



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE MESTRADO**

**Rodrigo Santiago da Silva**

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ANALISADA EM TRÊS  
DIMENSÕES: UM ESTUDO SOBRE A COMISSÃO DE  
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**RECIFE  
2012**

**RODRIGO SANTIAGO DA SILVA**

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ANALISADA EM TRÊS  
DIMENSÕES: UM ESTUDO SOBRE A COMISSÃO DE  
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação do Professor Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

**RECIFE  
2012**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586p Silva, Rodrigo Santiago da.  
A política externa brasileira analisada em três dimensões : um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados / Rodrigo Santiago da Silva. – Recife: O autor, 2012.  
105 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Política internacional. 3. Relações exteriores. 4. Poder legislativo - Brasil. 5. Poder executivo - Brasil. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2012-14)

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **RODRIGO SANTIAGO DA SILVA** intitulada: *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: Um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Às 14:30 horas do dia 07 de março de 2012, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora da Dissertação intitulada: *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: Um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*, composta pelos professores doutores: Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)UFPE, Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)UFPE, e Janina Onuki (Examinadora Externa)USP. Sob a presidência do primeiro, realizou-se a argüição do candidato Rodrigo Santiago da Silva. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou o candidato **APROVADO COM DISTINÇÃO** por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Quezia Cristina Cavalcanti de Moraes, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 07 de março de 2012.

---

Quezia Cristina Cavalcanti de Moraes

---

Profº Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador) UFPE

---

Profº Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno) UFPE

---

Profª Drª Janina Onuki (Examinadora Externa) USP

---

Rodrigo Santiago da Silva (Mestre)

**Banca Examinadora:**

**Prof. Marcelo Medeiros - UFPE (Orientador)**

**Prof. Ernani Carvalho - UFPE (Examinador Interno)**

**Profa. Janina Onuki - USP (Examinadora Externa)**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, que em um esforço constante, sempre me proporcionaram meios para que eu tivesse a melhor educação possível.

Agradeço, também, ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, especialmente, ao meu orientador Marcelo Medeiros. Ele que desde muito cedo acompanhou a minha formação acadêmica seja no NEPI (Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais), seja na Iniciação Científica, ou em qualquer outra oportunidade, sempre esteve disponível para oferecer orientação. Também sou grato à FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco) pela concessão da bolsa de mestrado.

Importante, ainda, foram as contribuições dos professores Ernani Carvalho e Janina Onuki. O primeiro que colaborou com sugestões na fase de qualificação do projeto de pesquisa, e a segunda, que também participou da pré-banca, mas também, ajudou-me com críticas positivas no GT de Política Internacional do Encontro da ANPOCS. Também sou grato ao CEBRAP, que na figura da profa. Argelina Figueiredo me disponibilizou o banco de dados que contribuiu para a execução de uma etapa da análise empírica desta dissertação.

Aos amigos, faço menção especial à Natália Leitão e ao José Alexandre. A primeira que com a sua presteza característica, doou uma parte do seu tempo para a leitura cuidadosa da minha dissertação, onde fez comentários e sugestões valiosíssimas. E o segundo, que desde a graduação, sempre foi um entusiasta quando o assunto era a minha vida acadêmica, e que mesmo distante, sempre procurou estar a par dos novos acontecimentos. Sempre acessível e preocupado com o meu progresso e minha busca por *um lugar ao sol* na academia e na vida de maneira mais ampla. No mais, sem a presença dessas pessoas, e alguns outros amigos e colegas que não citei aqui, o caminho percorrido até este momento seria bem mais difícil e bem menos memorável.

Por fim, agradeço ainda aos professores e membros do Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG) pelas críticas construtivas dirigidas ao meu trabalho, quando ele ainda era um frágil projeto de pesquisa.

“[...] a censura bem entendida é como o sol, quando nasce é para todos [...]”

(SARAMAGO, 2004, p. 44)

## RESUMO

O principal objetivo desta pesquisa é analisar a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, em três dimensões (individual, institucional e partidária). O foco é na elaboração da política externa, durante as 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> legislatura. Parte-se do pressuposto de que em matérias de política externa, o Legislativo pode atuar como um ponto de veto. Na literatura há duas importantes correntes. A primeira aponta os parlamentares como omissos em debates sobre o tema; e a segunda, acredita que mesmo com restrições, o Congresso tenta influenciar na questão supracitada. Para responder aos objetivos da pesquisa são empregadas três estratégias. A primeira (atuação individual) busca analisar os momentos em que os parlamentares exercem o controle *ex-post* na CREDN. A segunda (relação institucional) verifica se há interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo na CREDN. A terceira (dimensão partidária) observa se há diferenças entre os membros das comissões. Neste caso, entre os deputados da CREDN e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Os resultados assinalam para: (1) Baixo controle do Executivo na CREDN; (2) Uma relevante participação do parlamentares, o que nos impossibilita aderir à tese da passividade dos deputados; e, (3) Que não existem diferenças significativas entre o perfil dos deputados da CREDN, comparados aos da CCJC.

**Palavras-chave:** Política Externa; Sistema de Comissões; Poder Legislativo; Poder Executivo

## ABSTRACT

The main purpose of this research is to analyze the Committee of Foreign Relations and National Defense (CREDN) of House of Representatives, in three dimensions: individual, institutional and partisan. The focus is on foreign policymaking during the 52th and 53th Legislature. We assume that in matters of foreign policy, the Legislative can act as a veto player. In the specialized literature there are two major directions. The first considers congressmen as omitted in the debates on the subject. The second points out that even with restrictions, Congress tries to influence the question of foreign policy. To answer the research objectives three strategies are employed. The first (individual performance) regards the moments in which parliamentarians exert control in the *ex-post* CREDN. The second (institutional relationship) verifies if there is interference of the Executive on the Legislative work in CREDN. The third (party dimension) analyzes if there are differences among the committee members of CREDN and Committee of Constitution and Justice and Citizenship (CCJC). The results are threefold: (1) Low control of the Executive in the CREDN; (2) Significant participation of congressmen, what makes impossible to stick on the thesis of passivity of them; (3) There are no significant differences between the profiles of members of CREDN and CCJC.

**Key-words:** Foreign Policy; System of Committee, Legislative Branch, Executive Branch

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 – Principais funções dos Presidentes das comissões e dos relatores.....	30
Quadro 2 – Detalhamento dos procedimentos de controle parlamentar mediante regras internas da Câmara dos Deputados.....	35
Quadro 3 – Variáveis e técnicas de análise das dimensões institucional e individual.....	40
Quadro 4 - Variáveis e técnica de análise da dimensão partidária.....	41
Quadro 5 – Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania por partido político.....	46
Quadro 6 – Lista de casos com alguma atuação parlamentar na CREDN.....	83
Quadro 7 – Exemplos de MSC a partir da temática.....	90
Figura 1 – Expectativas sobre a comparação entre a CREDN e a CCJC na dimensão partidária.....	43
Figura 2 – Expectativa e resultados encontrados após análise da trajetória político-partidária para a CREDN e a CCJC.....	68

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Assuntos mais recorrentes das mensagens presidenciais enviadas à CREDN.....	45
Gráfico 2 - Distribuição geográfica dos atos internacionais assinados pelo Brasil.....	46
Gráfico 3 – Porcentagem de relatorias conseguidas a partir da clivagem governo <i>versus</i> oposição.....	47
Tabela 1 – Número de relatores por partido e por ano, a partir da indicação do Presidente da Comissão ser do partido governista ou não, bem como o partido ser ou não da base governista.....	81
Tabela 2 – Tipo de regime de tramitação das mensagens presidenciais (MSC) na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.....	48
Tabela 3 – Regime de tramitação e situação final dos pareceres na CREDN.....	50
Tabela 4 – Situação do primeiro parecer produzido na CREDN pelo partido do relator.....	51
Tabela 5 – Eventos ocorridos entre o primeiro e o segundo parecer na CREDN.....	52
Tabela 6 – Situação do segundo parecer produzido na CREDN por partido do relator.....	53
Tabela 7 - Eventos ocorridos entre o segundo e o terceiro parecer na CREDN.....	53
Tabela 8 – Situação do terceiro parecer produzido na CREDN por partido do relator.....	54
Tabela 9 - Eventos ocorridos entre o terceiro e o quarto parecer na CREDN.....	54
Tabela 10 – Situação do quarto parecer produzido na CREDN por partido do relator.....	54
Tabela 11 - Eventos ocorridos entre o quarto e a votação do parecer na CREDN.....	55
Tabela 12 – Dispositivos de controle <i>ex-post</i> usado a partir do resultado final do parecer.....	55
Tabela 13 – Análise descritiva da <i>seniority</i> partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura.....	60
Tabela 14 – Teste de Levene e teste-t para a variável <i>seniority</i> partidária na 52ª legislatura.....	60
Tabela 15 – Análise descritiva da <i>seniority</i> partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura.....	60
Tabela 16 – Teste de Levene e teste-t para a variável <i>seniority</i> partidária na 53ª legislatura.....	61
Tabela 17 – Frequência de migração dos membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura.....	61

Tabela 18 – Frequência de migração dos membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura.....	61
Tabela 19 – Frequência da <i>expertise</i> partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura.....	62
Tabela 20 – Frequência da <i>expertise</i> partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura.....	62
Tabela 21 – Frequência da <i>expertise</i> congressional para os membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura.....	63
Tabela 22 – Frequência da <i>expertise</i> congressional para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura.....	63
Tabela 23 – Análise descritiva da <i>seniority</i> congressional dos membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura.....	64
Tabela 24 – Teste de Levene e teste-t para a variável <i>seniority</i> congressional na 52ª legislatura.....	64
Tabela 25 – Análise descritiva para a <i>seniority</i> congressional para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura.....	64
Tabela 26 – Teste de Levene e teste-t para a variável <i>seniority</i> congressional na 53ª legislatura.....	65
Tabela 27 – Análise descritiva para a fidelidade partidária dos membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura.....	66
Tabela 28 – Teste de Levene e teste-t para a variável fidelidade partidária na 52ª legislatura.....	66
Tabela 29 – Análise descritiva para a fidelidade partidária dos membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura.....	67
Tabela 30 – Teste de Levene e teste-t para a variável fidelidade partidária na 53ª legislatura.....	67
Tabela 31 – Discriminação por parlamentar para os maiores valores de <i>seniority</i> e os maiores e menores <i>scores</i> de disciplina partidária na CREDN.....	81
Tabela 32 – Discriminação por parlamentar para os maiores valores de <i>seniority</i> e os maiores e menores <i>scores</i> de disciplina partidária na CCJC.....	82
Tabela 33 – Discriminação por parlamentar da trajetória político-partidária na CREDN e na CCJC.....	82

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
AM	Amazonas
BA	Bahia
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCP	Centro de Comissões Permanentes
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CE	Ceará
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
CI	Convenção Internacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
D	Disciplina
DEM	Democratas
Dep.	Deputado
FD	Fidelidade Partidária
FMI	Fundo Monetário Internacional
I	Indisciplina
MA	Maranhão
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MG	Minas Gerais
MSC	Mensagem Presidencial
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OI	Organização Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Paraíba
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PR	Paraná
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão

PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RJ	Rio de Janeiro
RR	Roraima
S	Sessões
SP	São Paulo

## SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
LISTA DE QUADROS E FIGURAS.....	vi
LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS.....	vii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	ix
1. INTRODUÇÃO.....	01
2. O PROBLEMA: COMO ELE É VISTO NA LITERATURA ESPECIALIZADA	
2.1. A origem do debate entre política externa e atuação legislativa.....	05
2.2. A experiência de alguns países latino-americanos.....	11
2.3. A tramitação de matérias e a relação Executivo-Legislativo no Brasil.....	15
3. O SISTEMA DE COMISSÕES AMERICANO E BRASILEIRO: MARCO TEÓRICO	
3.1. As interpretações sobre o sistema de comissões nos Estados Unidos.....	19
3.2. As interpretações do sistema de comissões à moda brasileira.....	24
3.3. Marco e mecanismos analíticos: uma nova forma de pensar a tramitação dos acordos internacionais.....	31
4. DIMENSÕES ANALÍTICAS, PROCEDIMENTOS EMPREGADOS E RESULTADOS ALCANÇADOS	
4.1. Dimensões analíticas e procedimentos empregados.....	39
4.2. Resultados alcançados para as dimensões institucional e individual.....	44
4.3. Análise de algumas mensagens presidenciais com participação parlamentar.....	56
4.4. Descrição de algumas mensagens presidenciais ‘sem’ atuação parlamentar.....	58
4.5. Comparando os membros da CREDN com os da CCJC.....	59
5. CONCLUSÃO.....	69
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74
7. ANEXOS.....	81

## 1. INTRODUÇÃO

É atribuição privativa do Presidente da República, segundo o artigo 84 da Constituição Federal “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (CF, 2010, p. 21). E no artigo 49 da mesma Constituição está dito que é competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (CF, 2010, p. 16). Nesse caso, a importância de estudar a tramitação dos ‘atos internacionais’ na Câmara dos Deputados<sup>1</sup> (foco desta pesquisa) está apoiada na possibilidade constitucional dessa arena poder modificar o *status quo* da política iniciada pelo Executivo. Em termos teóricos, o Legislativo, em particular a Câmara dos Deputados, mostra-se como um *veto player* cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política (TSEBELIS, 1997).

O principal objetivo desta pesquisa é analisar a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), em três dimensões (individual, institucional e partidária), focando na apreciação dos atos internacionais<sup>2</sup> e na composição parlamentar dela. A discussão sobre a relevância da política externa para o poder Legislativo gira em torno de dois eixos principais. O primeiro enfatiza os parlamentares como passivos e/ou omissos em debates sobre o tema, enquanto o segundo acredita que mesmo com restrições de ordem institucional, o Congresso tenta influenciar na questão supracitada. No entanto, apesar do campo de estudo estar basicamente desenhado desta forma, há significativas lacunas, de ordem empírica e metodológica, na literatura acadêmica das Relações Internacionais e da Ciência Política sobre a atuação parlamentar na política externa (OLIVEIRA, 2003; PINHEIRO, 2008; FERREIRA, 2009). Dessa forma, tem-se pouco conhecimento dos padrões e variáveis que apontariam de maneira mais precisa para a apatia ou não do Parlamento para tais questões. Este trabalho pretende diminuir o *gap* empírico/metodológico existente na área através das estratégias de análise empregadas.

---

<sup>1</sup> Mesmo sendo competência das duas Casas legislativas tratarem definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais, justifica-se a escolha, em particular pela Câmara dos Deputados, pelo fato de que ela tem a primazia enquanto instância deliberativa. De acordo com Figueiredo e Limongi (1996, p. 5), é “por ela que se iniciam os projetos provenientes dos poderes Executivo e Judiciário e da população, além dos que são apresentados pelos próprios deputados. Ao Senado atribui-se a função revisora dos projetos aprovados pela Câmara, cabendo a esta se pronunciar, em última instância, sobre as eventuais alterações do Senado.”

<sup>2</sup> A ‘elaboração da política externa’ é entendida como a apreciação dos atos internacionais. A propósito, como lembra Ferrari (2011, p. 75), a Constituição de 1988 não distingue entre tratados, atos e acordos internacionais. Então, assim como ele, utilizo esses vocábulos como sinônimos.

Assim, tenta-se expor elementos do processo decisório para elucidar o nosso problema de pesquisa. Acredita-se que as regras institucionais, os limites estabelecidos pela relação Executivo-Legislativo, a atuação individual dos deputados, e o perfil dos parlamentares membros da CREDN são elementos importantes para avaliar o grau de influência dos parlamentares brasileiros em política externa. Analisa-se todas as matérias que foram **iniciadas pelo Poder Executivo**, e que tramitaram na CREDN, no período de 01-01-2003 a 31-12-2010. Além de se comparar na dimensão partidária a CREDN à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A primeira dimensão (**atuação individual**) analisa os momentos em que os parlamentares exercem o controle *ex-post* na CREDN. O caráter *ex-ante* ou *ex-post* refere-se aos tipos de controle, nesse caso específico, na relação entre o Legislativo e o Executivo (STROM, 2000). Ou seja, se o controle frente ao Executivo se dá antes ou depois de estabelecidas as regras contratuais com terceiros. Para o exercício do controle *ex-post* usa-se os pedidos de informação, realização de audiências públicas, requerimento para convocação de ministros, por exemplo. Assim, para essa dimensão observa-se: (1) Se há convocação de ministros de Estado; (2) Se há pedidos de audiências públicas; (3) Se há pedidos de informação; (4) Se os pareceres são aprovados totalmente ou parcialmente, por unanimidade ou com ressalvas; (5) Se são apresentadas emendas ou reservas.

A segunda (**relação institucional**) verifica se há interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo nas comissões. Para isso será empregada a tipologia governo *versus* oposição. E será identificado a qual categoria pertence o presidente da comissão e o relator dos projetos, e, conseqüentemente, em que tipo de regime tramitou a matéria na comissão. E a terceira (**dimensão partidária**) observa se há diferenças entre os membros das comissões a partir: (1) Da *Seniority* Partidária; (2) *Expertise* Partidária; (3) Fidelidade Partidária; (4) Migração Partidária; (5) *Seniority* Congressual; (6) *Expertise* Congressual.

Para a terceira etapa, além da CREDN, traça-se uma comparação com a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Isso é necessário, pois essa comissão é tida como a mais relevante dentro do sistema de comissões, por esse motivo, ela será a balizadora dos resultados encontrados para os deputados da CREDN. Após explicar como será analisado o objeto desta pesquisa, é válido especificar quais as expectativas do trabalho: (1) Que o controle parlamentar será menor quando os relatores dos projetos forem da base governista; e, (2) Os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões permanentes, levam em consideração a trajetória político-partidária dos deputados, por isso, o perfil parlamentar encontrado para a CCJC, será diferente para a CREDN.

Tendo isto em mente, esta dissertação se organiza da seguinte forma. No segundo capítulo, define-se o objeto. A meta é discutir como os pesquisadores do tema, na área das Relações Internacionais, têm abordado a questão. Assim, tratamos os principais posicionamentos presentes na literatura internacional, focando nos trabalhos seminais de Putnam, Martin, Milner, Lindsay e Ripley. Em outra seção, destaca-se o trabalho dos autores que tratam do contexto latino-americano. Apesar de muitos pesquisadores acreditarem que o sistema presidencial, ao lado das prerrogativas constitucionais existentes em grande parte dos Países Latino-Americanos, impedem uma maior participação dos parlamentares, há uma produção crescente que sinaliza para um lado oposto. E por fim, foca-se no caso do Brasil, onde tem se destacado os trabalhos de Simone Diniz, em que aspectos do processo decisório são levados em consideração para se analisar a interação entre Executivo, Legislativo e os atos internacionais.

O terceiro capítulo foca no sistema de comissões, nas interpretações americanas, no caso brasileiro, na forma como se pretende analisar a questão e nos atores e mecanismos relevantes para a explicação do fenômeno. Este capítulo traz informações mais específicas sobre o sistema de comissões, desde o seu funcionamento, até as interpretações acadêmicas sobre o seu papel dentro do Poder Legislativo. Além disso, nesta seção, em específico, é tratada a maneira como se pretende analisar o problema proposto por esta dissertação. Nela são discutidas as três dimensões (institucional, individual e partidária) que norteiam a explicação do fenômeno de pesquisa. A ideia básica é que não se pode estudar a atuação parlamentar sem que haja a compreensão da dinâmica institucional que envolve a relação entre Executivo e Legislativo, bem como, os mecanismos de controle parlamentar *ex-post*. Da mesma maneira que é preciso identificar o perfil desses parlamentares, e uma forma de avaliar, é através do conceito de trajetória político-partidária, que tem suas bases nas explicações sobre o sistema de comissões norte-americano.

No quarto capítulo há um esforço metodológico, no sentido de aprofundar as dimensões analíticas e as técnicas de análise empregadas, além dos resultados alcançados. Há, nesta parte, um detalhamento das variáveis que serão empregadas, bem como dos procedimentos aplicados. No mesmo capítulo, há uma apresentação dos nossos achados, que vai desde uma análise descritiva dos casos encontrados no banco de dados, até um detalhamento empírico das dimensões de estudo. Também consta neste tópico um estudo descritivo de três matérias que chamam a atenção pelo grau de ativismo dos parlamentares (e três com baixa atuação parlamentar), o que reforça a ideia de que não basta apenas a

compilação dos resultados finais dos pareceres nas comissões ou do resultado final da votação em plenário, é preciso uma análise de toda a tramitação do projeto.

E no quinto capítulo, são trazidas as principais conclusões e achados desta dissertação.

## **2. O PROBLEMA: COMO ELE É VISTO NA LITERATURA ESPECIALIZADA**

Nesse capítulo serão trabalhados os principais posicionamentos presentes na literatura internacional, focando, principalmente, nos trabalhos seminais de Putnam (1988), Martin (2000), Milner (1997), Lindsay e Ripley (1992) e Lindsay (1993, 1994). Neles se encontram as bases de argumentação para grande parte da produção acadêmica atual. O pressuposto da relevância dos atores domésticos para a tomada de decisão no campo internacional é sistematicamente enfatizado e dá embasamento teórico/metodológico para os achados na área. Outro aspecto importante, também presente em Lindsay (1993, 1994) como nos autores que trabalham no contexto latino-americano, já é a relação entre o Poder Legislativo e a sua atuação nos temas ligados à política externa. Apesar de muitos pesquisadores acreditarem que o sistema presidencialista, ao lado das prerrogativas constitucionais existentes em grande parte dos Países Latino-Americanos, impedirem uma maior participação dos parlamentares, há uma produção crescente que sinaliza para um lado oposto. No Brasil, tem se destacado os trabalhos de Diniz (2009) e Diniz e Ribeiro (2008, 2010), em que aspectos do processo decisório são levados em consideração para se analisar a interação entre Executivo, Legislativo e os acordos internacionais. Seus achados são consistentes e apontam para alguns momentos de atuação legislativa no tema.

### **2.1. A origem do debate entre política externa e atuação legislativa**

Precedente à análise proposta por essa dissertação, é importante entender de que forma surgiu o debate sobre o papel do Legislativo e sua influência nas matérias de política externa. Snyder, Bruke e Saper (1954) apud Hudson e Vore (1995) foram um dos primeiros a incorporar em suas análises sobre política externa atores como: as burocracias, os grupos de interesse, a interação entre os poderes Legislativo e Executivo, as instituições políticas, bem como as regras do processo decisório. A grande contribuição desses pesquisadores foi perceber, antes mesmo dos *outputs*, ou seja, das decisões e ações de política externa dos Estados, a necessidade de desvendar o complexo processo inicial da formulação dessa política pública.

Putnam (1988) foi um dos primeiros teóricos, a sistematizar e inter-relacionar o ambiente doméstico ao externo (como foi sugerido ainda nos anos de 1950), e a criticar a percepção realista de que o Estado é um ator unitário e como tal, atua no cenário internacional sem a pressão de grupos domésticos. Para o autor, apesar de fatores institucionais

privilegiarem a atuação do Executivo no que se refere à política externa, não podemos afirmar que atores nacionais possam ser excluídos dessa análise. Pelo contrário, estabelece-se um jogo de dois níveis:

As negociações internacionais podem utilmente ser consideradas como um jogo de dois níveis. No nível nacional, grupos domésticos perseguem seus interesses ao pressionarem o governo a adotar políticas favoráveis e os políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governantes nacionais buscam maximizar sua própria capacidade para satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do desenvolvimento estrangeiro. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores centrais de decisão, enquanto seus países permanecem interdependentes e ainda soberanos<sup>3</sup> (PUTNAM, 1988, p. 434, tradução nossa<sup>4</sup>).

Dessa forma, temos idealmente no nível I, os governos nacionais negociando acordos com outros estados e ao mesmo tempo averiguando a possibilidade do acordo ser aceito internamente. No nível II, encontramos um terceiro grupo de atores, formado por partidos políticos, burocratas, grupos lobistas, que por meio de coalizões, buscam garantir que seus interesses sejam de alguma forma satisfeitos. Segundo Putnam (1988), após o acordo firmado na esfera internacional, resta aos membros do nível II aceitar ou não seu conteúdo, pois qualquer alteração poderia implicar no retrocesso das negociações no nível I, com os demais Estados participantes. Em função disso, atribui-se um papel ratificador ao Legislativo. No entanto, o autor afirma que a ratificação final no nível II é um termo que deve ser empregado de forma ampla, referente a um processo decisório necessário para referendar ou implementar uma dada política, seja esta formal ou informal<sup>5</sup>.

Outro fator fulcral do jogo de dois níveis é o estabelecimento de um *win-set* suficientemente amplo para que o acordo não seja rejeitado no nível II. Podemos definir *win-set* como um conjunto de medidas que satisfaça as preferências dos atores pivotais no plano doméstico. Segundo Putnam (1988, p. 439), quanto maior o *win-set*, menor a probabilidade de que o acordo seja vetado. O contrário também é válido: quanto menor os ganhos para os atores domésticos, maior a possibilidade de rejeição, mesmo que seja por deserção involuntária. Em suma, a grande contribuição do estudo de Putnam foi atentar para a interação

---

<sup>3</sup> “The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favourable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.”

<sup>4</sup> Todas as traduções foram feitas pelo autor.

<sup>5</sup> Segundo Putnam (1988), grupos de interesses, burocratas, classes sociais ou até mesmo a opinião pública podem influenciar positivamente, mediante expectativas antecipadas, na formulação e/ou aprovação de acordos no nível I.

presente entre a esfera doméstica e a internacional e, principalmente, para o papel do poder ratificador que recai sobre os atores internos. No entanto, afirmar precisamente, como e quando a política doméstica determina as relações internacionais, ou o inverso, ainda é uma tarefa árdua e que requer mais estudos empíricos e comparados.

Tem surgido, na última década, uma leva de trabalhos que se utilizam do modelo explicativo de Putnam para pensar a importância de variáveis domésticas sob as relações internacionais. Um dos mais citados na literatura especializada é o de Lisa Martin (2000). Nele, a autora busca analisar os compromissos externos dos Estados através de determinantes políticos domésticos, especificamente, a atuação do Poder Legislativo. Dessa forma, três questões de pesquisa estão presentes no seu trabalho: (1) Os legislativos nacionais influenciam o processo decisório em matérias de política externa? (2) As preferências dos congressistas são levadas em consideração? (3) Caso as respostas para as duas primeiras questões sejam positivas, qual o impacto dessa participação para o processo como um todo? A autora desenvolveu estudos de caso entre a Europa e os Estados Unidos testando a relação de variáveis em sistemas políticos distintos (parlamentaristas e presidencialistas), podendo, a partir disso, elencar o impacto institucional no papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa.

O ponto de partida para a análise de Martin é a inclusão, em sua teoria, de elementos da literatura sobre organização legislativa, interação entre Executivo e Legislativo e *credible commitment*. Partindo disso, ela conclui que a atuação dos parlamentares em política externa excede a percepção comum. O Legislativo pode delegar poderes ao Executivo para que este negocie, mas permanece com a prerrogativa para reprovos os projetos apreciados por si. A principal consequência apontada por Martin (2000), dessa competência reativa do Legislativo, é a capacidade de tornar os acordos internacionais mais críveis. Ou seja, a interação institucionalizada entre os poderes, aos olhos do negociante externo, mostra um maior comprometimento do Estado com os compromissos assumidos, apontando, assim, para padrões mais estáveis de cooperação internacional.

Na perspectiva da autora, quanto mais os Estados se tornam interdependentes, a noção de credibilidade assume relevância cada vez maior e, por isso, o Parlamento passa a ser considerado um ator essencial para o estabelecimento de cooperação entre Nações. A tese sustentada por Martin (2000) é que quanto maior a participação do Legislativo no processo decisório, maior a confiança que os outros Estados depositarão no País para o estabelecimento dos tratados. Isso porque quando as decisões são tomadas pelo Executivo, com a aprovação dos parlamentares, a política demonstra ter sido originada após um debate doméstico e nas

devidas arenas democráticas. Por outro lado, essas decisões também seriam consideradas mais estáveis, pois elas não poderiam ser anuladas a partir do bel prazer do Executivo, já que é preciso o aval do Legislativo. Assim, esses elementos confeririam maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelos Estados.

Conceito chave para se entender a abordagem de Martin (2000) é a compreensão da lei de antecipação de preferências. A partir do momento em que o Executivo reconhece que o Legislativo é um ator pivotal relevante no processo, suas preferências serão levadas em consideração, pois, caso contrário, os seus projetos podem ser vetados. Dessa maneira, os congressistas podem interferir no processo em momentos variados: (1) Durante o processo de aprovação do acordo internacional quando é delegado à instituição ratificar a mensagem presidencial; (2) Quando forem demandadas mudanças na legislação doméstica, na fase de implementação; e, (3) Por meio de mecanismos de monitoramento congressuais denominados de *police patrol* e de *fire alarms*<sup>6</sup>.

Nesse mesmo sentido, Helen Milner (1997) enfatiza a importância da relação entre o Legislativo e o Executivo para definições de política externa. No entanto, ela incorpora mais um ator que interage com os dois primeiros, e que na sua análise adquire grande relevância, os grupos de interesse. Nesse contexto, três variáveis principais são preponderantes: as instituições políticas, as preferências dos atores domésticos e a distribuição da informação. O pressuposto da sua tese é que as preferências dos atores políticos estão relacionadas aos cálculos eleitorais, por outro lado, as dos grupos sociais são oriundas das consequências distributivas da ação da política na esfera internacional. Em outras palavras, os políticos com o objetivo de se reeleger estabelecerão políticas que serão convergentes com as preferências dos grupos sociais, e ao mesmo tempo, buscarão evitar aquelas que possam, porventura, gerar perdas eleitorais.

Fora as preferências dos atores domésticos, duas outras variáveis são fulcrais na análise de Milner (1997), como citado anteriormente. A primeira é as instituições políticas internas. Aqui, a autora busca identificar como os sistemas políticos e eleitorais podem interferir na participação desses atores em matérias de política externa. A perspectiva dela é a mesma de Tsebelis, onde quanto maior o número de *veto players* no sistema, mais dificultoso será negociar em virtude da multiplicidade de preferências. Já a segunda variável é a distribuição de informações. A autora atribui um significativo papel a distribuição de informações e aos grupos de interesses que são os geradores de informações técnicas para o

---

<sup>6</sup> Para literatura sobre o tema, ver McCubbins e Schwartz (1984).

Poder Legislativo. Sem a existência desses grupos interessados na política, os parlamentares trabalharão sem informações suficientes, o que promoverá um desequilíbrio informacional entre os Poderes.

Dessa forma, a participação de grupos sociais, segundo Milner (1997), é importantíssima à medida que queiram ver seus interesses representados em âmbito internacional. Com esse propósito, eles buscarão influenciar os legisladores, produzindo informações técnicas detalhadas sobre as questões que estão sendo tratadas nos acordos internacionais. Com isso, seria gerado um equilíbrio e uma distribuição de informações benéfica à poliarquia, pois, de outra maneira, quando as informações ficam apenas concentradas nas mãos do Executivo, a tendência é prevalecer o Estado com ator único, uma vez que há um desequilíbrio de *expertise* entre os poderes. Resumidamente, é possível dizer que o efeito da distribuição das informações depende da estrutura das preferências e das instituições políticas.

Já a respeito do papel de cada esfera na formação da política externa, coexistem duas visões totalmente diferentes sobre a atuação do Congresso. A *two presidencies thesis* (LINDSAY E RIPLEY, 1992) identifica um Congresso atuante e idealmente controlador do desempenho do Executivo em questões domésticas. Porém, ao mesmo tempo em que o Congresso demonstra força e impõe suas preferências internamente, o cenário não se repete no plano externo. Em assuntos internacionais, o Presidente seria supremo e, dificilmente, o Congresso teria oportunidade para moldar as propostas enviadas pelo Executivo. Várias razões são apontadas pela literatura, desde o baixo retorno eleitoral dos parlamentares envolvidos com política externa, desenho institucional, aparato burocrático do Executivo, dentre outras (LINDSAY E RIPLEY, 1992).

Os principais trabalhos empíricos sobre Legislativo e política externa tratam como estudo de caso o congresso norte-americano, principalmente, no que diz respeito a sua atuação em políticas de defesa. Segundo Lindsay e Ripley (1992), após a Segunda Guerra Mundial, o Congresso teria trazido para si a responsabilidade de legitimar as decisões presidenciais no que se refere à política externa. De acordo com os autores, a opinião pública teve um papel chave, principalmente após a Guerra do Vietnã. A razão apontada por eles fora a de que “[...] a crença (da opinião) pública que a ameaça comunista justificava uma forte liderança presidencial. Quando o apoio público para um ‘Presidente monarca’ ruiu durante a Guerra do

Vietnã, o ativismo congressional sobre política externa cresceu (LINDSAY E RIPLEY, 1992, p. 420).”<sup>7</sup>

No entanto, é problemático afirmar que haja alguma relação causal entre a opinião pública e determinado comportamento do congresso norte-americano no que diz respeito a assuntos externos. É possível que o Congresso seja mais sensível a temas específicos de política externa, porém, os próprios autores reconhecem a ausência de estudos que comprovem suas assertivas. De fato, quando o eleitor mediano tem uma opinião formada sobre uma política externa específica, não significa que sua posição seja tão forte ao ponto de punir aqueles que elegeu. A alta taxa de reeleição dos parlamentares norte-americanos pode ser um indicador dessa perspectiva (LINDSAY E RIPLEY, 1992). A saída encontrada pelos autores é a possibilidade de uma reação antecipada, em que segundo eles, os parlamentares norte-americanos poderiam prever quais medidas historicamente se aproximam ao ideal do eleitor mediano e, assim, basear seus votos no Congresso mediante essas preferências do eleitorado.

É também a partir da antecipação de preferências que a corrente que percebe uma atuação do Legislativo norte-americano para além de um papel ratificador afirma que diversos mecanismos podem ser empregados por eles para influenciar positivamente em assuntos de política externa. Lindsay (1993) aponta que algumas ferramentas podem ser utilizadas pelo Congresso para intervir na proposta a ser enviada pelo Executivo, dentre elas: reações antecipadas (como o Congresso detém o poder de veto, o Executivo poderia prever qual o momento mais propício para encaminhar o projeto para votação); modificações no processo de tomada de decisão; e, audiências públicas, pedidos de esclarecimentos e relatórios sobre a matéria em discussão (isso porque o Executivo gerencia as agências e todo o aparato burocrático-técnico do governo e, finda, por isso, obter uma vantagem informacional e uma *expertise* que o Legislativo não tem acesso). O autor utiliza como exemplo clássico a atuação do congresso norte-americano em assuntos de defesa,

Tomemos como exemplo a venda de armas. Em meados dos anos de 1970, o Congresso aprovou uma legislação dando a si mesmo o poder de vetar a venda de armas. Embora o Congresso nunca tenha exercido um veto na venda de armas, a ameaça de veto aparece moldando muitas propostas presidenciais. Em diversas ocasiões as administrações Ford e Carter modificaram seus pacotes de propostas para atenuar a oposição do congresso. Por três vezes entre 1983 e 1985, a administração Reagan propôs a venda de armas para o Jordão e todas as três vezes ele refez a proposta por conta do “humor” no Congresso. Seguindo a invasão do Iraque no Kuwait, a administração Bush postergou seus planos de consultar o Congresso para aprovar a venda de 13 bilhões de dólares em armas para a Arábia

---

<sup>7</sup> “[...] the public's belief that the Communist threat justified strong presidential leadership. When public support for the imperial presidency collapsed during the Vietnam war, congressional activism on foreign policy grew.”

Saudita. Burocratas calcularam que se a proposta seguisse adiante, “os principais partidários de Israel no Congresso teriam levantado um tumulto”<sup>8</sup> (LINDSAY, 1993, p. 614).

No entanto, é difícil afirmar quais razões motivaram um comportamento mais proativo do congresso norte-americano em matérias de política externa, a exemplo dos casos citados por Lindsay (1993). Seria a sensibilidade de um determinado assunto de política externa para a opinião pública norte-americana? Ou a intensidade das preferências do Executivo que determina quais assuntos o Congresso exerce mais influência pela ameaça do veto? O mesmo acontece em outras questões internacionais? Em um artigo posterior, o próprio autor pondera suas afirmações ao alertar que ainda são altos os custos para o Congresso se posicionar contra o Executivo em matérias de política externa, principalmente, pelos riscos de retrocesso nas negociações com outros países (LINDSAY, 1994).

O que importa para a discussão do presente trabalho é ter em mente a necessidade de pesquisas empíricas e comparadas que considerem o desenho institucional e a formalidade da tomada de decisão, mas que não ignorem o contexto em que essas instituições estão inseridas. Determinar com precisão os efeitos na política externa de fatores formais/informais (lei de antecipação, barganha pela ameaça do veto e captura da burocracia) elencados por parte da literatura norte-americana ainda é uma tarefa difícil. No entanto, essas dificuldades apenas enfatizam a incipiência da investigação na área, principalmente, quando voltamos a análise para a América Latina.

## **2.2. A experiência de alguns países latino-americanos**

De uma forma geral, mesmo que falte empiria nos estudos da área, a literatura latino-americana especializada no tema tende a concluir como precária a participação do Parlamento em questões internacionais (STUHLREHER, 2003). Os principais motivos da baixa participação dos Congressos latino-americanos nas questões da política externa apontados pela literatura são a alta concentração de poder na presidência da República; o baixo retorno eleitoral; e a falta de instrumentos de *expertise* (LIMA E SANTOS, 2001; SANTOS, F., 2006;

---

<sup>8</sup> Take for example arms sales. In the mid-1970s, Congress passed legislation giving itself the power to veto major arms sales. Although Congress has never vetoed an arms sale, the threat of a veto appears to have shaped many presidential proposals. On several occasions the Ford and Carter administrations modified their proposed arms packages to defuse congressional opposition. Three times between 1983 and 1985 the Reagan administration proposed selling arms to Jordan, and all three times it withdrew the proposal because of the mood in Congress. Following the Iraqi invasion of Kuwait, the Bush administration postponed its plans to ask Congress to approve the sale of \$13 billion in weapons to Saudi Arabia. Officials calculated that if the proposal had gone forward, “Israel’s major supporters in Congress would have raised an uproar.

OLIVEIRA, 2003, 2005). No entanto, estudos recentes têm argumentado a favor da relevância dos Legislativos latino-americanos no processo decisório da política externa. Essas pesquisas, cada vez mais, têm incluído os agentes domésticos na compreensão da formulação dessa política na região. Um passo importante dessas análises é a aproximação delas com os trabalhos advindos das políticas públicas, o que tem agregado valor analítico a essa linha temática das relações internacionais.

No contexto latino-americano, é conhecida a hipertrofia do Executivo e a falta de interesse ou dificuldade institucional do Legislativo em intervir e/ou controlá-lo, principalmente em matérias de política externa, mas também em assuntos domésticos. Um caso classificado como exemplar de dominância do Executivo é o Chile. O desenho institucional no país caracteriza-se pelo hiper-presidencialismo, Legislativo fraco, sistema multipartidário fragmentado, e a obrigatoriedade de *quorums* altos para reformas constitucionais (CAREY E SHUGART, 1992; VALENZUELA, 1998; MAINWARING E SHUGART, 1997). Esse é o típico cenário que não favorece a cooperação entre Executivo e Congresso, bem como a formação de coalizões (PINHEIRO, 2008). No entanto, o Chile tem sido visto, também, como um caso em que a prática política nem sempre corresponde com o desenho institucional.

Literatura institucionalista mais recente explica a formação das duas coalizões – e a própria estabilidade do sistema – por meio dos incentivos gerados pelas regras eleitorais em vigência. Estudos sobre a organização legislativa indicam outras variáveis, como o alto índice de reeleição dos legisladores (60%) e o nível de profissionalização que a instituição vem alcançando, se comparado com os padrões latino-americanos, para explicar a força política do Congresso (PINHEIRO, 2008, p. 99).

No entanto, não está claro que o mesmo se repita em assuntos de política externa. Segundo Pinheiro (2008, p. 89-90), o senso comum imediatamente relaciona a política externa ao domínio exclusivo do Poder Executivo. E de acordo com ele, essa percepção é maximizada quando o contexto inclui os países latino-americanos. Nessa região, graças ao recente passado autoritário, e pelo forte presidencialismo, que emergiu das Constituições, o Executivo detém preponderância perante o Congresso, pois ainda reside no primeiro, o poder de iniciativa, enquanto que ao segundo resta ratificar.

A década de 1990 marcou a história econômica do Chile pelos inúmeros acordos bilaterais que propunham a abertura do mercado chileno, onde ele passaria a possuir o mínimo de barreiras tarifárias, no intuito de aumentar a eficiência da economia. A primeira redução tarifária deu-se por meio da aprovação da Lei nº 19.065, como salienta Pinheiro (2008).

Segundo o autor, este foi um processo político relativamente simples, visto que havia consenso sobre a necessidade da aprovação da medida entre os membros do Executivo e do Legislativo. Diferente do processo de aprovação da Lei nº 19.065 de 1991 foi a negociação da Lei nº 19.589. Esta foi marcada por rachas dentro da própria base governista, bem como dentro da própria oposição. O fato é que isso obrigou o poder Executivo a negociar e fazer uma série de adaptações e concessões ao projeto inicial, a fim de vê-lo aprovado. A origem da Lei nº 19.589 remonta às negociações entre os dois poderes pela aprovação do projeto de acordo do ACE-35, que tratava da associação do Chile ao MERCOSUL.

Segundo Pinheiro (2008), o Congresso chileno buscou institucionalizar sua participação no processo decisório, aumentando seu poder sempre que houve um conflito de interesses. Como exemplo, o autor cita a associação do Chile ao MERCOSUL que foi negociada internamente por meio de um Acordo de Complementação Econômica<sup>9</sup>. Este acordo seria a princípio implementado por meio de um decreto presidencial, dispensando, inclusive, a necessidade de ratificação pelo Congresso. Na época, o governo não tinha maioria no Senado e intencionava evitar que a discussão se estendesse fora do âmbito do Executivo. Entretanto, o Senado pressionou o Executivo por meio de pedidos de esclarecimentos e solicitando a presença do Ministro da Economia. Fato é que havia divergências tanto dentro do Senado quanto da própria coalizão governista, em virtude principalmente da influência de grupos de interesse vinculados à bancada ruralista, que reivindicavam uma maior proteção ao setor agrícola (PINHEIRO, 2008, p. 118).

Tendo como marco a proposta inicial, apresentado pelo governo, houve mudanças substanciais durante as várias negociações com a bancada governista, com a oposição e com a iniciativa privada. Um elemento apontado por Pinheiro (2008, p. 121) como capaz de apresentar o grau de complexidade das discussões foi o número de vezes que o Executivo decidiu postergar o envio do projeto ao Congresso Nacional com receio de que ele fosse rejeitado. No total foram quatro vezes entre março e agosto. O autor também enfatiza que mesmo a matéria sendo de iniciativa exclusiva do Presidente da República, os parlamentares tiveram uma parcela considerável de responsabilidade na ação do Executivo. Dessa forma, ator fundamental para se compreender o segundo programa de abertura unilateral (Lei nº 19.589 de 1998) foi o Legislativo que influenciou diretamente tanto na definição da agenda do Executivo como no conteúdo proposto.

---

<sup>9</sup> Mais precisamente pelo ACE-35, em 1996.

A partir dos seus estudos de caso, Pinheiro (2008, p. 122) conclui que o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influenciar no processo decisório da política comercial. Ele acredita que é perfeitamente razoável afirmar que mesmo restrito à atuação *ex-post*, os parlamentares fazem com que as suas preferências sejam levadas em consideração antes que o Executivo envie a proposta para sua avaliação. E mais do que isso, o autor completa afirmando que segundo os casos analisados, o Executivo não foi capaz de deter a participação do Congresso, o que mostra que mesmo tendo participação *a posteriori* seus poderes e prerrogativas estão assegurados.

Pela mesma situação passou o governo mexicano durante a liberalização comercial ocorrida nos anos de 1980. Mena (2004) argumenta que neste contexto houve um significativo aumento da participação do Congresso Nacional na política externa, fundamentalmente, a partir do processo de ratificação do NAFTA em 1994. É preciso salientar, no entanto, que este crescimento na participação do Legislativo não foi acompanhado por um aumento das prerrogativas constitucionais deste poder em temas ligados à política externa, mas pela utilização dos mecanismos constitucionais já existentes, só que antes, subutilizados.

Esta visão, por outro lado, vai de encontro a uma análise realizada por Lima e Santos (2001) para o caso brasileiro. Os autores realizaram um estudo em que o argumento norteador é que a abdicação de autoridade do Congresso para o Executivo no processo decisório da política externa brasileira é predominante. Para eles, a posição do Presidente, de iniciador da política, e a do Parlamento, de ratificador pós-fato, gera um equilíbrio onde o legislador mediano é obrigado a acatar as políticas negociadas pelo Executivo nos fóruns internacionais, em função do custo político de rejeitá-las.

Em uma tentativa de aderir a uma análise quantitativa ao caso do Chile, (RIBEIRO et al., 2009) aplicam o modelo *Nominate*<sup>10</sup>. O objetivo do estudo é a partir das votações nominais na Câmara dos Deputados, entre 2002 e 2006, identificar se há uma correlação entre ideologia partidária e o posicionamento dos legisladores em matéria de política externa. Verifica-se uma alta aprovação nas votações, mas que segundo os autores não pode ser explicada precisamente nem por uma possível convergência entre políticos e partidos ou assimetria de informação dos parlamentares acerca de assuntos externos. Segundo eles, isso se deve ao fato de que nessa legislatura, em especial, o Executivo detinha maioria, indicando

---

<sup>10</sup> Permite a partir de votações nominais medir espacialmente o ponto ideal de preferências do legislador.

uma baixa probabilidade de veto por parte do congresso chileno. No entanto, considerando comparativamente as esferas doméstica e internacional,

Infere-se, assim, que a lógica que estrutura preferências legislativas em matéria de política externa nada tem de diferente ou específico daquela que estrutura os temas de política doméstica. Ou, formulando de outro modo, existe uma linha que estrutura de forma coerente e linear as percepções e as preferências dos legisladores chilenos na passagem da dimensão doméstica para a internacional e vice-versa (RIBEIRO et al., 2009, p. 858)

De acordo com Ribeiro e Onuki (2009), a percepção comumente encontrada na literatura latino-americana sobre a abdicação das preferências dos parlamentares em temas de política externa parece não encontrar respaldo empírico. Eles mostram que, mais no caso chileno, mas também para o caso argentino, o fato da pequena distância entre os partidos no espectro ideológico mostra uma interessante similaridade entre as preferências dos deputados nas políticas doméstica e externa.

A partir das discussões até o momento, é perceptível as dificuldades inerentes ao estudo da atuação do Legislativo em política externa. Em pesquisas quantitativas, a grande dificuldade reside em capturar os mecanismos informais possivelmente utilizados pelos parlamentares para interferir na política final. Já nos estudos eminentemente qualitativos, parece inviável obter regularidades e explicações causais que possam referendar ou refutar totalmente a tese de um Legislativo omissivo frente a um Executivo dominante em matérias internacionais. Diante deste quadro, cabe uma análise de como tramita os acordos internacionais no Brasil, e uma visão geral, do que argumenta a literatura especializada sobre a relação entre Legislativo e política externa no país.

### **2.3. A tramitação de matérias e a relação Executivo-Legislativo no Brasil**

No caso brasileiro, há autores que defendem a tese de que a participação do Legislativo é apática, pois as instituições que realmente possuem poder de decisão em política externa estão concentradas no âmbito do Executivo. De acordo com Alcântara (2001, p. 13), “Os parlamentares têm tido tradicionalmente, pouca participação na formulação das políticas externas nacionais. Sob o pretexto de que a política externa é ‘assunto de príncipes e não do povo’, ao longo de sua história, os parlamentares têm estado alijados do tema.”

Diniz e Ribeiro (2008) perguntam-se: (1) Qual a importância do Legislativo brasileiro enquanto ator político no processo decisório de acordos internacionais negociados pelo Executivo? (2) Os parlamentares estão habilitados para influenciar em tais acordos? Para

os autores, no campo das relações internacionais há uma tendência predominante que afirma existir uma apatia/indiferença parlamentar em questões de política externa. Justificando essa visão, eles apontam quatro fatores: (1) O insulamento e o nível de excelência do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores); (2) A complexidade dos temas internacionais que requer um alto nível de conhecimento do qual os parlamentares não desfrutam; (3) O pressuposto de que os membros do Legislativo estão apenas interessados em políticas que se revertam em ganhos eleitorais, o que não é o caso da política externa; e, (4) O fato da Constituição brasileira atribuir prerrogativas limitadas após deliberação para o Legislativo.

Alguns pesquisadores tentam desmistificar essas visões presentes em estudos da área. Fleischer e Soares (2000) vêem a questão da política externa, e junto a isso, uma presença crescente na agenda legislativa de temas referentes ao MERCOSUL. No entanto, reconhecem o poder de imposição de agenda do Executivo federal, que atenua uma produção legislativa mais relevante. Então, se é difícil um parlamentar apresentar uma proposta sobre qualquer outra política pública, imagine então quando se trata do MERCOSUL. Mas os autores enfatizam que mesmo com todas as restrições a atuação dos parlamentares é positiva e crescente.

Além disso, os autores buscaram analisar os discursos oficiais feitos em plenário. De maneira geral, a análise dos discursos dos parlamentares revelou que é muito raro um congressista ser contra o MERCOSUL, apenas em um ou outro aspecto há divergências, principalmente, nos temas ligados à agricultura. A explicação dada para isso, por Fleischer e Soares (2000), é que existe a presença marcante de uma bancada ruralista, ou de parlamentares dos estados do Sul do Brasil. Ou ainda de parlamentares dos estados do Nordeste, estes, preocupados com o fato de que o MERCOSUL não possa trazer nenhum benefício à região.

Nesse sentido, Neves (2003) levanta o seguinte problema: a preponderância do Executivo sob o Legislativo não é privilégio das tomadas de decisões que envolvem política externa, visto que ela está presente nos processos decisórios de outras políticas públicas. No entanto, o autor acredita que a participação do poder Legislativo em temas de política internacional é mais eficiente do que parece, em suma, sua performance está relacionada aos seus interesses. A relação existente é a seguinte: quando há divergências de interesses entre os dois poderes, cresce a participação dos parlamentares, quando não, o poder é delegado sem maiores problemas para a atuação do Executivo. Assim, segundo Neves (2003, p. 132), “mesmo não participando diretamente, na maior parte das vezes, no processo decisório em

matérias de política externa comercial, o papel do poder Legislativo não se resume ao de mero espectador e ‘vítima’ do poder Executivo’.

Trabalhos com metodologia comparada, como o de Ribeiro e Onuki (2009) apontam para a relevância do Legislativo na tomada de decisão em política externa, mesmo estando diante de um Executivo predominante. A estratégia dos autores foi verificar comparativamente as preferências dos parlamentares chilenos e argentinos em assuntos externos e domésticos. Os achados encontrados sinalizam que os fatores que importam para determinar os votos em âmbito doméstico também são levados em consideração para a política externa. Sejam eles, a influência da ideologia dos congressistas e de grupos de pressão, ou seja grupos interessados na tramitação da matéria, e a importância da *constituency* (base eleitoral) dos parlamentares.

Já Maia e Cesar (2004), acreditam ser uma falácia a proposição de que pelo fato dos assuntos de política externa não terem apelo junto ao cidadão comum, eles não interessarem aos parlamentares, visto que os últimos estão em constante campanha eleitoral. É verdade que as autoras não minimizam a importância da reeleição ou a condução desses atores a novos cargos públicos, mas também é preciso atentar que muitos senadores sentem empatia e podem representar instâncias interessadas pelo tema, o que justificaria a sua atuação. Por outro lado, Oliveira (2003) pergunta-se sobre a racionalidade de um parlamentar em se envolver com temas complexos e técnicos e eleitoralmente pouco rentáveis, visto que são mais as questões domésticas do que as de defesa e política externa que lhe rendem votos e possibilidade de reeleição.

Tentando diminuir o *gap* empírico existente no campo, Diniz (2009, p. 56) iniciou uma pesquisa que obteve como principal achado um padrão de deliberação dos atos internacionais que se mantém independentemente da gestão presidencial: aprovação da quase totalidade dos atos encaminhados. Para qualquer lado que se escolha caminhar, ou qual seja o argumento levantado (insulamento burocrático, complexidade do tema, baixos ganhos eleitorais, participação limitada pelo Executivo) percebemos uma baixa atividade parlamentar em assuntos internacionais. No entanto, Diniz (2009) ressalta que apesar do pouco espaço para a participação dos parlamentares, há evidências de momentos de influência nas questões externas.

Diniz (2009, p. 56) mostra ainda que há uma grande quantidade de atos internacionais aprovados após deliberação do Congresso e pouquíssimos casos de rejeição, e ainda há um grupo de atos ‘não aprovados’. No entanto, essa última categoria não representaria um enfrentamento entre os poderes. Segundo a autora, parte dos acordos não

foram aprovados em razão do próprio governo ter repensado a sua posição, outra parte, pelo fato do próprio governo ter revisto as suas prioridades, ou ainda, decorrente de questões relativas à ordem interna dos trabalhos legislativos (por exemplo, o trancamento de pauta por causa da não apreciação das medidas provisórias).

Fora essas situações, parte das mensagens presidenciais segue o trâmite legislativo ordinário. Nesses casos, o Executivo não aciona sua base de sustentação a fim de tornar a apreciação mais rápida. Nesses momentos, os deputados conseguem trabalhar de acordo com as suas próprias preferências, e em alguns casos, as matérias sofrem algum tipo de objeção por parte deles. Segundo Diniz (2009, p. 56), “Embora os dispositivos da Constituição brasileira deixem pouco espaço para a atuação direta dos parlamentares, na deliberação dos atos internacionais, [...] é possível sim encontrarmos indicações de ‘influência’ do Legislativo nas questões externas.”

No próximo capítulo, discutem-se as principais interpretações sobre o sistema de comissões nos Estados Unidos e no Brasil. Focados na perspectiva neo-institucionalista, vários analistas desenvolveram uma agenda de pesquisa voltada a estudar o processo de tomada de decisão e as características de interação política entre os poderes. Essa abordagem direcionada para a análise do sistema de comissões proporcionou uma gama de variáveis explicativas, e que neste trabalho, nos nortearão no estudo da indicação dos membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), juntamente, com a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

### **3. O SISTEMA DE COMISSÕES AMERICANO E BRASILEIRO: MARCO TEÓRICO**

Este capítulo trará informações mais específicas sobre o sistema de comissões, desde o seu funcionamento, até as interpretações acadêmicas sobre o seu papel dentro do Poder Legislativo. Além disso, será discutida a maneira como se pretende analisar o problema proposto por esta dissertação. Aborda-se, também, as três dimensões (institucional, individual e partidária) que norteiam a explicação do fenômeno de pesquisa. A ideia básica é que não se pode estudar a atuação parlamentar, sem que haja a compreensão da dinâmica institucional que envolve a relação entre Executivo e Legislativo, bem como, os mecanismos de controle parlamentar *ex-post*. Da mesma maneira, que é preciso saber o perfil desses parlamentares, e uma forma de avaliar, é através do conceito de trajetória político-partidária, que tem suas bases nas explicações sobre o sistema de comissões norte-americano.

#### **3.1. As interpretações sobre o sistema de comissões nos Estados Unidos**

A forma como o Legislativo se estrutura é fundamental para as oportunidades geradas no seu interior. Essas oportunidades dependem da maneira como se organiza a divisão do trabalho nas comissões e o modo como ocorre o recrutamento para elas. Estudos neo-institucionalistas produziram três modelos explicativos da organização legislativa baseados no sistema de comissões. Cada uma das correntes defende que as comissões cumprem com uma função, seja ela distributivista, informativa e/ou partidária.

Vários cientistas políticos têm percebido o fato de que, nas democracias contemporâneas, o elemento organizacional mais frequente são as comissões permanentes (STROM, 1998). Em tese, ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, eles maximizam o trabalho de coleta e distribuição de informação, diminuem os custos decisórios, abrem espaço para as minorias e para um ambiente de negociação e consenso. Assim, o sistema de comissões pode se tornar uma arena privilegiada na realização da tarefa de produzir legislação, a depender do papel que lhes for assegurado (DINIZ, 1999).

García Montero e Sánchez López (2002) definem comissões legislativas como grupos de trabalho, temporárias ou permanentes, estruturados a partir de áreas temáticas e constituídos por uma parte dos integrantes de uma assembléia. Esta mesma assembléia delega parte das suas funções em prol das comissões no intuito de promover um desempenho mais eficiente dos assuntos próprios da função legislativa. Segundo os autores, a origem dos trabalhos em comissões atendeu a dois motivos claros: (1) Facilitar o trabalho em plenário; e,

(2) Ser um instrumento se não de controle, ao menos de equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo.

Na literatura americana, o sistema de comissões é interpretado a partir de três vieses analíticos. A primeira linha é denominada de distributivista e defende o princípio da auto-seleção (SHEPSLE, 1995). Assim, os parlamentares desfrutam de autonomia para escolher a comissão mais adequada para maximizar suas chances de reeleição. A motivação eleitoral é o que alimenta os deputados a escolherem comissões cujos atributos facilitariam a alocação de recursos públicos para as suas bases eleitorais (MAYHEW, 1974).

Nessa corrente, os parlamentares se constituem numa unidade básica de análise. Eles são explicados como atores orientados por preferências eleitorais dentro de uma arena competitiva. Nesse sentido, em virtude dos seus interesses individuais, sustentam uma lógica de troca e de cooperação (SHEPSLE, 1978; SHEPSLE E WEINGAST, 1994). Mesmo que esse pressuposto seja compartilhado com as outras principais vertentes de interpretação do sistema de comissões, na linha distributivista ela é assumida como um postulado, visto que esse objetivo é tido como ponto de partida para a produção de políticas e negociação (SANTOS, M., 2006).

Como os parlamentares conseguem cumprir com as suas metas? No pensamento distributivista, as estruturas institucionais do Congresso são construídas no intuito de facilitar a maximização dos benefícios para os distritos eleitorais dos congressistas. Dessa forma, assume-se que os congressistas agem orientados por políticas localizadas (benefícios particularistas com custos generalizados) para beneficiar seus distritos eleitorais. Fica claro, então, que as chances de um deputado se reeleger estão diretamente relacionadas à possibilidade dele obter benefícios para o seu eleitorado. Dessa forma, os conflitos que possa haver, em um cenário marcado por interesses paroquiais e recursos escassos, podem ser superados se os parlamentares cooperarem. Uma vez que as políticas que interessam a um representante de um dado distrito só serão aprovadas se contarem com o apoio do representante de outro distrito. Ocorre, portanto, um mercado de votos no interior do Congresso. Políticas são aprovadas a partir da troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote pela política que me interessa. Essa prática é conhecida na literatura especializada como *logrolling*.

Em relação aos poderes legislativos, é função das comissões a apreciação em primeira instância de toda e qualquer matéria que diga respeito a sua jurisdição. Além disso, elas têm o poder de decisão sobre a maioria das matérias, pois são elas que selecionam, entre um grande número de projetos aquelas que merecem ser enviadas ao plenário (LIMONGI,

1994). Esse importante poder institucional delegado às comissões americanas leva os parlamentares a serem ativos nelas. Em estudo clássico, Shepsle (1978) mostrou que a composição das comissões obedece a um processo de auto-seleção que permite um espaço com preferências homogêneas por políticas distributivistas, em contraste com um plenário heterogêneo. Ainda para Shepsle (1978), os interesses individuais de cada parlamentar, se sobressaem na distribuição deles pelas comissões. Assim, tanto a intervenção dos partidos como do plenário são apenas *pro forma*.

A segunda linha é chamada de informacional, e salienta o caráter especializado das comissões (KREHBIEL, 1991). Por atuar em certas comissões em consecutivos mandatos, os parlamentares adquirem *expertise* na área a qual se restringem. Fenno (1973), em estudo seminal sobre as comissões americanas, mostrou que a especialização parlamentar facilita o desenvolvimento de *expertise* e aumenta o poder individual dos membros do Congresso, no sentido de alcançar os seus objetivos políticos. Ou seja, o acúmulo de informação e a utilização da *expertise* torna-se os principais recursos e meios de auxílio para os parlamentares atingirem as suas metas em um contexto onde muitas questões políticas possuem conteúdo técnico. Por esse motivo, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os parlamentares dessas comissões vigorando assim a regra da *seniority*. Ou em outras palavras, deputados com mais ‘tempo de casa’ receberiam tratamento diferenciado na alocação das vagas nas comissões.

Tanto a teoria informacional como a teoria distributivista enfatizam a centralidade das comissões como atores do processo legislativo, no entanto, elas discordam dos resultados gerados por elas. Para os teóricos da escola informacional, ao invés de produzir *logrolling*, as comissões fomentam a especialização e a difusão de informação. Chamar atenção para o fato de que a escolha legislativa é mais complexa do que simples ganhos de troca, e que os arranjos institucionais escolhidos tratam de uma série de problemas nunca levados em consideração pela perspectiva distributivista foi tarefa do cientista político Keith Krehbiel (1991).

Dois pontos são centrais para Krehbiel (1991): (1) A existência da decisão majoritária; e, (2) A incerteza quanto aos resultados adotados. Sobre o primeiro, todas as tomadas de decisões nas comissões ou no plenário têm como fundamento a vontade da maioria. Desse modo, o poder das comissões não é exclusivamente informacional, mas também inerentemente majoritário. Já o segundo postulado leva em conta a incerteza e assegura que os legisladores não conhecem precisamente a relação que há entre as escolhas políticas feitas e os resultados gerados. Dessa forma, um parlamentar bem informado fará

escolhas diferentes daquele que não tiver acesso à informação. Por conta disso, a organização legislativa gera instituições que incentivam a disseminação de informação e *expertise*, a fim de que as decisões sejam tomadas a partir do maior número possível de informações. Shepsle e Weingast (1994, p. 159-160) resumem bem a contribuição da corrente informacional,

A novidade da abordagem informacional está em que os arranjos institucionais podem refletir a necessidade de aquisição e disseminação de informação além de resolver as questões distributivistas. As comissões podem ser poderosas numa legislatura não apenas porque elas detêm o poder de agenda, mas também porque elas monopolizam a informação e a *expertise*<sup>11</sup>.

A preocupação legislativa em obter ganhos de especialização técnica que levem à redução da incerteza, além da composição das comissões, deve considerar os incentivos que oferece aos membros dessas instâncias. Por exemplo, se as matérias apreciadas pelas comissões recebem discricionariedade especial, maior será o incentivo aos parlamentares para que se dediquem a seu trabalho gerando mais especialização. No mais, é preciso lembrar que Krehbiel (1991), sugere outros caminhos que levariam à circulação de informações e maior especialização. Essa via segue a possibilidade da ocorrência de audiências públicas, os debates e as deliberações que podem ser considerados instrumentos que tornam a informação *a priori* algo particular, em um bem disseminado.

Por fim, nessa perspectiva, são as próprias instituições que estruturam a atividade legislativa. As comissões são depositárias, elas mesmas, de informação e *expertise*, e, por isso, podem controlar a agenda legislativa. Krehbiel (1991) sugere que a própria institucionalidade legislativa endogenamente acaba explicando o comportamento dos parlamentares e os efeitos produzidos pelo Congresso. Assim, o enfoque incide sobre as instituições, e não meramente sobre o comportamento e as preferências dos *policy makers*, especialmente, no tocante à distribuição de recursos.

A última interpretação recebe o nome de partidária. De forma diferente das duas primeiras, que na relação partidos-comissões foca nesta última, a visão partidária credita no partido político o controle do preenchimento das vagas nas comissões (COX E MCCUBBINS, 1993). Assim, a linha partidária explica o controle exercido pelo partido sobre seus representantes por meio do poder de agenda concentrado nas mãos dos líderes de bancada.

---

<sup>11</sup> “This is the novel insight of the informational approach: that institutional arrangements may reflect the need to acquire and disseminate information in addition to (or instead of) the need to solve distributional issues. Committees may be powerful in a legislature not (only) because they monopolize agenda power but (also) because they monopolize information and expertise.”

As duas escolas analisadas anteriormente, distributivista e informacional, minimizam o papel dos partidos políticos enquanto atores dotados de poder de agenda. De maneira contrária, a versão partidária, como o próprio nome sugere, propõe que o sistema de comissões deve ser entendido tomando os próprios partidos como referência. O principal argumento defendido é que os partidos desempenham um relevante papel no processo decisório legislativo ao promoverem soluções para dilemas coletivos. Grande parte dos trabalhos com viés no elemento partidário ataca as premissas do modelo de Shepsle (1978). Ou seja, especificamente, o poder de agenda das comissões e a ideia de equilíbrio induzido a partir das preferências, já que em vários casos, as principais instâncias de controle de agenda do legislativo (presidências das comissões e da Casa) são dominadas pelo partido majoritário.

A hipótese da existência de uma agenda partidária executada pelo Legislativo está presente em dois trabalhos principais. O primeiro utiliza a delegação de poderes dos legisladores em prol dos partidos políticos e foi desenvolvida por McCubbins e Kiewiet (1991). Se os parlamentares são motivados pelo objetivo da reeleição, essa meta será dificilmente atingida se eles agirem sós. A racionalidade partidária sugere que os deputados se vêem obrigados a cooperar, ao passo que o partido fornece os meios para que eles alcancem os seus objetivos. Diante da relevância que os partidos têm no processo legislativo, Cox e McCubbins (1993) construíram uma segunda explicação complementar a primeira.

Segundo eles, a reeleição dos parlamentares está alicerçada sobre dois pilares: (1) A reputação pessoal; e, (2) A reputação partidária. Assim, a primeira reputação relaciona-se com as atividades que os próprios deputados praticam. Por outro lado, a segunda reputação, a partidária, é um bem público para todos os membros constituintes do partido. Por sua natureza, as reputações partidárias podem receber menos atenção do que deveriam, e dessa maneira, os parlamentares acabam por gerar bens privados em excesso e bens coletivos em escassez, resultando em ineficiência do ponto de vista eleitoral. De acordo com Cox e McCubbins (1993), a solução para esse impasse (dilema de ação coletiva) está em desenhar uma organização que crie incentivos seletivos para levar as lideranças a incorrerem com os custos dessa ação.

Diante dos dilemas de ação coletiva, os parlamentares escolhem arranjos institucionais que superem esse problema. Para Cox e McCubbins (1993), no tocante ao Legislativo são os partidos os atores que resolvem esses problemas porque vigiam os seus correligionários; possuem incentivos seletivos que punem os que não cooperam e gratificam os que cooperam; e por isso mesmo, são recompensados para unir os interesses individuais desses atores com a produção coletiva. Desse ângulo, a reeleição dos congressistas não

depende somente de qualidades intrínsecas, mas também de recursos partidários e de características coletivas do partido a que eles pertencem. Assim, esses elementos institucionais induzem os deputados a cooperarem, e nesse sentido, os partidos são maximizadores da reeleição.

Ao contrário do que pregam os dois modelos anteriores, a vertente partidária não vê as comissões como o mote principal da organização legislativa. Pelo contrário, ela chama a atenção para a relevância dos partidos como elementos estruturadores da vida legislativa, pois eles são capazes de gerar benefícios, tal como a garantia da reputação dos parlamentares. Em resumo, os teóricos desse modelo argumentam que os partidos controlam a agenda parlamentar e o trâmite legal, regulam o comportamento dos seus filiados, produzem cooperação, e, ainda garantem a estabilidade das decisões legislativas.

### **3.2. As interpretações do sistema de comissões à moda brasileira**

Um amplo interesse acadêmico pelo desempenho das instituições, principalmente legislativas, é muito recente no Brasil. Segundo Müller (2005, p. 377), os estudos sobre esse tema quando eram feitos “seus conteúdos traziam, implícita ou explicitamente, advertências relacionadas ao risco iminente de colapso do regime democrático provocado por efeitos deletérios à boa governança advindos da combinação de institutos como presidencialismo, voto proporcional de lista aberta e federalismo.” Normalmente, as análises apontavam para aspectos negativos do sistema partidário brasileiro. Essas observações são de um modo geral, encontrados nos textos dos *brasilianistas*. No entanto, há alguns pesquisadores brasileiros, como enfatiza Müller (2005), que compartilham da tese da incipiência do sistema partidário no Brasil, é o caso de Lamounier e Meneguello (1986).

O elo entre esses trabalhos é o argumento que atesta a incapacidade dos partidos de exercerem a função representativa na arena legislativa por conta da permissividade do sistema eleitoral (MAINWARING, 1999); ou ainda, há os defensores da paralisia decisória (AMES, 2001), em que o comportamento individualista dos parlamentares em busca de políticas *pork barrel*, transformaria os custos de negociação tão elevados a ponto de inviabilizar o regime democrático; e por fim, há quem defenda que os parlamentares brasileiros não investem nas suas carreiras legislativas, e, que utilizam o cargo para alcançar projeção e ocupar cargos nos Executivos estaduais e municipais (SAMUELS, 2003).

Contra essas visões, está a dos estudiosos brasileiros que se dividem basicamente em dois grupos: (1) Um que foca no comportamento das bancadas partidárias nas votações em

plenário; e, (2) Outra que estuda as dinâmicas entre partidos e comissões. O trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) enfatiza que apesar do individualismo das campanhas proporcionais, a posição do líder partidário representa um forte elemento para explicar o comportamento dos seus correligionários nas votações em plenário. Os autores mostram o poder regimental dos líderes partidários no controle da agenda do Legislativo como sendo a fonte da disciplina partidária. Já Fabiano Santos (2003), ao deslocar a discussão do plenário para as comissões, aponta o recrutamento para elas como sendo função única dos líderes. E de acordo com ele, critérios como lealdade política e *expertise* seriam elementos chave para alocar os deputados nas comissões de maior interesse para os partidos.

Estes esforços são resumidos por Ricci e Lemos (2004, p. 123), segundo eles, os trabalhos assinalam

a importância de analisar as comissões quando se trata de entender a dinâmica do legislativo. Embora a área de estudos legislativos venha se firmando, existe ainda um longo caminho a ser percorrido para a compreensão de como operam as diversas instâncias internas do Legislativo e de quanto isso influencia a qualidade da legislação produzida, do controle do Executivo e dos gastos governamentais.

Em estudo realizado por Ricci e Lemos (2004) sobre a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, eles caracterizam o processo legislativo na comissão, através dos poderes e privilégios de tramitação existente, de acordo com a área específica, seja a preferência dos partidos políticos na produção legislativa, ou ainda o poder de designar o presidente da comissão ou responder à designação (o relator). Eles ainda testam duas hipóteses da literatura. A primeira identifica se as comissões estariam compostas por *preference outliers* e, a segunda, se os titulares das comissões possuem *constituencies* específicas com as quais mantêm estreitos laços de aprovação de matérias. Vale salientar que essas proposições são fundamentadas, a primeira, pela escola da teoria informacional, e a segunda, pela escola da teoria distributivista.

As conclusões alcançadas apontam na direção de uma comissão que exerce um papel ativo e de veto. Segundo os autores,

Dois dados apontam nessa direção: projetos bloqueados e tipo de parecer. Em primeiro lugar, o tipo de decisão que implica o bloqueio de um projeto na comissão pode ser interpretado como uma decisão do presidente de não relatá-lo ou, ainda, de não apreciá-lo. Isso significa que do ponto de vista prático, o envio do projeto para um relator que irá mantê-lo até o fim da legislatura. Essa hipótese, que deverá ser investigada com mais rigor, baseia-se na idéia de que o processo legislativo encontra vínculos e limites significativos no intenso poder que exerce o presidente da comissão (RICCI E LEMOS, 2004, p. 124).

Por outro lado, Ricci e Lemos (2004) também mostram que há na Comissão de Agricultura e Política Rural um número significativo de pareceres contrários, e, que isso demonstraria uma capacidade de auto-seleção. “De modo geral, é possível dizer que o número limitado de projetos que chegam a ser apreciados em plenário e, menos ainda, os que seguem para o Senado e se tornam lei deve-se ainda que parcialmente ao custo de tramitação, no qual as comissões representam o fator mais relevante” (RICCI E LEMOS, 2004, p. 124). Isso é sustentado tendo em vista que os projetos de lei na Câmara passam pelo exame de mais de duas comissões, e que algumas delas possuem o poder terminativo, e, por isso, basta um parecer negativo de uma única comissão para barrar o sucesso das propostas legislativas.

O segundo objetivo de Ricci e Lemos (2004) foi averiguar a lógica de ocupação do cargo de titular na Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR). Para isso, eles levaram em consideração a *expertise* parlamentar e a conexão eleitoral. As conclusões alcançadas revelam que os deputados que compõem a CAPR possuem um elevado nível de especialização, o que influencia na forma como eles adquirem e distribuem informações. Argumenta-se que os municípios onde esses parlamentares concentram votos são, em grande parte, rurais e intermediários, mas em contrapartida, que a maior parte dos votos são urbanos. Isso não significa que não exista representação rural, mas apenas que ela não é majoritária. Isso até por conta da concentração populacional nas cidades, pelo tamanho dos distritos eleitorais e da intensa competitividade. Todos esses fatores em conjunto levam os congressistas a buscar votos em municípios urbanos de ampla dimensão.

Por fim, Ricci e Lemos (2004) acham insuficiente a investigação da conexão eleitoral exclusivamente pela via da relação entre políticos e cidadãos (eleitores). Para eles, a complexidade do processo legislativo inclui outros atores no processo de tomada de decisão, dentre eles, os interesses organizados. Dessa forma, para o caso da CAPR, a inclusão dos sindicatos e associações ruralistas, por exemplo, podem ter influência em vários municípios, viabilizando ou atrapalhando campanhas eleitorais. “Em outras palavras, para além da relação direta entre deputados e eleitores, é preciso considerar a *policy community*, a *issue network* ou os *iron-triangles*” (RICCI E LEMOS, 2004, p. 124). Assim, o estudo do processo legislativo brasileiro se tornaria mais profícuo ao se incluir a perspectiva analítica que visasse os grupos de interesse, tanto nas atividades de *lobby*, quanto na influência dos setores organizados da sociedade.

Outro trabalho relevante é o de Simone Diniz (1999). Nele, a autora enfatiza que os estudos legislativos americanos visualizam as comissões como o principal eixo estruturador das suas análises. Diniz (1999) mostra que ao tratar da capacidade decisória do sistema de

comissões estadunidense, Krehbiel distingue dois tipos de poderes: (1) Poder negativo, caracterizado quando a comissão consegue frustrar a vontade da maioria, mantendo o *status quo* ou mitigando a alteração desejada por ela; e, (2) Poder positivo, quando a comissão altera a política de acordo com suas preferências e em direção contrária a do plenário. Em um artigo sobre o sistema de comissões no Brasil, Figueiredo e Limongi (1996, p. 51) destacam que as comissões desempenham apenas um papel negativo, barrando boa parte das propostas apresentadas. Diniz (1999) afirma que o estudo da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) reforça essa afirmativa. A conclusão de Diniz (1999, p. 75) é que a esfera de ação da CTASP é bastante restringida pelas prerrogativas regimentais, que permitem forte influência do plenário sobre os projetos por ela aprovados. A existência de apreciação em caráter terminativo, que é visto na literatura como um mecanismo de fortalecimento do sistema de comissões, pelo menos na análise de Diniz (1999) mostrou ter efeito diminuto sobre a tramitação dos projetos.

Em termos práticos, o montante de projetos apreciados na comissão e transformados em norma jurídica foi mínimo diante do volume apresentado. Além disso, Diniz (1999, p. 77) afirma que se cristalizou um formato organizacional, na Câmara dos Deputados, que privilegia a atuação em plenário em prejuízo ao trabalho feito nas comissões. Uma nova forma de atuação parlamentar passa necessariamente pela valorização dos trabalhos em comissão. Segundo Diniz (1999, p. 77),

A depender do papel que lhes for assegurada institucionalmente, as comissões podem vir a se constituir como locus privilegiado para a realização da tarefa de produzir legislação, porque desonera o Plenário de ter que decidir sobre uma grande e variada quantidade de projetos; por permitir uma maior capacitação técnica a seus membros; e por aumentar as chances de maximização de interesses das bases eleitorais dos parlamentares que as compõem.

Outra parte da literatura especializada tende a afirmar que no Brasil há diminuto controle legislativo (AMES, 2003; FIGUEIREDO, 2001; O'DONNELL, 1998). Seguindo Sartori (1987, p. 189) definem-se as expressões 'controle legislativo' e 'controle político'. O primeiro diz respeito à capacidade que o Legislativo tem de "apresentar, modificar, protelar e rejeitar projetos de lei". Já o segundo, refere-se ao acompanhamento pelo Legislativo das decisões adotadas pelo Executivo.

No Brasil, o debate sobre o papel das comissões é controverso, autores como Pereira e Mueller (2000), acreditam que a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo. Dessa forma, na visão deles, se as comissões têm algum papel no processo legislativo, este está ligado aos interesses do

Executivo. A principal justificativa para isso é que esse Poder tem diversos meios para contornar as comissões, forçando-as a cooperar ou punindo seus desvios. Dois aspectos são discutidos por eles, a saber, o poder de legislar garantido pela Constituição e, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários no Congresso.

Um dos objetivos trazidos à tona pelo estudo das comissões é revelar o funcionamento interno das Casas legislativas. Assim, essas pesquisas indicam quais são os atores relevantes em termos de poder decisório e poder de agenda, bem como a forma como eles estabelecem as suas estratégias para atingirem seus objetivos. Santos (2000) e Anastasia, Melo e Santos (2004) argumentam que um sistema de comissões desenvolvido pode possibilitar a intervenção do Legislativo de forma mais qualificada e competitiva no processo decisório em face ao Executivo. Nosso interesse específico está concentrado no papel que o presidente e relatores de comissão, bem como a clássica clivagem governo *versus* oposição ajudam a compreender o fenômeno.

Por outro lado, há uma vertente que analisa as comissões como uma arena que pode oferecer à oposição condições para o exercício efetivo de sua função fiscalizadora (ANASTASIA, MELO E SANTOS, 2004). Segundo Rocha e Barbosa (2008), há um consenso crescente de que o aprimoramento do trabalho das comissões parlamentares é uma via para que o Legislativo seja capaz de contrapor-se tecnicamente ao Executivo. Visão próxima é a defendida por Müller (2007), onde os partidos brasileiros cumprem seus papéis inerentes, tanto no que se refere ao exercício da representação política, seja no aspecto governativo. Isso implica em suas palavras,

[...] não na simples submissão do legislativo ao executivo, nem na insipiência dos partidos brasileiros, mas sim, num raciocínio estratégico no qual deputados e líderes partidários elegem a arena do governo federal como locus de sua atuação no legislativo e, por conseguinte nas comissões (MÜLLER, 2007, p. 202).

Em trabalho publicado em 2010, Diniz e Ribeiro vão de encontro ao argumentado no parágrafo anterior. Para eles, os parlamentares da oposição têm menor espaço para atuação. Pertencer à base governista mostra ser condição importante para exercer função de relator dos projetos, isso pelo menos, na Comissão de Relações Exteriores. Também é um achado de Diniz e Ribeiro (2010, p. 79), o fato de que o controle do Executivo sobre a indicação das relatorias não é total. No entanto, é observado que quando a relatoria cai em mãos dos deputados da oposição recorre-se à solicitação de urgência no intuito de levar o projeto à deliberação do plenário.

Além disso, Diniz e Ribeiro (2010, p. 79) ressaltam que quando considerado a atividade de relatoria e os pedidos de urgência como mecanismos de controle do poder Executivo sob a atuação parlamentar, percebe-se que mais de 80% dos acordos internacionais foram deliberados com interferência do Executivo. O que segundo os autores “limita a capacidade dos representantes eleitos de exercerem o chamado ‘controle legislativo’” (p. 79). Diante dos dados e das análises, Diniz e Ribeiro (2010, p. 79) defendem a tese de que não se trata de desinteresse dos parlamentares nos assuntos de política externa. O que ocorre é que as regras institucionais definidas pela Constituição de 1988 e pelas normas regimentais deixam um espaço limitado para o exercício do controle parlamentar.

As comissões são instâncias institucionais que têm por meta apreciar e deliberar sobre as matérias que se enquadram no seu campo de jurisdição. Chegado a um consenso nas comissões por onde o projeto tramitou, ele é encaminhado para a ratificação ou não no Plenário. Anualmente, os líderes partidários nomeiam os parlamentares que deverão compor as várias comissões ou designam um novo membro. A permanência ou não de um deputado depende do seu interesse e da anuência do seu líder partidário. Assim, os postos de presidente e relator não são cativos. No entanto, mesmo que regimentalmente a escolha para estes cargos seja descrita, na prática elas são determinadas pelos líderes partidários influenciados, quando da base governista, pelo Executivo.

A direção das atividades das comissões fica a cargo de um presidente e de três vice-presidentes, que ainda contam com o apoio de uma secretaria. Os presidentes e os vices são elencados entre os membros titulares e, diferentemente dos outros membros, têm mandato predeterminado de um ano, sendo vedada a reeleição ao mesmo cargo para o ano seguinte. A função do presidente é importante, pois é ele que dá prosseguimento à tramitação do projeto. Ou seja, é ele que designa um relator, que faz discutir e votar os pareceres, além de encaminhar a matéria para as outras comissões. Segundo Diniz (1999, p. 67), “um projeto que esteja numa comissão cujo presidente não tenha interesse em sua apreciação poderá ali permanecer indefinidamente, bastando apenas que ele não designe o relator da matéria.” No Quadro 1, é possível observar um resumo das principais funções do Presidente das comissões, bem como dos relatores.

**Quadro 1 – Principais funções dos Presidentes das comissões e dos relatores**

<b>Cargo</b>	<b>Funções</b>
Presidente da Comissão (Art. 41)	(a) Convocar e presidir todas as reuniões da comissão. (b) Submeter os projetos a discussão e votação. (c) Informar aos membros da comissão sobre todas as matérias recebidas. (d) Informar à comissão e às lideranças sobre a pauta das reuniões. (e) Designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes as matérias sujeitas a parecer. (f) Conceder a palavra aos membros da comissão e aos líderes. (g) Submeter a voto as questões sujeitas a deliberação da comissão. (h) Conceder vista das proposições aos membros da comissão. (i) Enviar à Mesa toda a matéria destinada à leitura em Plenário. (j) Requerer ao presidente da Câmara, quando julgar necessário, a distribuição de matérias a outras comissões. (k) Representar a comissão nas suas relações com a Mesa, outras comissões e os líderes.
Relator (Art. 129)	Produzir um parecer por escrito que constará de três partes. (a) Relatório em que expõe a matéria em exame. (b) O seu voto, com sua opinião sobre a conveniência de aprovação ou rejeição, total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda. (c) Parecer da comissão, com as conclusões desta e a indicação dos deputados votantes e respectivos votos.

Fonte: Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2009)

Além disso, dada a relevância do posto, de acordo com Lemos (2006, p. 174), o cargo de presidente de comissão, além de ser um prêmio pela fidelidade com o partido, também pode servir como um treinamento para a ocupação de cargos importantes no Executivo. Já por parte dos relatores, segundo Diniz (1999, p. 73), eles cumprem um dos mais importantes papéis dentro do processo legislativo. Será a partir dos seus pareceres que o processo de discussão e votação da matéria na comissão se iniciará. Além disso, nenhum prazo é designado ao presidente da comissão, quanto a obrigatoriedade, de designação dos relatores. Dessa forma, a não designação pode ser vista como sendo um recurso estratégico, por parte do presidente, para postergar uma decisão. E, além disso, também não há nenhuma exigência regimental para que os relatores preparem seus pareceres.

O importante é notar que o elemento que norteia o processo de escolha tanto do Presidente da Comissão quanto do Relator é o da representação. Ambas as funções trazem consigo o exercício de um cargo de confiança. O Plenário, os líderes ou as bancadas, indicam um dos seus pares para representar demandas específicas em um dos principais centros decisórios da Câmara dos Deputados que pode impactar na relação que o Executivo terá com o Legislativo, bem como poderá ter reflexos sobre o grau de participação que os parlamentares terão nas comissões.

### 3.3. Marco e mecanismos analíticos: uma nova forma de pensar a tramitação dos acordos internacionais

A Constituição brasileira de 1988 determina, no seu capítulo sobre as atribuições do Poder Executivo, que o Presidente da República, tem autonomia e monopólio para estabelecer acordos e tratados internacionais (art. 54, incisos VII e VIII). No entanto, cabe ao Legislativo sancionar ou não tais documentos (art. 49, inciso I). Por essa relação, para avaliar a atuação parlamentar em política externa, é imprescindível analisar a dimensão da relação Executivo-Legislativo. No entanto, há um escasso debate entre essa relação, no que se refere ao processo decisório da política externa brasileira (MENDES E NARCISO, 2007).

Da forma como a Constituição estabelece, o Legislativo brasileiro é um *veto player* em se tratando, especificamente, de política externa. O conceito de *veto player* (TSEBELIS, 2002) trouxe avanços para a análise do funcionamento das instituições, pois com ele possibilitou identificar os atores relevantes no processo político. Com esse instrumento teórico-metodológico, os analistas podem realmente saber quais são os atores que têm a prerrogativa de vetar uma eventual mudança no *status quo*, desejada por outro ator em um dado contexto institucional. Uma das principais contribuições do conceito é possibilitar uma inovadora forma de compreender a estabilidade institucional, visto que tal estabilidade está diretamente relacionada com o número de atores pivotaes existentes.

O controle do Legislativo frente ao Executivo em matérias de política externa é considerado pela literatura como *ex-post*<sup>12</sup>. Para Mendes e Narciso (2007), o caráter *ex-post* mostra-se problemático, por duas razões principais. A primeira é o alto número de acordos internacionais enviados para a aprovação do Congresso Nacional e, a segunda, é o alto grau de conhecimento específico que eles demandam, o que dificulta a atuação legislativa nos processos de tomada de decisão. No entanto, fora esses elementos descritos por uma dada literatura, há outras questões que precisam ser melhor analisadas. Elas dizem respeito às interferências que o Executivo pode exercer na tramitação de matérias de seu interesse (que neste trabalho denomina-se de dimensão institucional), os mecanismos de atuação parlamentar (dimensão individual) e a escolha dos parlamentares pelos partidos para fazer parte das comissões (dimensão partidária).

---

<sup>12</sup> O caráter *ex-ante* ou *ex-post* refere-se aos tipos de controle, nesse caso específico, na relação entre o Legislativo e o Executivo (STROM, 2000). Ou seja, se o controle frente ao Executivo se dá antes ou depois de estabelecidas as regras contratuais com terceiros. Para o exercício do controle *ex-post* usa-se os pedidos de informação, realização de audiências públicas, requerimento para convocação de ministros.

No Brasil, um acordo internacional tramita no Congresso Nacional da seguinte maneira. Os termos da negociação internacional são transformados em uma Mensagem Presidencial (MSC) que é enviada ao Legislativo. Assim que isso é feito, a MSC é analisada na Câmara; e, em geral, é despachada pelo Centro de Comissões Permanentes (CCP) para as comissões de mérito. No caso de acordos internacionais, esta comissão é a de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Na CREDN, indica-se um relator cuja responsabilidade é a de emitir um parecer, que, se favorável, transforma-se em Decreto Legislativo e passa a tramitar nas outras comissões. Posteriormente, ele é enviado ao plenário para votação. Sendo aprovado, o mesmo rito deverá ser percorrido no Senado Federal (SANTOS, 2007, p. 5-6).

De acordo com Shepsle e Weingast (1987), o poder das comissões do congresso norte-americano reside no fato delas alterarem a legislação em sua etapa final, o que caracteriza um poder de veto *ex-post*. A vigência desta capacidade faz com que os parlamentares calculem a possibilidade de um veto nesta etapa da tramitação, o que faz com que o processo em marcha, não se afaste do preferido pelo legislador mediano da comissão. Neste trabalho, pensa-se o poder *ex-post* dos parlamentares tal como Shepsle e Weingast (1987). Acredita-se que ele possibilita a inclusão das preferências dos congressistas na política proposta e, que em dados momentos é usada ao se tratar de política externa.

A superioridade do Executivo no processo decisório está condicionada a existência de prerrogativas constitucionais que dão o direito exclusivo ao Presidente da República de iniciativa em determinados tipos de matérias (GARCÍA MONTERO, 2004, p. 22; ANASTASIA, MELO E SANTOS, 2004, p. 63). Segundo Pereira e Mueller (2000, p. 46), deve-se “ter como um de seus pressupostos centrais o fato de o Executivo brasileiro deter significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências.”

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999, p. 41), no caso brasileiro, o poder Executivo domina o processo legislativo. Com isso, há uma atrofia do Congresso como poder autônomo. Disso resulta uma preponderância do Executivo como principal legislador. Dessa forma, os autores rejeitam a hipótese de que o Legislativo é um ‘obstáculo’ à consecução dos interesses presidenciais, e afirmam que essa realidade é comprovada seja pela observância do quadro ou da produção legal. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (1999, p. 42), “[...] o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e sobretudo a remover possíveis obstáculos à ação presidencial.”

O Executivo pode interferir no processo legislativo das seguintes formas<sup>13</sup>: (1) Através dos poderes legislativos reativos (MAINWARING E SHUGART, 1997) que são poderes que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra quem queira mudá-lo, eles são caracterizados pelos vetos totais ou parciais; e, (2) Através do Pedido de Urgência que é um instrumento de interferência na atividade legislativa, que restringe o tempo de apreciação das matérias nas Comissões, a fim de mandá-las logo ao plenário.

O veto total é o mecanismo que permite ao presidente rejeitar totalmente uma proposta enviada pelo Congresso. E o veto parcial é caracterizado quando o presidente promulga apenas os artigos da proposta com os quais concorda, mandando novamente para o Congresso, as partes vetadas por ele. Vale ressaltar que tanto o veto parcial quanto o total podem ser derrubados pelo Legislativo, mas para isso é preciso ser aprovado por maioria absoluta. Dessa forma, segundo Diniz (2005), a permanência do veto significa que prevaleceu a vontade do Executivo, sendo o inverso verdadeiro.

Já o Pedido de Urgência é um instrumento de interferência na atividade legislativa, em que após pedido do Executivo, a comissão tem somente duas sessões para examinar o projeto e votá-lo antes de mandar ao plenário. Na prática, esse prazo é muito curto e as comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido um pedido de urgência. Assim, esse importante recurso do presidente da República, ao reduzir os prazos para discussão e debate do projeto em tramitação, torna bem mais provável a aprovação do projeto tal como foi enviado. Esse instrumento regimental não anula a tramitação, nem a possibilidade de rejeição e de modificação da matéria, como alerta Oliveira (2006), mas ao encurtar os prazos, restringe a possibilidade de mudanças. Além disso, os próprios membros do Legislativo podem pedir urgência em um dado projeto. Mas segundo Pereira e Mueller (2000, p. 48), essa atitude quando feita, provavelmente, deve ter sido fomentada a partir dos interesses do Executivo.

Em suma, o instituto da urgência define prazos para que projetos iniciados pelo Executivo sejam apreciados em plenário. Assim, os projetos que tramitam sob urgência são retirados das comissões quer seus membros tenham debatido ou se pronunciado a respeito. Através dessa prerrogativa, o Presidente é capaz de definir o andamento da apreciação de suas propostas no Congresso. O pedido de urgência pode ser interpretado como uma antecipação

---

<sup>13</sup> Nesta dissertação não se está trabalhando com outras formas de atuação do Executivo como: Poder de Decreto, Medidas Provisórias e Emendas Constitucionais. Sobre o assunto, ver Carey e Shugart (1998) e Figueiredo e Limongi (1999).

de comportamento do Executivo frente o Legislativo (DINIZ E RIBEIRO, 2008, p. 23). Assim, é esperado que o Executivo apenas utilize suas prerrogativas constitucionais para aprovar uma dada legislação, se perceber que não a aprovará, e se de fato, ela for relevante para a implementação da sua agenda governamental.

Além disso, segundo Diniz e Ribeiro (2010), pertencer à base governista parece ser uma condição importante para exercer a função de relator dos projetos de decreto legislativo (PDL) relativos aos acordos internacionais. Assim, verificar a dimensão governo *versus* oposição é fundamental para entender o processo em estudo. Visto que o controle do Executivo sobre o processo legislativo pode se dar pela quantidade de PDL relatados pelos parlamentares da coalizão governista mais a soma dos projetos relatados em regime de tramitação especial.

Há muito é dito que o Executivo brasileiro possui uma gama de poderes que o auxiliam a defender os seus interesses no Congresso (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; PEREIRA E MUELLER, 2000). O direito de propor legislação (Medidas Provisórias), o poder de retirar propostas das comissões através do pedido de urgência e o poder de vetar legislação aprovada em plenário dá ao Executivo importantes prerrogativas para perseguir os seus interesses. Por outro lado, o controle dos parlamentares pela matéria em apreciação pode ser materializado pelo pedido de audiência pública - ele representa um espaço onde a sociedade pode participar das discussões legislativas. Nesse sentido, ela pode corresponder a dois objetivos: (1) Discutir visões técnicas sobre o tema em questão; e/ou (2) Tratar diretamente de interesses específicos de entidades da sociedade civil interessadas pelo projeto em tramitação. Seja qual for a meta, segundo Oliveira (2006), a existência das audiências públicas representam um avanço na relação entre representantes e representados. As audiências, porém, não possuem caráter decisório, assim, as visões defendidas nelas não possuem necessariamente relação com a conclusão dos parlamentares. Assim, mesmo reconhecendo esse momento do processo legislativo como importante, sabe-se que o peso delas é menor que o das outras formas de participação. Mas indiscutivelmente, indicam uma tentativa de especialização dos congressistas pela legislação em debate.

Outros mecanismos legislativos que também buscam diminuir a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo são os pedidos de informação e a convocação de Ministro de Estado<sup>14</sup> à comissão (FUCHS E NOLTE, 2005). Por meio dele, o parlamentar

---

<sup>14</sup> De acordo com o artigo 50 da Constituição Federal (1988, p. 17), “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos

pode solicitar o complemento de informações que não apenas o situa no debate, mas pode indicar que determinadas questões interessam mais do que outras. No Quadro 2, pode-se ver, onde, quem propõe, a finalidade e como se pede as três formas de controle *ex-post* discutidas acima.

**Quadro 2** – Detalhamento dos procedimentos de controle parlamentar mediante regras internas da Câmara dos Deputados

<b>Instrumento</b>	<b>Onde?</b>	<b>Quem propõe?</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Como?</b>
Audiência Pública (Art. 255, 256, 257 e 258)	Em todas as comissões	Qualquer membro de uma comissão ou a pedido de entidade interessada	Instruir matérias em trâmite e/ou discutir assuntos de interesse público	Aprovado pelos membros da comissão
Comparecimento de Ministro de Estado (Art. 219, 220, 221, 222 e 223)	Plenário da Câmara ou suas comissões	Qualquer dos membros das comissões ou do plenário	Expor assunto de relevância de seu Ministério	Pedido apresentado no Plenário e, uma vez aprovado, é enviado ao Ministro de interesse
Requerimento de Informação (Art. 115 e 116)	No Plenário	Mediante proposta de qualquer membro. A própria Mesa diretora tem o poder de recusar requerimentos tidos como inconvenientes	Pede informações a Ministros de Estado relacionadas a matérias legislativas em trâmite, ou qualquer assunto submetido à apreciação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões	O pedido é apresentado em Plenário e encaminhado à Mesa diretora. Aprovado, segue para o órgão inquirido sem precisar de votação na Casa

Fonte: Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2009)

Em suma, só a partir da análise de como os parlamentares utilizam esses dispositivos institucionais (dimensão individual) e de que forma o Executivo reage a eles (dimensão institucional) é que podemos identificar se a conduta parlamentar caracteriza-se por uma apatia em matérias de política externa ou não.

Por outro lado, é importante estudar a composição da CREDN e compará-la à CCJC (dimensão partidária) a fim de encontrar semelhanças e diferenças entre os parlamentares. Segundo Müller (2005, p. 371), o sistema de comissões permanentes leva os partidos a recrutar parlamentares que, por sua lealdade política, possam maximizar a execução das metas de seus partidos nas comissões estratégicas. Assim, segundo o autor, as trajetórias político-partidárias dos deputados constituem um importante elemento para o padrão de recrutamento dos membros titulares para as Comissões Permanentes (p.389). Dessa forma,

---

diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.”

“Tal como ocorre no planejamento de uma batalha, em que antes do combate propriamente dito as posições são ocupadas segundo uma logística, o recrutamento inicial para as comissões foi visto como um planejamento. Nesse “planejamento logístico inicial”, os partidos localizam as “áreas estratégicas” para atingir suas metas e enviam seus melhores “soldados” para lá” (MÜLLER, 2005, p. 389).

A justificativa para tanto está no fato de que, mesmo ocorrendo uma permanente mudança na composição das comissões no decorrer das legislaturas, o recrutamento inicial pode ser visto como um ‘posicionamento estratégico’, no qual os partidos procuram preencher as vagas nas comissões estratégicas para a consecução dos seus objetivos com deputados mais leais. Essa lealdade é mensurada via disciplina partidária e lealdade política.

Aceitam-se como plausíveis as premissas de que a organização da Câmara dos Deputados concentra nas mãos dos líderes partidários grande poder decisório, favorecendo o controle dos partidos sobre a composição das comissões permanentes e, que o padrão de recrutamento obedece a uma configuração partidária. Da mesma forma, para isso ser possível, três pressupostos são fundamentais: (1) Homogeneidade dos partidos; (2) Relação íntima entre o parlamentar e o partido; e, (3) Conexão entre o parlamento e a estrutura partidária. Em suma, estamos falando em coesão e disciplina, ou seja, na capacidade de ação em torno de objetivos comuns e na observância das diretrizes partidárias por seus membros (BOWLER, FARRELL E KATZ, 1999, p. 10). Assim, partidos homogêneos, formados por parlamentares oriundos do mesmo bloco ideológico, podem ter comportamentos mais coesos. Enquanto que partidos heterogêneos se limitam a imposição de comportamento disciplinado nas votações em plenário, sendo assim, mais custosa a obtenção de suas metas (MÜLLER, 2005, p. 379).

Fabiano Santos (2003) aponta o recrutamento para comissões como sendo uma prerrogativa exclusiva dos líderes. Eles utilizam o critério da lealdade, mensurado através do comportamento dos deputados durante votações essenciais, contrabalançado pela necessidade de *expertise*, auferida pela formação profissional/acadêmica ou atividade econômica. Esses elementos são levados em conta, especialmente, para as comissões mais importantes da Casa, que seriam as de controle, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, e a Comissão de Finanças e Tributação. Aplicando o raciocínio de forma análoga a Tsebelis (1998), tem-se que: A suposição é que cada partido envie para as comissões que julguem de maior importância estratégica aqueles deputados que mais se aproximem da linha ideológica do partido, minimizando assim os riscos de perda de controle sobre sua bancada (MÜLLER, 2005, p. 382). Similarmente, a literatura especializada sobre comissões demonstra que algumas comissões são mais importantes que outras, ou seja, acumulam mais trabalho e são mais disputadas (LE MOS, 2006). De acordo com Eulau (1984), há um importante

ordenamento das comissões, em que as regras formais alocam privilégios que não conferem a outras. Por isso, os parlamentares buscam fazer parte daquelas comissões que sejam mais relevantes dentro do quadro político.

Assim, a ideia é que a indicação de um deputado com trajetória político-partidária para uma determinada comissão representa, ao mesmo tempo, um incentivo seletivo e um indicador da importância estratégica da comissão para o partido<sup>15</sup>. Strom (1998), em seu estudo comparativo sobre os sistemas de comissões nos parlamentos europeus, afirma que, via de regra, a seleção e nomeação de titulares para as comissões passa pela anuência dos líderes partidários. A partir de tal afirmação é possível concluir que os partidos políticos são elementos chave na compreensão dos padrões de recrutamento para as comissões, pois mesmo quando há um espaço para a auto-seleção, ou para a regra de *seniority*, isso significa que o partido ‘abriu mão’ de suas prerrogativas. Cox e McCubbins (1993) também compartilham desse argumento. Dessa maneira, para o caso brasileiro, Santos (2002, p. 250) afirma que,

A escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes partidários. A rigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvindo os líderes dos partidos. A consequência mais importante dessa regra é que as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder. Em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido.

Os líderes quebram as regras de auto-seleção, como a regra de *seniority* e, recrutam para as comissões, parlamentares afinados com as metas do partido. Não obstante, para que ocorra tanto a regra de auto-seleção, como a quebra desta regra, é necessária a existência de padrões endógenos de recrutamento e de objetivos partidários bem definidos, no que tange ao comportamento estratégico no legislativo (MÜLLER, 2007, p. 189). Tal dificuldade foi contornada com a utilização do conceito de lealdade política, partindo-se da premissa de que os líderes partidários, com o conhecimento da trajetória dos deputados, possam recrutar para as comissões de maior relevância para o partido deputados que inspirem maior lealdade política. Os líderes partidários ao indicarem os membros para compor as comissões levam em conta a lealdade partidária e a *expertise*. Os líderes não se preocupam exclusivamente com a questão do comportamento político leal visto que também devem estar atentos com a qualidade das informações contidas nos projetos encaminhados pela comissão.

Müller (2007, p. 15) supõe que os partidos governistas investem no recrutamento dos parlamentares nas comissões estratégicas para a consecução da agenda do Executivo. Assim,

---

<sup>15</sup> Apesar dos espaços que possivelmente fiquem abertos para a auto-seleção é plausível supor que o recrutamento para as comissões represente um aspecto relevante na estratégia dos partidos no legislativo, mesmo quando estas não desempenham um papel relevante no processo legiferante.

eles indicariam os deputados com trajetórias político-partidárias alinhadas com os seus partidos. Nesse sentido, as comissões teriam um caráter eminentemente partidário. Já quanto aos partidos de oposição, poder-se-ia supor que os perfis dos parlamentares recrutados para as comissões dependam da constituição desses partidos, em termos de coerência ideológica dos seus membros, como das arenas e recursos controlados por estes.

No próximo capítulo, são detalhados os procedimentos metodológicos empregados, além de servir de síntese de tudo que foi discutido. Ele tem o propósito de indicar onde, como e para que serão utilizados os pontos debatidos anteriormente, além de trazer os achados desta pesquisa.

## 4. DIMENSÕES ANALÍTICAS, PROCEDIMENTOS EMPREGADOS E RESULTADOS ALCANÇADOS

### 4.1. Dimensões analíticas e procedimentos empregados

O objetivo geral dessa dissertação é analisar a CREDN da Câmara dos Deputados em três dimensões (individual, institucional e partidária) para a 52ª e 53ª legislatura. Já os objetivos específicos se relacionam diretamente com as dimensões de interesse. Na arena individual verifica-se como os parlamentares utilizam os mecanismos de controle existentes a sua disposição *ex-post*. No aspecto institucional, estuda-se a relação governo *versus* oposição e a atuação do Executivo nas matérias iniciadas por si. E por fim, na dimensão partidária, comparam-se os perfis político-partidários dos membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), com os pertencentes à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). De acordo com a literatura especializada revisada nos capítulos anteriores, têm-se como expectativas que: (1) O controle parlamentar será menor quando os relatores dos projetos forem da base governista; (2) A trajetória político-partidária dos membros da CREDN difere da dos membros da CCJC.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, empregam-se três estratégias que serão discutidas detalhadamente a seguir. Cada uma delas tenta dar conta de uma dimensão analítica (atuação individual, relação institucional e partidária). Pretende-se analisar todas as matérias que foram **iniciadas pelo Poder Executivo**, e que tramitaram na CREDN, no período de 01-01-2003 a 31-12-2010<sup>16</sup> e que se referem à política externa brasileira. Bem como, será realizada uma comparação entre a trajetória político-partidária dos membros titulares da CREDN e da CCJC.

A primeira (atuação individual) analisa os momentos em que os parlamentares exercem o controle *ex-post* nas comissões: (1) Se há convocação de ministros de Estado; (2) Se há pedidos de audiências públicas; (3) Se há pedidos de informação; (4) Se os pareceres são aprovados totalmente ou parcialmente, por unanimidade ou com ressalvas; (5) Se são apresentadas emendas, reservas ou substitutivos. Acredita-se, pelo debate teórico, que os

---

<sup>16</sup> A escolha do período justifica-se pelo fato que de acordo com o trabalho de Saraiva (2010, p. 152) “a política externa durante este período tem se diferenciado do de períodos anteriores.” Seu principal argumento é o de que “a administração Lula tem se comportado de maneira diferente dos seus antecessores, priorizando a construção da liderança brasileira na América do Sul em várias frentes, especialmente através do reforço das instituições multilaterais na região.” Dessa forma, o espaço temporal selecionado pode revelar importantes elementos da relação Executivo-Legislativo, devido à importância dada à política externa pelo primeiro.

deputados vão se valer desses mecanismos para interferir no processo de tramitação das mensagens presidenciais.

A segunda (relação institucional) verifica se há interferência do Executivo sob o trabalho legislativo nas comissões. Para isso será empregada a tipologia governo *versus* oposição. E será identificado a qual categoria pertence o presidente da comissão<sup>17</sup> e o relator dos projetos; e, conseqüentemente, em que tipo de regime tramitou<sup>18</sup> a matéria na comissão. Espera-se que a atuação dos parlamentares seja restringida quando o presidente da comissão e o relator forem da coalizão governista. No Quadro 3, há um resumo desses aspectos citados para ambas as dimensões.

**Quadro 3 – Variáveis e técnicas de análise das dimensões institucional e individual**

<b>Dimensão</b>	<b>Refere-se a:</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Técnica de Análise</b>
Relação Institucional	Relação Executivo-Legislativo	1. Tipologia governo x oposição 1.1. Presidente da Comissão 1.2. Relator do Projeto 2. Regime de Tramitação	Análise descritiva
Atuação Individual	Controle <i>ex-post</i>	1. Convocação de Ministros de Estado 2. Pedidos de Audiência Pública 3. Pedidos de Informação 4. Aprovação dos Pareceres 5. Emendas ou reservas <sup>19</sup>	Análise descritiva

Fonte: Elaboração do autor

A terceira (dimensão partidária<sup>20</sup>) observa se há diferenças entre os membros das comissões a partir: (1) Da *Seniority* Partidária; (2) *Expertise* Partidária; (3) Fidelidade Partidária; (4) Migração Partidária; (5) *Seniority* Congressional; (6) *Expertise* Congressional. Há um resumo para essa dimensão no Quadro 4.

<sup>17</sup> Cabe ao presidente da comissão dar prosseguimento à tramitação do projeto, ou seja, é ele que designa o relator, que discute e faz votar o parecer na comissão e que encaminha o projeto às outras comissões pertinentes. De acordo com Diniz (1999, p. 67), “um projeto que esteja numa comissão cujo presidente não tenha interesse em sua apreciação poderá ali permanecer indefinidamente, bastando apenas que ele não designe o relator da matéria.”

<sup>18</sup> O regime de tramitação tem impacto direto sobre a aprovação ou não de uma matéria visto que dependendo da sua modalidade, pode restringir o tempo de discussão. O regime de tramitação pode ser de três ordens: “Urgência”, “Prioritária” ou “Ordinária”.

<sup>19</sup> No processo de tramitação, o Legislativo tem a competência de rejeitar ou aprovar totalmente o tratado, bem como apresentar emendas ou reservas, não ao corpo do tratado, mas ao Decreto Legislativo que o autoriza.

<sup>20</sup> A dimensão é partidária visto que são os líderes partidários os responsáveis pela indicação dos membros para cada comissão. Acredita-se que essas escolhas não são feitas a esmo, mas seguem uma determinada lógica que leva em conta critérios como a trajetória político-partidária dos parlamentares.

**Quadro 4 - Variáveis e técnica de análise da dimensão partidária**

<b>Dimensão</b>	<b>Refere-se a:</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Técnicas de Análise</b>
Dimensão Partidária	Trajectoria político-partidária	1. <i>Seniority</i> Partidária 2. <i>Expertise</i> Partidária 3. Fidelidade Partidária 4. Migração Partidária 5. <i>Seniority</i> Congressual 6. <i>Expertise</i> Congressual	Análise descritiva e Comparação de médias (teste t)

Fonte: Elaboração do autor

Esta dimensão está diretamente relacionada ao debate travado no Capítulo 3 desta dissertação. Aqui se resume em indicadores empiricamente testáveis a discussão entre *expertise*, *seniority*, especialização e lealdade política. Não é pretensão deste trabalho se filiar a apenas uma corrente teórica, mas é intenção construir um marco analítico com as possíveis contribuições de cada escola, sem ao mesmo tempo, unir conceitos epistemologicamente antagônicos. A seguir, descrevo a operacionalização dos indicadores e mostro sua filiação teórica.

(1) *Seniority Partidária*: Refere-se à quantidade de anos que o deputado está filiado ao seu partido atual.

(2) Migração Partidária: Se o parlamentar migrou durante a legislatura analisada.

O pressuposto na inclusão desses indicadores é o de mensurar a ligação entre o partido e o candidato. Admite-se que a permanência em um partido, tal como a migração, são ações calculadas onde o parlamentar pensa no custo/benefício que o seu partido lhe oferece (ALDRICH E BIANCO, 1992; MELO, 2004; DESPOSATO, 2004). Acredita-se que na visão dos líderes partidários, os deputados mais fiéis ao partido sejam premiados e alocados nas melhores comissões da Câmara, enquanto, que os com comportamento migratório, sejam punidos e colocados nas comissões de menor destaque. Espera-se que haja diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC, no tocante a *seniority* partidária e migração, onde os deputados da primeira comissão tem menor tempo de partido e maior comportamento migratório.

(3) *Expertise* partidária: Se o deputado já exerceu cargo na executiva do partido, tanto em âmbito nacional, quanto regional ou estadual.

Esse tipo de *expertise* ajuda a entender a relação do parlamentar com a sua bancada. Dificilmente, uma bancada estaria inclinada a escolher um estranho para lhe representar na arena legislativa (MERSHON E HELLER, 2004). Assim, especula-se que uma vida pregressa na estrutura organizacional do partido os leva, quando na Câmara dos Deputados, a serem indicados para ocupar cargos que estão sob domínio das legendas partidárias. Espera-se que os membros da CREDN, quando comparados aos da CCJC, possuam menor participação na estrutura organizacional dos seus partidos.

(4) *Expertise* congressional: Se o congressista já exerceu alguma função de destaque na Câmara dos Deputados (Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Líder partidário, Presidente de Comissão, por ex.).

Como foi discutido, tais cargos de destaque são prerrogativas formais ou informais dos líderes partidários, que usam critérios partidários para fazerem as suas escolhas (SANTOS, 2001; MÜELLER, 2005). Fica claro que o pressuposto é que há um sistema de recompensas promovido a partir do compromisso do legislador com o seu partido. Dessa forma, os líderes usariam suas *cartas na manga* para premiar os mais leais e punir os desviantes ao acesso a cargos de destaque. Espera-se que também haja diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC. Os parlamentares da primeira comissão devem ter menor *expertise* congressional se comparados aos deputados da segunda comissão.

(5) *Seniority* congressional: é mensurado a partir da quantidade de mandatos exercidos na Câmara dos Deputados.

O argumento é o de que parlamentares com mais tempo de Congresso conhecem melhor a organização legislativa e, por isso, possuem mais informação e *expertise* (POLSBY, 1968; SHEPSLE E WEINGAST, 1994). Para este grupo as decisões são tomadas de uma maneira menos dificultosa, já que conhecem os meandros da tramitação das matérias ou sabem como buscar informações mais qualificadas. A expectativa é encontrar maiores níveis

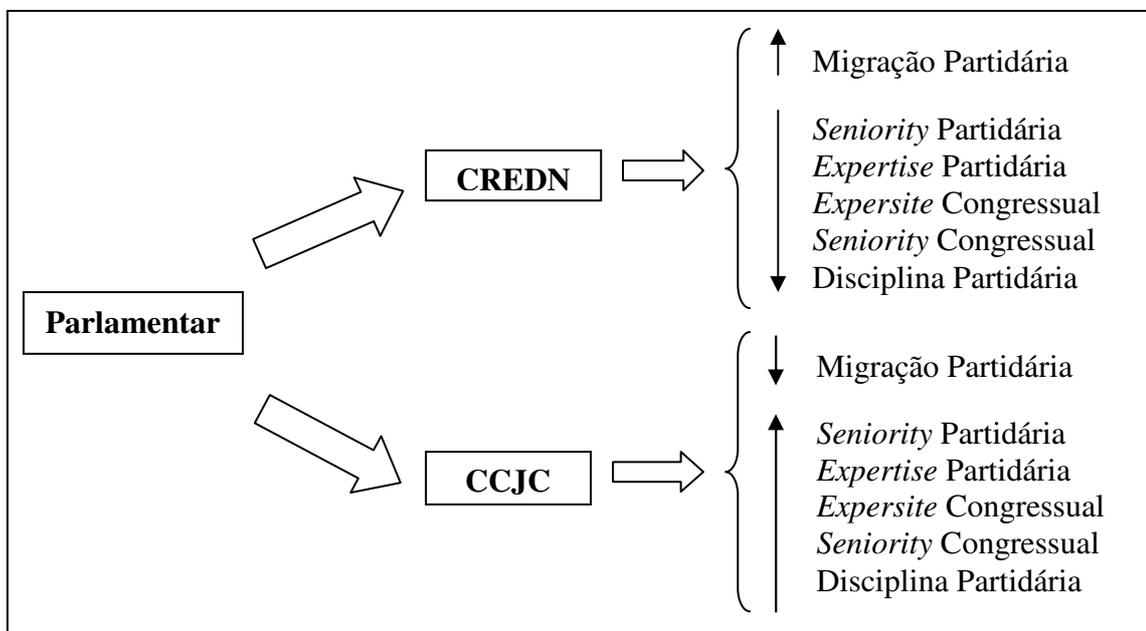
de *seniority* congressual entre os congressistas membros da CCJC do que entre os representantes da CREDN.

(6) Fidelidade Partidária: Se o parlamentar votou contra seu líder ou faltou.

Um dos indícios que impactam sobre a decisão dos líderes está relacionada com o comportamento do membro partidário durante votações decisivas no plenário (SANTOS, 2002). Os líderes verificam o grau de comprometimento de um parlamentar pelo seu comportamento nas votações. Segundo Santos (2002, p. 252), “Quanto mais esse deputado vota com a maioria do seu partido, maior é o seu compromisso com a facção majoritária da legenda, e maior, portanto, a confiança política inspirada por esse membro no líder partidário.” Imagina-se, com isso, que os deputados que fazem parte da CREDN são menos disciplinados quando comparados aos pertencentes à CCJC.

As expectativas dessa seção podem ser resumidas na figura abaixo:

**Figura 1** – Expectativas sobre a comparação entre a CREDN e a CCJC na dimensão partidária



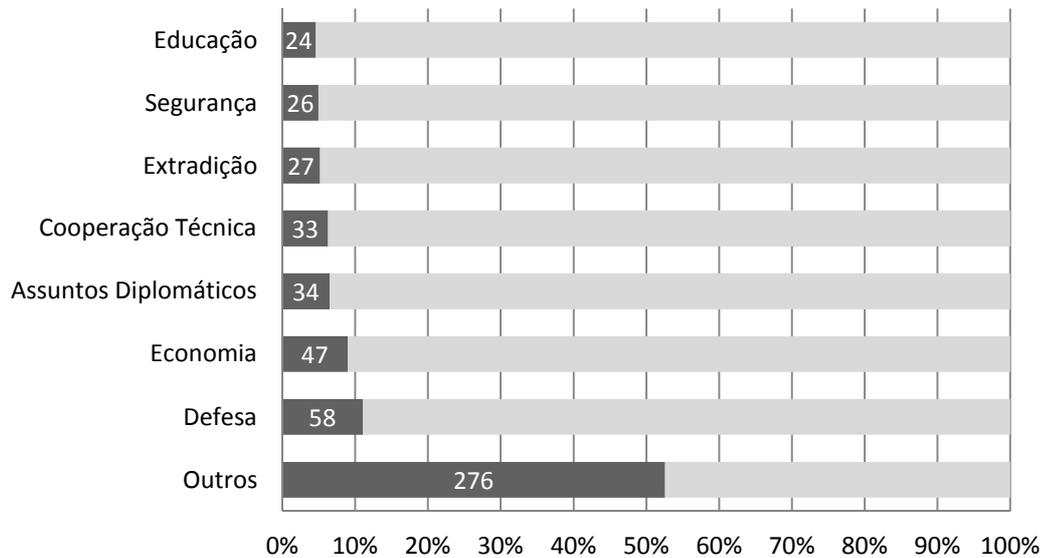
Fonte: Elaboração do autor

## 4.2. Resultados alcançados para as dimensões institucional e individual

O escopo temporal dessa dissertação abrange duas legislaturas ou os dois mandatos presidenciais do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). A análise dos dados divide-se em quatro partes: (1) Há inicialmente uma análise descritiva sobre o banco de dados referente às mensagens presidenciais; (2) Verifica-se se há interferência do Executivo através da tramitação das mensagens presidenciais por meio da tipologia governo *versus* oposição e, também, pela verificação do tipo de regime que o projeto tramitou na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; (3) Analisa-se como os parlamentares utilizam os seus mecanismos de controle *ex-post* estando eles presentes na CREDN; e, (4) Compara-se a trajetória político-partidária dos membros da CREDN com os da CCJC.

Para os itens 1, 2 e 3 há uma matriz que contém 669 entradas que tem por objetivo mapear todas as mensagens presidenciais enviadas pelo presidente Lula. 21,5% (144) das mensagens referem-se à ausência presidencial. Segundo o art. 49, inciso III da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País. Em 44% das vezes, esse pedido foi enviado à Câmara dos Deputados, pois o Presidente iria visitar algum Estado sul-americano, em 16% algum Estado europeu, em 20% mais de um País por continente, sendo estes os valores mais representativos.

Foram classificadas como votações de política externa as mensagens presidenciais que se referiam a tratados e acordos internacionais com países estrangeiros e organizações internacionais, em temas ligados a política comercial, ações diretas em assuntos internacionais, medidas referentes ao funcionamento do Ministério das Relações Exteriores e suas representações diplomáticas, além dos assuntos relativos à defesa nacional. A esses aspectos respondem as outras 525 (78,5%) mensagens presidenciais. No Gráfico 1, pode-se ver em quais assuntos elas se dividiam.

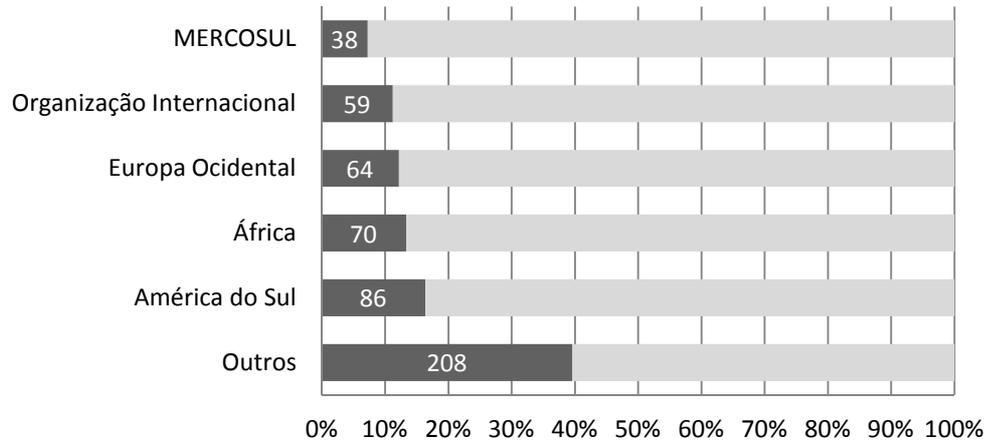
**Gráfico 1** – Assuntos mais recorrentes das mensagens presidenciais enviadas à CREDN

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados<sup>21</sup>.

Há uma infinidade de questões com os quais os parlamentares são convidados a deliberar quando o tema é política externa. Os mais representativos, aqueles que alcançaram pelo menos 5%, estão sinalizados no Gráfico 1, sendo deles os mais significativos os temas ligados à defesa e à economia. No Anexo, Quadro 7, há, de forma detalhada, alguns exemplos desses acordos que se encontram nessas categorias. Dentre o grupo nomeado de outros, que representa 52% dos casos, estão matérias ligadas à assistência jurídica, à cooperação cultural, vistos, meio ambiente, ciência e tecnologia, comércio e saúde, apenas para citar alguns.

Com relação à distribuição geográfica, como pode ser visto no Gráfico 2, percebe-se uma maior quantidade de acordos assinados com Países da América do Sul (16,3%), seguido da África (13,3%), Europa Ocidental (12,1%), Organizações Internacionais (OI) (11,2%), e com membros do MERCOSUL (7,2%). Na categoria ‘Outros’ estão acordos firmados com Estados da América Central, Oriente Médio, Ásia, Europa do Leste, ONU e América do Norte.

<sup>21</sup> O site em específico é esse: <http://www2.camara.gov.br/>. Acessado entre os dias 01 e 07 de dezembro de 2011.

**Gráfico 2 - Distribuição geográfica dos atos internacionais assinados pelo Brasil**

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Partindo para a análise da comissão, percebe-se que a presidência da CREDN, durante o período analisado, foi dominada pelos partidos que não estavam na base de apoio ao governo Lula. No Quadro 5, vê-se que 5/8 dos presidentes eram do PSDB ou PFL<sup>22</sup>, partidos que faziam oposição ao governo, ou do PDT, partido que se não fazia oposição direta, ao menos não era da coalizão governista em 2006<sup>23</sup>. Em contrapartida, como ilustração, ao se verificar a composição da CCJC, percebe-se que a presidência da comissão, durante o período analisado, nunca ‘saiu das mãos’ ou do próprio partido do Presidente da República (PT), ou de um partido da base aliada (PMDB).

**Quadro 5 – Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania por partido político**

ANO	CREDN	CCJC
2003	PSDB	PT
2004	PFL	PT
2005	PFL	PT
2006	PDT	PT
2007	PDT	PMDB
2008	PSB	PMDB
2009	PDT	PMDB
2010	PSDB	PMDB

Fonte: Documento oriundo do Centro de documentação e informação da Câmara dos Deputados

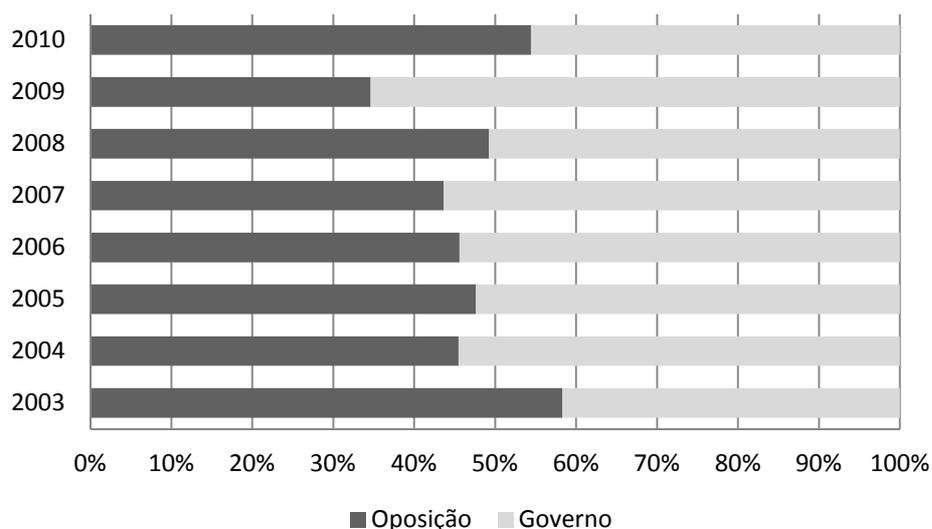
<sup>22</sup> Apenas para deixar claro que PFL e DEM referem-se ao mesmo partido político.

<sup>23</sup> As informações sobre os partidos que faziam ou não parte da base governista entre 2003 e 2010 foram retiradas do banco de dados do CEBRAP.

No entanto, mesmo controlando o cargo mais importante do sistema de comissões, os partidos oposicionistas, bem como os de sustentação do governo, não monopolizavam a função de relatoria. Na Tabela 1, do Anexo, encontra-se o número de relatorias conseguidas por partido e ano. Lembrando que os anos em vermelho referem-se aos momentos em que a comissão era presidida por um partido de fora da aliança governista, bem como os Algarismos em vermelho dizem respeito ao número de relatorias conseguidas pelos partidos de fora da base de apoio ao governo.

No Gráfico 3, de maneira resumida, encontra-se a porcentagem de relatorias a partir da clivagem governo *versus* oposição<sup>24</sup>. Além disso, esse é o número de relatores indicados logo no início da tramitação (1º relator), lembrando que uma matéria pode ter vários relatores numa mesma comissão. A análise descritiva mostra que em 2003 os partidos oposicionistas conseguiram 57,1% das relatorias, em 2004, 44,6%, em 2005, 46,1%, em 2006, 44,2%, em 2007, 42,8%, em 2008, 49,2%, em 2009, 34,61%, e em 2010 foram 54,4%. Apesar da oposição controlar mais relatorias quando o presidente da comissão também é da oposição, a diferença em média entre os períodos em que o presidente é da base governista e quando o presidente não o é, não é tão grande, ficando respectivamente em 42,2% e 49,2%. Lembrando que nos anos de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2010, a presidência da comissão pertencia a um partido de fora da base aliada do governo.

**Gráfico 3 – Porcentagem de relatorias conseguidas a partir da clivagem governo *versus* oposição**



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

<sup>24</sup> Nesse gráfico estão excluídos os sete casos em que os relatores encontravam-se sem partido ou que não se informou o partido do parlamentar. Para mais detalhes, ver Tabela 1 do Anexo.

A CREDN é a primeira por onde tramitam as mensagens presidenciais, em outras palavras, ela é a instância que avalia o mérito das matérias ligadas à política internacional. Se o parecer final dessa comissão é pela aprovação, a mensagem é transformada em um PDC, projeto de decreto legislativo. No entanto, avaliar a mensagem após tramitação na CREDN não é nosso objetivo. Aqui, vale salientar, como se mostra na Tabela 2, que quase todas as mensagens presidenciais tramitam na CREDN em algum regime especial. 92,1% das MSC, já entraram na comissão no regime de prioridade e, 7,2% no regime de urgência. É importante salientar que o tipo de regime não influencia diretamente no parecer final da matéria, mas pelo fato de reduzir o prazo para análise, acaba facilitando a sua aprovação. Apenas lembrando, enquanto um projeto que tramita em regime ordinário tem 40 sessões para ser discutido, um que tramita em regime de prioridade tem 10 sessões e em regime de urgência, 5 sessões<sup>25</sup>.

**Tabela 2** – Tipo de regime de tramitação das mensagens presidenciais (MSC) na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

<b>Regime de Tramitação</b>	<b>Número de MSC</b>	<b>% excluindo a categoria NI</b>
Prioridade	472	92,1
Urgência	37	7,2
Ordinária	3	0,6
Não Informada (NI)	13	-
Total	525	100

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Logo de início, ao se analisar o regime de tramitação e a situação final dos pareceres na CREDN, percebe-se que nenhuma mensagem ao fim do trâmite é rejeitada, mesmo que tenha havido situações em que o relator tenha votado pela rejeição dela. É preciso ser enfatizado o fato de que o trâmite em regime de urgência inibe manifestações dos parlamentares. Na Tabela 3, das 37 matérias que entraram na comissão desta forma (no regime de urgência), 32 foram aprovadas, 1 foi direto para votação em plenário (urgência regimental) e sobre 4 não se tem informações. Por outro lado, mesmo com um prazo maior, estando a matéria tramitando em regime de prioridade, quase todas as mensagens foram aprovadas sem nenhuma ressalva, com exceção de 27 mensagens, que dentre elas, 9 não se tem informações, e as outras 18 representam algum tipo de ação dos parlamentares.

<sup>25</sup> Para mais detalhes, consultar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2009), art. 52.

Dos pareceres aprovados, 8 o foram com alguma restrição (aprovado com abstenção de algum deputado, aprovado com alterações, aprovado com voto contrário ao parecer, aprovado com voto em separado). Esses são mecanismos que não tem influência direta sobre o resultado final do parecer, mas que deixam claro o posicionamento dos deputados em relação à matéria. Além disso, 4 mensagens foram retiradas de tramitação pelo próprio Executivo, o que pode indicar, ou perda de interesse pelo tema, ou possibilidade de rejeição da matéria por parte dos parlamentares, e daí, o Executivo prevendo essa situação, resolve retirar a mensagem de tramitação.

Duas (2) outras mensagens foram devolvidas ao Centro de Comissões Permanentes (CCP), que é o órgão da Câmara dos Deputados que encaminha as matérias para as comissões pertinentes. Isso aconteceu porque foi enviada à CREDN uma mensagem que não lhe cabia debater. Além disso, houve 1 mensagem que os parlamentares propuseram a constituição de uma comissão especial para analisar a proposta presidencial, e 1 em que se solicitou à CCP uma nova versão do texto. Em suma, esses 4 posicionamentos indicam a atenção e cuidado dos membros da CREDN no trâmite das matérias.

Por fim, há 3 matérias que tramitaram na CREDN em regime ordinário. Delas, 2 tiveram pareceres aprovados e em 1 caso foi solicitado pelo Executivo a retirada da matéria de tramitação. Sobre as mensagens retiradas pelo autor há quem interprete essa ação como um exemplo das dificuldades enfrentadas pelo Executivo para a aprovação da sua agenda, esse pensamento é seguido pelos defensores da tese da paralisia decisória. O Presidente da República antevendo uma possível rejeição da matéria pelo Legislativo solicita a sua retirada, evitando, dessa forma, que ela seja arquivada. Assim, ‘engavetar’ um projeto em uma das comissões temáticas, no nosso caso, a CREDN, seria um recurso estratégico dos parlamentares, até mesmo mais vantajoso do que levar o projeto a votação ou então à rejeição. No entanto, é preciso indagar sobre o quanto os atos internacionais são importantes na agenda do governo, e o quão eles são controversos no sentido de criar um ambiente contra a sua aprovação. Por outro lado, o pouco teor conflituoso das matérias não pode levar o pesquisador a conclusão precipitada de que os parlamentares não se importam com a temática.

**Tabela 3 – Regime de tramitação e situação final dos pareceres na CREDN**

<b>Situação do parecer</b>	<b>Ordinária</b>	<b>Prioridade</b>	<b>Urgência</b>	<b>NI</b>	<b>Total</b>
Aprovado	2	445	32	0	479
Aprovado com alguma restrição	0	8	0	0	8
Solicita retirada da matéria	1	4	0	8	13
Devolução à CCP	0	2	0	0	2
Em tramitação	0	2	0	0	2
Constituição de comissão especial	0	1	0	0	1
Pedido de nova versão do texto	0	1	0	0	1
Direto para o plenário	0	0	1	0	1
Prejudicada	0	0	0	1	1
Não informado (NI)	0	9	4	4	17
Total	3	472	37	13	525

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Após verificar o resultado final da tramitação das MSC, no intuito de saber se os parlamentares são omissos ou não na análise dos atos internacionais, é preciso estudar o passo a passo dela na CREDN. Isso porque se acredita que não é possível saber se os deputados se interessam pelo debate apenas avaliando o resultado final da mensagem na comissão ou do projeto no plenário. A partir de agora, em 8 tabelas, será mostrado como os parlamentares podem, se não de forma determinante participar da formulação da política externa, mas ao menos, fazer valer a sua prerrogativa constitucional de resolver definitivamente sobre os tratados internacionais, marcando suas posições na CREDN.

Na Tabela 4, vê-se a situação do primeiro parecer produzido na Comissão de Relações Exteriores pelo partido do relator. Apesar do expressivo número de pareceres indicando a aprovação das mensagens (433 ou 86,7% do total), e 49 mensagens devolvidas sem manifestação ao Presidente da comissão ou devolvidas ao relator, há um número de proposições que geraram algum grau de participação dos deputados. Desse grupo, pode-se ressaltar 5 pareceres pela aprovação com algum tipo de posicionamento contrário, foram pareceres pela aprovação, mas com modificações no texto da proposta, com ressalvas ou pela aprovação parcial. Além disso, houve mensagens em que os parlamentares se mostraram atentos, nesse conjunto, estão 7 proposições. Entre elas havia 1 pedido de constituição de uma comissão especial para debater o tema, 1 devolução da mensagem à CCP e 1 ao Executivo, pois não cabia a CREDN tratar do tema ou havia problemas na formulação da mensagem presidencial, 2 reconstituições da MSC, pois algum critério da técnica legislativa não estava

sendo observado, e por fim, 1 parecer que solicitava documentos para que a comissão pudesse se pronunciar sobre o tema.

E por último, houve 1 parecer pela prejudicialidade<sup>26</sup> da mensagem e 4 pareceres pela rejeição da proposta do Executivo. Sobre os pareceres pela rejeição é preciso deixar claro que não interpretamos isso como um sinal de conflito entre o Executivo e o Legislativo. Primeiro, porque a quantidade de casos é ínfima; e segundo, que também já descartamos a possibilidade de confrontos do tipo governo *versus* oposição no seio da comissão, mesmo que 3 dos 4 pareceres pela rejeição tenham sido proferidos por um partido de fora da base de sustentação do governo.

**Tabela 4** – Situação do primeiro parecer produzido na CREDN pelo partido do relator

Partido	Aprovação	Aprovação com ressalvas	Atenção Parlamentar	Devolvida s/ manifestação	Devolvido ao relator	Prejudicada	Rejeição
DEM	55	0	3	9	0	0	2
PCdoB	9	0	0	3	0	0	0
PDT	11	1	0	2	1	0	0
PL	10	0	0	1	0	0	0
PMDB	42	2	0	1	1	0	0
PP	33	2	1	2	0	0	0
PPS	16	0	0	4	0	0	0
PR	6	0	0	1	1	0	0
PRB	2	0	0	0	0	0	0
PRONA	1	0	0	0	0	0	0
PSB	31	0	0	2	0	0	1
PSC	4	0	0	0	0	0	0
PSDB	72	0	2	8	1	1	1
PSOL	10	0	0	0	0	0	0
PT	89	0	0	7	1	0	0
PTB	18	0	1	1	1	0	0
PV	22	0	0	2	0	0	0
Sem Partido	2	0	0	0	0	0	0
Total	433	5	7	43	6	1	4

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

<sup>26</sup> Considera-se um projeto prejudicado, por ex., quando a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a ele já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal. Para mais detalhes, consultar o RICD (2009), art. 163 e art. 164.

Após o parecer do relator, várias ações foram promovidas pelos deputados, como pode ser observado na Tabela 5. São elas: 1 matéria foi apensada à outro projeto que já estava em tramitação na Câmara dos Deputados; foi adiada a discussão da matéria na comissão e um projeto saiu, por meio do requerimento de urgência, e foi direto para votação em plenário. Foi pedida, também, a inclusão de outra comissão para discutir a temática da mensagem presidencial. Foram solicitados 3 pedidos urgência, 32 projetos foram retirados da pauta de debate, 3 matérias voltaram ao autor de origem para correção de detalhes da técnica legislativa, além de ter sido solicitada a vista por parte de parlamentares, e de ter havido um voto em separado. O poder de pedir vista significa que um dado parlamentar solicitou análise, individual ou em conjunto, da matéria por mais alguns dias. Por outro lado, o instituto do voto em separado assegura espaço às minorias onde durante as votações das matérias na comissão, esse voto, compete com o parecer oficial do relator designado pelo presidente da comissão específica.

**Tabela 5** – Eventos ocorridos entre o primeiro e o segundo parecer na CREDN

<b>Evento</b>	<b>Número</b>
Apensada	1
Discussão adiada	1
Direto para o Plenário	1
Inclusão de outra comissão	1
Pedido de urgência	3
Retirada de pauta	32
Reconstituição da MSC	3
Pedido de vista	4
Voto em separado	1

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Os relatores de segundo momento realizaram pareceres pela aprovação na ordem de 93% das mensagens presidenciais, como pode ser visto na Tabela 6. Apenas 2 mensagens foram alvo de ‘atenção’ dos relatores com 1 devolução à CCP e 1 com inclusão das alterações indicadas na técnica legislativa. Fora isso, 5 outras mensagens foram devolvidas à comissão sem manifestação do relator.

**Tabela 6** – Situação do segundo parecer produzido na CREDN por partido do relator

<b>Partido</b>	<b>Aprovação</b>	<b>Atenção Parlamentar</b>	<b>Devolvida sem manifestação</b>
DEM	7	0	2
PCdoB	2	0	0
PDT	7	0	0
PL	1	0	0
PMDB	4	2	0
PP	5	0	1
PPS	8	0	1
PR	1	0	0
PRB	4	0	0
PSB	4	0	0
PSC	2	0	1
PSDB	20	0	0
PT	25	0	0
PTB	2	0	0
PV	1	0	0
Total	93	2	5

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Novamente, os parlamentares mostraram-se atentos. Na Tabela 7, pode-se ver que por 2 vezes a discussão das matérias foram adiadas; 4 vezes as matéria foram retiradas de pauta; foi pedida 1 vista, e houve 4 votos em separado. No entanto, essa participação vai diminuindo a partir do momento em que a quantidade de matérias vai decrescendo, mas ela ainda é presente.

**Tabela 7** - Eventos ocorridos entre o segundo e o terceiro parecer na CREDN

<b>Evento</b>	<b>Número</b>
Discussão adiada	2
Retirada de pauta	4
Pedido de vista	1
Voto em separado	4

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Depois de passar pelas mãos de dois parlamentares, algumas mensagens precisaram de um terceiro relator. Nessa etapa, 86,6% das mensagens tiveram um parecer pela aprovação, 2 permaneceram em tramitação e, por isso, com situação indefinida, e mais uma que foi enviada para um quarto parecerista como pode ser visto na Tabela 8.

**Tabela 8** – Situação do terceiro parecer produzido na CREDN por partido do relator

<b>Partido</b>	<b>Aprovação</b>	<b>Em tramitação</b>	<b>Devolvida sem manifestação</b>
DEM	1	0	0
PCdoB	1	0	0
PDT	0	1	0
PMDB	2	0	0
PP	2	0	0
PPB	1	0	0
PPS	1	0	0
PRB	1	0	0
PSD	1	0	0
PSDB	3	0	0
PTB	0	0	1
Total	13	1	1

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Entre as matérias que passaram por um terceiro relator, como é observado na Tabela 9, houve 1 pedido de retirada de pauta pelo relator e outros membros da comissão, bem como houve 1 pedido de vista.

**Tabela 9** - Eventos ocorridos entre o terceiro e o quarto parecer na CREDN

<b>Evento</b>	<b>Número</b>
Pedido de retirada de pauta	1
Pedido de vista	1

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Já a única mensagem que precisou de um quarto relator teve um parecer de um deputado do PP pela rejeição, como é possível observar na Tabela 10. Ao passo que teve discussão e votação adiadas 1 vez, e por 3 vezes a proposta foi retirada da pauta, como fica claro na Tabela 11.

**Tabela 10** – Situação do quarto parecer produzido na CREDN por partido do relator

<b>Partido</b>	<b>Rejeição</b>
PP	1
Total	1

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 11** - Eventos ocorridos entre o quarto e a votação do parecer na CREDN

<b>Evento</b>	<b>Número</b>
Discussão e votação adiadas	1
Retirada de pauta	3

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Além da atuação parlamentar, descrita acima, durante as relatorias das MSC, há outras formas de controle dos parlamentares frente ao Executivo. Volta-se a repetir que, diante do montante de mensagens presidenciais que dão entrada na CREDN, o número de vezes que os dispositivos de controle *ex-post* são utilizados é bastante reduzido. No entanto, o objetivo deste trabalho é mostrar não a quantidade de vezes que os deputados interferem no processo decisório da política externa, mas, empiricamente, enfatizar que os parlamentares não são omissos ao debate. Em 12 momentos os membros da CREDN pediram a palavra para discutir e enfatizar seus posicionamentos diante do parecer proposto pela comissão; em 3 circunstâncias solicitou-se a realização de audiências públicas; Em 6 ocasiões, houve apresentação de reservas, substitutivos ou emendas pelos parlamentares; e por fim, em 1 caso houve pedido de convocação do Ministro das Relações Exteriores, e em outro, solicitou-se informação, como é possível verificar na Tabela 12.

**Tabela 12** – Dispositivos de controle *ex-post* usado a partir do resultado final do parecer

<b>Tipo de controle <i>ex-post</i></b>	<b>Aprovado</b>	<b>Aprovado com restrição</b>	<b>Em tramitação</b>	<b>NI</b>
Discussão de Matéria	9	1	1	1
Audiência Pública	2	1	0	0
Reservas/Substitutos/Emendas	5	0	1	0
Convocação de Ministro	0	0	0	1
Pedido de Informação	0	0	0	1

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

No intuito de deixar a análise realizada nesta seção mais palpável ao leitor, a seção abaixo traz a análise de algumas mensagens presidenciais tramitadas na comissão como estudos de caso. Visto que a participação parlamentar pode não ser massiva, no entanto, a partir do que foi descrito, essa atuação não pode ser classificada como omissa.

### 4.3. Análise de algumas mensagens presidenciais com participação parlamentar

No período de análise (2003 – 2010), três mensagens presidenciais causaram maior participação parlamentar, foram elas, a MSC 56/2006, a MSC 59/2008, e a MSC 134/2009.

A **MSC 56/2006** submetia à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Brasil e os Estados Unidos da América. Ela foi recebida pela CREDN em 16/02/2006 e o parecer proposto pela comissão foi aprovado em 15/09/2009, depois de 3 anos e 7 meses de discussão. O primeiro relator da mensagem foi o Dep. João Castelo (PSDB-MA), e o seu parecer foi pela aprovação. No entanto, o Dep. Jair Bolsonaro fez pedido de vista e acabou por apresentar voto em separado com relação ao parecer do deputado tucano.

A mensagem então foi retirada da pauta, e, posteriormente, foi designado o Dep. José Múcio Monteiro (PTB-PE), como segundo relator, que a devolveu sem manifestação. Após isso, foi designado um novo parecerista, o Dep. Jair Bolsonaro (PP-RJ). Ele apresentou um novo voto em separado, e um parecer pela rejeição do acordo. Foi pedido então, vista conjunta de 4 deputados, João Almeida, Marcondes Gadelha, Nilson Mourão e William Woo. Nesse ínterim, a discussão da matéria foi adiada, como também a votação e, a matéria acabou sendo mais uma vez retirada da pauta.

Foi apresentado um requerimento, pelo Dep. Dr. Rosinha, que pedia a realização de uma audiência pública. Após isso, a mensagem presidencial foi retirada 3 vezes de pauta. No seu retorno, discutiram a matéria, o Dep. Dr. Rosinha (PT-PR) e o Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB). Na votação, o parecer foi rejeitado, no entanto, como não foi por unanimidade, foi designado um novo relator, o Dep. Marcondes Gadelha, que votou pela aprovação do projeto. No final, o parecer do Dep. Marcondes Gadelha foi aprovado pela comissão, mas ainda, o voto do Dep. Jair Bolsonaro passou a constituir voto em separado.

Nesse caso, vê-se uma intensa discussão da MSC. De forma resumida, foram 4 relatores, 2 pareceres pela aprovação e 2 pela rejeição, 2 pedidos de vista, 2 votos em separado, 1 devolução sem manifestação. Além disso, a mensagem foi 5 vezes retirada de pauta, teve 1 votação adiada, 1 discussão de matéria adiada, 1 discussão da matéria e 1 pedido de audiência pública. No final da tramitação, a matéria foi aprovada, mas quem analisa apenas o final do trâmite perde os seus meandros, e acaba por concluir que em um projeto como esse, os parlamentares foram omissos, quando na verdade, uma análise mais minuciosa demonstra o contrário.

O segundo caso é o da **MSC 59/2008**. Ela submetia à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção da Organização Internacional do Trabalho, sobre o término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. Ela iniciou a sua tramitação na CREDN em 24/02/2008 e teve como data final de tramitação, nessa comissão, 01/07/2008. O primeiro relator da mensagem foi o Dep. Júlio Delgado (PSB-MG), entre a entrega do seu parecer, houve um pedido de audiência pública, solicitada pelo Dep. Walter Ihoshi. No entanto, o deputado Delgado votou pela rejeição da MSC. Foi pedido então, vista conjunta pelos deputados: Antonio Carlos Pannunzio, Dr. Rosinha, Eduardo Lopes e Vieira da Cunha. Dentre eles, o deputado Vieira da Cunha apresentou voto em separado. No final, o parecer foi aprovado pela comissão, contra o voto do Dep. Nilson Mourão, mas, com a apresentação, ainda, dos votos em separado dos deputados Vieira da Cunha e Dr. Rosinha. Em suma, foi 1 relator, 1 parecer pela rejeição, 1 pedido de audiência pública, 1 pedido de vista conjunta e 3 votos em separado.

Por fim, há a **MSC 134/2009**, que iniciou tramitação em 19/03/2009, e foi finalizada em 11/08/2009. Ela submetia à apreciação do Congresso Nacional, o texto do Acordo entre o Brasil e a Santa Sé (Vaticano), que tratava sobre o estatuto jurídico da Igreja Católica no Brasil. O primeiro relator foi o Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG). Antes do seu parecer, houve 2 pedidos de audiência pública, um solicitado pelo Dep. Damião Feliciano e outro pelo Dep. Dr. Rosinha. Nesse ínterim, ainda foi pedido em plenário pelo Dep. Miguel Martini, regime de urgência para a tramitação da mensagem. O parecer do deputado tucano foi pela aprovação. Após isso, houve outra solicitação de urgência no plenário, dessa vez pelo deputado Mário Negromonte. Posteriormente, foram apresentados quatro votos em separado, pelos Dep. Andre Zacharow, Dep. Pastor Pedro Ribeiro, Dep. Bispo Gê Tenuta e outro pelo Dep. Ivan Valente.

Em seguida, discutiram a matéria os deputados, Ivan Valente (PSOL-SP), Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), Pastor Pedro Ribeiro (PMDB-CE), Renato Amary (PSDB-SP), Rodrigo de Castro (PSDB-MG), Aldo Rebelo (PCdoB-SP), Bispo Gê Tenuta (DEM-SP), Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), Takayama (PSC-PR), Júlio Delgado (PSB-MG), Dr. Rosinha (PT-RR) e Aracely de Paula (PR-MG). Na mesma sessão, apresentou voto em separado o deputado Takayama. No final, o parecer foi aprovado contra os votos dos deputados, Pastor Pedro Ribeiro, Andre Zacharow, Dr. Rosinha, Takayama, Arlindo Chinaglia, Ivan Valente, Jefferson Campos, George Hilton e Bispo Gê Tenuta. E no voto final, ainda constavam os votos separados dos cinco deputados já citados anteriormente.

Em resumo, foi designado 1 relator, houve 1 parecer pela aprovação, 2 solicitações de audiências públicas e de 2 pedidos de urgência. Além disso, contabilizou-se 5 votos em separado, 12 parlamentares discutindo a matéria e na votação final, 9 votos contrários ao parecer.

Esses três casos de MSC demonstram a importância de se analisar a tramitação das matérias, e não apenas observar ou o resultado final da matéria na comissão, ou ainda, o resultado do projeto em plenário. Conclusões mais fidedignas com a realidade da participação parlamentar nas matérias de política externa devem tomar como parâmetro essa metodologia aplicada, ou seja, a verificação completa do trâmite legislativo, ao menos, na CREDN. No Anexo, Quadro 6, de forma resumida, são apresentados todos os casos encontrados, em que houve alguma disputa interna para a aprovação da MSC. Eles totalizam 65, em um montante de 525 mensagens. Ou seja, 12,3% de todo o nosso universo de matérias, teve alguma participação dos parlamentares, um número significativo para se optar pela conclusão de que há desinteresse desses atores pelo tema.

#### **4.4. Descrição de algumas mensagens presidenciais ‘sem’ atuação parlamentar**

Após analisar três casos que causaram relevante participação parlamentar, esta seção mostra três outros casos (MSC 99/2003, MSC 16/2006 e MSC 232/2007), onde essa atividade restringe-se a apresentação de um parecer, e a aprovação da mensagem presidencial pela CREDN. Lembrando mais uma vez, que essa é praticamente a regra, 87,7% das matérias analisadas segue esse padrão.

A **MSC 99/2003** submetia à apreciação do Congresso Nacional o texto do acordo de cooperação entre os Governos do Brasil e da Argentina. Ela tratava do combate ao tráfego de aeronaves supostamente envolvidas em atividades ilícitas em âmbito internacional. Ela foi recebida pela CREDN em 05/12/2003 e o parecer proposto pela comissão foi aprovado em 18/05/2004. O único relator da mensagem foi o deputado Francisco Rodrigues (PFL-RR). O seu parecer foi pela aprovação, sendo ele aprovado por unanimidade na comissão.

Outra matéria que segue esse tipo de tramitação é a **MSC 16/2006**. Ela submetia à consideração do Congresso Nacional o texto do acordo de cooperação em matéria sanitária veterinária entre o Governo do Brasil e da Argélia. A mensagem entrou na comissão em 26/01/2006, e o parecer do relator foi aprovado em 23/05/2006. O relator designado foi o deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA), que apresentou um parecer pela aprovação. Sendo o parecer posteriormente aprovado pela comissão.

Para terminar o conjunto de três matérias, apresenta-se a **MSC 232/2007**. Ela submetia ao exame do Congresso Nacional, o texto do acordo de assistência mútua administrativa entre o Governo do Brasil e o de Israel. Essa cooperação era no setor aduaneiro, no intuito, de prevenir, investigar e combater infrações aduaneiras. Ela foi recebida pela CREDN em 26/04/2007, e foi aprovada em 07/11/2007. O único relator foi o deputado Átila Lins (PMDB-AM), que apresentou um parecer pela aprovação. Por fim, esse parecer foi aprovado por unanimidade na comissão.

#### **4.5. Comparando os membros da CREDN com os da CCJC**

Nesta seção, analisa-se os membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) com os da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a fim de se encontrar similitudes e diferenças entre eles. A apresentação dos dados segue o que foi descrito na parte 4.1 deste capítulo, e espera-se encontrar diferenças nas trajetórias político-partidárias dos parlamentares ao se comparar as duas comissões.

A primeira variável a ser analisada é a *seniority* partidária, ou seja, o tempo em anos que o parlamentar está filiado ao seu partido. No caso de parlamentares que já migraram de partido, levou-se em consideração a quantidade de tempo em que ele passou no partido em que se encontra no momento. Este ‘momento’ significa para os parlamentares da 52<sup>a</sup> legislatura as eleições de 2002, e para os da 53<sup>a</sup>, as eleições de 2006.

Era esperado que houvesse diferença no tocante a *seniority* partidária entre os membros da CREDN e da CCJC. Esse indicador mensura a ligação entre o partido e o candidato, também é um sinal de respeitabilidade do deputado frente aos seus pares, e, por isso, uma qualificação. Como na literatura a CCJC é tida como a comissão mais relevante, seria de se esperar que os líderes partidários indicassem de maneira diferenciada os parlamentares membros dessa comissão do das outras. No entanto, não é isso que os dados nos revelam.

Para a 52<sup>a</sup> legislatura, como pode ser observado na Tabela 13, os membros da CREDN têm em média 9,91 anos de partido, enquanto que os parlamentares da CCJC têm 11,1, ou seja, 1,2 a mais. No entanto, essa diferença não é estatisticamente significativa. Nos testes realizados, que podem ser vistos na Tabela 14, evidencia-se o fato de que não podemos rejeitar a hipótese de igualdade de médias ( $p > 0,05$ ) para a variável *seniority* partidária para os membros das duas comissões na 52<sup>a</sup> legislatura.

**Tabela 13** – Análise descritiva da *seniority* partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura

Comissão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
CREDN	9,91	7,18	0	26	47
CCJC	11,1	7,02	2	23	55

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 14** – Teste de Levene e teste-t<sup>27</sup> para a variável *seniority* partidária na 52ª legislatura

	Teste de Levene		Teste-t para igualdade de médias		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Igualdade de variâncias assumida	0,116	0,734	-0,847	100	<b>0,399</b>
Igualdade de variâncias não assumida			-0,845	96,826	0,400

Fonte: Elaboração do autor

Para a 53ª legislatura, como pode ser observado na Tabela 15, os membros da CREDN têm em média 12,7 anos de partido, enquanto que os parlamentares da CCJC têm 12,4, ou seja, 0,3 anos a mais para o grupo da CREDN. Nesta legislatura a diferença foi menor ainda, e novamente, essa diferença não é estatisticamente significativa. O teste-t, que pode ser visto na Tabela 16, evidencia o fato de que não podemos rejeitar a hipótese de igualdade de médias ( $p > 0,05$ ) para a variável *seniority* partidária para os membros das duas comissões na 53ª legislatura. No Anexo, nas Tabelas 31 e 32, é possível observar alguns exemplos de parlamentares com seus respectivos valores de *seniority* e disciplina partidária.

**Tabela 15** – Análise descritiva da *seniority* partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura

Comissão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
CREDN	12,7	10	0	27	27
CCJC	12,4	9,45	0	27	59

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

<sup>27</sup> Para mais informações sobre os presentes testes, consultar Triola (1999).

**Tabela 16** – Teste de Levene e teste-t para a variável *seniority* partidária na 53ª legislatura

	Teste de Levene		Teste-t para igualdade de médias		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Igualdade de variâncias assumida	1,051	0,308	0,143	84	<b>0,887</b>
Igualdade de variâncias não assumida			0,140	47,894	0,889

Fonte: Elaboração do autor

No tocante a migração partidária, como pode ser visto nas Tabelas 17 e 18, tanto na 52ª quanto na 53ª legislatura, os membros da CREDN migraram mais do que os pertencentes a CCJC. Enquanto na 52ª legislatura 46,8% dos membros da CREDN migraram, esse valor para os pertencentes à CCJC foi de 39,3%. Da mesma forma, mas de maneira mais contundente, na 53ª legislatura, 37,0% dos deputados da CREDN tiveram o comportamento migratório, menor do que o quadro apresentado na 52ª legislatura, no entanto, bastante superior ao visto entre os pertencentes à CCJC na 53ª legislatura, onde o valor é de 16,4%.

**Tabela 17** – Frequência de migração dos membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura

Comissão	Sim	Não	N
CREDN	46,8% (22)	53,2% (25)	47
CCJC	39,3% (22)	60,7% (34)	56

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 18** – Frequência de migração dos membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura

Comissão	Sim	Não	N
CREDN	37,0% (10)	63,0% (17)	27
CCJC	16,4% (10)	83,6% (51)	61

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Seguindo a literatura especializada acreditava-se que na visão dos líderes partidários, os deputados mais fiéis ao partido seriam premiados e alocados nas melhores comissões da Câmara, enquanto, os com comportamento migratório, fossem punidos e colocados nas comissões de menor destaque. Esperava-se que houvesse diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC, no tocante a *seniority* partidária e migração, onde os deputados da

primeira comissão tem menor tempo de partido e maior comportamento migratório. Os dados apenas corroboram a tese do comportamento migratório, sobre o tempo de partido, ambos os grupos têm estatisticamente médias iguais.

Sobre a *expertise* partidária, fica evidenciado nas Tabelas 19 e 20, que ambos os parlamentares das comissões possuem passagem por cargos de importância dentro da estrutura partidária. Para os membros da CREDN, na 52ª legislatura, 42,6% deles tinham passagem por algum cargo na ‘vida partidária’, seja na executiva nacional do partido, ou nos diretórios regionais ou estaduais; já os deputados da CCJC, 50,9% detinham *expertise* partidária. Da mesma forma, na 53ª legislatura, há um empate nesses valores, para ambas as comissões o valor fica no patamar dos 59%. Assim, a expectativa de que os membros da CREDN quando comparados aos da CCJC possuíssem uma menor participação na estrutura organizacional dos seus partidos foi frustrada. Vê-se participação bastante similar entre os membros de uma e outra comissão nas legislaturas estudadas.

**Tabela 19** – Frequência da *expertise* partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura

Comissão	Sim	Não	N
CREDN	42,6% (20)	57,4% (27)	47
CCJC	50,9% (29)	49,1% (28)	57

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 20** – Frequência da *expertise* partidária para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura

Comissão	Sim	Não	N
CREDN	59,3% (16)	40,7% (11)	27
CCJC	59,0% (36)	41,0% (25)	61

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

A *expertise* congressional contabiliza se o congressista já exerceu alguma função de destaque no interior da Câmara dos Deputados (presidente da mesa diretora da Câmara, líder partidário, presidente de comissão, por ex.). Analisando-se os achados, vê-se nas Tabelas 21 e 22, que os membros da CREDN levam alguma vantagem nesse quesito. Até a 52ª legislatura, 70,2% dos membros da CREDN já tinham ocupado algum cargo de destaque na Câmara, enquanto que para os seus pares da CCJC, o valor foi de 50,9%. Essa diferença bastante significativa cai na 53ª legislatura, mas no agregado, os membros da CREDN continuam na

frente. Até o segundo governo Lula, 59,3% dos parlamentares da CREDN detinham *expertise* congressional, enquanto que o percentual para os integrantes da CCJC foi de 57,4%.

**Tabela 21** – Frequência da *expertise* congressional para os membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura

Comissão	Sim	Não	N
CREDN	70,2% (33)	29,8% (14)	47
CCJC	50,9% (29)	49,1% (28)	57

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 22** – Frequência da *expertise* congressional para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura

Comissão	Sim	Não	N
CREDN	59,3% (16)	40,7% (11)	27
CCJC	57,4% (35)	42,6% (26)	61

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

A literatura trabalha com a hipótese de que há um sistema de recompensas gerado a partir do compromisso do legislador com o seu partido. Dessa forma, os líderes usariam seus poderes para premiar os mais leais e punir os desviantes ao acesso a cargos de destaque na Câmara dos Deputados (BRITTO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2008). No entanto, por esse ângulo da *expertise* congressional, a CREDN mostrou-se tão relevante quanto a CCJC. Como dito mais acima, esperava-se que houvesse diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC no tocante a esse tipo de *expertise*. Ou seja, que os parlamentares da CREDN teriam menor *expertise* congressional se comparados aos deputados da CCJC, contudo, a análise empírica mostrou exatamente o contrário.

A *seniority* congressional mensura a quantidade de mandatos exercidos pelos parlamentares. A expectativa é encontrar maiores níveis de *seniority* congressional entre os congressistas membros da CCJC do que entre os representantes da CREDN. Os dados, entretanto, revelam que: (1) Os parlamentares da CREDN, até a 52ª legislatura, em média possuíam 1,85 mandatos parlamentar, por outro lado, os integrantes da CCJC detinham 1,32, como fica evidenciado na Tabela 23. No teste-t realizado, que pode ser visto na Tabela 24, concluímos que não há diferença de médias entre os dois grupos analisados, visto que encontramos um p valor não significativo ( $p > 0,05$ ) de 0,091.

**Tabela 23** – Análise descritiva da *seniority* congressual dos membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura

Comissão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
CREDN	1,85	1,57	0	6	47
CCJC	1,32	1,6	0	7	57

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 24** – Teste de Levene e teste-t para a variável *seniority* congressual na 52ª legislatura

	Teste de Levene		Teste-t para igualdade de médias		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Igualdade de variâncias assumida	0,015	0,904	1,707	102	<b>0,091</b>
Igualdade de variâncias não assumida			1,711	98,954	0,090

Fonte: Elaboração do autor

Para a 53ª legislatura, como fica evidenciado na Tabela 25, a dinâmica é a mesma. Até ela, os membros da CREDN tinham em média 2,3 mandatos como parlamentar, já os da CCJC possuíam 1,54 legislaturas. Da mesma maneira, foi realizado um teste-t, ver Tabela 26, e encontrou-se, novamente, um p valor não significativo ( $p > 0,05$ ), só que dessa vez, de 0,06. Assim, não podemos rejeitar a hipótese da igualdade de médias, e, conclui-se que estatisticamente, não há diferença de médias entre os membros pertencentes da CREDN e da CCJC, no tocante a *seniority* congressual, na 53ª legislatura.

**Tabela 25** – Análise descritiva para a *seniority* congressual para os membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura

Comissão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
CREDN	2,3	1,89	0	7	27
CCJC	1,54	1,62	0	7	61

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 26** – Teste de Levene e teste-t para a variável *seniority* congressional na 53ª legislatura

	Teste de Levene		Teste-t para igualdade de médias		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Igualdade de variâncias assumida	1,653	0,202	1,906	86	<b>0,060</b>
Igualdade de variâncias não assumida			1,796	43,704	0,079

Fonte: Elaboração do autor

Após essa análise, conclui-se que o argumento de que parlamentares com mais tempo de Congresso conhecem melhor a organização legislativa e, por isso, possuem mais informação e *expertise*, vale para os parlamentares das duas comissões de interesse neste trabalho. Viu-se que estatisticamente não há diferença nas médias entre as comissões no tocante a esse aspecto.

Por fim, verifica-se a fidelidade partidária, que se manifesta nas votações dos congressistas em plenário. Metodologicamente, empregou-se uma adaptação do índice de Rice<sup>28</sup>. Esse índice é construído através da diferença entre o percentual dos parlamentares que votaram sim e os que votaram não. Tal como outros autores, acredita-se que o índice de Rice é insuficiente para mensurar fidelidade partidária, pois ele não leva em consideração as faltas não justificadas dos deputados nas votações, nem o posicionamento da liderança. Nesse sentido, faltar sem justificativa e se abster e, ir contra o voto do líder, pode ser considerado comportamentos estratégicos que têm importante reflexo no grau de disciplina dos partidos (SANTOS E VILAROUCA, 2004; INÁCIO, 2006).

No caso do índice construído neste trabalho, por não ter tido acesso às sessões em que os parlamentares faltaram de forma justificada, optou-se por levar em conta apenas a disciplina, a indisciplina e o número de sessões total de cada deputado. Os valores podem variar de 1 a -1, e são interpretados da seguinte forma: quanto mais perto de 1, mais disciplinado é o congressista, sendo o inverso verdadeiro. A fórmula para se alcançar esses valores é a seguinte:  $FP = (D - I)/S$ , onde FP é fidelidade partidária, D é disciplina (número de vezes que o parlamentar votou com o seu líder), I é indisciplina (número de vezes que o

<sup>28</sup> Para mais detalhes, ver Amorim Neto e Santos (2001).

deputado votou contra o seu líder), e S é o número de sessões (esse valor é obtido somando-se o número de votos disciplinados, o número de votos indisciplinados, e o número de faltas)<sup>29</sup>.

Os dados nos informam que, seguindo essa metodologia, na 52ª legislatura, a disciplina média dos membros da CREDN foi de 0,46, já a dos integrantes da CCJC foi de 0,54, como pode ser visto na Tabela 27. No teste-t realizado, que pode ser visto na Tabela 28, verifica-se que há um p valor significativo ( $p \leq 0,05$ ) de 0,017. Com isso, podemos rejeitar a hipótese de igualdade de médias entre as duas comissões, no tocante a disciplina partidária. Nesse sentido, para a 52ª legislatura, podemos dizer que os deputados da CCJC foram em média, mais disciplinados do que os da CREDN.

**Tabela 27** – Análise descritiva para a fidelidade partidária dos membros da CREDN e da CCJC na 52ª legislatura

Comissão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
CREDN	0,46	0,17	-0,18	0,81	47
CCJC	0,54	0,15	0,23	0,83	55

Fonte: Banco de dados do CEBRAP

**Tabela 28** – Teste de Levene e teste-t para a variável fidelidade partidária na 52ª legislatura

	Teste de Levene		Teste-t para igualdade de médias		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Igualdade de variâncias assumida	0,131	0,718	-2,426	101	<b>0,017</b>
Igualdade de variâncias não assumida			-2,399	92,376	0,018

Fonte: Elaboração do autor

No entanto, na 53ª legislatura esse padrão não se repete. Como é possível ver na Tabela 29, o índice médio de fidelidade partidária para os participantes da CREDN é de 0,5, enquanto que os da CCJC é praticamente o mesmo, 0,51. E como já era esperado, mas ratificado pelo teste-t mostrado na Tabela 30, não se pode rejeitar a hipótese de igualdade de médias entre as comissões analisadas. O p valor não significativo ( $p > 0,05$ ) de 0,829, não nos

<sup>29</sup> Um caso hipotético: Um parlamentar que votou 50 vezes com o seu líder, não foi em momento algum indisciplinado, bem como não faltou a nenhuma votação em Plenário. O seu valor de D é 50, de I é 0 e de S é 50. Logo, aplicando-se a fórmula, seu índice é 1, ou seja, esse deputado é totalmente disciplinado e afinado com o seu líder.

deixa concluir outra coisa, senão que, não há diferença de médias estatisticamente significantes, entre os dois grupos de parlamentares estudados.

**Tabela 29** – Análise descritiva para a fidelidade partidária dos membros da CREDN e da CCJC na 53ª legislatura

Comissão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
CREDN	0,5	0,16	0,16	0,78	27
CCJC	0,51	0,15	-0,06	0,85	61

Fonte: Banco de dados do CEBRAP

**Tabela 30** – Teste de Levene e teste-t para a variável fidelidade partidária na 53ª legislatura

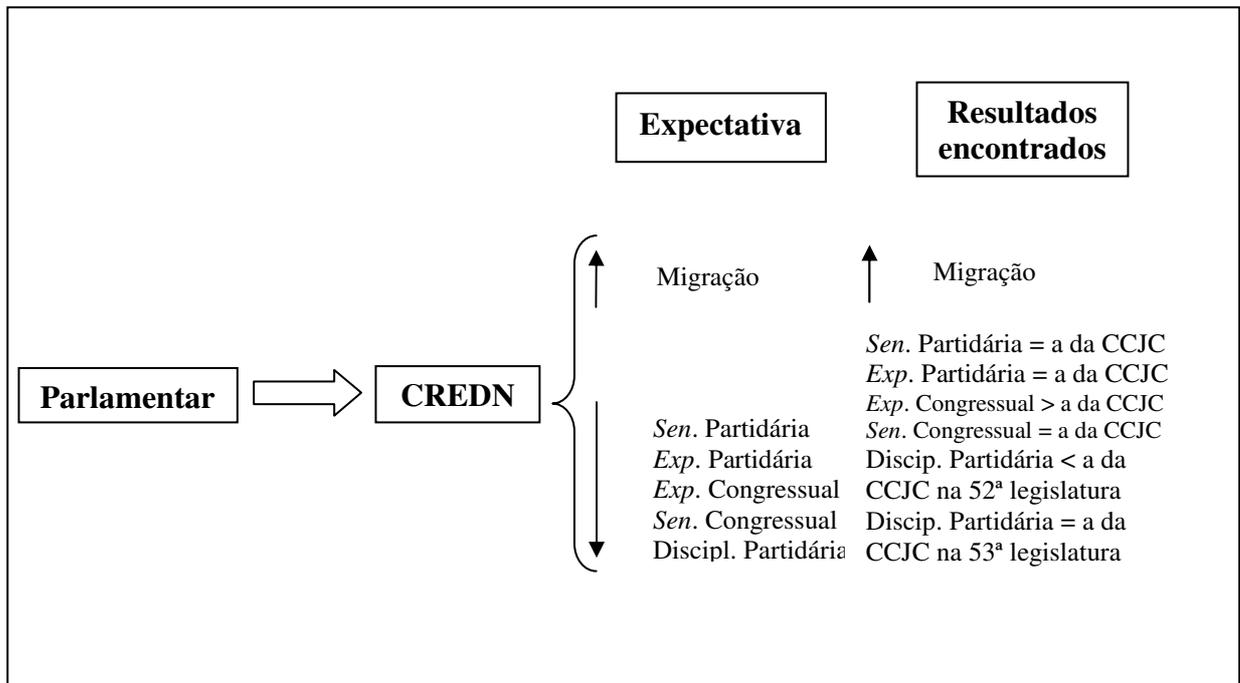
	Teste de Levene		Teste-t para igualdade de médias		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Igualdade de variâncias assumida	0,040	0,842	-0,217	86	<b>0,829</b>
Igualdade de variâncias não assumida			-0,216	49,450	0,830

Fonte: Elaboração do autor

Dessa maneira, a perspectiva inicial não foi totalmente corroborada. Imaginava-se que os deputados que faziam parte da CREDN seriam menos disciplinados quando comparados aos pertencentes à CCJC. Isso foi confirmado em parte, como visto, apenas para a 52ª legislatura, e mostrou-se falha para 53ª. Com isso, não podemos acreditar piamente que a fidelidade partidária seja uma variável determinante para se escolher alocar um deputado na CREDN ou na CCJC.

A Figura 2, mostra um resumo das expectativas e dos resultados encontrados após a análise dos dados.

**Figura 2** – Expectativa e resultados encontrados após análise da trajetória político-partidária para a CREDN e a CCJC



Fonte: Elaboração do autor

Em suma, os parlamentares escolhidos para compor a CREDN mostraram-se tão qualificados de acordo com as nossas variáveis quanto os pertencentes à CCJC. Dentro do esperado inicialmente, apenas a migração e a disciplina partidária para a 52ª legislatura, se comportaram da forma como a literatura especializada anunciava. Todas as outras variáveis, ou se comportaram de maneira igual ao padrão encontrado na CCJC, ou foi superior, como no caso da *expertise* congressual. Isso indica que os líderes no momento da escolha dos deputados para alocá-los na CREDN não os diferenciam de modo que a qualidade esperada nas decisões tomadas na CCJC também pode ser aguardada para CREDN. No Anexo, Tabela 33, são mostrados alguns parlamentares com as suas respectivas trajetórias político-partidárias.

## 5. CONCLUSÃO

A tramitação de acordos internacionais, nos Legislativos nacionais, tem se tornado parte da agenda de pesquisa dos estudantes das Relações Internacionais e, da Ciência Política. Na verdade, a grande contribuição está em fundir elementos oriundos das análises neo-institucionalistas do campo dos estudos legislativos, ao comportamento dos atores, que são essenciais, para que a política externa dos Países possam se concretizar. Isso porque nos regimes democráticos contemporâneos é impensável que não haja a participação dos parlamentares no processo de tomada de decisão dos atos internacionais. Valendo salientar, que essa participação, normalmente, não ocorre no momento da formulação da política, mas em momentos posteriores, ou como a literatura costuma denominar de controle *ex-post*.

Essa prerrogativa, *a posteriori*, de controlar o Executivo (que é quem tem a prerrogativa exclusiva para iniciar esse tipo de política) gerou na academia um controverso debate. Os pesquisadores se dividiram em duas correntes principais, o grupo dos que enfatizam uma participação parlamentar restringida por um Executivo preponderante na relação com o Legislativo; e outro que salienta ora abdicação, ora apatia e omissão dos parlamentares em temas de política internacional. Neste conjunto de trabalhos, os principais argumentos contra um maior ativismo político é o grau de excelência do Itamaraty, a concentração de órgãos com informações privilegiadas no seio do Executivo, a baixa especialização dos deputados para discutir temas bastante complexos, e a pouca visibilidade destas questões no eleitorado brasileiro, e por isso, seu baixo retorno eleitoral.

No entanto, seja qual for a filiação analítica dos pesquisadores, muitos destes trabalhos pecam pela falta de elementos empíricos que corroborem as suas assertivas. As pesquisas que contradizem a constatação anterior são exceções dentro do quadro geral da produção especializada. Relatar essa realidade não é privilégio desta dissertação, os estudos de Oliveira (2003), Pinheiro (2008) e Ferreira (2009) já atentavam para significativas lacunas, de ordem empírica e metodológica, na literatura acadêmica das Relações Internacionais e da Ciência Política sobre a atuação parlamentar na política externa. Este trabalho em conjunto com alguns outros (DINIZ, 2009; DINIZ E RIBEIRO, 2008, 2010; RIBEIRO E ONUKI, 2009), apesar do seu enfoque diferenciado, busca dar a sua contribuição empírico/metodológica à produção acadêmica.

Como visto, o caráter empírico da pesquisa advém da percepção do Legislativo como ator capaz de impedir ou mudar o *status quo* de uma política iniciada pelo Executivo. Em outras palavras, o Parlamento é um ponto de veto (TSEBELIS, 1997, 1998, 2002) na

tramitação de matérias no campo da política externa. Mesmo que nem sempre o problema seja tratado nesses moldes de *veto players*, essa discussão remonta aos anos de 1950, onde a política externa passou a ser tratada como arena que não envolvia apenas o Estado como ator unitário, mas um espaço onde fatores domésticos também interferiam no processo. Esse debate culminou com o trabalho, considerado divisor de águas, de Putnam (1988). Nele, essa ‘lógica de dois níveis’ foi melhor desenvolvida e gerou em seu entorno uma produção acadêmica que tem trabalhos de atores como Martin (2000), Milner (1997), Lindsay e Ripley (1992) e Lindsay (1993).

De uma forma geral, mesmo que falte empiria nos estudos da área, a literatura latino-americana especializada no tema tende a concluir como precária a participação do Legislativo em questões internacionais (STUHLREHER, 2003). Os principais motivos da baixa participação dos Congressos latino-americanos nas questões da política externa apontados pela literatura são a alta concentração de poder na presidência da República; o baixo retorno eleitoral; e a falta de instrumentos de *expertise* (LIMA E SANTOS, 2001; SANTOS, F., 2006; OLIVEIRA, 2003; 2005). No entanto, estudos recentes têm argumentado a favor da relevância dos Legislativos latino-americanos no processo decisório da política externa (MENA, 2004; PINHEIRO, 2008).

Esta pesquisa advogou por uma nova percepção nos estudos da política externa para o caso brasileiro. Não nos bastou saber se o projeto tinha sido aprovado no plenário da Câmara dos Deputados ou se o parecer tinha sido aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Nesta dissertação, o importante foi averiguar a tramitação por completo da mensagem presidencial (MSC) na CREDN. Apenas dessa forma é que, na nossa percepção, seria possível concluir, ou no mínimo, encontrar indícios sobre uma suposta apatia parlamentar.

Além dessa mudança metodológica, dividiu-se o trabalho em três linhas analíticas. A primeira, denominada *relação institucional*, verificou se houve interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo nas comissões. A segunda foi chamada de *atuação individual* e analisou os momentos em que os parlamentares exerceram o controle *ex-post* nas comissões, ou como prefere Sartori (1987), o controle político. E por fim, a terceira foi nomeada de *dimensão partidária* e observou se havia diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC a partir das suas trajetórias político-partidárias.

A análise se deteve em duas legislaturas (52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup>), na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – para as dimensões institucional e individual – e, na CREDN e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a dimensão partidária.

Assim, todas as mensagens presidenciais enviadas a CREDN foram analisadas no período entre 2003 e 2010. Bem como os membros que iniciaram as legislaturas, neste período, na CREDN e na CCJC. Resumidamente, os resultados alcançados foram.

Na dimensão institucional, a primeira coisa observada foi a relação entre a presidência da comissão e a indicação das relatorias a partir da clivagem governo *versus* oposição. O presidente da comissão é responsável por dar prosseguimento à tramitação dos projetos, ou seja, é ele que designa o relator, que discute e faz votar o parecer na comissão e que encaminha o projeto às outras comissões pertinentes. De acordo com Diniz (1999, p. 67), “um projeto que esteja numa comissão cujo presidente não tenha interesse em sua apreciação poderá ali permanecer indefinidamente, bastando apenas que ele não designe o relator da matéria.” Já por parte dos relatores, segundo Diniz (1999, p. 73), eles cumprem um dos mais importantes papéis dentro do processo legislativo. Será a partir dos seus pareceres que o processo de discussão e votação da matéria na comissão se iniciará.

Assim, foi constatado que mesmo controlando o cargo mais importante do sistema de comissões, os partidos opositoristas, bem como os de sustentação do governo, não monopolizavam a função de relatoria. No período analisado, que contabilizam 8 anos, em 5 anos, a CREDN foi controlada por um partido que não fazia parte da base de apoio do governo. No entanto, apesar da oposição controlar mais relatorias quando o presidente da comissão também é da oposição, a diferença em média entre os períodos em que o presidente é da base governista e quando o presidente não o é, não é tão grande, ficando respectivamente em 42,2% e 49,2%.

Outro aspecto que poderia representar interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo é o controle do regime de tramitação. Foi visto que quase todas as mensagens presidenciais tramitam na CREDN em algum regime especial. 92,1% já entraram na comissão no regime de prioridade e 7,2% no regime de urgência. Mas esse achado não significa influência do Presidente da República no trabalho legislativo porque não houve impacto do regime de tramitação sob a aprovação das mensagens presidenciais. Também não foi encontrada relação entre os pedidos de urgência em plenário (devido aos poucos casos) e a tramitação das mensagens presidenciais. Assim, a partir do controle de relatorias, e a partir da análise do regime de tramitação das matérias, concluímos que no tocante a relação institucional, não há controle intenso do Executivo no trabalho dos parlamentares na CREDN.

Sobre a segunda dimensão, a da atuação parlamentar, há alguns pareceres pela rejeição na CREDN. Mas é preciso deixar claro que não interpretamos isso como um sinal de conflito entre o Executivo e o Legislativo. Primeiro, porque a quantidade de casos é ínfima; e

segundo, que também já descartamos a possibilidade de confrontos do tipo governo *versus* oposição no seio da comissão, mesmo que 3 dos 4 pareceres pela rejeição tenham sido proferidos por um partido de fora da base de sustentação do governo. Volto a repetir que, diante do montante de mensagens presidenciais que dão entrada na CREDN, o número de vezes que os dispositivos de controle *ex-post* são utilizados é bastante reduzido. No entanto, o objetivo deste trabalho foi mostrar não a quantidade de vezes que os deputados interferem no processo decisório da política externa, mas empiricamente, enfatizar que os parlamentares não são omissos ao debate.

Nesse sentido, percebe-se alguns casos onde houve disputa interna para a aprovação da MSC. Eles totalizam 65, em um montante de 525 mensagens. Ou seja, 12,3% de todo o nosso universo de matérias, teve alguma participação dos parlamentares, um número significativo para se optar pela conclusão de que há desinteresse desses atores políticos pelo tema. É difícil dizer em que tipo de matéria os parlamentares irão se debruçar de uma forma mais intensa. Antes de concluir pela passividade da Comissão, é preciso saber o quão conflituosa é a temática da matéria em debate. Identificar o tipo de matéria que gera maior discussão na Casa, pode ser o próximo passo para pesquisas futuras.

Por fim, há a dimensão partidária, que visava encontrar indícios para a tese de que os líderes partidários alocavam os membros de maneira diferenciada a partir da importância da comissão. Na verdade, sabe-se pela literatura especializada, que a CCJC é uma das comissões mais almejadas e importantes do sistema de comissões por conta das suas prerrogativas. Logo, em uma escala de relevância ela está na frente da CREDN tida como desinteressante aos parlamentares em constante campanha eleitoral. Após a análise realizada, não se pode contestar a hipótese das escolhas diferenciadas para as comissões a partir de critérios elencados pelos líderes partidários, no entanto, se esse padrão existe, ele é tanto utilizado para indicar os membros da CCJC, como os membros da CREDN. A seguir, é mostrada as principais conclusões para o conjunto de 6 indicadores presentes na variável trajetória político-partidária.

Esperava-se que houvesse diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC, no tocante a *seniority* partidária e migração, onde os deputados da primeira comissão têm menor tempo de partido e maior comportamento migratório. Os dados apenas corroboram a tese do comportamento migratório, sobre o tempo de partido, ambos os grupos têm estatisticamente médias iguais. Da mesma forma, a expectativa de que os membros da CREDN quando comparados aos da CCJC possuíssem uma menor participação na estrutura organizacional dos

seus partidos foi frustrada. Vê-se participação bastante similar entre os membros de uma e outra comissão nas legislaturas estudadas.

A literatura ainda trabalha com a hipótese de que há um sistema de recompensas gerado a partir do compromisso do legislador com o seu partido. Dessa forma, os líderes usariam seus poderes para premiar os mais leais e punir os desviantes ao acesso a cargos de destaque na Câmara dos Deputados (BRITTO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2008). No entanto, por esse ângulo da *expertise* congressional, a CREDN mostrou-se tão relevante quanto a CCJC. Esperava-se que houvesse diferenças entre os membros da CREDN e da CCJC no tocante a esse tipo de *expertise*. Ou seja, que os parlamentares da CREDN teriam menor *expertise* congressional se comparados aos deputados da CCJC, contudo, a análise empírica mostrou exatamente o contrário. Além disso, o argumento de que os parlamentares com mais tempo de Congresso conhecem melhor a organização legislativa e, por isso, possuem mais informação e *expertise*, vale para os parlamentares das duas comissões de interesse neste trabalho. Viu-se que estatisticamente não há diferença nas médias entre as comissões no tocante a esse aspecto.

Por último, imaginava-se que os deputados que faziam parte da CREDN seriam menos disciplinados quando comparados aos pertencentes à CCJC. Isso foi confirmado em parte, como visto, apenas para a 52ª legislatura, e mostrou-se falha para 53ª. Com isso, não podemos acreditar piamente que a fidelidade partidária seja uma variável determinante para se escolher alocar um deputado na CREDN ou na CCJC.

Em suma, os parlamentares escolhidos para compor a CREDN mostraram-se tão qualificados de acordo com as nossas variáveis quanto os pertencentes à CCJC. Dentro do esperado inicialmente, apenas a migração e a disciplina partidária para a 52ª legislatura, se comportaram da forma como a literatura especializada anunciava. Todas as outras variáveis, ou se comportaram de maneira igual ao padrão encontrado na CCJC, ou foi superior, como no caso da *expertise* congressional. Isso indica que os líderes no momento da escolha dos deputados para alocá-los na CREDN não os diferenciam de modo que a qualidade esperada nas decisões tomadas na CCJC também pode ser aguardada para a CREDN. No conjunto do trabalho, verificou-se: (1) baixo índice de controle do Executivo sobre as matérias tramitadas na CREDN; (2) não uma massiva, mas uma relevante participação dos parlamentares na discussão das MSC, o que nos impossibilita a aderir à tese da passividade dos deputados; e, (3) que não existe diferenças significativas entre os perfis dos deputados da CCJC, comparados aos da CREDN.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCANTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, pp. 13-21, 2001.
- ALDRICH, J. e BIANCO, W.. A Game-Theoretic Model of Party Affiliation of Candidates and Office Holders. *Mathematical Computer Modeling*, v. 16, pp. 103-116, 1992.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2001.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: Facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n. 2, 2001.
- ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf). Acessado em: 11 de junho 2011, 1988.
- BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>. Acessado em: 01 de janeiro de 2012, 2009.
- BRITTO FILHO, Dalson e SILVA JÚNIOR, José Alexandre. “Quem controla o Legislativo? Estratégias partidárias na ocupação de cargos parlamentares”. Trabalho apresentado no XXXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 2008.
- BOWLER, Shaun; FARREL, David e KATZ, Richard. *Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments*. Columbus: Ohio State University Press, 1999.
- CAREY, John e SHUGART, Matthew. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan: party government in the house*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1993.
- DESPOSATO, Scott. *The Impact of Party-Switching on Legislative Behavior in Brazil*. Disponível em: <http://swd.ucsd.edu/ps2.pdf>. Acesso em: 01 de janeiro de 2012, 2004.
- DINIZ, Simone. Processo Legislativo e Sistema de Comissões. *Revista do Legislativo*, abr-dez, pp. 59-78, 1999.
- DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Dados*, v. 48, n. 1, pp. 333-369, 2005.

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, 2008.

DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. *Teoria e Pesquisa*, v. 18, n. 1, 2009.

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, 2010.

EULAU, Heinz. Legislative Committee Assignments. *Legislative Studies Quarterly*, v. 9, n. 4, pp. 587-633, 1984.

FENNO, Richard. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown, 1973.

FERRARI, Diogo. O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: José Álvaro Moisés (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

FERREIRA, Marcelo. Congresso Nacional e política externa da integração: um controverso debate acadêmico. *Ponto-e-vírgula* (PUC-SP), n. 5, pp. 202-214, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, v. 44, n. 3, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Processo Legislativo e Produção Legal no Congresso Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5, pp. 5-18, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FLEISCHER, D. e SOARES, R.. Parlamentos do MERCOSUL - Brasil: a integração e a democratização do orçamento. In: *Mercosur y Parlamentos: los congresos en la democracia y la integración*. Ed. Montevideu/CLAEH/OEA, 2000.

FUCHS, R. e NOLTE, D.. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, M. e MUSTAPIC, A. M. (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, v. 38, pp. 17-55, 2004.

GARCÍA MONTERO, Mercedes e SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Working Papers ICPS n. 212. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/ICPS212.pdf>. Acesso em: 01 de janeiro de 2012, 2002.

HUDSON, Valerie e VORE, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, 1995.

INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Arena Legislativa 1990-2004*. Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFMG, Belo Horizonte, 2006.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

LEMOS, Leany. El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990. *América Latina Hoy*, v. 43, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIMA, Maria Regina Soares e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 52, 2001.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, pp. 3-37, 1994.

LINDSAY, James. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. *Political Science Quarterly*, v. 107, n. 4, pp. 607-628, 1993.

LINDSAY, James. Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism. *International Studies Quarterly*, v. 38, n. 2, pp. 281-304, 1994.

LINDSAY, James e RIPLEY, Randall. Foreign and Defense Policy in Congress: a research agenda for 1990s. *Legislative Studies Quarterly*, v. 17, n. 3, pp. 417-449, 1992.

MAIA, C. e CESAR, S.. A Diplomacia Congressual: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte-Americano na Formulação da Política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 163, pp. 363-388, 2004.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. S.. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

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

MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, pp. 165-179, 1984.

MCCUBBINS, Mathew e KIEWIET, Roderick. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MENA, Antonio. “O processo de formulação política de comércio nas Américas: lições da experiência mexicana”. Trabalho apresentado na 45ª Convenção Anual da ISA em Montreal, Canadá, 2004.

MENDES e NARCISO. Tramitação de Acordos Internacionais no Congresso Nacional: Padrões Procedimentais, *Papéis Legislativos*, n. 7, 2007.

MERSHON, C. e HELLER, W.. “Theoretical and Empirical Models of Party Switching”. Trabalho apresentado no Dublin Meeting of the Research Work Group on Legislative Party Switching, Trinity College, 2004.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *Dados*, v. 48, n. 1, pp. 371-394, 2005.

MÜLLER, Gustavo. “Existem lógicas no recrutamento para as comissões?: um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos deputados entre as legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999”, Tese de Doutorado, UFRGS, 2007.

NEVES, J.. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, pp. 103-138, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 51, pp. 37-62, 1998.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. *Dados*, v. 49, n. 2, pp. 301-343, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio (org.). Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana. *Relatório OPSA*, setembro, 2005.

OLIVEIRA, Amâncio. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. Working Papers CAENI, 3, 2003.

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

PINHEIRO, Flávio. Poder Legislativo e Política Externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da Política Comercial durante a Década de 1990. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 1, pp. 89-139, 2008.

POLSBY, Nelson. The Institutionalization of U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 1, pp. 144-168, 1968.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, pp. 427-460, 1988.

RIBEIRO *et. al.*. Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político – Partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Dados*, v. 52, n. 4, pp. 835-870, 2009.

RIBEIRO, Pedro e ONUKI, Janina. “Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia”. Artigo apresentado no XXIX Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de Junho de 2009.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany. Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, pp. 107-129, 2004.

ROCHA, Marta e BARBOSA, Cássio. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, 2008.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados*, v. 43, n. 4, 2000.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, pp. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Marcio. Relatório Primeiro Ano do Governo Lula: alinhamentos partidários, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias. Disponível em <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/santos%20%20grijo%202004%20-%20relatorio%20do%20primeiro%20ano%20do%20governo%20lula.pdf>. Acesso em 01 de janeiro de 2012, 2004.

SANTOS, Fabiano. Democracia, Legislativo e os Novos Desafios para o Capitalismo Brasileiro. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 9, setembro, 2006.

SANTOS, Fabiano. Aspectos regimentais da tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul. *Papéis Legislativos*, n. 7, novembro, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. *As Teorias Positivas sobre a Organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFPE, Recife, 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (edição especial), pp. 151-168, 2010.

SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a lucidez*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SARTORI, Giovanni. *Elementi di teoria politica*. Bologna: il Mulino, 1987.

SHEPSLE, Kenneth. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SHEPSLE, Kenneth. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. In J. Fan (org.), *Political Science in History*. New York: Cambridge University Press, 1995.

SHEPSLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, v. 81, pp. 85-104, 1987.

SHEPSLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, may, 1994.

STROM, Kaare. Parliamentary Committees in European Democracies. In: LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. (Eds.). *The New Roles of Parliamentary Committees*. London; Portland, OR: F. Cass, 1998.

STROM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, n. 37, pp. 353-376, 2000.

STUHLREHER, Amalia. Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). *Perfiles Latinoamericanos*, v. 22, 2003.

TRIOLA, Mario F.. *Introdução à Estatística*. Rio de Janeiro, LTC, 7ª edição, 1999.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34, pp. 89-118, 1997.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

VALENZUELA, Arturo. The crisis of presidentialism in Latina America. *In*: MAINWARING, S. e VALENZUELA, A.. *Politics, society and democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press, 1998.

## 7. ANEXOS

**Tabela 1** – Número de relatores por partido e por ano, a partir da indicação do Presidente da Comissão ser do partido governista ou não, bem como o partido ser ou não da base governista

Partido	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
PRONA	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PSDB	7	10	7	8	11	13	14	16	86
PFL/DEM	7	6	13	14	5	12	3	10	70
PDT	0	1	4	1	1	1	4	4	16
PP	11	8	7	4	3	1	2	2	38
PMDB	2	2	0	5	7	7	18	5	46
PSC	0	0	0	0	0	1	2	1	4
PSOL	0	0	3	4	0	0	0	3	10
PPS	0	3	1	1	4	3	3	5	20
PV	4	1	2	3	4	3	5	2	24
PR	0	0	0	0	1	4	2	0	7
PRB	0	0	0	0	0	0	0	2	2
PSB	0	1	4	8	7	9	3	2	34
PL	2	7	2	0	0	0	0	0	11
PT	8	12	14	13	9	10	18	14	98
PTB	5	4	5	4	1	0	1	1	21
PCdoB	1	0	1	3	2	1	3	1	12
Sem Partido	1	1	0	1	0	0	0	0	3
Outros	0	0	2	1	1	0	0	0	4
Total	49	56	65	70	56	65	78	68	507

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 31** – Discriminação por parlamentar para os maiores valores de *seniority* e os maiores e menores *scores* de disciplina partidária na CREDN

Deputado	Legislatura	Comissão	Variável	Valor
Moreira Franco	52 <sup>a</sup>	CREDN	<i>Seniority</i> Partidária	26 anos
Ricardo Berzoini	53 <sup>a</sup>	CREDN	<i>Seniority</i> Partidária	27 anos
Neiva Moreira	52 <sup>a</sup>	CREDN	<i>Seniority</i> Congressual	6 mandatos
José Mendonça Bezerra	53 <sup>a</sup>	CREDN	<i>Seniority</i> Congressual	7 mandatos
Nilson Mourão	52 <sup>a</sup>	CREDN	Alta Disciplina Partidária	0,81
Flávio Bezerra	53 <sup>a</sup>	CREDN	Alta Disciplina Partidária	0,78
Jair Bolsonaro	52 <sup>a</sup>	CREDN	Baixa Disciplina Partidária	-0,18
Augusto Carvalho	53 <sup>a</sup>	CREDN	Baixa Disciplina Partidária	0,16

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados e a partir do banco de dados do CEBRAP

**Tabela 32** – Discriminação por parlamentar para os maiores valores de *seniority* e os maiores e menores *scores* de disciplina partidária na CCJC

<b>Deputado</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Comissão</b>	<b>Variável</b>	<b>Valor</b>
Luiz Eduardo Greenhalgh	52 <sup>a</sup>	CCJC	<i>Seniority</i> Partidária	23 anos
José Genoíno	53 <sup>a</sup>	CCJC	<i>Seniority</i> Partidária	27 anos
Ricardo Fiuza	52 <sup>a</sup>	CCJC	<i>Seniority</i> Congressional	7 mandatos
Bonifácio de Andrada	53 <sup>a</sup>	CCJC	<i>Seniority</i> Congressional	7 mandatos
Sérgio Miranda	52 <sup>a</sup>	CCJC	Alta Disciplina Partidária	0,83
Sérgio Barradas Carneiro	53 <sup>a</sup>	CCJC	Alta Disciplina Partidária	0,85
Michel Temer	52 <sup>a</sup>	CCJC	Baixa Disciplina Partidária	0,23
Michel Temer	53 <sup>a</sup>	CCJC	Baixa Disciplina Partidária	-0,06

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados e a partir do banco de dados do CEBRAP

**Tabela 33** – Discriminação por parlamentar da trajetória político-partidária na CREDN e na CCJC

<b>Parlamentar</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Comissão</b>	<b>Migração</b>	<b>Sen. Part.</b>	<b>Exp. Part.</b>	<b>Exp. Cong.</b>	<b>Sen. Cong.</b>	<b>Disciplina</b>
Zulaiê Cobra	52 <sup>a</sup>	CREDN	Não	15	Sim	Não	2	0,28
Miguel Arraes	52 <sup>a</sup>	CREDN	Não	13	Sim	Não	2	0,18
Maurício Rands	52 <sup>a</sup>	CCJC	Não	13	Sim	Não	0	0,58
Ricardo Fiuza	52 <sup>a</sup>	CCJC	Sim	2	Não	Sim	7	0,27
Ricardo Berzoini	53 <sup>a</sup>	CREDN	Não	27	Sim	Sim	2	0,45
Aldo Rebelo	53 <sup>a</sup>	CREDN	Não	22	Sim	Sim	4	0,5
José Genoíno	53 <sup>a</sup>	CCJC	Não	27	Sim	Sim	5	0,83
Michel Temer	53 <sup>a</sup>	CCJC	Não	26	Sim	Sim	5	-0,06

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados e a partir do banco de dados do CEBRAP

**Quadro 6** – Lista de casos com alguma atuação parlamentar na CREDN

MSC	Ano	País ou Organização Internacional	Assunto	1ª ação	2ª ação	3ª ação	4ª ação	5ª ação	6ª ação
696	2010	ONU	Trabalhadores Migrantes	Constituição de Comissão Especial	X	X	X	X	X
112	2010	China	Tratado de Extradicação	Devolução à CCP	X	X	X	X	X
443	2010	FMI	Administração de recursos	Relator, Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP), pela aprovação, com Substitutivo	Vista ao Deputado Ivan Valente	Aprovado requerimento de retirada de pauta de autoria do Deputado Vitor Paulo	Apresentação do Voto em Separado pelo Deputado Ivan Valente	Aprovado Requerimento de retirada de pauta de autoria dos Deputados Eduardo Azeredo e Jilmar Tatto	Aprovados requerimentos de retirada de pauta de autoria dos Deputados Jilmar Tatto e Antonio Carlos Mendes Thame
590	2010	São Vicente e Granadinas	Cooperação Cultural	Pela devolução ao Poder Executivo	X	X	X	X	X
113	2010	CI	Convenção Internacional sobre Linhas de Carga	Pela devolução ao Poder Executivo	X	X	X	X	X
594	2010	OI	Constituição da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana	Mensagem de retirada do autor	X	X	X	X	X
586	2010	Irã	Isenção de Visto	Relator, Dep. Pedro Valadares (DEM-SE), pela rejeição.	Vista conjunta	Retirada de pauta	X	X	X
155	2010	Venezuela	Cooperação em Ciência e Tecnologia Espacial	Vista	Discutiu a Matéria o Dep. Hugo Napoleão	X	X	X	X
507	2010	Palestina	Cooperação Técnica	Vista conjunta	X	X	X	X	X

673	2010	Israel	Tratado de Extradicação	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
693	2010	Zâmbia	Dependentes do Pessoal Diplomático	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
486	2010	Guiné Equatorial	Cooperação Educacional	Parecer com Complementação de Voto, Dep. George Hilton (PRB-MG), pela aprovação, com emenda.	X	X	X	X	X
808	2009	CI	Equipamento Aeronáutico	Aprovado o Parecer, com alterações	X	X	X	X	X
668	2009	França	Exploração Ilegal de Ouro	Vista	Discussão da matéria	Retirada de pauta a requerimento do Deputado Sebastião Bala Rocha	X	X	X
535	2009	CI	Obtenção de Provas no Estrangeiro	Pela aprovação parcial	X	X	X	X	X
951	2009	Paraguai	Tratado de Itaipu	Devolução à CCP	Requerimento de Urgência pelos Líderes	X	X	X	X
901	2009	OI	Fundo Multilateral de Investimentos	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
799	2009	Equador	Autoriza o Poder Executivo a doar aeronave	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
128	2009	Nova Zelândia	Programa de Férias e Trabalho	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
577	2009	MERCOSUL	Educação	Relator, Dep. José C. Stangarlini (PSDB-SP), pela	Relator, Dep. Professor Ruy Pauletti (PSDB-	X	X	X	X

				aprovação, com Substitutivo	RS), pela aprovação, com Substitutivo				
798	2009	Bolívia	Autoriza o Poder Executivo a doar quatro aeronaves	Foi apresentada uma emenda	Relator, Dep. Urzeni Rocha (PSDB-RR), pela aprovação do Projeto de Lei, e pela rejeição da Emenda apresentada na Comissão	Retirado de pauta a requerimento de Deputado Antônio Carlos Pannunzio, contra o voto do Deputado Arlindo Chinaglia e Janete Rocha Pietá	Relator, Dep. William Woo (PPS-SP), pela aprovação do Projeto de Lei, e pela rejeição da Emenda apresentada na Comissão	X	X
58	2008	ONU	Relações de Trabalho	Pela aprovação, com ressalvas	Vista conjunta	X	X	X	X
537	2008	OI	Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas	Vista	Apresentação do Voto em Separado, pelo Dep. Raul Jungmann	Discussão da matéria	Aprovado unanimemente o Parecer, apresentou voto em separado o Deputado Raul Jungmann	X	X
906	2008	Palestina	Instalação da Embaixada Palestina	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
813	2008	Israel	Comércio	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
703	2008	Noruega	Dependentes de Pessoal Diplomático	Discussão da matéria	X	X	X	X	X
22	2007	Cuba	Reconhecimento de Títulos de Medicina	Vista ao Deputado João Almeida	Aprovado o Parecer contra os votos dos Deputados Colbert Martins,	X	X	X	X

					João Almeida e Arnaldo Madeira				
82	2007	Venezuela	Adesão da Venezuela ao MERCOSUL	Vista conjunta	Aprovado o Parecer absteve-se de votar o Deputado Fernando Gabeira	X	X	X	X
576	2007	Comunidade Sul-Americana de Nações	Visto	Pela devolução ao Poder Executivo	X	X	X	X	X
292	2007	Rússia	Cooperação na área espacial	Pela aprovação, com ressalvas	Vista	Aprovado o Parecer contra o voto do Deputado Antonio Carlos Pannunzio	X	X	X
1011	2007	Liga dos Estados Árabes	Instalação da Delegação Liga dos Estados Árabes	Vista	X	X	X	X	X
626	2006	MERCOSUL	Exercício Profissional Temporário	Adiada a discussão a requerimento de Deputados	X	X	X	X	X
489	2006	China	Infra-Estrutura de Construção	Apresentação, pelo Dep. Henrique Fontana e outros, urgência	X	X	X	X	X
594	2006	CI	Doping nos Esportes	Apresentação, pelo Dep. Agnelo Queiroz, urgência	X	X	X	X	X
915	2006	Afganistão	Cooperação Técnica	Vista	X	X	X	X	X
1143	2006	Paraguai	Desenvolvimento Sustentável	Vista conjunta	X	X	X	X	X
184	2006	Argentina	Cooperação Comercial	Adiada a discussão a	Vista	Adiada a discussão	Adiada a discussão	X	X

				requerimento de Deputados					
1032	2006	Zimbábue	Cooperação Técnica	Vista conjunta	X	X	X	X	X
131	2006	OI	Autoriza o Brasil a efetuar doações a iniciativas internacionais	Relator, Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB), pela aprovação deste, e do Substitutivo 1 da CDEIC, com emenda.	X	X	X	X	X
185	2005	África do Sul	Evasão Fiscal	Parecer contra o voto do Deputado Antonio Carlos Pannunzio	X	X	X	X	X
924	2005	ONU	Direitos Civis e Políticos	Vista ao Deputado Jair Bolsonaro	Aprovado o Parecer contra o voto do Deputado Jair Bolsonaro	X	X	X	X
437	2005	Rússia	Evasão Fiscal	Vista ao Deputado Jair Bolsonaro	Apresentação do Voto em Separado pelo Dep. Francisco Dornelles	Aprovado o Parecer contra o voto do Deputado Francisco Dornelles	X	X	X
144	2005	Chile	Mensagem de retirada do autor	X	X	X	X	X	X
544	2005	CI	Convenção Internacional sobre Linhas de Carga	Mensagem de retirada do autor	X	X	X	X	X
285	2005	CI	Convenção Internacional sobre Linhas de Carga	Parecer pela efetuação das alterações indicadas na Nota Técnica do	Mensagem de retirada do autor	X	X	X	X

				Comando da Marinha					
335	2005	Espanha	Convênio de Seguridade Social	Parece pela devolução ao Poder Executivo	X	X	X	X	X
800	2005	França	Construção de ponte	Requerimento dos Líderes pela urgência	Plenário	X	X	X	X
834	2005	Uruguai	Doação de helicóptero	Requerimento do Sr. Mário Negromonte pela urgência	Plenário	X	X	X	X
526	2005	Argentina	Defesa da Concorrência	Parecer pela reconstituição da mensagem	X	X	X	X	X
452	2005	Reino Unido	Assistência Jurídica Mútua	Inclusão de outra comissão	X	X	X	X	X
791	2005	MERCOSUL	FOCEM	Dep. Dr. Rosinha e outros, requer urgência	X	X	X	X	X
617	2005	OI	Adesão ao Grupo Internacional de Estudos Sobre o Cobre	Vista	X	X	X	X	X
852	2005	Reino Unido	Dupla Tributação	Adiada a discussão a requerimento de Deputados	Vista	X	X	X	X
615	2004	Angola	Militar	Parecer do Dep. Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), pela prejudicialidade	X	X	X	X	X
719	2004	ONU	Missão de Estabilização da ONU no Haiti	Mensagem de retirada do autor	X	X	X	X	X
271	2004	Índia	Cooperação em Assuntos	Parecer que visa resguardar a	X	X	X	X	X

			Relativos à Defesa	competência do Congresso Nacional em discutir o tema					
682	2004	Ucrânia	Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa	Parecer que visa resguardar a competência do Congresso Nacional em discutir o tema	Vista	X	X	X	X
788	2004	Síria	Procedimentos Sanitários e Fitossanitários	Solicita a reconstituição da mensagem	X	X	X	X	X
205	2004	ONU	Missão de Estabilização da ONU no Haiti	Apresentação do Requerimento de Urgência pelos líderes	Plenário	Pela rejeição desta Mensagem	X	X	X
550	2004	China	Assistência Judiciária Mútua em Matéria Penal	Vista	X	X	X	X	X
16	2003	França	Energia Nuclear	Aprovado o Parecer absteve-se de votar o Deputado Leonardo Mattos	X	X	X	X	X
350	2003	Estados Unidos	Acordo sobre Transporte Marítimo	Retirada de proposição pelo Executivo	X	X	X	X	X

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Quadro 7 – Exemplos de MSC a partir da temática**

<p>Assunto: <b>Defesa</b>  Mensagem: <b>MSC 255/2008</b>  Ementa: “Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Santiago, em 3 de dezembro de 2007.”</p>
<p>Assunto: <b>Economia</b>  Mensagem: <b>MSC 58/2007</b>  Ementa: “Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 58, assinado entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul e o Governo da República do Peru, celebrado em Montevideu, em 30 de novembro de 2005.”</p>
<p>Tema: <b>Assuntos Diplomáticos</b>  Mensagem: <b>MSC 693/2010</b>  Ementa: “Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Zâmbia sobre o Exercício de Atividade Remunerada por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico, assinado em Lusaca, em 8 de julho de 2010.”</p>
<p>Assunto: <b>Cooperação Técnica</b>  Mensagem: <b>MSC 641/2010</b>  Ementa: “Submete à apreciação do Congresso Nacional, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado do Kuwait, assinado em Brasília, em 22 de julho de 2010.”</p>
<p>Assunto: <b>Extradição</b>  Mensagem: <b>MSC 479/2008</b>  Ementa: “Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China, celebrado em Brasília, em 12 de novembro de 2004.”</p>
<p>Assunto: <b>Segurança</b>  Mensagem: <b>MSC 177/2010</b>  Ementa: “Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Colômbia e o Governo da República do Peru para Combater as Atividades Ilícitas nos Rios Fronteiriços ou Comuns, assinado em Letícia, em 20 de julho de 2008.”</p>
<p>Assunto: <b>Educação</b>  Mensagem: <b>MSC 22/2007</b>  Ementa: “Submete à apreciação do Congresso Nacional, o texto do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba para o Reconhecimento de Títulos de Medicina expedidos em Cuba, celebrado em Havana, em 15 de setembro de 2006.”</p>

<p><b>Assunto: Assistência Jurídica</b>  <b>Mensagem: MSC 506/2010</b>  Ementa: “Submete à elevada consideração do Congresso Nacional o Texto do Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Auxílio Judicial em Matéria Civil e Comercial, assinado em Pequim, em 19 de maio de 2009.”</p>
<p><b>Assunto: Cooperação Cultural</b>  <b>Mensagem: MSC 115/2006</b>  Ementa: “Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e do Governo de Barbados, celebrado em Bridgetown, em 17 de maio de 2005.”</p>
<p><b>Assunto: Vistos</b>  <b>Mensagem: MSC 483/2003</b>  Ementa: “Encaminha o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bulgária sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Sófia, em 10 de abril de 2003.”</p>
<p><b>Assunto: Meio Ambiente</b>  <b>Mensagem: MSC 30/2003</b>  Ementa: “Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Polônia sobre Cooperação no Campo de Proteção das Plantas, celebrado em 9 de abril de 2002, em Foz do Iguaçu.”</p>
<p><b>Assunto: Ciência e Tecnologia</b>  <b>Mensagem: MSC 510/2010</b>  Ementa: “Submete à elevada consideração do Congresso Nacional o Texto do Acordo-Quadro de Cooperação em Ciência e Tecnologia Espacial entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela, assinado em Caracas, em 27 de junho de 2008.”</p>
<p><b>Assunto: Comércio</b>  <b>Mensagem: MSC 644/2005</b>  Ementa: “Submete à elevada consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a República da Índia e Anexos, celebrado em Nova Deli, em 25 de janeiro de 2004 e 19 de março de 2005.”</p>
<p><b>Assunto: Saúde</b>  <b>Mensagem: MSC 257/2004</b>  Ementa: “Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa sobre o Combate ao HIV/SIDA, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002.”</p>

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados