superior Tribunal Militar</b>	2 1,7%	0 0,0%	0 0,0%	2 1,3%
<b>Total</b>	115 100,0%	35 100,0%	6 100,0%	156 100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

35

As duas proposições que constam como *Vários Autores* foram iniciadas por mais de um ator do Poder Legislativo. PL 1943/2003 – Autores: Deley - PV/RJ , Leonardo Mattos - PV/MG . Link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=132446> e PL4791/2009 – Autores: Aldo Rebelo - PCdoB/SP , Ibsen Pinheiro - PMDB/RS . Link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=425192>

Portanto, a **Hipótese 2 descrita nesse trabalho está correta** ao dizer que: “O Poder Legislativo é um *agenda setter* mais ativo que o Poder Executivo, quando se trata do *agendamento direto* nas proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo”. O que se conclui é que, bem diferente de ser um poder homologatório, o Poder Legislativo de fato atua e utiliza o poder de agenda de iniciativa de proposições em política externa, disponível à ele.

Uma análise intermediária importante é a observação das autorias das proposições e dos regimes de tramitação. Figueiredo & Limongi (1999) colocam que:

ao contrário do que seria de se esperar, a tramitação urgente não parece ser acionada apenas para matérias cuja importância substantiva venha a requerer uma passagem mais rápida pela Casa. A grande incidência na tramitação das leis de origem do Judiciário e leis administrativas do Executivo pode ser tomada como evidência de que o recurso da urgência é usado no cumprimento de tarefas legislativas rotineiras ou que suscitarium baixo grau de conflito na Câmara [...] (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.43)

A *Tabela 19* abaixo demonstra a autoria de todas as proposições de política externa apreciadas pela CREDN no Governo Lula e os respectivos regimes de tramitação. As informações descritas na *Tabela 19* sobre a política externa corroboram com o argumento de Figueiredo & Limongi (1999) descrito à cima, já que demonstram que dentre as proposições iniciadas pelo Poder Executivo, 96,6% tramitaram em regime de prioridade e 1,8% tramitaram em regime de urgência, ou seja, regimes que apressam a apreciação das proposições. Também nota-se que o argumento de Figueiredo e Limongi (1999) sobre

o Poder Judiciário é corroborado na *Tabela 19*, já que os dois casos de proposições iniciadas pelo Superior Tribunal Militar tramitaram em regime de prioridade.

**Tabela 19 - Autoria das proposições apreciadas pela CREDN por tipo de regime de tramitação – Governo Lula**

Regime de Tramitação	Autor			Total
	Poder Executivo	Poder Legislativo	Superior Tribunal Militar	
Ordinária	6	67	0	73
	1,4%	53,6%	0,0%	12,9%
Urgência	8	33	0	41
	1,8%	26,4%	0,0%	7,3%
Prioridade	422	24	2	448
	96,6%	19,2%	100,0%	79,4%
Sem Informação	1	1	0	2
	0,2%	0,8%	0,0%	0,4%
Total	437	125	2	564
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Observando os assuntos das proposições iniciadas pelos autores, algumas conclusões interessantes sobressaem. (Ver *Tabela 20*) O assunto que mostrou mais proposições do Poder Executivo foi *Defesa e Segurança* com 18,8%. Já no que se refere à autoria do Poder Legislativo, 44,8% das proposições iniciadas se referiam à propostas que tinham por objetivo a *regulamentação das instituições*. Esse dado demonstra que os atores do Poder Legislativo tiveram mais interesse em usar o instrumento da iniciativa de proposições para regulamentar as instituições de política externa. Ou seja, o interesse do Poder Legislativo parece se ater em questões que tem a ver mais com a burocracia das instituições envolvidas com assuntos de política externa e de defesa nacional do Brasil.

**Tabela 20 - Autoria das proposições apreciadas pela CREDN por tipo de assunto – Governo Lula**

Autor	
-------	--



Assunto	Poder Executivo	Poder Legislativo	Superior Tribunal Militar	Total
Defesa e Segurança	82	20	0	102
	18,8%	16,0%	0,0%	18,1%
Comércio Exterior	33	4	0	37
	7,6%	3,2%	0,0%	6,6%
Direitos Humanos	48	13	0	61
	11,0%	10,4%	0,0%	10,8%
Meio Ambiente	27	4	0	31
	6,2%	3,2%	0,0%	5,5%
Integração Regional	31	19	0	50
	7,1%	15,2%	0,0%	8,9%
Saúde	13	1	0	14
	3,0%	,8%	0,0%	2,5%
Regulamentação das instituições	42	56	2	100
	9,6%	44,8%	100,0%	17,7%
Cultura e educação	36	3	0	39
	8,2%	2,4%	0,0%	6,9%
Turismo	16	1	0	17
	3,7%	0,8%	0,0%	3,0%
Cooperação técnica	62	1	0	63
	14,2%	0,8%	0,0%	11,2%
Não identificado	8	1	0	9
	1,8%	0,8%	0,0%	1,6%
Transporte	39	2	0	41
	8,9%	1,6%	0,0%	7,3%
Total	437	125	2	564
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Observando melhor as proposições apreciadas na CREDN (Ver *Tabela 21*) dentre as que proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, assinala-se que 60,9% foram iniciadas por membros partidários<sup>36</sup> do Poder Legislativo.<sup>37</sup>

---

36

Com a classificação *Membros partidários*, se quer dizer os autores do Poder legislativo filiados à partidos, deputados federais e senadores.

37

**Tabela 21 - Frequência de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN - Destacada a autoria – Governo Lula**

Autores	Frequência	Porcentagem
<b>Membros Partidários</b>	<b>95</b>	<b>60,9%</b>
Membros não partidários	61	39,1%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Focando em um dos elementos mais importantes neste trabalho a atenção recairá nos autores partidários que se utilizaram do *agendamento direto* para atuar. Abaixo é possível observar a *Tabela 22* que demonstra os membros partidários agregados em seus respectivos partidos e o número de proposições iniciadas.

Nota-se que o PMDB foi o partido, que mais iniciou proposições, com 20%. Em segundo lugar vê-se o DEM, com 18,95% das proposições. Em terceiro lugar o PT com 17,89% das proposições e em 4º lugar o PSDB com 9,47% das proposições iniciadas por autores partidários.

**Tabela 22 – Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – Governo Lula**

Autores partidários	Tipo de proposição			Total
	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Projeto de Lei Complementar	
<b>PMDB</b>	16 19,50%	2 28,60%	1 16,70%	19 <b>20,00%</b>
<b>DEM</b>	17	0	1	18

Os autores classificados como *membros não partidários* do Poder Legislativo são as comissões parlamentares

	20,70%	0,00%	16,70%	<b>18,95%</b>
<b>PT</b>	15	2	0	17
	18,30%	28,60%	0,00%	<b>17,89%</b>
<b>PSDB</b>	6	3	0	9
	7,30%	42,90%	0,00%	<b>9,47%</b>
<b>PR</b>	7	0	0	7
	8,50%	0,00%	0,00%	<b>7,37%</b>
<b>PP</b>	6	0	0	6
	7,30%	0,00%	0,00%	<b>6,32%</b>
<b>PCdoB</b>	3	0	0	3
	3,70%	0,00%	0,00%	<b>3,16%</b>
<b>PDT</b>	1	0	2	3
	1,20%	0,00%	33,30%	<b>3,16%</b>
<b>PTB</b>	2	0	1	3
	2,40%	0,00%	16,70%	<b>3,16%</b>
<b>PPS</b>	2	0	0	2
	2,40%	0,00%	0,00%	<b>2,11%</b>
<b>PFL</b>	0	0	1	1
	0,00%	0,00%	16,70%	<b>1,05%</b>
<b>PHS</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>PRONA</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>PSB</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>PSC</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>PST</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>PTC</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>PV</b>	1	0	0	1
	1,20%	0,00%	0,00%	<b>1,05%</b>
<b>Total</b>	82	7	6	95
	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Analisar-se-á a seguir o agendamento indireto olhando-se pelo eixo Coalizão Governativa/Oposição. Aqui a análise de dará em dois tempos, primeiro se observará o primeiro mandato do Governo Lula e posteriormente o segundo mandato do mesmo governo. Isso porque o enquadramento dos partidos em coalizão governativa e oposição mudou na passagem desses mandatos, como foi salientado no sub-tópico “2.2 - *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*” deste trabalho.

Vê-se que no Primeiro Mandato do Governo Lula 65,1% das proposições apreciadas pela CREDN e iniciadas por membros partidários, tiveram como autores membros da Oposição ao Governo. (Ver *Tabela 23*)<sup>38</sup>.

**Tabela 23 - Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – Primeiro Mandato Governo Lula**

Posição em relação ao Governo Lula - 1º Mandato	Tipos de Proposição			Total
	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Projeto de Lei Complementar	
Coalizão	19	2	0	21
	48,7%	66,7%	0,0%	48,8%
Oposição	20	1	1	22
	51,3%	33,3%	100,0%	51,2%
Total	39	3	1	43
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

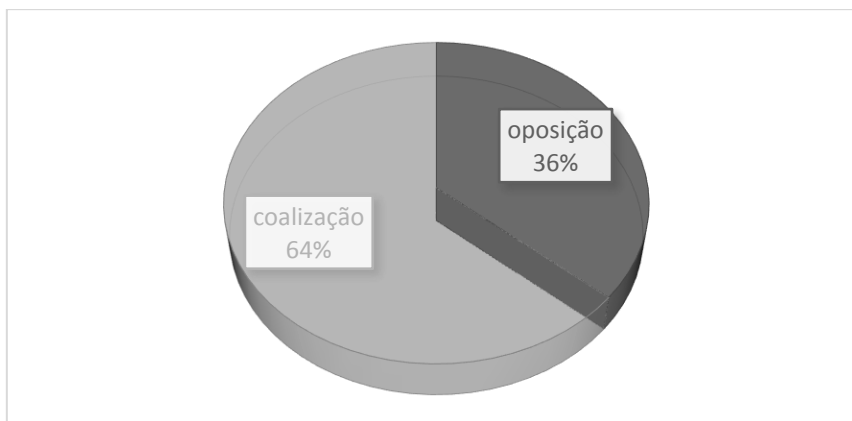
Pode-se ver melhor essa distribuição no *Gráfico 4* abaixo:

**Gráfico 4 - 1º Mandato Lula - Proposições apreciadas pela CREDN e que foram iniciadas por membros partidários**

---

38

Todos os dados que descrevem a oposição e a coalizão governativa considerou-se a distribuição descrita no Capítulo 2 desta dissertação.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Já no Segundo Mandato do Governo Lula, pode-se notar uma maior atuação da coalizão governativa na iniciativa das proposições. Esta foi responsável por 65,4% das proposições iniciadas por membros partidários. Já a oposição iniciou somente 34,6% das proposições. Essa diferença percebida na atuação da coalizão governativa comparando-se os dois mandatos do Governo Lula pode ter sido influenciada pela presença do PMDB. Isso porque no primeiro mandato do Governo Lula no ano de 2003 o PMDB pertenceu à Oposição, só em 2004 passou a integrar a coalizão. Já no segundo mandato de Lula o PMDB permaneceu todo o tempo membro da coalizão. Ou seja, a passagem do partido para a coalizão governativa possivelmente influenciou os resultados das iniciativas de proposições. (Ver *Tabela 24*)

**Tabela 24 - Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – Segundo Mandato Governo Lula**

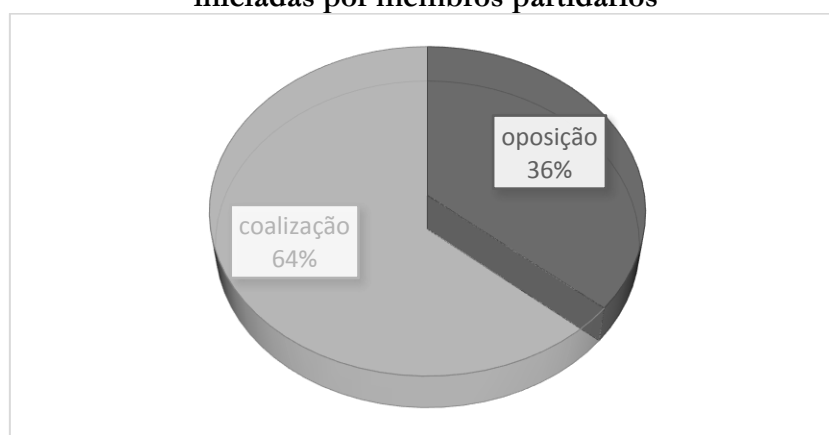
Posição em relação ao Governo Lula - 2º Mandato	Tipos de proposições			Total
	Projeto de Lei	Projeto de Decreto Legislativo	Projeto de Lei Complementar	
Coalizão	29	1	4	34
	67,4%	25,0%	80,0%	65,4%

Oposição	14	3	1	18
	32,6%	75,0%	20,0%	34,6%
Total	43	4	5	52
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Pode-se observar melhor os resultados no *Gráfico 5* abaixo:

**Gráfico 5 - 2º Mandato Lula - Proposições apreciadas pela CREDN e que foram iniciadas por membros partidários**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Analisando o resultado dos dois mandatos em conjunto percebe-se que há uma diferença considerável entre a atuação de *agendamento direto* da Coalizão, 57,9% e da Oposição 42,1% (Ver *Tabela 25*).

**Tabela 25 - Frequência de tipos de proposições que podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo apreciadas pela CREDN e iniciadas por autores partidários – Governo Lula**

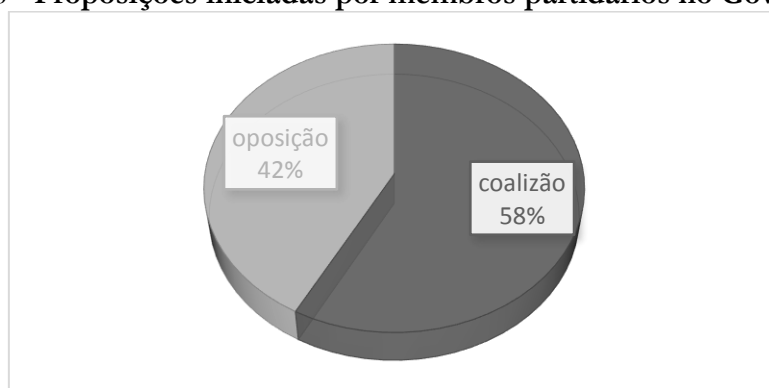
Posição em relação ao Governo Lula	1º Mandato	2º Mandato	Total
Coalizão	21	34	55

	48,8%	65,4%	57,9%
<b>Oposição</b>	22	18	40
	51,2%	34,6%	42,1%
<b>Total</b>	43	52	95
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Pode-se observar melhor esse resultado no *Gráfico 6* abaixo:

**Gráfico 6 - Proposições iniciadas por membros partidários no Governo Lula**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Através na análise feita anteriormente **rejeita-se a Hipótese 3** descrita nessa dissertação, “A Oposição é um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão Governativa, quando se trata do *agendamento direto* nas proposições que também podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo”. Ao contrário do que se esperava a Coalizão teve uma maior atuação no *agendamento direto* que a Oposição. Provavelmente isso se deve ao número de partidos que foram cooptados para a coalizão governativa no Governo Lula. Fazendo assim com que a Coalizão abarcasse um grande número de partidos, deixando a Oposição a cargo de poucos partidos.





## CAPÍTULO 4 - O EMENDAMENTO

O objetivo deste capítulo é analisar a utilização do instrumento do *agendamento indireto* na produção da agenda de política externa brasileira

No que se trata das alterações feitas em uma proposição legislativa – emendamento –, também tem-se por objetivo:

Tornar viável técnica e politicamente o projeto, já que, muitas vezes, poderia estar condenado à rejeição, caso não fosse possível corrigi-los em seu conteúdo, inclusive, dando-lhe a conformação do pensamento da maioria dos representantes da Casa. Além disso, as emendas objetivam também o aperfeiçoamento formal da proposta legislativa, sua forma de organização e redação, uma vez que a formalidade é requisito intrínseco das normas jurídicas. As emendas são assim, alterações escritas apresentadas por parlamentares e Comissões a proposições legislativas de autoria de parlamentar ou de outra iniciativa, visando aperfeiçoar seu texto, na visão de quem a propõe (Tolentino Filho, 2002, p.08)

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as emendas podem ser de cinco tipos:

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas a e do inciso I do art. 138.

§ 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

§ 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.

§ 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

§ 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

§ 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.

§ 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.

§ 7º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.

§ 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2007)

O lugar privilegiado para o emendamento são as comissões congressuais, como afirma Marcus Melo (2006). Apesar de que emendas também podem ser submetidas no plenário das Casas Legislativas, seja a Casa de origem da emenda ou a Casa revisora.

Uma das principais formas de atuação do Legislativo quanto às suas competências constitucionais é por meio da proposição de emendas a matérias sujeitas a ele (FARES, 2005). Inclusive foi a Constituição Federal de 1988 que cuidou de determinar o único caso em que o parlamento brasileiro é impedido de emendar <sup>39</sup>.

---

39

Essa exceção refere-se à lei delegada, para a qual é vedada qualquer emenda caso o projeto seja apreciado pelo Congresso (art. 68 da CF). Para todos os outros casos – projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, projeto de lei orçamentária, projetos de resolução etc –, em princípio, não há qualquer impedimento constitucional para o Legislativo apor emendas a seu texto.

Rodrigo Gabsch no livro “Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil possíveis opções para acelerar seu processo”, faz uma longa discussão sobre “a possibilidade de emenda ao texto convencional ou a hipótese de promulgação de um decreto legislativo que contenha ressalva quanto aos termos do acordo” (GABSCH, 2010, p.88). Este controverso tema vem sendo debatido, ao que se sabe, desde que o Senado, em 1896, discutiu o “Tratado de Amizade, de Comércio e de Navegação” com o Japão.

Toda essa controvérsia sobre a possibilidade ou não de emendamento na política externa brasileira pode ser vista da seguinte forma:

“Em geral, os doutrinadores favoráveis entendem que a expressão constitucional “resolver definitivamente” vai além da simples aprovação ou rejeição, e inclui também a faculdade de alterar o texto do tratado. Os contrários, por outro lado, alegam que o acordo é resultado de um equilíbrio delicado de interesses entre as partes contratantes, atingido por meio da negociação, que é província do Poder Executivo. A aprovação de emendas durante a apreciação legislativa desequilibraria os compromissos convencionais e representaria, segundo estes autores, uma rejeição do tratado pelo Congresso Nacional.” (GABSCH, 2010, p.89)

O tema do emendamento sempre gerou grande polêmica. No entanto, fato é que o Congresso Nacional em alguns casos condiciona a aprovação do tratado a uma alteração no seu texto, a ser negociada pelo Executivo com as outras partes contratantes.

Dessa forma, segundo Rodrigo Gabsch (2010), “o Presidente da República é autorizado por decreto legislativo a somente proceder à ratificação (...) se as outras partes aquiescerem com a alteração indicada pelo parlamento nacional”. (GABSCH, 2010, p.93)

Ou seja, Congresso pode sim sugerir modificações, sendo que estas devem ser levadas ao

plenipotenciário estrangeiro pelo Executivo nacional e então, se por ele aceitas, determinariam uma aprovação definitiva.

Para Helen Milner (1997) a incorporação da emenda é uma solução legítima do Poder Legislativo de constranger o Poder Executivo a levar em consideração sua posição quando da formulação da política externa. Quando o Legislativo propõe emendas ele força uma aproximação do acordo ao seu ponto ideal. Ou seja,

“[...] quanto mais o Congresso se negar a autorizar tratados cujos pontos discorda em parte, propondo, ao invés de simples aprovação ou rejeição, uma aprovação com emendas, mais o Executivo precisará se preocupar em antecipar as reações do parlamento com relação a um dado acordo. Como consequência disso, conforme o modelo do jogo de dois níveis, o poder de barganha do Executivo na arena internacional pode ser majorado de forma considerável e o abandono involuntário dos pontos antes avançados pelo Executivo minimizados, quando comparados a uma rejeição total.” (MILNER, 1997 em FARES, 2005, p.54)

Ademais, sublinha Milner (1997), a decisão que o Congresso deve tomar no âmbito da política externa de forma alguma precisa seguir a lógica do tipo “tudo ou nada” (*take-it-or-leave-it*), que considera o tratado como fundamentalmente um pacote fechado, em que não exista possibilidade de modificação. Ao contrário, “um Legislativo forte é aquele que mais oferece emendas”.

Outro ponto crucial levantado pelo estudo de Helen Milner (1997), concluiu que, quando o Poder Legislativo tem o poder de emendar, raramente um tratado será rejeitado. O Parlamento preferirá, nesta situação, propor emendas.

Sabe-se que no Congresso procede a lógica de que membros experientes usam seu conhecimento das regras procedimentais, das divisões partidárias e das muitas dimensões das proposições políticas para apresentar emendas (ALEMÁN, 2011). Enfim, conforme frisou Seme Fares (2005), o instituto do emendamento parlamentar, sem dúvidas robustece a função do Poder Legislativo no que concerne à formulação da política externa brasileira. Beneficiando, sem dúvidas, o poder de barganha do País no cenário internacional. A consequência é que não se tem mais no Executivo o único tomador de decisão, fortalecendo assim a perspectiva democrática dessa tomada de decisão, levando há um maior controle público das ações (*accountability*).

É importante que se discuta melhor neste ponto a possibilidade de emendamento de mensagens presidenciais. Anastasia, Mendonça & Almeida (2012), são os primeiros autores a fazerem essa discussão de maneira mais clara, já que a literatura de política externa sempre defendeu que mensagens presidenciais não poderiam ser emendadas. No entanto, observa-se na Constituição Federal brasileira e nos dispositivos infraconstitucionais que tratam do Poder Legislativo que não há nenhum tipo de artigo que mencione a impossibilidade ou proibição de se emendar mensagens presidenciais.

Essa dúvida permanece inclusive entre os deputados federais. ANASTASIA, MENDONÇA & ALMEIDA (2012) apresentam em seu artigo três consultas à Comissão de Constituição e Justiça<sup>40</sup> dos parlamentares.

ANASTASIA, MENDONÇA & ALMEIDA (2012) salientam que “desde 1988, três consultas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) foram feitas pela Comissão de Relações Exteriores, o que sinaliza o interesse dos legisladores em esclarecer as prerrogativas do Poder Legislativo nas matérias de política externa e garantir sua assertividade na matéria”.

#### **4.1 - Análise empírica das emendas**

Este subcapítulo tem por objetivo fazer uma avaliação empírica do emendamento das proposições apreciadas pela CREDN ao longo do Governo Lula. Focar-se-á

---

40

Consulta é, de acordo com o Art.32. IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, um pedido enviado através do Presidente da Câmara, ou pelo Plenário ou por outra Comissão, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para esclarecer dúvida sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional. “A ferramenta da consulta é prevista tanto no Regimento Interno do Senado Federal quanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A mobilização desse instrumento indica empenho dos parlamentares em resguardar seus direitos constitucionais relacionados à produção da política externa brasileira.” (ANASTASIA, MENDONÇA & ALMEIDA, 2012, p.27)

essencialmente na hipótese que avalia o *agendamento indireto*, apresentada por essa dissertação.

Descreve-se assim:

H1: A Oposição é um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão Governativa quando se trata de *agendamento indireto*. Ou seja, espera-se que os partidos na oposição ao governo utilizem mais as iniciativas de emendamento das proposições do que os partidos governistas

A análise do emendamento deste trabalho, baseou-se na leitura das emendas apresentadas, e não necessariamente aprovadas, relativas às proposições apreciadas pela CREDN no Governo Lula (2003 à 2010), relatadas nos relatórios anuais de atividades dos anos de 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Fez-se para tanto uma análise de conteúdo das emendas, em que se pode observar 11 variáveis avaliativas. (Ver ANEXO V) As emendas que serão aqui analisadas foram identificadas à partir da leitura das proposições apreciadas pela CREDN no Governo Lula. Ou seja, primeiro foram lidas todas as 565 proposições apreciadas pela CREDN, depois identificadas em cada uma delas as propostas de emendas. Após a análise no total foram listadas 206 emendas.

Inicialmente se faz necessária uma apresentação do contexto de emendamento do Governo Lula (2003 à 2010)<sup>41</sup>. (Ver *Tabela 26*) Nota-se na coluna *Frequência acumulada* que 14,6% de todas as proposições tiveram propostas de emendas e 85,44% não tiveram propostas de emendas. Em números absolutos observa-se que 82 proposições foram emendadas, sendo que houve 206 emendas no total (Ver *Tabela 27*). Das proposições que receberam propostas de emendas observa-se a variação de uma à doze emendas propostas para cada uma delas. Do total de proposições 7,6% tiveram a proposta de uma emenda apenas e somente uma, o que representa 0,2% do total, teve a proposta de doze emendas.

**Tabela 26 - Frequência do número de emendas nas proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula**

Número de emendas	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Válida	Porcentagem acumulada
12	1	0,2%	0,2%	0,2%
10	4	0,7%	0,7%	0,9%
9	1	0,2%	0,2%	1,1%
7	2	0,4%	0,4%	1,4%
6	1	0,2%	0,2%	1,6%
5	3	0,5%	0,5%	2,1%
4	2	0,4%	0,4%	2,5%
3	9	1,6%	1,6%	4,1%
2	16	2,8%	2,8%	6,9%
1	43	7,6%	7,6%	14,6%
0	481	85,4%	85,59%	100,0%
<b>Total</b>	562	100%	100%	
<b>System</b>	1	0,2%		
	563	100,0		

---

41

Salientam-se dois pontos: as mensagens presidenciais foram incluídas no total observado, já que foram encontrados casos de emendamento nesses tipos de proposições; a única proposta de Fiscalização foi excluída dos casos por não ser proposta legislativa e sim de fiscalização.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados

**Tabela 27 - Frequência do número de emendas**

Número de emendas	Frequência	Total de emendas
12	1	12
10	4	40
9	1	9
7	2	14
6	1	6
5	3	15
4	2	8
3	9	27
2	16	32
1	43	43
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>206</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Avaliando com mais atenção os dados sobre emendamento pode-se observar que das *mensagens presidenciais*, 0,5% (duas mensagens) tiveram tentativas de emendamento; dos *projetos de lei*, a maioria destes, o que significa 61,7% tiveram tentativas de emendamento, ou seja, 71 dos 115 sofreram tentativas de emendamento; dos projetos de decreto legislativo a grande maioria, 82,9%, não tiveram tentativas de emendamento; já dentre os projetos de lei complementar observou-se que 50% deles tiveram tentativas de emendamento. (Ver Tabela 28)

**Tabela 28 - Tipos de proposições apreciadas na CREDN e total de emendas –  
Governo Lula**

Emendamento	Tipo de Proposição				Total
	Mensagem	Projeto De Lei	Projeto De Decreto Legislativo	Projeto De Lei Complementar	
Número de proposições com tentativas de emendamento	2	71	6	3	82
	0,5%	61,7%	17,1%	50,0%	14,6%
Número de proposições sem tentativas de emendamento	405	44	29	3	481
	99,5%	38,3%	82,9%	50,0%	85,4%
Total	407	115	35	6	563
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

O que se pode conjecturar com esses primeiros dados é que de fato o instrumento do emendamento é utilizado como instrumento para a expressão de vontades políticas pelos atores do Poder Legislativo em matérias de política externa. É claro que não se pode falar de alto índice de emendamento, já que aqui não apresentar-se-á outros dados que permitam a comparação com outros governos, ou outros tipos de assunto. O que esse capítulo se propõe a comparar, em suma, é o *agendamento indireto* no contexto das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo e entre a Coalizão Governativa e Oposição.

É importante ainda que se atente para um ponto importantíssimo pormenorizado na *Tabela 28* acima, este é, foram incluídas as mensagens presidenciais na contagem das proposições que podem ser emendadas. A decisão por essa inclusão justifica-se por ter sido observada, na análise do emendamento, duas mensagens presidenciais com tentativas de emendamento.

Discutindo melhor o conteúdo dessas mensagens presidenciais observa-se que estas tratavam de assuntos relativos à integração regional do Mercosul e tiveram a tentativa de emenda de deputados federais que compunham a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul e ambas foram transformadas em projetos de decretos legislativos com a agregação das emendas.

Essas mensagens são: Mensagem 97 de 2003, transformada no Projeto de Decreto Legislativo 1021 de 2003, (Ver ANEXO VI, ANEXO VII), de ementa:

“Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, assinado em Brasília, em 5 de dezembro de 2002. (BRASIL, Mensagem Presidencial. Câmara dos Deputados. Número 97. 26 de Março de 2003. <sup>42</sup>)

E emenda do deputado federal Roberto Jefferson (filiação ao PTB), classificada como emenda aditiva, de ementa:

“Altera o último parágrafo do art. 1º.” (BRASIL, Mensagem Presidencial. Câmara dos Deputados. Número 97. 03 de Julho de 2003. <sup>43</sup>)

---

42

Link:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108163>

43

E Mensagem Nº 167 de 2003 (Ver ANEXO VIII e ANEXO IX), transformada no Projeto de Decreto Legislativo 614 de 2003, de ementa:

“Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, celebrado em Montevideú, em 21 de agosto de 2002.” (BRASIL. Mensagem Presidencial. Câmara dos Deputados. Número 167. 09 de maio de 2003. <sup>44</sup>)

E emenda do deputado federal Eduardo Azeredo (filiação ao PSDB), classificada como emenda modificativa, de inteiro teor:

“Dê-se ao Artigo VIII a seguinte redação Artigo VIII Estímulo à Integração Cada uma das partes será tolerante quanto ao uso do idioma da outra Parte pelos beneficiários deste Acordo quando se dirigirem a órgãos e repartições públicas para reclamar ou reivindicar os benefícios dele decorrentes.” (BRASIL. Mensagem Presidencial. Câmara dos Deputados. Número 167. 10 de Julho de 2003.)<sup>45</sup>

---

Link:[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=245482&filename=EMR+1+MERCOSUL+%3D%3E+MSC+97/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=245482&filename=EMR+1+MERCOSUL+%3D%3E+MSC+97/2003)

44

Link:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114982>

45

Link:  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_emendas?idProposicao=114982&subst=0](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=114982&subst=0)

Mesmo diante da polêmica que ainda existe na literatura específica sobre a possibilidade, ou não, de mensagens presidenciais serem emendadas, vê-se com as mensagens presidenciais supracitadas casos em que deputados federais em certo momento conseguiram propor mudanças dos textos e estas mudanças foram aceitas. Nestas ocorrências de jeito nenhum cabe que se fale de “casos isolados”, chama-se atenção que a discussão feita se trata de regras, em que não existe “talvez” ou “depende”. Ou seja, ou pode-se emendar mensagens presidenciais ou não se pode emendar mensagens presidenciais. O que se conclui, nesse caso é que a regra não é clara. É importante inclusive chamar atenção que as únicas tentativas de emendamento de mensagens foram as duas citadas acima, que em conclusão foram aceitas.

Dando continuidade às análises propostas por essa dissertação, passar-se-á a foco desse estudo ao exame mais exaustivo do emendamento. Para tanto se tratará a emenda, nas próximas observações, como a unidade de análise a ser estudada.

Destaca-se na *Tabela 29* abaixo o total das tentativas de emendas por tipo de proposição. Observa-se que no período observado, Governo Lula, foram 206 tentativas de emendar as proposições apreciadas pela CREDN. Dentre o total de tentativas de emendamento se sobressaem os projetos de lei que foram responsáveis por 87,38% do número de emendas propostas

**Tabela 29 - Frequência de número total de propostas de emendas por tipo de proposição apreciada pela CREDN – Governo Lula**

Tipo de proposição	Número absoluto de propostas de emendamento	Porcentagem
Mensagem	2	0,97%

<b>Projeto De Lei</b>	180	87,38%
<b>Projeto de Decreto legislativo</b>	15	7,28%
<b>Projeto De Lei Complementar</b>	9	4,37%
<b>Total</b>	206	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Observando-se os locais onde surgiram as emendas, ou seja, em que espaço legislativo as proposições tramitavam quando a emenda foi proposta, vê-se que que 31,6% foram propostas quando tramitavam da CREDN (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional); 18% foram apresentadas quando tramitavam na CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) e 8,3% foram apresentadas quando tramitavam CSPCCO (Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado). (Ver *Tabela 30*)

**Tabela 30 - Espaço Legislativo onde surgiram as propostas de emendas às proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula**

Onde surgiu	Número absoluto	Porcentagem
<b>CREDN</b>	65	<b>31,6%</b>
<b>CCJC</b>	37	<b>18,0%</b>
<b>CSPCCO</b>	17	<b>8,3%</b>
<b>CFT</b>	14	6,8%
<b>CTASP</b>	13	6,3%
<b>CCTCI</b>	10	4,9%
<b>CAPADR</b>	8	3,9%
<b>CMADS</b>	7	3,4%
<b>CDEIC</b>	6	2,9%
<b>Plenário</b>	5	2,4%
<b>Senado Federal</b>	4	1,9%
<b>CSSF</b>	4	1,9%
<b>Mesa</b>	4	1,9%
<b>CTD</b>	4	1,9%
<b>CEC</b>	3	1,5%
<b>Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul</b>	2	1,0%
<b>CDCMAM</b>	1	0,5%
<b>Total</b>	206	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

No que se refere aos tipos de emenda observa-se na *Tabela 31* abaixo que 39,3% foram do tipo *Substitutiva*, ou seja, aquelas que propõe substituição do texto da proposição principal por outro e portanto tentam modificar com maior substância a proposição. Essa perspectiva pode ser considerada como um indício de que existe de fato o interesse do Poder Legislativo de atuar nos assuntos de política externa, e que o Legislativo está atento às proposições, e se for o caso, está disposto a propor emendas que intervenham substancialmente no conteúdo das emendas.

**Tabela 31 – Tipos de emenda propostas às proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula**

Tipo de emenda	Número Absoluto	Porcentagem
Substitutiva	81	39,3%
Modificativa e Adequação	60	29,1%
Aditiva	33	16,0%
Supressiva	21	10,2%
Emenda à substitutivo	10	4,9%
Aglutinativa	1	0,5%
Total	206	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Também é relevante que além dos tipos de emenda, seja analisado o destino das emendas propostas. (Ver *Tabela 32*) Pode-se ver na tabela que 33,5% das emendas foram *rejeitadas ou arquivadas* porque as proposições na qual elas se referiam foram rejeitadas ou arquivadas; 26,7% pertencem à categoria “*Aprovada a emenda, proposição ainda não tem resultado final*”; 22,8 pertencem à categoria “*Aprovada a emenda, proposição final aprovada*” e 11,8% foram rejeitadas.

**Tabela 32 - Destino das emendas propostas às proposições apreciadas pela CREDN – Governo Lula**

Destino das emendas propostas	Número Absoluto	Porcentagem
Proposição, e emenda, rejeitada ou arquivada	69	33,5%
Aprovada a emenda, proposição ainda não tem resultado final	55	26,7%
Aprovada a emenda, proposição final aprovada	47	22,8%
Rejeitada a emenda	24	11,7%
Não identificada	10	4,9%
Aceita parcialmente	1	0,5%
<b>Total</b>	<b>206</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

No que se refere aos assuntos mais emendados, analisou-se as proposições que tiveram emendas. (Ver *Tabela 33*) Notou-se que 64,6% delas tinham como assunto a Regulamentação das Instituições. É importante que atente-se que anteriormente, na análise do *agendamento direto* (Ver *Tabela 20*), o principal assunto das proposições iniciadas pelo Poder Legislativo também eram as classificadas como de *regulamentação das instituições*. Isso significa que o interesse do Poder Legislativo é de fato em utilizar os dois instrumentos para atuar na regulamentação das instituições, o que pode demonstrar seu interesse em regular a burocracia da política externa.

**Tabela 33 - Assunto das proposições apreciadas na CREDN que tiveram tentativas de emendas – Governo Lula**

Assunto da proposição	Emendas	Porcentagem
Regulamentação das Instituições	133	64,6%
Defesa e Segurança	30	14,6%
Direitos Humanos	16	7,8%
Comércio Exterior	8	3,9%
Meio Ambiente	8	3,9%



<b>Integração Regional</b>	4	1,9%
<b>Cultura e educação</b>	3	1,5%
<b>Saúde</b>	2	1,0%
<b>Cooperação técnica</b>	2	1,0%
<b>Turismo</b>	0	0,0%
<b>Transporte</b>	0	0,0%
<b>Total</b>	206	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Focando a análise na autoria das emendas e assim centralizando a análise no que é o objetivo principal deste quarto capítulo, o estudo da autoria do *agendamento indireto*, vê-se abaixo a Tabela 34 que está subdividida em 1º Mandato do Governo Lula e 2º Mandato do Governo Lula. Salienta-se que o PSDB foi o partido que mais propôs emendas em proposições apreciadas no Governo Lula, sendo os autores filiados a este partido responsáveis 20,4%. Em segundo lugar está o PT, responsável por 17,5% das emendas; em terceiro lugar o PMDB, responsável por 17,5% das emendas, em quarto lugar o PTB, responsável por 10,2% das emendas; e em quinto lugar o DEM, responsável por 10,2% das emendas.

**Tabela 34 - Momento do Governo Lula e autores partidários de propostas de emendas à proposições apreciadas pela CREDN**

<b>Autores partidários de emendas</b>	<b>1º Mandato – Governo Lula</b>	<b>2º mandato – Governo Lula</b>	<b>Total -Governo Lula</b>
<b>PSDB</b>	21	21	42
	22,6%	18,6%	20,4%
<b>PT</b>	19	17	36
	20,4%	15,0%	17,5%
<b>PMDB</b>	8	15	23
	8,6%	13,3%	11,2%
<b>PTB</b>	19	2	21
	20,4%	1,8%	10,2%
<b>DEM</b>	6	14	20
	6,5%	12,4%	9,7%
<b>PP</b>	7	8	15
	7,5%	7,1%	7,3%
<b>PSB</b>	4	10	14
	4,3%	8,8%	6,8%
<b>PDT</b>	3	6	9
	3,2%	5,3%	4,4%
<b>PV</b>	0	4	4
	0,0%	3,5%	1,9%
<b>PSOL</b>	1	2	3
	1,1%	1,8%	1,5%
<b>PSD</b>	0	3	3
	0,0%	2,7%	1,5%
<b>PCdoB</b>	0	3	3
	0,00%	2,7%	1,5%
<b>PSC</b>	0	2	2
	0,0%	1,8%	1,0%
<b>PL</b>	1	0	1
	1,1%	0,0%	0,5%
<b>PRB</b>	0	1	1
	0,0%	0,9%	0,5%
<b>PR</b>	0	1	1
	0,0%	0,9%	0,5%
<b>PFL</b>	1	0	1
	1,1%	0,0%	0,5%
	3	4	7

Não Se Aplica – Atores não-partidários <sup>46</sup>	3,2%	3,5%	3,4%
Total	93	113	206
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

O próximo passo da análise foi agregar estes partidos em Coalizão Governativa e Oposição, para que então possa-se ter uma visão mais completa da situação da autoria das emendas. Na *Tabela 35* pode-se ver a distribuição da autoria das emendas no Governo do Presidente Lula. Nota-se que 59,1% das emendas propostas foram iniciadas pela Coalizão Governativa e 37,6% das emendas propostas foram iniciadas pela Oposição. Já no Segundo Mandato do Governo Lula observa-se que diferença entre o número emendas iniciadas pela Coalizão Governativa e pela Oposição aumenta. Nota-se que 63,7% das emendas propostas no Segundo Mandato foram iniciadas pela Coalizão e 32,7% foram iniciadas pela Oposição.

Observando-se o Governo Lula em sua totalidade, observa-se que 57,8% das emendas propostas tiveram como autor a Coalizão Governativa e 38,8% tiveram como autor a Oposição. (Ver *Tabela 35*)

**Tabela 35 – Autoria das propostas de emendas à proposições da CREDN – Governo Lula**

Posição em Relação ao Governo Lula	1º Mandato	2º Mandato	Total
Coalizão	55	72	127

46

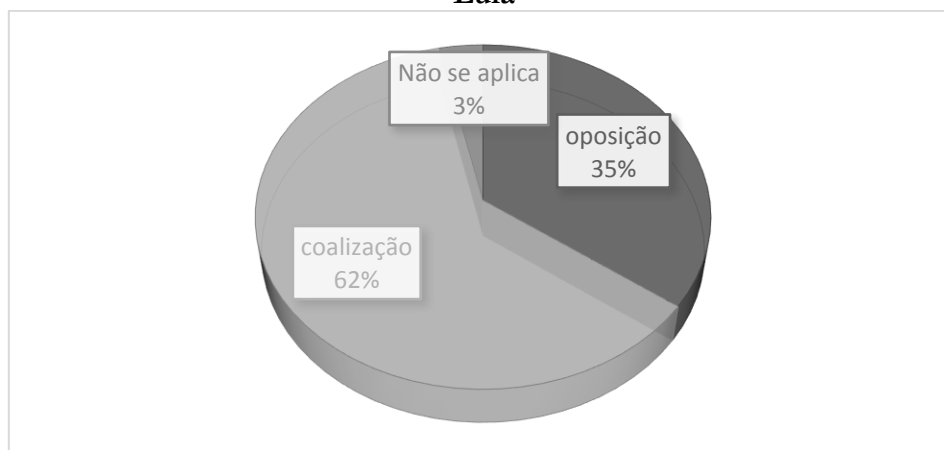
Os casos aqui classificados como “Não se aplica” referem-se à autores que não são parlamentares individuais, mas à instituições coletivas, como as comissões parlamentares ou a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

	59,1%	63,7%	61,7%
<b>Oposição</b>	35	37	72
	37,6%	32,7%	35,0%
<b>Não se aplica</b>	3	4	7
	3,2%	3,5%	3,4%
<b>Total</b>	93	113	206
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

Pode-se comparar melhor as porcentagens de iniciativas de emendas no Governo Lula no *Gráfico 7* abaixo.

**Gráfico 7 - Autoria das propostas de emendas a proposições da CREDN – Governo Lula**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados originais do Portal da Câmara dos Deputados.

A conclusão após a reflexão sobre os dados dispostos anteriormente é que a Hipótese 1 desta dissertação deve ser rejeitada, já que havia se afirmado que “A Oposição é um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão Governativa quando se trata de *agendamento indireto*, ou seja, quanto maior o número de emendas e substitutivos agregados”. Não é isso que os dados demonstraram, pelo contrário do que se pressupunha os dados demonstraram que a Coalizão Governativa é um *agenda setter* mais ativo que a Oposição,

quando se observa o *agendamento indireto*, já que foi a Coalizão Governativa a autora da maioria das tentativas de emendas das proposições apreciadas na CREDN no Governo Lula. Sublinha-se novamente que a superioridade do número de emendas percebida da Coalizão em relação à oposição pode ter a ver com o grande número de partidos participaram da coalizão governativa no Governo Lula.

No entanto, um adendo deve ser feito, a Oposição não foi o *agenda setter* mais ativo, mas quando se analisou a autoria das emendas com a variável partidos ainda desagregada notou-se que foi um partido de oposição ao Governo Lula, o PSDB, o autor que mais propôs emendas à proposições.

## CONCLUSÃO

Este trabalho analisou o papel do Poder Legislativo na construção da agenda de política externa brasileira, sendo que o foco foi a Câmara dos Deputados brasileira no período do Governo Lula (2003 a 2010). O universo de análise abrangeu 565 proposições legislativas que tramitaram na Comissão de Política Externa e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados brasileira. Destas proposições 407 eram mensagens presidenciais, 116 eram projetos de lei, 35 eram projetos de decreto legislativo, 6 eram projetos de lei complementar e uma era proposta de fiscalização e controle.

Chamou-se atenção, nesta dissertação ao que se define como “política externa brasileira”. Ou seja, a política externa brasileira não engloba somente os atos, acordos e tratados internacionais assinados com os países estrangeiros. Há uma gama de outros tipos de proposições que tratam também de política externa e que não são acordos bi ou multilaterais, como por exemplo, projetos de lei, projetos de decreto legislativo.

A pesquisa dedicou-se a examinar o *agendamento direto* – poder de agenda de iniciar proposições, e o *agendamento indireto* – poder de agenda de emendar proposições. Os resultados mostraram que o Poder Legislativo fez, de fato, uso dos instrumentos disponíveis para atuar no processo decisório da política externa brasileira. Desta forma,

o Poder Legislativo está distante de ser um poder somente homologatório na política externa.

Concluiu-se que o Poder Executivo exerce sim dominância na agenda legislativa, isso tem a ver com o grande uso que faz de sua iniciativa exclusiva, as mensagens presidenciais. No entanto, quando se observa as iniciativas que são concorrentes, ou seja, aquelas que podem ser iniciadas tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo (os projetos de lei ordinária e complementar e os projetos de decreto legislativo), o Poder Legislativo se mostra bastante ativo. A observação feita na primeira hipótese desse trabalho deixa isso claro. Essa hipótese observou o *agendamento direto* e discutiu a atuação do Poder Legislativo como um *agenda setter* mais ativo que o Poder Executivo. O resultado foi a corroboração desta hipótese, já que na análise das iniciativas de proposições nas quais o Poder Legislativo poderia iniciar, ele foi o autor mais presente.

Este trabalho também examinou outras duas hipóteses, ambas observaram o eixo Coalizão Governativa X Oposição. A primeira delas analisou a diferença de atuação das duas frentes no *agendamento direto* e admitia que a Coalizão Governativa seria um *agenda setter* mais ativo que a Oposição no que se tratava de *agendamento direto*. Essa hipótese foi refutada, já que se pode ver uma atuação da Coalizão Governativa mais ativo no que se relaciona à iniciativa de proposições.

A hipótese central do trabalho se propôs a observar o *agendamento indireto* e comparar a Coalizão Governativa e a Oposição. Admitiu-se assim que a Oposição seria um *agenda setter* mais ativo que a Coalizão. No entanto esta hipótese também foi rejeitada já que se observou no estudo empírico que a Coalizão Governativa foi o ator que mais propôs alterações, o que salienta a existência de um ativismo legislativo dentro da própria coalizão e demonstra a importância do processo legislativo para a acomodação de demandas, que vem muitas vezes da própria Coalizão.

Assim, o que se pode notar através das análises descritivas feitas nessa dissertação é que, mesmo diante de um ativismo diplomático notável no Governo Lula, o Poder Legislativo conseguiu pautar a agenda da política externa brasileira e em alguma medida influenciá-la, tanto através da iniciativa de proposições, quanto através do emendamento.

Enfim, há uma extensa agenda de pesquisa a ser trabalhada a partir dos diagnósticos primários gerados por este trabalho. Possivelmente é importante que se faça a comparação da atuação do Poder legislativo entre governos diferentes e a comparação da atuação do Poder Legislativo na política externa com sua atuação em outras áreas da política. Também seria agregador que as futuras pesquisas abranjam também o Senado Federal, fazendo assim uma análise do Poder Legislativo brasileiro por completo. Além disso o estudo da influência dos instrumentos *ex-ante* na construção da agenda *ex-post* se faz necessário, já que ainda não se conseguiu mensurar o quanto instrumentos como as *indicações*, por exemplo, podem adiantar ou evitar embates no momento que a proposição começa a tramitar na parlamento.



## **SIGLAS**

CAINDR: Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional  
CAPADR: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural  
CCJC: Comissão de Constituição Justiça e Cidadania  
CCP: Coordenação De Comissões Permanentes  
CCTCI: Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática  
CDCMAM: Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias  
CDEIC: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio  
CDHM: Comissão de Direitos Humanos e Minorias  
CEC: Comissão de Educação e Cultura  
CFFC: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
CFT: Comissão de Finanças e Tributação  
CMADS: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
CN: Congresso Nacional  
CRE: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal  
CREDN: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados  
CSPCCO: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado  
CSSF: Comissão de Seguridade Social e Família  
CTASP: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público  
CTD: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado  
MESA: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados  
PDC: Projeto de Decreto Legislativo  
PDS: Projeto de Decreto Legislativo (Senado Federal)  
PLEN: Plenário

## **Siglas - Partidos**

DEM: Democratas  
PAN: Partido dos Aposentados da Nação  
PCB: Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB: Partido Comunista do Brasil  
PCO: Partido da Causa Operária  
PDT: Partido Democrático Trabalhista  
PFL: Partido da Frente Liberal  
PHS: Partido Humanista da Solidariedade  
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN: Partido da Mobilização Nacional  
PMR: Partido Municipalista Renovador  
PP: Partido Progressista  
PPS: Partido Popular Socialista  
PR: Partido da República  
PRB: Partido Republicano Brasileiro  
PRONA: Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
PRP: Partido Republicano Progressista

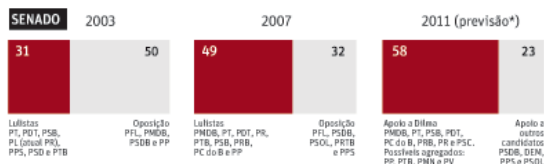
PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB: Partido Socialista Brasileiro  
PSC: Partido Social Cristão  
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC: Partido Social Democrata Cristão  
PSL: Partido Social Liberal  
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade  
PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PT: Partido dos Trabalhadores  
PTB: Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC: Partido Trabalhista Cristão  
PTdoB: Partido Trabalhista do Brasil  
PTN: Partido Trabalhista Nacional  
PV: Partido Verde

# ANEXOS

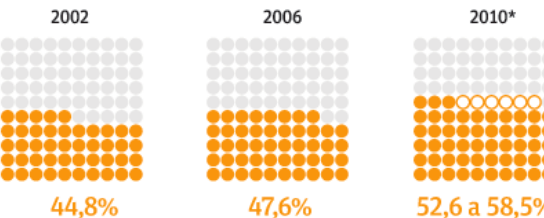
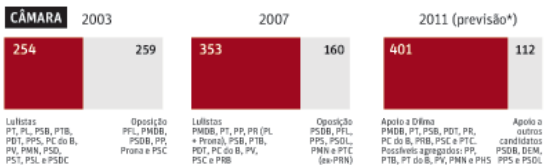
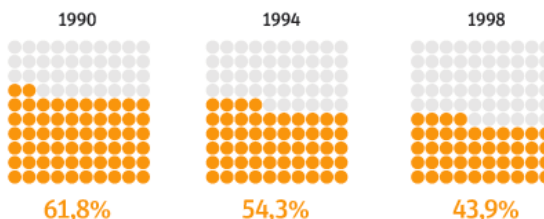
## ANEXO I – Jornal Folha São Paulo. 19 de Setembro de 2010 <sup>47</sup>.

### EVOLUÇÃO DA BASE DE APOIO DE LULA/DILMA

Número de cadeiras ■ Lulistas/dilmistas ■ Oposição



### TAXA DE RENOVAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS



Fonte: bancadas das posses em 2003 e 2007

\*Previsões: pela média das projeções de partidos políticos e consultorias especializadas (Patri, Diap e Arko). As bancadas totais médias considera as projeções dadas como mais prováveis para cada grupo de partidos

Fonte: bancadas das posses em 2003 e 2007

\*Previsões: pela média das projeções de partidos políticos e consultorias especializadas (Patri, Diap e Arko). As bancadas totais médias considera as projeções dadas como mais prováveis para cada grupo de partidos.

## ANEXO II

### Deputados federais por partido que compuseram a CREDN por ano

Partidos	1º Mandato				2º Mandato			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DEM	-	-	-	-	4	2	2	2
	-	-	-	-	14,3%	8,3%	6,7%	6,7%
PCdoB	1	1	1	1	1	2	1	1
	2,2%	3,8%	3,6%	3,3%	3,6%	8,3%	3,3%	3,3%
PDT	2	1	2	3	1	-	2	2
	4,3%	3,8%	7,1%	10,0%	3,6%	-	6,7%	6,7%
PFL	5	6	4	5	-	-	-	-
	10,9%	23,1%	14,3%	16,7%	-	-	-	-
PL	3	-	3	-	-	-	-	-
	6,50%	-	10,70%	-	-	-	-	-
PMDB	3	4	2	2	4	6	5	5
	6,5%	15,4%	7,1%	6,7%	14,3%	25,0%	16,7%	16,7%
PMR	-	-	1	-	-	-	-	-
	-	-	3,6%	-	-	-	-	-
PP	7	2	2	2	2	3	1	1
	15,2%	7,7%	7,1%	6,7%	7,1%	12,5%	3,3%	3,3%
PPS	-	-	1	-	2	1	2	2
	-	-	3,6%	-	7,1%	4,2%	6,7%	6,7%
PR	-	-	-	-	2	-	1	-
	-	-	-	-	7,1%	-	3,3%	-
PRB	-	-	-	-	1	-	2	1
	-	-	-	-	3,6%	-	6,70%	3,3%
PRONA	1	-	-	-	-	-	-	-
	2,2%	-	-	-	-	-	-	-
PSB	2	-	2	3	1	1	-	-
	4,3%	-	7,1%	10,0%	3,6%	4,2%	-	-
PSC	-	-	-	-	1	1	1	1
	-	-	-	-	3,6%	4,2%	3,3%	3,3%
PSDB	5	3	4	4	3	4	5	7
	10,9%	11,5%	14,3%	13,3%	10,7%	16,7%	16,7%	23,3%
PSOL	2	1	1	1	-	-	1	1
	4,3%	3,8%	3,6%	3,3%	-	-	3,3%	3,3%
PT	5	3	3	4	4	3	5	5
	10,9%	11,5%	10,7%	13,3%	14,3%	12,5%	16,7%	16,7%
PTB	3	2	2	3	1	-	-	-
	6,5%	7,7%	7,1%	10,0%	3,60%	-	-	-
PV	2	-	-	1	1	1	2	2
	4,30%	-	-	3,3%	3,6%	4,2%	6,7%	6,7%
SEM PARTIDO	1	2	-	1	-	-	-	-
	2,2%	7,7%	-	3,3%	-	-	-	-
TOTAL	42	25	28	30	28	24	30	30
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**ANEXO III**

<b>Proposições em duplicidade - 2003 e 2004</b>						
	<b>Relatórios</b>	<b>Número proposição</b>	<b>Ano de início tramitação</b>	<b>tipo de matéria</b>	<b>Data do último parecer da CREDN</b>	<b>Link Portal da Câmara dos Deputados</b>
<b>1</b>	2003 e 2004	671	2002	Mensagem em Presidencial	10/04/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 39/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=63248">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=63248</a>
<b>2</b>	2003 e 2004	672	2002	Mensagem em Presidencial	03/04/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 40/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=63249">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=63249</a>
<b>3</b>	2003 e 2004	7098	2002	Projeto de Lei	03/12/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - 10:00 Reunião Deliberativa Ordinária - Aprovado por Unanimidade o Parecer	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=64107">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=64107</a>
<b>4</b>	2003 e 2004	2229	2002	Projeto de Decreto Legislativo	05/06/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - 10:00 Reunião Deliberativa Ordinária - Aprovado o Parecer	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=64873">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=64873</a>
<b>5</b>	2003 e 2004	577	2002	Mensagem em Presidencial	14/04/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 42/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=65115">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=65115</a>
<b>6</b>	2003 e 2004	732	2002	Mensagem em Presidencial	14/04/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=66180">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=66180</a>

					no PDC 44/2003	
7	2003 e 2004	733	2002	Mensag em Preside ncial	13/03/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( - CREDN ) - Transformada no PDC 14/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=66184">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=66184</a>
8	2003 e 2004	780	2002	Mensag em Preside ncial	13/03/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( - CREDN ) - Transformada no PDC 13/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=68277">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=68277</a>
9	2003 e 2004	804	2002	Mensag em Preside ncial	28/08/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( - CREDN ) - TRANSFOR MADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATI VO 632/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=70376">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=70376</a>
10	2003 e 2004	843	2002	Mensag em Preside ncial	28/08/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( - CREDN ) - Transformado no PDC 610/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=72116">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=72116</a>
11	2003 e 2004	961	2002	Mensag em Preside ncial	21/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( - CREDN ) - Transformado no PDC 925/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=97038">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=97038</a>
12	2003 e 2004	974	2002	Mensag em Preside ncial	16/06/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( - CREDN ) - Transformado no PDC 301/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=97396">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=97396</a>

13	2003 e 2004	975	2002	Mensagem em Presidencial	11/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADO NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 682/03	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=97398">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=97398</a>
14	2003 e 2004	1012	2002	Mensagem em Presidencial	10/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 986/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=98934">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=98934</a>
15	2003 e 2004	1034	2002	Mensagem em Presidencial	03/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 817/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=99865">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=99865</a>
16	2003 e 2004	1124	2002	Mensagem em Presidencial	09/04/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 41/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103179">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103179</a>
17	2003 e 2004	1246	2002	Mensagem em Presidencial	09/04/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - 10:00 Reunião Deliberativa Ordinária - Aprovado o Parecer	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103367">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103367</a>
18	2003 e 2004	1247	2002	Mensagem em Presidencial	29/05/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 228/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103368">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103368</a>

19	2003 e 2004	1238	2002	Mensagem em Presidencial	16/05/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 125/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103372">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103372</a>
20	2003 e 2004	1239	2002	Mensagem em Presidencial	06/06/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 299/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103373">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103373</a>
21	2003 e 2004	7511	2003	Projeto de Lei	16/06/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Encaminhado à CCJR.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103385">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103385</a>
22	2003 e 2004	11	2003	Mensagem em Presidencial	08/05/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 118/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103948">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103948</a>
23	2003 e 2004	16	2003	Mensagem em Presidencial	08/05/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 117/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103949">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103949</a>
24	2003 e 2004	30	2003	Mensagem em Presidencial	22/10/2003 - COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES ( CCP ) - Encaminhada à publicação. Publicação de Errata no DCD de 23/10/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104098">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104098</a>
25	2003 e 2004	35	2003	Mensagem em Presidencial	01/07/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) -	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104117">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104117</a>



					Transformada no PDC 494/2003.	
26	2003 e 2004	147	2003	Projeto de Lei	28/08/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - 10:30 Reunião Deliberativa Ordinária - Parecer com Complementação de Voto, Dep. Coronel Alves, retirando a emenda supressiva. Inteiro teor - Aprovado o Parecer com Complementação de Voto	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104914">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104914</a>
27	2003 e 2004	82	2003	Mensagem Presidencial	25/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADO NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 756/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=106962">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=106962</a>
28	2003 e 2004	87	2003	Mensagem Presidencial	10/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 987/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=107710">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=107710</a>
29	2003 e 2004	88	2003	Mensagem Presidencial	09/12/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 1061/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=107711">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=107711</a>
30	2003 e 2004	96	2003	Mensagem Presidencial	10/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 988/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108159">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108159</a>

3 1	2003 e 2004	97	2003	Mensag em Preside ncial	25/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 1021/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108163">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108163</a>
3 2	2003 e 2004	98	2003	Mensag em Preside ncial	15/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFOR MADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATI VO 683/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108166">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108166</a>
3 3	2003 e 2004	100	2003	Mensag em Preside ncial	22/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 927/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108175">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108175</a>
3 4	2003 e 2004	101	2003	Mensag em Preside ncial	11/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 989/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108183">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=108183</a>
3 5	2003 e 2004	119	2003	Mensag em Preside ncial	01/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 633/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110138">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110138</a>
3 6	2003 e 2004	120	2003	Mensag em Preside ncial	15/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFOR MADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATI VO 733/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110144">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110144</a>

37	2003 e 2004	134	2003	Mensagem em Presidencial	15/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 684/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=111065">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=111065</a>
38	2003 e 2004	167	2003	Mensagem em Presidencial	21/08/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 614/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114982">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114982</a>
39	2003 e 2004	190	2003	Mensagem em Presidencial	01/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 818/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=116696">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=116696</a>
40	2003 e 2004	218	2003	Mensagem em Presidencial	03/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 819/2003.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117524">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117524</a>
41	2003 e 2004	237	2003	Mensagem em Presidencial	22/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 926/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=119281">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=119281</a>
42	2003 e 2004	267	2003	Mensagem em Presidencial	11/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 685/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121884">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121884</a>
43	2003 e 2004	269	2003	Mensagem em Presidencial	03/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121886">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121886</a>

					Nacional ( CREDN ) - Transformada no PDC 820/2003.	
44	2003 e 2004	297	2003	Mensagem em Presidencial	01/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 634/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123181">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123181</a>
45	2003 e 2004	298	2003	Mensagem em Presidencial	28/08/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - 10:30 Reunião Deliberativa Ordinária - Aprovado o Parecer	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123184">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123184</a>
46	2003 e 2004	299	2003	Mensagem em Presidencial	28/08/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 612/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123237">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123237</a>
47	2003 e 2004	300	2003	Mensagem em Presidencial	10/12/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - 10:00 Reunião Deliberativa Ordinária - Aprovado por Unanimidade o Parecer	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123544">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123544</a>
48	2003 e 2004	306	2003	Mensagem em Presidencial	25/09/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - TRANSFORMADA NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 757/03.	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123621">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123621</a>
49	2003 e 2004	307	2003	Mensagem em Presidencial	03/10/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformada	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123622">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=123622</a>

					no PDC 821/2003.	
50	2003 e 2004	348	2003	Mensag em Preside ncial	11/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( ) - CREDN ) - Transformado no PDC 990/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=125937">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=125937</a>
51	2003 e 2004	396	2003	Mensag em Preside ncial	10/12/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( ) - CREDN ) - 10:00 Reunião Deliberativa Ordinária - Aprovado por Unanimidade o Parecer	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129640">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129640</a>
52	2003 e 2004	397	2003	Mensag em Preside ncial	25/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( ) - CREDN ) - Transformado no PDC 1022/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129643">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129643</a>
53	2003 e 2004	412	2003	Mensag em Preside ncial	25/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( ) - CREDN ) - Transformado no PDC 1023/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=130706">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=130706</a>
54	2003 e 2004	425	2003	Mensag em Preside ncial	11/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( ) - CREDN ) - Transformado no PDC 991/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131213">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131213</a>
55	2003 e 2004	454	2003	Mensag em Preside ncial	09/12/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( ) - CREDN ) - Transformado no PDC 1062/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=133404">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=133404</a>

56	2003 e 2004	482	2003	Mensagem em Presidencial	09/12/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 1063/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134541">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134541</a>
57	2003 e 2004	483	2003	Mensagem em Presidencial	25/11/2003 - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ( CREDN ) - Transformado no PDC 1024/2003	<a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134639">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134639</a>

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=549877&filename=PFC+40/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=549877&filename=PFC+40/2008)

## ANEXO IV

### COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL – CREDN

#### PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE nº , DE 2008 (Do Sr. Deputado William Woo)

Propõe que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional requeira ao Tribunal de Contas da União que faça a auditoria das contas relativa ao Movimento Origami do Centenário da Imigração Japonesa no Brasil, em caráter de urgência e com fiscalização concomitante à realização dos eventos.

Senhor Presidente:

Proponho, nos termos regimentais, que seja requerido ao Tribunal de Contas da União que faça a auditoria das contas relativas ao Movimento Origami do Centenário da Imigração Japonesa no Brasil, em caráter de urgência, fiscalizando as atividades concomitantemente à realização dos eventos.

#### JUSTIFICAÇÃO

O Movimento Origami do Centenário é um projeto idealizado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Brasil, sendo suas contas administradas pelo Instituto Paulo Kobayashi (IPK). O Movimento tem como objetivo principal a construção de um grande painel com a logomarca oficial das Comemorações do Centenário da Imigração Japonesa no Brasil por meio de origamis (dobradura de papel, em japonês), do tipo kami buroko (bloco de papel). O painel terá 9 metros de comprimento por 3 metros de altura e será composto por aproximadamente 500 mil origamis, sendo exposto em caráter permanente em um dos corredores do Congresso Nacional em Brasília.

O Movimento deseja atingir todos os Estados do extenso território brasileiro, que é formado por diferentes culturas, etnias e origens, sendo que no Brasil existem 1,6 milhões de descendentes de japoneses (*nikkeis*).

A participação será aberta a todos, sem restrição de nacionalidade, ascendência ou religião. O Movimento, que contará com a participação da mídia e de personalidades, visa envolver toda a população brasileira nas comemorações da integração japonesa no Brasil, imprimindo 10 milhões de papéis.

Tratando-se de evento que terá enorme importância e repercussão no país, faz-se necessária a auditoria das contas do Movimento pelo Tribunal de Contas da União, visto que o mesmo administrará valores patrocinados por entes públicos como Banco do Brasil, Petrobras, Infraero, Caixa Econômica Federal, Correios e Usiminas.

Com vistas a patrocinar a transparência das atividades do Movimento, a auditoria de suas contas por parte do TCU mostra-se fundamental. Levando em consideração que já foi iniciada a captação de recursos, mostra-se urgente a questão, sendo essencial que desde já o egrégio Tribunal faça a fiscalização das atividades, concomitantemente às realizações e eventos do Movimento.

Razões pelas quais, em caráter de urgência, peço a aprovação dos nobres pares da presente proposta.

Sala das Sessões, em 2 de abril de 2008.

**Deputado WILLIAM WOO**  
**PSDB/SP**  
**Membro suplente do CREDN**



## ANEXO V

### Sobre emendas e substitutivos

**Para ver se há emendas e substitutivos:**

**1) Ir lá embaixo na página da proposição em “Documentos Anexos e Referenciados”**

**2) Para saber se há emendas clique em: “emendas ao projeto”**

**3) Para saber se há substitutivos clique em: “Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos”**

**Se houver:**

1. *total\_alterações* (Total de alterações, ou seja, somatório de emendas e substitutivos?)

#### **REPETIR PARA CADA EMENDA E SUBSTITUTIVO**

2. *emenda\_substitutivo* (Emenda ou substitutivo?)

1 = Emenda

2 = Substitutivo

3. *número* (Número da emenda ou substitutivo)

4. *link* (*Link da emenda no site da Câmara dos Deputados*)

5. *tipo* (Tipo de emenda e substitutivo)

1 = Emenda de relator

2 = Substitutivo

3 = Emenda de Plenário

4 = Emenda/Substitutivo do Senado

5 = Emenda na Comissão

6 = Emenda ao Substitutivo

7 = Subemenda

6. *onde\_surgiu?*

1 = CCJC

2 = CTASP

3 = CREDN

4 = Representação Brasileira no

Parlamento do Mercosul

5 = PLE

6 = Senado

7 = CSPCCO

8 = CSSF

9 = CEC

10 = CDEIC

11 = CFT

12 = CCTCI

13 = CMADS

14 = MESA

15 = CTD

16 = CAPADR

17 = CDCMAM

7. *Tipo\_emenda*

- 1 = Supressiva
- 2 = Aglutinativa
- 3 = Substitutiva
- 4 = Modificativa
- 5 = Aditiva
- 6 = Ao Substitutivo

8. *data\_apresentação*

9. *autor*

10. *partido\_autor*

- 25 = PFL
- 22 = PL
- 11 = PPB
- 0 = Sem partido no momento
- 10 = PRB
- 11 = PP
- 12 = PDT
- 13 = PT
- 14 = PTB
- 15 = PMDB
- 16 = PSTU
- 17 = PSL
- 18 = PST
- 19 = PTN
- 20 = PSC
- 21 = PCB
- 22 = PR
- 23 = PPS
- 25 = DEM
- 26 = PAN
- 27 = PSDC
- 28 = PRTB
- 29 = PCO
- 31 = PHS
- 33 = PMN
- 36 = PTC
- 40 = PSB
- 43 = PV
- 44 = PRP
- 45 = PSDB
- 50 = PSOL
- 55 = PSD
- 56 = PRONA
- 65 = PCdoB
- 70 = PTdoB
- 77 = Não Se Aplica (NSA)

11. *ementa*  
(*aberta*)

12. *resultado*

0 = projeto rejeitado ou arquivado

1 = aprovada a emenda, proposição não te resultado final

2 = aprovada a emenda, proposição final aprovada

3 = rejeitada a emenda

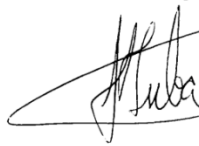
## ANEXO VI

Mensagem nº 97

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, o texto do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, assinado em Brasília, em 5 de dezembro de 2002.

Brasília, 25 de março de 2003.



---

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=97&intAnoProp=2003&intParteProp=1>

## ANEXO VII

### EMENDA

O último parágrafo do Artigo Primeiro do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia, e a República do Chile, assinado em Brasília, em 5 de dezembro de 2002, passa a ter a seguinte redação:

#### “Artigo Primeiro

.....  
.....  
Para garantir a implementação deste Protocolo, a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL propenderá a incorporação de conteúdos curriculares mínimos de História, Geografia e **dos idiomas** de cada um dos Estados Partes, organizados por meio de instrumentos e procedimentos acordados pelas autoridades competentes de cada um dos Países signatários.”(NR)

Sala das Reuniões, em        de        de 2003.

**Deputado Roberto Jefferson**  
**Relator**

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=245482&filename=EMR+1+MERCOSUL+%3D%3E+MSC+97/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=245482&filename=EMR+1+MERCOSUL+%3D%3E+MSC+97/2003)

## ANEXO VIII

Mensagem nº 167

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, o texto do Acordo entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, celebrado em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002.

Brasília, 7 de maio de 2003.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=167&intAnoProp=2003&intParteProp=61>

## ANEXO IX



### EMENDA

Dê-se ao Artigo VIII a seguinte redação:

#### “ARTIGO VIII Estímulo à Integração

Cada uma das Partes será tolerante quanto ao uso do idioma da outra Parte pelos beneficiários deste Acordo quando se dirigirem a órgãos e repartições públicas para reclamar ou reivindicar os benefícios dele decorrentes.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

mc071515-200304371

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=167&intAnoProp=2003&intParteProp=3>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. (1988) *Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro. Dados*, vol. 31, nº 1.

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

ALEXANDRE, Cristina. (2006) *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005) – tese.*

ALEMÁN, Eduardo. (2011) *Legislative Rules and the Amending Process in Argentina, Chile and Mexico.*

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2004) *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, nº1, 2004.

AMORIM NETO, Octavio. (2008) *Sistemas de Governo e Política Externa: Regras e Atores no Brasil e na França. (Comunicação apresentada ao 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Universidade de Campinas, 1º de agosto de 2008).*

AMORIM NETO, Octavio. (2011) *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro, KAS e Campus Elsevier.*

ANASTASIA, Fátima. MENDONÇA, Christopher. ALMEIDA, Helga. *Poder Legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.34, nº2, julho/dezembro 2012, p.617-657.*

BARNABÉ, Israel. (2006) *O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula.*

BEZERRA, Gabriella, (2011) *Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados.*

BELÉM LOPES, Dawisson. (2012) *Política externa democrática Oxímoro, quimera ou tendência? Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 27 nº 80 outubro/2012*

CARDOSO, Evorah Lusci. (2006) *Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player? USP.*

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. (2008) *História da Política Exterior do Brasil. 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.*

CESAR, Susan Elizabeth Martins. (2002) *Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. (1985-2002) Brasília, 2002. 118 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, UnB.*



Constituição da República Federativa do Brasil. 1988

DANESE, Sérgio. (1999) *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DINIZ, Simone. (2012) O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. *RBCS* Vol. 27 n° 80 outubro/2012

\_\_ (2012) Atos Internacionais e Atuação do Legislativo.

\_\_ & RIBEIRO, Cláudio. (2008) The role of the brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. [Brazilian Political Science Review](#) Vol.2, Nº2, 2008.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta. (2008) Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51-2. 2008

\_\_ (2012) O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, Vol.34, No.1, 2012 (no prelo)

FARES, Seme Taleb. (2005) *Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo*. UNB, 2005.

FELINTO, Rosenildo Figueiredo. (2007) Urgência Urgentíssima: Uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10312/urgencia\\_urgentissima\\_felinto.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10312/urgencia_urgentissima_felinto.pdf?sequence=1)

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV. 1999

\_\_. (2005) O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos. *Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, n. 6, ago. 2005.

\_\_. (2009) Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: Magna Inacio; Lucio Renno. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2009, v. , p. 77-104.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. (2011) O Congresso Nacional e a Política Externa (1999-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.) *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011

GOMES, Kátia. (2008) *Proposta de Fiscalização e Controle: Um instrumento de controle do Legislativo*.

INÁCIO, Magna. (2006) Os Poderes de Agenda do Presidente. In: Anastasia, F.; AVRITZER, L.. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. , p. 170-174.

KING, KEOHANE e VERBA. (1991) *Designing Social Inquiry*. New Jersey. Princeton University Press.

HERMANN, Charles. (1990) Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v.34, n.1. 1990.

HILL, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy* (capítulo 1). New York, Palgrave.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. (1998) Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova* [online]. 1998, n.44, pp. 81-106.

MARTIN, Lanny W. & VANBERG, George. (2005) Coalition Policymaking and Legislative. *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1 (Feb., 2005), pp. 93-106.

MARTIN, Lisa. (2000). "Democratic Commitments: legislatures and international cooperation". Princeton, Princeton University Press

MAZZUOLI, Valério de Oliveira.(2001) O *treaty-making power* na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44, Número 2, 2001.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. (1983) O poder legislativo e os tratados internacionais. Porto Alegre: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul e L&PM Editores Ltda. 1983

MELO, Marcus. Emendas Parlamentares. (2006) In: Anastasia, F.; AVRITZER, L.. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MILNER, Helen. (1997) *Interests, Institutions and Information – Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995- 2006). In *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão* [organizado por: José Álvaro Moisés]. – Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MORAES, Alexandre. (2006) "Direito Constitucional" 20ed. São Paulo; Ed: Atlas-2006.

NEVES, João Augusto de Castro. (2003) O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, v.25, n.1, p. 103-138, jan./jun. 2003.

NUNES, Felipe. (2008) *Manual: Como fazer no SPSS 10.0*

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. (2003) *Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação*. Centro de Estudos de Negociações Internacionais, São Paulo, novembro de 2003.

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

PINHEIRO, Letícia. (2004) Política Externa Brasileira, 1889-2002. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. 2004

PINHEIRO, Letícia. (2000). Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar” in Guilhon Albuquerque, J. A. (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990/ Prioridades Atores e Políticas*. São Paulo, USP, v.4, p. 449-474.

PUTNAM, Robert D. (1998) Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization* 42, Número 3. 1988

PUTNAM, Robert D. (2010) Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Título original: “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games”. Publicado originalmente na revista *International Organization* (Boston, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer.1988). Tradução de Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda”.

RATTON SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaine C. G. da; CARDOSO, Evorah L. and SPECIE, Priscila. (2006) Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2006, n.27, pp. 125-143.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília. 2007

Regimento Interno do Senado Federal. Brasília. 2007

REIS, Fábio Wanderley Reis. (2010) Política externa, democracia e relevância. *Política Externa*. Vol 19 nº 2 Set/Out/Nov 2010.

REZEK, José Francisco. (2005) Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva,

SANTOS, Fabiano. (2002)Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, vol.45, n.2. 2002.

\_\_\_, (2003) *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SOARES DE LIMA, Maria Regina Soares de. (2000) Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

\_\_\_ & Santos, Fabiano. (2001) O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova* [online]. 2001, n.52, pp. 121-149.

\_\_\_.(2005a) Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v.82, jan/mar, 2005

\_\_. (2005b) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul. 2005.

\_\_; HIRST, Mônica. (2006) Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

STROM, Kaare. 1990. *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

TOLENTINO FILHO, Valdivino. (2002). O processo de emendamento de proposições. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação, *Contexto Internacional*, v. 29, 2007.

WEBER, Max. (2005) *Ciência e Política. Duas vocações*. Tradução Jean Melville. Editora Martin Claret.