

A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

André Luiz Reis Silva e Alexandre Piffero Spohr

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 confere ao poder executivo competência predominante, mas não exclusiva, sobre estabelecimento e manutenção de relações com outros países. A estrutura de freios e contrapesos definida pela Constituição estabeleceu mecanismos de controle e influência de um poder sobre o outro, sendo o papel do legislativo na política externa um importante objeto de estudo. Assim, o presente artigo busca apontar os principais mecanismos de influência do Congresso Nacional sobre esse processo e determinar se há um efetivo poder desse sobre as políticas formuladas pelos presidentes e seus ministros de Relações Exteriores.

As relações entre os poderes executivo e legislativo no presidencialismo brasileiro já foram tema de inúmeros trabalhos e debates, dadas suas complexas dinâmicas para os mais diferentes temas. As controvérsias sobre essa interação se focaram inicialmente nos desafios que ela apresentava à governabilidade, sendo tais desafios posteriormente desmistificados e explicados à luz da mistura de competências entre os três poderes no sistema político brasileiro. Há uma grande quantidade de autores que percebem uma preponderância do executivo sobre os processos legislativos e estudam os mecanismos de que os presidentes dispõem para influenciar tais processos. O processo inverso, que acaba por receber menor atenção, será tratado neste trabalho.

Para atingir os objetivos apontados acima, que se resumem a responder a duas perguntas, o trabalho é dividido em

RESUMO

Estudos sobre a influência do Congresso Nacional na política externa brasileira são pouco frequentes, algo que deve ser revisto à luz dos debates sobre as relações executivo-legislativo. O presente artigo se voltará para estudar tal interação, especialmente para o padrão de comportamento do Congresso Nacional na aprovação de tratados, principal instrumento de influência legislativa sobre a política externa brasileira. Com o intuito de permitir um estudo aprofundado do tema, o artigo revisará a bibliografia nacional e internacional sobre atuação congressual em política externa e analisará os projetos de decreto legislativo deliberados no Congresso Nacional no período de 1990 a 2014.

Palavras-chave: Política externa brasileira, executivo, legislativo, Congresso Nacional.

ABSTRACT

EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATION IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY FORMULATION

Studies on National Congress' influence on the Brazilian foreign

policy are unusual, but this to be reconsidered bearing in mind the debates on executive and legislative relations. This article will tackle this interaction, especially the National Congress behavioral pattern regarding the approval of international treaties and acts, bearing in mind that this is the main legislative instrument to influence Brazilian foreign policy. Aiming to allow for a thorough study on the matter, the article will conduct a revision of national and international bibliography on congressional influence in foreign policy and will analyze legislative decree projects that were deliberated by the Congress during the 1990-2014 period.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Executive, Legislative, National Congress.

duas seções, além desta introdução e das considerações finais. As duas perguntas consistem em (i) se o executivo formula a política externa do país sem influência do legislativo; e (ii) que instrumentos tem o legislativo para influenciar essa formulação. A hipótese central do artigo é que o legislativo possui um papel pouco determinante no processo de formulação de política externa, cumprindo na maioria das vezes um papel de verificação das políticas formuladas pelo executivo. Para tanto, a primeira seção do trabalho revisa estudos sobre as relações entre executivo e legislativo na formulação de política externa; a seguir é analisada a apreciação de decretos legislativos durante o período de 1990 a 2014 com vistas a traçar padrões para esse processo; e, por fim, são feitas algumas considerações sobre o tema e para futuros estudos.

A INFLUÊNCIA DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A discussão sobre o papel do legislativo na política externa brasileira inclui a avaliação dos mecanismos *ex ante* e *ex post* à disposição dos congressistas, buscando verificar até que ponto há uma delegação ou abdicação dessa competência. Para entender a formulação da política externa e o poder do legislativo nesse processo, é importante primeiro conhecer o debate que o enquadramento de política externa como política pública gera nos campos da ciência política e das relações internacionais e as suas características enquanto tal.

O paradigma realista das relações internacionais defendeu um modelo de determinação da política internacional baseado na defesa de interesses nacionais, assumindo, assim, um modelo de Estado unitário com pouca divergência interna quanto aos objetivos a serem perseguidos por sua política externa. Dada a importância desse paradigma e da centralidade da unicidade do Estado para suas hipóteses, o estudo da formulação da política externa por seus determinantes internos ficou por muito tempo relegado a um segundo plano. O surgimento de um grupo de trabalho reunido sob a alcunha de análise de política externa na segunda metade do século XX deu início ao estudo dos diversos elementos que influem na política externa, trabalhando especialmente com as burocracias em disputa e com as mudanças imprimidas pelos indivíduos que ocupam espaços chave a cada período ou em cada país. Nesse sentido, Putnam¹ formula um modelo de compreensão da política externa como um jogo de dois níveis: um interno e outro externo. A partir desse estudo e de outros, de autores como Rosenau², e Hudson e Vore³, a formulação de política externa assume uma complexidade interna, que gera a necessidade de um estudo mais aprofundado dos atores envolvidos.

Defendendo a complexidade da formulação de política externa e a presença de diversos atores nesse processo, Milani e Pinheiro⁴ analisam o enquadramento da política externa enquanto política pública no Brasil, comparando suas especificidades às das demais políticas de governo e percebendo similaridades. O insulamento burocrático do Ministério de Relações Exteriores (MRE)⁵, historicamente defendido como único formulador da política externa brasileira, é visto por esses autores como perante uma nova situação: com a expansão dos efeitos distributivos de políticas voltadas para o exterior, há um maior interesse por parte de outros segmentos da burocracia estatal, especialmente outros ministérios, o que mina o monopólio do Itamaraty. Embora esse processo seja razoavelmente recente, os autores defendem que a política externa brasileira nunca foi de formulação exclusiva do MRE.

O fenômeno atual ocorre pela contração de compromissos externos por outros órgãos do poder público dentro de suas atribuições temáticas que acarretam responsabilidades perante outros estados⁶. Nesses casos, os pressupostos constitucionais para aprovação de compromissos internacionais, isto é, assinatura pelo executivo ou algum delegado seu e aprovação pelo Congresso Nacional, seguem sendo seguidos, gerando uma preocupação por parte do Itamaraty de se informar acerca de todos os compromissos negociados de forma a concertá-los para que possa cumprir sua função no processo de coordenação da inserção internacional brasileira. Tal esforço contém o desafio de lidar com posicionamentos, ideias e perspectivas distintas daquelas promovidas e difundidas pelo corpo diplomático brasileiro.

Estabelecida a possibilidade de enquadrar a política externa brasileira como uma política pública e desenvolvida não apenas pelo MRE, podemos avançar para a análise do papel do Congresso na formulação dessa. Anastasia, Mendonça e Almeida⁷ defendem a participação do poder legislativo na produção e no controle da política externa brasileira, dados seus efeitos semelhantes aos de outras políticas públicas. Assim, podem-se dividir os recursos disponíveis ao Congresso na determinação da política externa entre os *ex ante* e os *ex post*, que podem ser entendidos como influentes na produção e no controle das políticas, respectivamente. O principal mecanismo *ex ante* presente na formulação da política externa brasileira consiste na determinação dos princípios gerais dessa na Constituição Federal de 1988, artigo 4^º, o que leva o Itamaraty a seguir determinados padrões.

Dado o sistema de comissões do Congresso Nacional, as comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) e da Câmara dos Deputados (CREDN) são as principais instâncias para discussão de temas de política externa e para influenciar e controlar as decisões tomadas pelo poder executivo. É nessas comissões que as posições são mais detalhadamente discutidas, sendo seus resultados levados à deliberação no plenário de cada casa⁸. Dentre os instrumentos disponíveis à CREDN da Câmara para influenciar e/ou controlar a formulação da política externa brasileira pelo poder executivo (seja pela Presidente, seja por seus ministros), constam as indicações, as audiências, os requerimentos e os projetos de lei⁹.

As indicações são utilizadas pela Câmara para sugerir «a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva»¹¹. Ao analisar as indicações feitas de 1991 a 2012, Anastasia, Mendonça e Almeida¹² constatam que a maior parte das indicações relacionadas à política externa brasileira foi produzida pelos deputados individualmente, mais da metade das quais destinadas ao MRE, tratando de questões pontuais. As audiências, por sua vez, consistem na convocação de autoridades do Governo e estrangeiras para a discussão de temas em pauta na comissão e levar à tomada de decisão de forma mais informada, além de propiciar o posicionamento dos deputados em determinado tema perante o chanceler ou perante a Presidente.

Os requerimentos, etapa anterior aos demais instrumentos aqui trabalhados, podem ser emitidos pela Câmara para estabelecer uma audiência ou um seminário, para aprovar um voto ou uma moção de apoio, repúdio ou manifestação, para pedir informação, para fazer uma indicação, para criar uma subcomissão ou para estabelecer uma comissão externa, entre outros¹³. Muitas vezes o próprio requerimento tem função de demonstrar o posicionamento dos deputados perante determinada decisão ou política desenvolvida pelo poder executivo. Por fim, os projetos de lei e sua aprovação permitem à Câmara estabelecer limites para a discricionariedade do poder executivo na política externa, proibindo ou incentivando condutas¹⁴.

Enquanto isso, o Senado dispõe de três mecanismos próprios de controle das atividades executivas em matéria de política externa: os pedidos de informação; a necessidade de sua aprovação para a nomeação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e representantes do Governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty para sinalização de preferências. Os pedidos de informação podem ser direcionados a atos ou omissões das autoridades, permitindo aos senadores a possibilidade de questionar ou encorajar determinada postura¹⁵. A aprovação do Senado para cargos de diplomáticos, embora assuma um caráter bastante burocrático e pouco contestatório, tem sua equiparação à aprovação de postos para instâncias políticas internas, concedendo espaço para um maior controle pelo Senado¹⁶.

Apesar dos elementos acima apresentados, a principal forma de atuação do Congresso Nacional continua sendo a análise e posterior deliberação sobre atos, tratados, acordos, convenções internacionais, entre outros. Segundo a Constituição brasileira de 1988¹⁷, cabe à Presidente da República «celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional» (artigo 84, inciso VIII), enquanto ao Congresso compete «resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional» (artigo 49, inciso I). Rezek¹⁸ dá especial importância aos diferentes nomes dados pela Constituição a acordos com atores estrangeiros, buscando evitar que a aprovação pelo Congresso seja esquecida no processo¹⁹.

A aprovação de tratados e atos internacionais é iniciada pela assinatura do documento pela Presidente da República ou outro representante acreditado para tal função. Então, o poder executivo, caso queira ratificar o tratado, deve submetê-lo como mensagem da Presidente da República ao Congresso Nacional, junto a uma exposição de motivos para sua aprovação elaborada pelo Itamaraty. O ato internacional será analisado nas duas casas, iniciando pela Câmara dos Deputados, utilizando o sistema de comissões, sendo, portanto, apreciado inicialmente na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de cada casa, e em seguida nas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e em outras comissões relacionadas ao tema do tratado. A aprovação do ato internacional no Congresso Nacional é feita através de decreto legislativo, sendo possível apenas a criação de restrições, que serão traduzidas em reservas, caso o tratado em questão permita. Após a publicação do decreto, a Presidente pode ratificar o ato internacional²⁰.

Como visto no processo descrito acima, as atribuições do legislativo na aprovação de tratados são importantes, mas apresentam limitações quanto às suas possibilidades de influir na produção de atos internacionais. A possibilidade de criar emendas a tratados é muito pequena, e as restrições a serem traduzidas em reservas não se apresentam frequentemente como opção. Assim, os congressistas acabam apenas desempenhando uma posição de aprovação ou rejeição total (eventualmente parcial) de atos internacionais produzidos pelo executivo. Ainda, há três ocasiões em que tratados dispensam aprovação legislativa: quando interpretam cláusulas de tratados vigentes (decorrem logicamente deles), quando buscam manter as coisas em seu estado corrente, e quando estabelecem ou orientam relações diplomáticas (incluindo memorandos de entendimento e declarações de intenção)²¹. Tais documentos são classificados como acordos executivos e, segundo Figueira²², foram a maior parte dos tratados assinados pelo Brasil no período de 1988 a 2007 (68,57 por cento).

A interação entre o MRE e o Congresso Nacional, especialmente o Senado, é incentivada pela existência de alguns mecanismos institucionalizados de contato que permeiam todos os processos descritos acima: assessor internacional do Senado Federal (representante do Itamaraty convidado pelo presidente do Senado); assessor diplomático da CRE do Senado; Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA), criada a partir da fusão da Assessoria de Relações com o Congresso (ARC, de 1995) e da Assessoria de Relações Federativas (ARF, de 1997) ocorrida em 2003; e Superintendência Parlamentar da Presidência da República, que analisa a pauta do

AS ATRIBUIÇÕES DO LEGISLATIVO NA APROVAÇÃO DE TRATADOS SÃO IMPORTANTES, MAS APRESENTAM LIMITAÇÕES QUANTO ÀS SUAS POSSIBILIDADES DE INFLUIR NA PRODUÇÃO DE ATOS INTERNACIONAIS. A POSSIBILIDADE DE CRIAR EMENDAS A TRATADOS É MUITO PEQUENA, E AS RESTRIÇÕES A SEREM TRADUZIDAS EM RESERVAS NÃO SE APRESENTAM FREQUENTEMENTE COMO OPÇÃO.

Congresso. Esses instrumentos de interação demonstram a importância dada pelos congressistas e pelo MRE para uma cooperação entre os dois órgãos e para a relevância das temáticas externas atribuída pelo Congresso, desacreditando a ideia do insulamento burocrático do Itamaraty²³.

Tendo em mente os instrumentos à disposição do Congresso Nacional para influenciar, aprovar, controlar e dialogar com o executivo na formulação da política externa brasileira, pode-se entender o legislativo como abdicando ou delegando o poder de formulação de política externa. A hipótese da abdição prevê a cessão momentânea dos poderes sobre essa política ao executivo e é defendida por Lima e Santos²⁴, quando analisados temas comerciais, por estar a decisão tomada quando da deliberação congressual sem muito espaço para mudança, mesmo se o legislativo assim decidir. Enquanto isso, a delegação parte de uma situação de comunhão ou coordenação das posições entre os dois poderes, o que permite que o executivo atue em concordância aos objetivos esperados pelo legislativo, apesar de alguns momentos de divergência²⁵. Assumir a interpretação de que o legislativo delega o poder de formulação de política externa não significa deixar de reconhecer momentos de busca por maiores poderes e momentos de abdição, como nos casos comerciais. A busca por aumentar as atribuições do Congresso foi tema de dezanove propostas de emenda constitucional entre 1988 e 2011; contudo, todas foram arquivadas²⁶. Por ocasião da fraca situação econômica brasileira no final do século XX, o Congresso Nacional conseguiu exercer um papel mais presente na condução das negociações com os organismos financeiros internacionais, buscando garantir uma condução da dívida externa de forma mais favorável. Assim, valeu-se de seus instrumentos pré-estabelecidos e tornou-os mais utilizáveis, assumindo um importante papel de controle sobre as decisões do executivo, dada a gravidade da questão para a ordem interna²⁷.

Seguindo a interpretação de que o poder legislativo delega ao executivo a formulação de política externa, podem-se vislumbrar duas possibilidades de atuação para o legislativo controlar os poderes delegados: «patrulha policial» e «alarmes de incêndio»²⁸. McCubbins e Schwartz²⁹ descrevem o controle do tipo «patrulha policial» como um acompanhamento mais centralizado, ativo e direto: ao fazer análise de amostras das decisões do executivo e ao seguir os passos tomados por ele, o Congresso evita desvios e violações às funções delegadas. O modelo de «alarmes de incêndio», por sua vez, é desenvolvido pelo estabelecimento e regras e padrões de conhecimento geral, que são cobradas menos pelo poder central e mais pelos indivíduos e grupos de interesse que são afetados pelo poder que está sendo acompanhado: em caso de violação, o poder será avisado, fazendo com que tal atitude seja desencorajada.

Alexandre³⁰ classifica de forma geral o padrão de controle legislativo sobre a política externa brasileira exemplo do modelo de «alarmes de incêndio» e afirma que a atividade menos recorrente dos congressistas nesse campo não os torna pouco poderosos. Contudo, ao analisar a história política recente, reconhece que houve casos de abdição

do legislativo, como o caso da abertura econômico-financeira da década de 1990. Apesar disso, Alexandre³¹ e Anastasia, Mendonça e Almeida³² buscam estabelecer contrapontos à visão generalizada de falta de interesse e capacidade por parte do Congresso para influenciar nos rumos de nossa política externa. Furman³³ acredita haver um grande interesse do legislativo pelo tema, mas que os instrumentos disponíveis não acompanham esse desejo de influenciar os rumos da inserção internacional brasileira.

Por fim, é importante reconhecer a literatura sobre a atuação de partidos políticos em temas de política externa. Segundo Oliveira³⁴, Oliveira e Onuki³⁵ e Feliú e Onuki³⁶, os partidos brasileiros, assim como outros latino-americanos analisados, apresentam altos índices de unidade partidária quando decisões sobre política externa são tomadas no Congresso Nacional, de forma similar à maior parte dos temas domésticos da pauta legislativa. As divergências legislativas costumam girar em torno da disputa entre base governista e oposição, mas os autores não apontam para possíveis reverses na aprovação de instrumentos de política externa, tendo em vista a formação de grandes majorias no presidencialismo de coalizão, termo cunhado por Abranches³⁷.

APROVAÇÃO DE DECRETOS LEGISLATIVOS SOBRE POLÍTICA EXTERNA

Sendo o processo de aprovação de tratados e atos internacionais o principal instrumento do legislativo para influir na política externa, a presente seção busca trabalhar esse instrumento de influência e controle legislativo. Inicialmente serão elencadas conclusões obtidas por outros estudos de mesmo cunho, e a seguir serão analisados os decretos legislativos discutidos e deliberados pelo Congresso Nacional desde 1990. Tendo em mente o processo de aprovação descrito na seção anterior, assume especial importância a definição de decreto legislativo, que trata de matérias de competência exclusiva do legislativo, sem sanção presidencial. O decreto legislativo tem como funções:

«aprovação de atos internacionais; aprovação ou rejeição de concessões ou renovações de concessões para exploração de serviços de radiodifusão; autorização para que o Presidente da República se ausente do País; relações jurídicas decorrentes de perda de eficácia de medida provisória; atos praticados na vigência de medida provisória; indicação de autoridade ao TCU; plebiscito ou referendo; programa monetário e sustação de atos normativos do Poder Executivo.»³⁸

Os estudos de Diniz^{39/40} e de Diniz e Ribeiro⁴¹ sobre o processo de apreciação de tratados no Congresso Nacional brasileiro apontam algumas causas para a predominância do executivo sobre o legislativo na formulação de política externa e para o padrão geral de aprovação de tratados internacionais. Segundo Diniz⁴², há interesse por parte dos congressistas nos temas dos atos internacionais. Contudo, apesar de as regras formais não disporem neste sentido, as regras informais geram obstáculos a uma atuação contrária à aprovação dos tratados por parte dos parlamentares⁴³. Ainda, Diniz e Ribeiro⁴⁴

revelam que o executivo se vale dos instrumentos à sua disposição para evitar comportamentos contrários aos seus interesses. Diniz e Ribeiro⁴⁵ e Alexandre⁴⁶ afirmam que não há especial interesse dos congressistas por temas particulares na apreciação de tratados: percepções de que temas securitários gerariam maior preocupação e, assim, um processo mais longo e/ou tumultuado de apreciação não se comprovam empiricamente.

Alexandre⁴⁷ aponta que a demora da promulgação de tratados internacionais decorre em boa parte dos processos executivos ou da natureza desse processo, tendo em vista que para o período de 1985 a 2005, o poder executivo levou em média 295 dias para submeter um documento já assinado para apreciação congressual e mais 465 dias para promulgá-lo após a aprovação do Congresso. A autora afirma ainda que a rapidez por parte do executivo para submeter um tratado à apreciação congressual nem sempre significa haver maior interesse por parte desse na celeridade de sua tramitação. Contudo, quando tal interesse existe, verifica-se o uso de prerrogativas do executivo para acelerar o processo, com a tramitação ocorrendo, muitas vezes, em períodos de tempo extremamente curtos. Para Alexandre⁴⁸, a alta taxa de aprovação de tratados faz parte da lógica das relações entre legislativo e executivo, em que poucos são os instrumentos rejeitados pelo Congresso, além de ser consequência da falta de tempo e expertise dos congressistas para tratar de temas tão diversos como os englobados pelos diferentes atos internacionais.

Almeida⁴⁹, ao analisar os autores das propostas de emendamento e de projetos de lei na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados para o período de 2003 a 2010, revela que a maior parte dessas propostas foi desenvolvida por deputados da coalizão governista. Apesar de o partido cujos deputados mais apresentaram propostas ter sido da oposição, o PSDB, a oposição como um todo se mostrou um ator menos ativo com relação à apreciação de atos internacionais. Almeida⁵⁰ reconhece a dominância do executivo sobre a formulação de política externa, mas aponta que o legislativo possui algumas possibilidades de exercer influência sobre esse processo.

O PERFIL DOS DEPUTADOS INTEGRANTES DA CREDN SE ASSEMELHA AO DOS QUE COMPÕEM A CCJC, CONSIDERADA A MAIS IMPORTANTE PARA O PROCESSO LEGISLATIVO.

Por fim, Silva⁵¹ analisa a questão dos presidentes das comissões e dos relatores dos projetos de decreto legislativo. Ambos os postos têm grande importância para a apreciação dos tratados, uma vez que imprimem o ritmo desse processo, seja por conduzir

o processo de verificação da validade do projeto de decreto legislativo (relator), seja por escolher o relator e impor prazos à tramitação (presidente da comissão). Ao estudar a nomeação dos presidentes da CREDN entre 2003 e 2010, Silva⁵² percebeu que não houve maior preocupação com o ocupante desse posto (foi na maior parte do tempo ocupado por deputados da oposição). Contudo, o perfil dos deputados integrantes da CREDN se assemelha ao dos que compõem a CCJC, considerada a mais importante para o processo legislativo. Diniz e Ribeiro⁵³ afirmam que entre 1988 e 2006, a maior parte dos relatores dos projetos de decreto legislativo na CREDN e nas demais comissões (cerca

de 50 por cento) era da base governista. Silva⁵⁴ aponta, assim, que há preocupação do executivo em manter certo controle sobre a tramitação de suas mensagens no Congresso, sendo quase todas aprovadas.

Tendo em vista os elementos apresentados previamente, a presente seção busca analisar as tendências da aprovação de decretos legislativos desde a primeira eleição direta para presidente, isto é, o período de 1990 até 2014, tratando, assim, de sete mandatos presidenciais: Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), e Dilma Rousseff (2011-2014). Assim, foram estudados todos os projetos de decreto legislativo (PDC) que tramitaram na Câmara dos Deputados e/ou no Senado Federal após submissão da CREDN ou da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul referentes a atos internacionais.

A tabela 1 apresenta, assim, os resultados da análise dos projetos de decreto legislativo. O resultado da apreciação e o tempo de tramitação do projeto foram escolhidos como elementos de análise porque tais elementos permitem verificar a posição do Congresso frente ao projeto. O caráter da tramitação dos projetos se mostrou um elemento com variação de uso ao longo do tempo: se nos anos 1990 a maior parte dos projetos tramitava em regime ordinário, sendo a urgência utilizada em projetos há muito tempo no Congresso, a partir de 1999, o regime de urgência se tornou o padrão da tramitação dos processos, com a utilização da urgência definida pelo regimento interno da Câmara (artigo 155) para a aprovação expressa de tratados.

As classificações adotadas para o resultado da apreciação consideram as principais situações encontradas nos registros dos PDC. Assim, após a ampla maioria de decretos aprovados, encontram-se em ambas as casas projetos ainda não votados e retirados: a Câmara dos Deputados registrou apenas um caso de projeto alterado para sua aprovação (referente a um acordo de cooperação econômica e técnica com a Coreia do Norte em 2011), e o Senado Federal reprovou um decreto sobre conflitos de leis em matéria de letras de câmbio, notas promissórias e fatura de uma convenção interamericana. A Câmara dos Deputados apresenta ainda a categoria Senado, referente aos projetos de decreto aprovados em seu âmbito, mas sem decisão na outra casa.

Analisando a primeira seção da tabela 1, do resultado da apreciação dos projetos de decretos legislativos na Câmara dos Deputados, apreende-se uma taxa de aprovação de 97 por cento dos tratados apresentados à Câmara. As taxas de aprovação por presidência não possuem grandes variações: durante o Governo Collor foi de 100 por cento, no Governo Itamar, 98,5 por cento, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), 94,4 por cento (95 por cento no primeiro mandato e 94,7 por cento no segundo), no Governo Lula, 98,4 por cento (98,3 por cento e 98,5 por cento em cada mandato). O primeiro mandato de Dilma manteve um alto padrão, com 98,1 por cento, ainda que muitos tenham sido introduzidos há não muito tempo. A retirada dos projetos de pauta ocorreu quase sempre por iniciativa dos presidentes, sendo tais pedidos aprovados sem maiores problemas pelos deputados.

Tabela 1 > Número e tempo de tramitação dos projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1990-2014)*

Ano	Câmara dos Deputados (resultado em número de PDC)					Senado Federal (resultado em número de pdc)			
	Aprovados	Senado	Não votados	Retirados/ Alterados	Total	Aprovados	Não votados	Retirados/ Rejeitados	Total
1990	17	0	0	0	17	22	0	0	22
1991	40	0	0	0	40	25	0	0	25
1992	44	1	0	0	45	38	0	0	38
Collor	101	1	0	0	102	85	0	0	85
1993	43	0	0	0	43	33	0	1***	34
1994	23	0	0	1	24	27	0	1	28
Itamar	66	0	0	1	67	60	0	2	62
1995	59	1	1	1	62	65	0	1	66
1996	52	0	0	7	59	43	0	0	43
1997	47	0	0	1	48	54	0	0	54
1998	31	0	0	0	31	30	0	0	30
FHC (1)	189	1	1	9	200	192	0	1	193
1999	69	1	0	4	74	50	0	0	50
2000	39	0	0	2	41	31	0	0	31
2001	35	0	2	1	38	44	0	0	44
2002	36	0	0	1	37	11	0	0	11
FHC (2)	179	1	2	8	190	136	0	0	136
2003	81	1	0	1	83	52	0	0	52
2004	46	0	0	0	46	16	0	0	16
2005	46	0	1	1	48	50	0	0	50
2006	64	0	1	0	65	85	1	0	86
Lula (1)	237	1	2	2	242	203	1	0	204
2007	68	2	1	0	71	50	0	0	50
2008	61	0	0	0	61	83	0	0	83
2009	84	0	0	2	86	120	0	0	120
2010	48	2	0	1	51	65	1	0	66

Câmara dos Deputados (tempo em dias)			Senado Federal (tempo em dias)			Congresso Nacional (tempo em dias)		
Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo
29	202,1	456	5	90,9	334	32	271,9	532
6	354,1	1274	2	99	167	13	524,1	1824
0	545,3	6009	1	89,8	392	2	665,5	6066
0	363	6009	1	92,8	392	2	543,2	6066
1	350,1	698	5	495,3	3463	6	642,8	3366
1	225,8	419	4	200,4	786	8	333,3	776
1	306,8	698	4	363	3463	6	535	3366
1	431	4747	7	115,8	427	24	520	5790
0	142	1904	3	82	327	3	316,7	4145
0	141,8	2407	10	180,8	3505	13	327,8	3532
0	92,4	247	1	279	1065	1	374,9	1185
0	225,1	4747	3	152	3505	1	329,4	5790
0	334,9	3793	14	157,9	959	19	434,5	3252
1	333,1	945	1	208,6	874	1	499,6	2844
0	666,1	2076	6	221,1	2245	5	776,3	2330
18	677,9	1740	13	112,9	428	62	777,8	1979
0	448,9	3793	1	186	2245	1	584,6	3252
0	597,8	2498	1	93,6	240	0	710,2	2618
1	517,5	1459	2	120,4	521	6	629,6	1564
46	379,4	1358	15	85,4	679	65	521,9	1800
0	541,4	1238	3	85,9	553	0	660,2	1367
0	519,6	2498	1	90,5	679	0	648,2	2618
20	568,1	2854,0	28	184	547	48	660,9	1909,0
22	380,1	1995	8	142,9	1030	57	491,6	2036
21	203,3	750	21	106	474	56	338,9	858
1	365,1	1895	1	177,7	1102	2	406,7	1224

[Cont.] Tabela 1 > Número e tempo de tramitação dos projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1990-2014)*

Ano	Câmara dos Deputados (resultado em número de pdc)					Senado Federal (resultado em número de pdc)			
	Aprovados	Senado	Não votados	Retirados/ Alterados	Total	Aprovados	Não votados	Retirados/ Rejeitados	Total
Lula (2)	261	4	1	3	269	318	1	0	319
2011	47	4	2	1**	54	49	0	3	52
2012	18	0	1	0	19	39	0	1	40
2013	20	8	2	0	30	23	0	0	23
2014	0	5	0	0	5	6	0	0	6
Dilma	85	17	5	1	108	117	0	4	121
Total	1118	25	11	24	1178	1111	4	5	1120

Desenvolvida pelos autores a partir de BRASIL. Câmara dos Deputados – *Projetos de Lei e Outras Proposições*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 de agosto de 2014]. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>; BRASIL. Senado Federal – *Projetos e Matérias Legislativas*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 de agosto de 2014]. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>

*Situação dos projetos até 10 de junho de 2015. ** Projeto reprovado. *** Projeto alterado para aprovação.

Embora os projetos não votados cheguem a apenas dois por cento dos atos internacionais apreciados, a presença de projetos introduzidos nos governos Itamar, FHC e Lula sem decisão pelos deputados denota haver disputas ou controvérsias quanto aos temas em questão. Contudo, é difícil a definição de um padrão para os tratados não votados, uma vez que o grupo contém decisões da Organização Internacional do Trabalho (165/1995 e 2351/2006), a constituição da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana (1492/2001), um acordo para utilização do Centro de Lançamentos de Alcântara (1446/2001), e tratados com alguns países, como Venezuela (1941/2005) e Cuba (346/2007), sendo recentemente aprovados tratados com Bolívia, Uzbequistão e Zimbábue de longa tramitação na Câmara e sem decisão no Senado.

A partir da segunda seção, percebe-se que o Senado Federal apresenta um padrão de aprovação ainda maior do que a Câmara dos Deputados: 99,2 por cento dos atos internacionais apreciados foram aprovados. As variações entre presidentes também se mostram poucas: Collor, 100 por cento; Itamar, 96,8 por cento (aqui se encontra o único tratado reprovado); FHC, 99,7 por cento (99,5 por cento e 100 por cento); e Lula, 99,6 por cento (99,5 por cento e 99,7 por cento). No Senado, a aprovação de tratados durante a presidência de Dilma também apresentou um padrão alto, 96,7 por cento, semelhante ao dos demais. A taxa de aprovação geral ainda mais elevada do que na Câmara dos Deputados pode ser explicada por haver uma seleção inicial junto aos deputados, o que

Câmara dos Deputados (tempo em dias)			Senado Federal (tempo em dias)			Congresso Nacional (tempo em dias)		
Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo
1	370,6	2854	1	142,6	1102	2	471	2036
0	235,6	628	1	78,7	149	2	321,4	776
0	240,2	446	7	75,4	211	14	317,2	476
62	364,5	762	0	72,5	168	105	370,5	747
172	173,6	174	15	145,3	330	-	-	-
0	268,7	762	0	80	330	2	331,9	776
0	385,1	6103	0	141,6	1102	2	512,4	2036

não representa uma grande diferença entre as duas casas com relação à aprovação, dado o comportamento semelhante de deputados e senadores nesse sentido.

A partir das três seções seguintes da tabela 1, permite-se a análise do tempo de tramitação dos projetos de decreto legislativo aprovados, a partir do tempo mínimo, médio e máximo de cada ano e mandato presidencial para cada casa e para o Congresso como um todo. A maior parte dos casos com menor tempo de tramitação (entre zero e dois dias) após 1999 foram objeto de regime especial: urgência segundo o artigo 155 do Regime Interno da Câmara dos Deputados. Esse artigo prevê que

«(p)oderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados [...]»⁵⁵.

A média de tempo da tramitação de projetos de decreto legislativo no Senado Federal é consideravelmente menor do que na Câmara dos Deputados, menos de 40 por cento. As médias de tempo de tramitação de cada mandato presidencial são bastante variadas para ambas as casas e para o Congresso como um todo. Essas diversas médias são apresentadas na tabela 2.

Tabela 2 > Média do tempo de tramitação dos PDC submetidos nos últimos sete mandatos presidenciais (dias)

	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Congresso Nacional
Collor	363	92,8	543,2
Itamar	306,8	362,6	535
FHC	336,2	168,8	476,9
FHC 1	225,1	152	329,4
FHC 2	448,9	186,3	584,6
Lula	443,6	122,3	553,6
Lula 1	519,6	90,5	648,2
Lula 2	370,6	142,6	471
Dilma	268,7	80	331,9
Geral	385,1	141,6	512,4

Desenvolvida pelos autores a partir de BRASIL. Câmara dos Deputados – *Projetos de Lei e Outras Proposições*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 de agosto de 2014]. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>; BRASIL. Senado Federal – *Projetos e Matérias Legislativas*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 de agosto de 2014]. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>.

As menores médias são encontradas no Governo Dilma, o que pode ser entendido pela menor quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados em seu mandato, em comparação aos quatro mandatos anteriores. Os dois governos Lula apresentam médias de tempo interessantes, especialmente por consistirem nos períodos com o maior número de projetos apreciados: 242 e 269, respectivamente, contra uma média de projetos de 47 por ano, logo 188 por mandato presidencial. O primeiro Governo Lula teve as médias mais longas de tempo de tramitação de PDC na Câmara e no Congresso como um todo, embora no Senado a média tenha sido a segunda mais baixa. Enquanto isso, seu segundo mandato apresentou médias muito semelhantes às do período em geral para as duas casas e para o Congresso Nacional.

O tempo de tramitação dos decretos legislativos pode ser entendido como decorrente do interesse dos parlamentares pelos temas envolvidos. Além disso, a delonga em deliberar sobre um projeto pode advir da oposição dos congressistas para com o ato internacional, esperando-se uma possível retirada do mesmo, sua alteração, ou até uma negociação com o executivo para sua aprovação. De qualquer forma, a alta taxa de aprovação e o tempo médio de tramitação demonstram haver uma tendência de convergência das posições de executivo e legislativo na apreciação de atos internacionais. Isso não denota uma subserviência ou um desinteresse por parte do Congresso (como as

seções anteriores demonstraram), mas pode significar que os tratados são negociados com vista a evitar discordâncias em sua aprovação interna, interpretação coerente com o sistema de presidencialismo de coalizão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica e da análise da tramitação de projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, pode-se responder às duas perguntas deste artigo. Inicialmente, o poder executivo não formula sua política externa sem influência do legislativo. O que ocorre é uma delegação das competências sobre relações exteriores, que são conduzidas pela Presidente, por seu ministro de Relações Exteriores e outros indivíduos a ela subordinados, mas com a previsão de instrumentos de influência e supervisão por parte do legislativo, com suas limitações. A segunda pergunta, sobre os instrumentos, pôde ser respondida a partir dos elementos elencados e explicados na segunda seção: indicações, audiências, requerimentos, projetos de lei (Câmara dos Deputados), pedidos de informação; a necessidade de sua aprovação para a nomeação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e representantes do Governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty para sinalização de preferências (Senado Federal), além do processo de aprovação interna de tratados, que é de competência do Congresso Nacional.

Estudados alguns dos inúmeros casos de aplicação de tais instrumentos, especialmente a tramitação de atos internacionais nas duas casas do Congresso, percebe-se que o processo de formulação de política externa está sob forte controle do poder executivo. Casos de submissão de propostas de emenda constitucional para aumento das capacidades do legislativo sobre a matéria, análises do processo de aprovação de determinados tratados e estudos da utilização dos demais instrumentos comprovam que há, por parte dos congressistas, interesse na condução da política externa brasileira. Nas eleições de 2014, o Senado Federal aprovou requerimento para tratar com os candidatos à Presidência da República sobre seus programas para as relações exteriores do Brasil, reiterando seu interesse para com esse tema⁵⁶. Contudo, tal interesse esbarra nos instrumentos disponíveis e no comportamento do executivo.

Como previsto pela hipótese central do artigo, o legislativo assume um papel pouco determinante na formulação da política externa brasileira, exercendo normalmente um papel de verificação das políticas formuladas pelo executivo, apesar de os parlamentares constituintes terem determinado os princípios gerais da política externa em 1988. Assim, a hipótese defendida por Alexandre⁵⁷, baseada em McCubbins e Schwartz⁵⁸, ganha peso, podendo-se entender esse processo como uma delegação de poderes, com a figura do sistema de «alarmes de incêndio», uma vez que ao legislativo ainda resta a possibilidade de rejeitar tratados (algo pouco recorrente) ou retardar sua aprovação (o que possibilita sua retirada pelo executivo, algo também pouco frequente). Não se pode entender a aprovação recorrente de atos internacionais como uma submissão do

legislativo, mas como uma concertação de posições; pode-se, inclusive, sugerir que a negociação de tais tratados ocorra com vista a garantir cláusulas que não gerem discordância no Congresso. As considerações aqui apontadas não podem ser entendidas como incontestáveis, mas reiteram a importância do tema e apontam para o aprofundamento da agenda desse debate, que tem sido pautado por grande fragmentação e requer maior diálogo.

Data de recepção: 7 de janeiro de 2016 | Data de aprovação: 4 de abril de 2016

NOTAS

- 1 PUTNAM, Robert – «Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis». In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 18, N.º 36, 2010, pp. 147-174.
- 2 ROSENAU, James N. – «Comparative foreign policy: fad, fanatasy, or field?». In *International Studies Quarterly*. Vol. 12, N.º 3, 1968, pp. 296-329.
- 3 HUDSON, Valerie M., e VORE, Christopher S. – «Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow». In *Mershon International Studies Review*. Vol. 39, N.º 2, 1995, pp. 209-238.
- 4 MILANI, Carlos R. S., e PINHEIRO, Letícia – «Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública». In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, Vol. 35, N.º 1, 2013, pp. 11-41.
- 5 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de – «O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários». In *Contexto Internacional*. Vol. 34, N.º 1, 2012, pp. 311-355.
- 6 MILANI, Carlos R. S., e PINHEIRO, Letícia – «Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública».
- 7 ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras». In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. Vol. 34, N.º 2, 2012, pp. 617-657.
- 8 Brasil – *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2014. [Consultado em: 13 de agosto de 2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- 9 BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 9.ª edição. Brasília, 2012; BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*. Brasília, 2011.
- 10 FURMAN, Alan – *A Atuação do Legislativo Brasileiro em Política Externa no Governo Lula*. Trabalho de conclusão do curso em Ciências Sociais. UFPR, 2013.
- 11 BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, artigo 113.
- 12 ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras».
- 13 FURMAN, Alan – *A Atuação do Legislativo Brasileiro em Política Externa no Governo Lula*; BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.
- 14 FURMAN, Alan – *A Atuação do Legislativo Brasileiro em Política Externa no Governo Lula*.
- 15 DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – «Acordos internacionais e controle democrático no Brasil». In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 18, 2010, pp. 75-92.
- 16 FURMAN, Alan – *A Atuação do Legislativo Brasileiro em Política Externa no Governo Lula*.
- 17 BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- 18 RESEK, Francisco – *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- 19 Dada a ampla gama de nomes utilizados para descrever acordos, tratados e outros documentos internacionais, o presente artigo doravante utilizará os termos «tratados» e «atos internacionais» como sinônimos e representativos de todas as possíveis denominações para esse tipo de documento.
- 20 RESEK, Francisco – *Direito Internacional Público: Curso Elementar*.
- 21 *Ibidem*.
- 22 FIGUEIRA, Ariane Roder – «Interação entre os poderes em tomada de decisão em política externa». In *Introdução à Análise de Política Externa: Volume 1*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, pp. 55-88.
- 23 ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras».
- 24 LIMA, Maria Regina Soares de, e SANTOS, Fabiano – «O Congresso e a política de comércio exterior». In *Lua Nova*. Vol. 52, 2001, pp. 121-149.
- 25 ALMEIDA, Helga – *O Congresso e a Política Externa: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados Brasileira no Governo Lula*. III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. 2013.
- 26 MEDEIROS, 2011 *apud* ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras».
- 27 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais: PUC-RJ, 2006.
- 28 *Ibidem*.
- 29 MCCUBBINS, Mathew, e SCHWARTZ, Thomas – «Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms». In *American Journal of Political Science*. Vol. 28, N.º 1, 1984, pp. 65-179.
- 30 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.
- 31 *Ibidem*.
- 32 ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras».

- 33 FURMAN, Alan – *A Atuação do Legislativo Brasileiro em Política Externa no Governo Lula*.
- 34 OLIVEIRA, Amâncio Jorge de – «Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009». In *Série Working Paper*. São Paulo, 2013.
- 35 OLIVEIRA, Amâncio Jorge de, e ONUKI, Janina – «Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil». In *Revista Política Hoje*. Vol. 19, N.º 1, 2010, pp. 144-185.
- 36 FELIÚ, Pedro, e ONUKI, Janina – «Unidade partidária e política externa na América Latina». In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 29, N.º 86, 2014, pp. 125-163.
- 37 ABRANCHES, Sérgio. «Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro». In *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 31, N.º 1, 1988, pp. 05-34.
- 38 BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*.
- 39 DINIZ, Simone – «Ato internacional e atuação do legislativo». In *Teoria & Pesquisa*. Vol. XVIII, 2009, pp. 27-59; DINIZ, Simone – «O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro». In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 27, 2012, pp. 169-184.
- 40 *Ibidem*.
- 41 DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*. 32.º Encontro Anual da ANPOCS. 2008; DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – «The role of the Brazilian Congress in foreign policy». In *Brazilian Political Science Review*. Vol. 2, 2008, pp. 10-28; DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – «Acordos internacionais e controle democrático no Brasil». In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 18, 2010, pp. 75-92.
- 42 DINIZ, Simone – «O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro».
- 43 DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*.
- 44 DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – «The role of the Brazilian Congress in foreign policy».
- 45 *Ibidem*.
- 46 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.
- 47 *Ibidem*.
- 48 *Ibidem*.
- 49 ALMEIDA, Helga – *O Congresso e a Política Externa: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados Brasileira no Governo Lula*.
- 50 *Ibidem*.
- 51 SILVA, Rodrigo Santiago – *A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões: Um Estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. UFPE, 2012.
- 52 *Ibidem*.
- 53 DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*.
- 54 SILVA, Rodrigo Santiago – *A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões*.
- 55 BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*.
- 56 BRASIL. Senado Federal – *Comissão Quer Ouvir Candidatos à Presidência sobre Política Externa*. Brasília, julho de 2014b. [Consultado em: 24 de agosto de 2014]. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/07/18/comissao-quer-ouvir-candidatos-a-presidencia-sobre-politica-externa>.
- 57 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.
- 58 MCCUBBINS, Mathew, e SCHWARTZ, Thomas – «Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms».

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio – «Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro». In *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 31, N.º 1, 1988, pp. 05-34.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. PUC-RJ, 2006.
- ALMEIDA, Helga – *O Congresso e a Política Externa: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados Brasileira no Governo Lula*. III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.
- ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras». In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. Vol. 34, N.º 2, 2012, pp. 617-657.
- BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2014. [Consultado em: 13 de agosto de 2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 9.ª edição. Brasília, 2012.
- BRASIL. Senado Federal – *Comissão Quer Ouvir Candidatos à Presidência sobre Política Externa*. Brasília, julho de 2014. [Consultado em: 24 de agosto de 2014]. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/07/18/comissao-quer-ouvir-candidatos-a-presidencia-sobre-politica-externa>.
- BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*. Brasília. 2011.
- DINIZ, Simone – «Ato internacional e atuação do legislativo». In *Teoria & Pesquisa*. Vol. XVIII, 2009, pp. 27-59.
- DINIZ, Simone – «O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro». In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 27, 2012, pp. 169-184.
- DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*. 32.º Encontro Anual da ANPOCS, 2008.
- DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – «The role of the Brazilian Congress in foreign policy». In *Brazilian political science review*. Vol. 2, 2008, pp. 10-28.
- DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio – «Acordos internacionais e controle democrático no Brasil». In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 18, 2010, pp. 75-92.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de – «O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários». In *Contexto Internacional*. Vol. 34, N.º 1, 2012, pp. 311-355.
- FELIÚ, Pedro, e ONUKI, Janina – «Unidade partidária e política externa na América Latina». In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 29, N.º 86, 2014, pp. 125-163.
- FIGUEIRA, Ariane Roder – *Introdução à Análise de Política Externa: Volume 1*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
- FURMAN, Alan – *A Atuação do Legislativo Brasileiro em Política Externa no Governo*

Lula. Trabalho de conclusão do curso em Ciências Sociais. UFPR, 2013.

HUDSON, Valerie M., e VORE, Christopher S – «Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow». In *Mershon International Studies Review*. Vol. 39, N.º 2, 1995, pp. 209-238.

LIMA, Maria Regina Soares de, e SANTOS, Fabiano – «O Congresso e a política de comércio exterior». In *Lua Nova*, Vol. 52, 2001, pp. 121-149.

MCCUBBINS, Mathew, e SCHWARTZ, Thomas – «Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms». In *American Journal of Political Science*. Vol. 28, N.º 1, 1984, pp. 65-179.

MILANI, Carlos R. S., e PINHEIRO, Leticia – «Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública». In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. Vol. 35, N.º 1, 2013, pp. 11-41.

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

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de, e ONUKI, Janina – «Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil». In *Revista Política Hoje*. Vol. 19, N.º 1, 2010, pp. 144-185.

PUTNAM, Robert – «Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois

níveis». In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 18, N.º 36, 2010, pp. 147-174.

RESEK, Francisco – *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ROSENAU, James N. – «Comparative foreign policy: fad, fanstasy, or field?». In *International Studies Quarterly*. Vol. 12, N.º 3, 1968, pp. 296-329.

SILVA, Rodrigo Santiago – *A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões: Um Estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. UFPE, 2012.