



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**DANIEL ASSIS BRITO**

**A FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA PELO SENADO  
FEDERAL NA 54ª LEGISLATURA**

**Brasília**  
**2015**

**DANIEL ASSIS BRITO**

**A FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA PELO SENADO  
FEDERAL NA 54ª LEGISLATURA**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

**Área de Concentração: Processo e funções do Legislativo**

**Orientadora: Professora Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**Brasília  
2015**

**DANIEL ASSIS BRITO**

**A FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA PELO SENADO  
FEDERAL NA 54ª LEGISLATURA**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, de setembro de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

À Bia, minha namorada, companheira e melhor amiga, por todo amor, apoio, paciência e força.

## **RESUMO**

O presente trabalho busca analisar as competências e os instrumentos, meios e modos disponíveis ao Senado Federal para realizar a fiscalização da política externa brasileira. A pesquisa foi realizada a partir de uma breve revisão da literatura sobre controle parlamentar. Foram apresentados, também, dados quantitativos referentes à 54ª Legislatura e um estudo de caso. Os achados permitem afirmar que essa Casa Legislativa possui ampla competência no tema e um amplo rol de instrumentos para cumprir com suas atribuições satisfatoriamente.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Senado Federal, controle parlamentar, política externa, relações internacionais.

## **ABSTRACT**

This research has the objective to evaluate the competences and tools available for the Federal Senate to accomplish the control of the foreign policy. A brief literature review on the parliamentary control was made. Data from the 54<sup>th</sup> Legislature and a case study are also presented. The findings allow to affirm that this upper House has broad competences on the matter and a wide range of tools to accomplish its duties on this subject.

Keywords: Legislative, Federal Senate, parliamentary control, foreign policy, international affairs.

## SUMÁRIO

### Conteúdo

INTRODUÇÃO .....	8
1 CONTROLE PARLAMENTAR .....	10
2 O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA .....	17
2.1 Comentários gerais.....	17
2.2 Abordagens teóricas.....	18
2.3 Competências constitucionais e regimentais.....	20
3 OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE .....	23
3.1 Convocação de Ministros de Estado .....	24
3.2 Requerimento de Informações .....	25
3.3 Aprovação de autoridades .....	26
3.4 Audiências públicas .....	27
3.5 Voto de aplauso e voto de censura.....	28
3.6 Avaliação de políticas públicas no Senado.....	29
3.7 Missões oficiais.....	30
3.8 Aprovação de atos internacionais.....	31
3.9 Outros instrumentos de controle.....	31
4 O PAPEL DAS COMISSÕES.....	33
4.1 A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.....	35
5 ANÁLISE DOS DADOS DA 54ª LEGISLATURA.....	39
5.1 Aprovação de atos internacionais – Projetos de Decreto Legislativo .....	39
5.2 Indicação de chefes de missão diplomática .....	41
5.3 Requerimento de Informações .....	42
5.4 Requerimentos de convocação de autoridades.....	44
5.5 Requerimentos de missão ao exterior .....	45
5.6 Votos de aplauso e votos de censura.....	46
5.7 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) .....	48
6 ESTUDO DE CASO: MENSAGEM Nº 77, DE 2013 .....	53
6.1 Rastreamento de processo por estrutura narrativa .....	53

CONCLUSÃO .....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	63



## INTRODUÇÃO

A presente monografia é um trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Este trabalho versa sobre a fiscalização da política externa pelo Senado Federal. O tema envolve dois assuntos importantes: o controle parlamentar e a participação do Congresso em temas relativos a política externa.

Um primeiro passo é analisar se o Senado possui, de fato, competência para tratar desses temas.

A atividade de fiscalização e controle é uma das mais antigas e marcantes dos parlamentos em geral, tendo surgido junto com os próprios parlamentos (GOMES, 2008). É uma das funções essenciais do Parlamento em uma democracia.

O Poder Legislativo tem, portanto, como uma de suas principais atribuições, controlar as atividades do Poder Executivo. Essa é uma das funções essenciais do Congresso Nacional, ao lado da função legiferante. O Texto Constitucional, em seu art. 49, afirma que é competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar os atos do Poder Executivo. O exercício de seu poder de fiscalização pelo Legislativo não é uma faculdade, mas um dever do Parlamento.

A política externa, por sua vez, é tema de vital importância nos dias atuais. O processo de globalização faz com que cada vez mais aspectos de nossas vidas sejam afetados por questões internacionais. Os processos de formulação de políticas públicas internas também são afetados pelas questões internacionais.

Dessa maneira, a participação do Parlamento nas questões de política externa é cada vez mais importante. O Senador Roberto Requião explica essa necessidade na justificção da Proposta de Emenda Constitucional nº 100, de 2015, que busca garantir a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional, cuja lista de autores é encabeçada por ele. Segundo o Senador:

Assim, hoje, justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar no planejamento, na execução e no controle dessa política, em especial naqueles países potencialmente habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multipolares num mundo econômico marcado pelo chamado processo de globalização.

Essa nova tendência no processo de condução da política externa das nações, contraria a tradicional posição daqueles que consideram que a definição da política exterior constitui um domínio reservado ao Governo e que o Parlamento deve manter-se aliado do processo.

Afirma, ainda:

No Brasil de hoje prevalece a visão ultrapassada, mesmo na Constituição Federal de 1988, de que as questões de política exterior são de exclusiva competência do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas a função homologatória dos seus atos internacionais. No entanto, cresce no mundo inteiro a destacada importância da participação do Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior das nações, sempre dependente de fatores políticos e do equilíbrio interno do poder, hoje fortemente pressionados por realidades diversas e por inesperados momentos históricos.

A política externa é também considerada uma política pública. Seu processo de formulação deve, portanto, estar sujeito ao controle do Parlamento. O exercício de sua prerrogativa de fiscalização e a maior participação do Poder Legislativo em matérias de política externa são, portanto, pressupostos da democracia.

O presente trabalho irá realizar uma breve revisão da literatura sobre controle parlamentar, com fundamentação teórica em Lemos (2005, 2007), McCubbins e Schwartz (1984) e Lupia e McCubbins (1994). Será, também, realizada uma análise quantitativa da utilização dos instrumentos de controle pelo Senado Federal na 54ª Legislatura. Ao final, será selecionado um estudo de caso, realizado a partir do método de rastreamento de processos de Barzelay e Velarde (2004).

Por meio deste trabalho, busca-se analisar a competência do Senado Federal e os instrumentos disponíveis aos Senadores para a realização da fiscalização da política externa brasileira. Dessa forma, busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: **o Senado Federal cumpre suas atribuições de controle da política externa?**

Para responder a esse questionamento, o trabalho será dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo irá tratar de questões relativas ao controle parlamentar. O segundo capítulo irá abordar a relação do Congresso Nacional com política externa. O terceiro capítulo tratará dos instrumentos para o exercício do controle parlamentar. O quarto capítulo fará uma análise da utilização dos instrumentos de controle na 54ª Legislatura (2011-2014). O quinto capítulo apresentará um estudo de caso relativo a fiscalização da política externa. Por fim, a conclusão tratará dos achados da pesquisa.

## 1 CONTROLE PARLAMENTAR

O Poder Legislativo é comumente associado somente à produção de leis, à atividade legiferante. No entanto, na leitura correta, esse Poder possui três funções básicas: representar, legislar e fiscalizar (SILVA FILHO, 2008). A atividade de fiscalização e controle é frequentemente esquecida, apesar de ser uma das mais antigas e marcantes dos parlamentos em geral, tendo surgido junto com os próprios parlamentos (GOMES, 2008). O Poder Legislativo tem, portanto, como uma de suas principais atribuições, controlar as atividades do Poder Executivo.

No Brasil, a Constituição da República garante ao Congresso Nacional a competência exclusiva de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; [...].

O controle legislativo é um requisito das modernas democracias. Um conceito de democracia amplamente utilizado foi criado por Schumpeter nos anos 1940 (SCHUMPETER, 1961) e posteriormente complementado por Dahl, com a ideia de poliarquia (DAHL, 2001).

Schumpeter (1961) defendeu um método de formação de governo a partir da competição entre elites alternativas. É uma definição concorrencial de democracia. Ela é vista como um sistema institucional para a tomada de decisões políticas a partir de uma luta competitiva por votos. Essa definição tem um enfoque baseado essencialmente no procedimento eleitoral.

Dahl (2001), por sua vez, descreveu algumas características do que ele chamou de poliarquia, ou democracia poliárquica. Uma poliarquia deve possuir: funcionários eleitos pelo voto da população, responsáveis pela tomada de decisões políticas; eleições livres, justas e frequentes nas quais qualquer cidadão tenha igualdade política; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva, com todos os cidadãos sujeitando-se às leis.

No entanto, um país ser uma democracia por essas definições não significa que possua sistemas de controle efetivos. Para O'Donnell (1998), um país que cumpre os requisitos da poliarquia de Dahl não necessariamente possui um sistema de controle horizontal forte. Os

requisitos do autor norte-americano não tratam de *accountability* horizontal, mas sim de *accountability* vertical.

Para O'Donnell (1998), o controle horizontal, ou *accountability* horizontal, pode ser caracterizado como:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Para que a *accountability* horizontal seja efetiva deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Essas agências devem ter autoridade legal, mas principalmente, autoridade de fato e autonomia.

Elas não funcionam isoladamente, mas sim como parte de uma rede de agências. Portanto, o controle horizontal é uma relação entre organizações estatais. O controle realizado pelos parlamentos é apenas uma parte desse sistema de controle. Ainda segundo O'Donnell (1998), “eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e dos atos supostamente ilícitos de autoridades públicas” são dimensões da *accountability* vertical.

O conceito de controle vertical é fundamental para a perspectiva da democracia liberal-pluralista. Eleições periódicas com a substituição de governos pelos cidadãos é fator fundamental. A capacidade de os eleitores poderem mudar o governo e escolher entre candidatos distintos distancia o risco da tirania (LEMOS, 2005).

O controle vertical esta na essência da ideia concorrencial de democracia. No entanto, mesmo sendo essencial para a democracia, ainda é limitado.

Uma primeira limitação é a sua periodicidade (O'DONNELL, 1998; LEMOS, 2005). As eleições – seu principal canal de manifestação – ocorrem apenas de tempos em tempos. O processo de substituição das elites políticas não ocorre a qualquer momento, mas somente nos momentos de eleição, que podem ocorrer em intervalo relativamente longo.

Uma segunda limitação diz respeito ao tamanho e complexidade da máquina estatal. Ao cidadão é difícil controlar todas as burocracias estatais. Ele pode no máximo fazê-lo

indiretamente, controlando os políticos eleitos, mas não tem mecanismos para controlar uma determinada burocracia especificamente.

Essas duas limitações são justificativas para a existência do controle horizontal. Uma terceira justificativa é o *insiders' wisdom* (LEMOS, 2005). Quem trabalha no ou para o Estado tem maiores condições de conhecer suas dinâmicas, falhas e vícios. A *expertise* de organizações governamentais facilita a atuação de controle.

Portanto, o controle horizontal é complemento relevante ao controle vertical que, apesar de essencial para a democracia, possui limitações. Nesse momento, faz-se necessário definir o conceito de controle parlamentar, que é uma espécie de controle horizontal. Neste trabalho controle horizontal, controle parlamentar e controle legislativo são sinônimos.

Para Lemos (2005), o controle parlamentar pode ser definido como “o controle realizado pelo poder legislativo sobre o poder executivo, no que diz respeito ao acompanhamento das atividades de governo” ou ainda “controle e acompanhamento das atividades de governo, para o quê os parlamentares dispõem de mecanismos como audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informação, instalação de comissões especiais, nomeação de autoridades, dentre outros”.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, houve incremento na tendência de transferência de capacidades legislativas dos parlamentos para o Poder Executivo (LEMOS, 2005). Além disso, a delegação do *policy-making* para burocracias é uma constante nas democracias atuais (LUIA; McCUBBINS, 1994). No entanto, não há consenso sobre as consequências dessa transferência. Pode significar uma abdicação ou ser uma estratégia intencional do parlamento.

De qualquer maneira, essa transferência de competências coloca o parlamento como o ator por excelência para exercer o controle das atividades do governo (LEMOS, 2005). Dessa forma, o tema de controle horizontal passa a ter maior importância. A assembleia deve exercer o controle de forma sistêmica. O controle *ex ante*, durante a formulação, durante a execução da política pública e após sua implementação, o controle *ex post*.

Cabe aqui explicitar as razões que levam o Poder Legislativo a ser considerado o local por excelência para a realização do controle horizontal. John Stuart Mill já defendia que uma das funções específicas da assembleia representativa era vigiar e controlar o governo, dar publicidade aos seus atos (MILL, 1964 *apud* LEMOS, 2005).

O fenômeno da delegação do *policy-making* para as burocracias faz com que, cada vez mais, decisões importantes sejam tomadas no âmbito de burocracias estatais. No entanto, muitas vezes essas burocracias carecem de legitimidade e de controle mais direto por parte da população. O insulamento burocrático é um perigo para a democracia.

O Legislativo, por sua vez, possui legitimidade, que deriva da escolha de seus representantes pelo voto direto da população, o controle vertical. Tende, ainda, a ser mais plurais e inclusivos, e mais transparentes em seus processos de tomada de decisão. Dessa forma, assume-se que o Legislativo tem preferência como agência de controle horizontal (LEMOS, 2005), pois possui legitimidade, diversidade e mais publicidade de seus atos do que os outros Poderes.

A atividade de controle normalmente está associada à aplicação de sanções. No entanto, para que o controle tenha consequências positivas, não há necessidade de aplicação de sanções (RAPOSO, 2008). A simples execução de atividades de controle traz benefícios em si mesma.

A atividade de controle dá publicidade a informações antes restritas às burocracias estatais, facilitando o acesso a essas informações pela população. Essa dinâmica fortalece o controle vertical da população. Além disso, é uma das funções do controle horizontal identificar falhas e promover melhorias nas atividades do governo. Ou seja, a aplicação de uma sanção não é obrigatória nas atividades de controle.

Apesar de o controle ser uma das principais funções do Congresso, é comum a ideia de que o Congresso abdicou, negligenciou de sua responsabilidade de controle. No entanto, para McCubbins e Schwartz (1984), o que de fato ocorre é a escolha por uma forma de controle, e não o abandono da prerrogativa de controle. *Congressional oversight* é a maneira como o Congresso tenta detectar e corrigir violações de objetivos legislativos pelo Executivo.

O modelo dos referidos autores define duas formas (ou técnicas) de controle: patrulha (*police-patrol*) ou alarmes de incêndio (*fire alarms*) (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984).

A patrulha é o controle centralizado, ativo e direto. O Congresso, por iniciativa própria examina atividades do Executivo para detectar desvios. A própria vigilância desencorajaria tais desvios, novamente, um benefício sem necessidade de sanções.

Alarmes de incêndio, por sua vez, são menos centralizados, menos ativos e com menos atividade direta. Ao invés de atuar diretamente, o Congresso cria sistema de regras, procedimentos e práticas que permitem que cidadãos e grupos de interesse organizados examinem as atividades do Executivo. Esses mecanismos permitem o acesso dos cidadãos e de grupos de pressão às informações e ao processo de tomada de decisão. O dever do Congresso é criar e melhorar esse as instituições que formam esse sistema de alarme descentralizado e, ocasionalmente, atuar quando provocado.

Esse modelo possui três pressupostos:

1. Tecnológico: as duas formas de controle estão disponíveis para o Congresso. Ele pode escolher entre elas, ou uma combinação delas, fazendo um *tradeoff* entre as duas.
2. Motivacional: um parlamentar busca obter o maior reconhecimento possível pelos benefícios recebidos pelo seu eleitorado e evitar a culpa por possíveis custos.
3. Institucional: as agências do Executivo agem como agentes do Congresso, em especial dos subcomitês de que dependem de autorização.

Os Parlamentares tenderiam a preferir alarmes de incêndio à patrulha. Essa opção permite maior reconhecimento dos benefícios pelos parlamentares. Na patrulha, os parlamentares precisam despender muito tempo no controle de ações que não violam objetivos legislativos ou que tem poucos “prejudicados”, ou, ainda, que não prejudicam sua base eleitoral. É um desperdício de tempo e com alto custo de oportunidade. No sistema de alarmes, o parlamentar vai se preocupar com um caso que já foi “denunciado”, e, portanto, já gera um prejuízo. É uma opção menos custosa para o parlamentar, pois alguns dos custos de controle são divididos com os cidadãos e grupos de pressão.

No entanto, Lemos (2005), após análise empírica, chegou à conclusão que, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, os Congressos utilizam mais controles do tipo patrulha, controles rotineiros. Constatou ainda que no Senado a proporção de propostas do tipo patrulha é ainda maior.

Lupia e McCubbins (1994) propuseram uma reconstrução do modelo de alarmes de incêndio e patrulha. A partir do fenômeno da delegação de competências para burocracias, buscaram analisar as consequências dessas transferências para a atividade de controle.

Existe uma assimetria de informações entre o parlamento e a burocracia. Para alguns autores, a *expertise* da burocracia seria capaz de “enganar” os legisladores. Nesses casos a delegação teria o mesmo efeito de uma abdicação. Para outros, o controle exercido pelo Legislativo seria suficiente para resolver esses problemas, e a delegação seria, portanto, forma mais efetiva de governança.

Portanto, a partir dessa assimetria de informações, a atividade de controle deve permitir o aprendizado pelo parlamentar. As burocracias têm informações que o Congresso não tem. O controle, ou *oversight*, é a melhor maneira de combater esse problema. As atividades de patrulha são mais custosas, mas permitem o aprendizado. As atividades de alarme de incêndio, por sua vez, são menos custosas para o parlamentar, mas dificultam a aprendizagem. Existem três condições para permitir o processo de aprendizagem pelos parlamentares:

1. Condições para o parlamentar observar as ações que são custosas por parte do agente burocrático que possui a *expertise*;
2. Existência de custos associados a determinadas atitudes, por exemplo, custos para uma declaração falsa, dessa forma se afeta o comportamento de quem detém a informação. Isso permite que se aprenda com os fornecedores de informação;
3. Similaridade de preferências entre os parlamentares e o detentor das informações.

Se essas condições estiverem presentes, o legislador poderá aprender por meio da delegação e evitar consequências danosas. Essas condições criam incentivos para os burocratas atuarem de acordo com os interesses do Legislativo.

Para que haja aprendizado com a utilização de alarmes de incêndio, é preciso garantir punições para alarmes falsos e similaridade de preferências entre o alarme e o legislador. As condições precisam ser fortes, do contrário, se a patrulha for muito custosa, a delegação será, de fato, abdicação.

Portanto, legisladores precisam estabelecer condições para aprender com o *oversight*. As condições para o aprendizado com alarmes de incêndio podem ser alcançadas com um processo burocrático de tomada de decisão estruturado, e o processo de controle também institucionalizado. Devem-se criar instituições que possibilitem o aprendizado com o controle, para garantir que delegação não seja abdicação.



Em suma, a atividade de controle é uma das principais atribuições do Poder Legislativo. O Legislativo, junto com outros órgãos, exerce o controle horizontal sobre as atividades do governo. Esse tipo de controle é um complemento ao controle vertical, realizado diretamente pelos cidadãos durante os processos eleitorais.

A delegação de competências para o Executivo reforça importância do controle horizontal sobre os atos de governo. O Legislativo é o *locus* por excelência do controle. Possui legitimidade, diversidade e transparência. A atividade de controle evita que o insulamento burocrático gere ações que não estão alinhadas com os desígnios da população.

Como exposto, o controle horizontal pode ser realizado por meio de mecanismos de patrulha ou de alarmes de incêndio. Patrulha é um controle mais centralizado, ativo e direto. Os alarmes de incêndio são descentralizados, e contam com a participação de grupos de interesse e dos cidadãos de uma forma geral. Uma função importante da atividade de controle é reduzir a assimetria de informações entre os parlamentares e as burocracias. Por isso, devem-se criar condições para o aprendizado por meio da atividade de controle.

O próximo capítulo irá apresentar abordagens teóricas e as competências do Legislativo, em especial do Senado Federal, relativas à política externa.

## 2 O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA

### 2.1 Comentários gerais

As questões relativas a política externa e assuntos internacionais fazem parte do cotidiano dos cidadãos e exercem grande influência nas questões domésticas do país. Os cidadãos demonstram cada vez mais interesse nesses assuntos (SCHMITT, 2011). O processo de globalização e seu conseqüente aumento dos fluxos internacionais (de capitais, pessoas e ideias), assim como a redemocratização do país, colaboram para o maior interesse no assunto. O maior interesse da população demanda, conseqüentemente, maior participação do Poder Legislativo nesses temas.

No entanto, o senso comum é de que a atuação do Congresso Nacional em política externa é apática (SCHMITT, 2011), que o Congresso abdicou do exercício de suas prerrogativas constitucionais (ALMEIDA; ANASTASIA; MENDONÇA, 2012), ou ainda que sua atuação nesse campo é apenas homologatória (MENDONÇA, 2012).

Algumas justificativas são utilizadas na tentativa de se explicar essa suposta não participação do Poder Legislativo nessas questões (SCHMITT, 2011).

A primeira delas refere-se à complexidade do tema. Os temas de política externa seriam demasiadamente complexos, exigindo alta qualificação técnica por parte dos parlamentares. O Itamaraty, por possuir especialização e excelência no trato desses assuntos, seria o *locus* ideal para tratar desses assuntos.

Outra justificativa possível trata do caráter político-distributivo. Argumenta-se que questões internacionais teriam pouco impacto eleitoral. Os parlamentares, portanto, teriam poucos incentivos para tratar sobre esses temas. Discute-se, ainda, que as competências previstas ao Congresso na Constituição Federal limitariam sua atuação no tema.

Além disso, existe o argumento geral de que o arranjo institucional brasileiro, e suas particularidades, concentram o poder decisório e de agenda no Executivo e nas lideranças partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Em temas de política externa, esse padrão seria aprofundado, e o Legislativo exerceria apenas um papel homologador *ex post* das decisões do Executivo.

A visão de que a participação do Congresso é apática e desinteressada vem sendo reformulada (SCHMITT, 2011). Segundo SCHMITT (2011, p. 22):

O Parlamento brasileiro cumpre sua função de fiscalizador do Poder Executivo, também, em política externa. A participação dos congressistas é defensável tanto pela análise qualitativa da atividade legislativa, quanto pelo exame quantitativo do comportamento do legislador e dos partidos. Deputados e Senadores influenciam a forma como o Brasil consubstancia suas relações internacionais.

Portanto, existe uma nova visão que reconhece a participação do Congresso em questões de política externa. Não termine a seção com uma citação. Inclua uma frase curta neste ponto.

## 2.2 Abordagens teóricas

A política externa não está dissociada dos assuntos domésticos do país. Segundo o modelo do jogo de dois níveis (PUTNAM, 1993), existe influência mútua entre as arenas doméstica e externa. Os tomadores de decisão precisam negociar em ambas as mesas ao mesmo tempo. As demandas domésticas serão consideradas nas negociações internacionais. Nesse modelo, o Legislativo exerce papel fundamental, pois é, por excelência, a arena de negociações no âmbito doméstico.

Para Light (1994, *apud* MENDONÇA, 2012), a política externa é uma arena de transição entre a política doméstica e a atuação de um Estado no cenário internacional. Gerner (1995, *apud* MENDONÇA, 2012) defende que a política externa é uma ponte que relaciona os assuntos domésticos aos assuntos internacionais. É o resultado da interação dos atores domésticos.

Tanto o ambiente internacional quanto o ambiente doméstico constroem a atuação de um país em sua política externa (RISSE-KASPEN, 1995). No âmbito doméstico, a liberdade da diplomacia vai depender do grau de participação e interesse da sociedade em assuntos internacionais, e do papel das instituições e organização envolvidas na formulação da política externa. Nesse aspecto, o Legislativo possui papel essencial para influenciar a atuação do Executivo.

As instituições políticas e os atores internos definem o comportamento internacional dos entes nacionais. Entender a política doméstica é fundamental para compreender o sistema

internacional. Portanto, em sua atuação no cenário internacional, o Estado não deve ser analisado como ente unitário, como é tradicionalmente feito nas relações internacionais.

Além disso, a participação do Legislativo nos processos de negociação internacional amplia a credibilidade para executar os compromissos firmados e resulta em mecanismos de cooperação mais estáveis e profundos (SCHMITT, 2011).

Portanto, as instituições domésticas importam na formulação da política externa. A participação do Legislativo exerce influência em outro aspecto de grande importância: a democratização da política externa.

A política externa é uma política pública como qualquer outra (ALMEIDA; ANASTASIA; MENDONÇA, 2012) e pode, portanto, afetar o cotidiano dos cidadãos e gerar consequências distributivas. O argumento de sua especificidade e complexidade não se sustenta para justificar uma não participação do Legislativo. Seu processo de formulação deve ser democrático.

A entrada de novos atores em suas arenas de debate deve ser fomentada. Nesse contexto, o Legislativo exerce papel essencial para garantir a democratização da política externa. Ou seja, a formulação da política externa, como uma política pública, também deve estar sujeita à representatividade e ao controle, características típicas da atuação democrática. A maior participação do Legislativo nas questões de política externa é necessária para diminuir o suposto déficit democrático dessa temática.

Como já mencionado, a complexidade da temática é utilizada como argumento para justificar a não participação do Congresso. O Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, seria o *locus* excelência para tratar sobre o tema. Sua *expertise* e autonomia de atuação justificam sua participação. É preciso, no entanto, levar em conta o risco de insulamento burocrático.

O controle das burocracias pelos cidadãos é problemático. O insulamento de uma burocracia pode levar ao desenvolvimento de um projeto distinto do que querem os cidadãos. As burocracias possuem a capacidade de manipular informações relevantes e realizar ações com baixa visibilidade (ALMEIDA; ANASTASIA; MENDONÇA, 2012). Não é à toa que Sartori (1994) considera a autonomia das burocracias um dos maiores riscos das atuais democracias. A participação do Poder Legislativo é um remédio a esse problema.

Felizmente, a percepção de que o Itamaraty é uma agência isolada é cada vez menor (SCHMITT, 2011). Desde 1958, o Ministério das Relações Exteriores possui uma unidade responsável pelo seu relacionamento com o Congresso.

Portanto, existem justificativas suficientes para ampliar a participação do Legislativo nas questões referentes a política externa. Em primeiro lugar, existe inequívoca relação entre as questões domésticas e internacionais. Ademais, a participação do Legislativo dá mais credibilidade às negociações internacionais e gera mecanismos internacionais mais estáveis, além de aumentar o poder de barganha do Executivo na arena internacional (PUTNAM, 1993).

Além disso, como enfatizado, a participação do Legislativo favorece a democratização da política externa. Após a democratização do país, a demanda por maior participação da sociedade na formulação e, principalmente, no controle das políticas públicas é crescente. A política externa não está alheia a essa lógica.

Portanto, a maior participação do Congresso Nacional nos processos de decisão das questões de política externa, e o maior controle nesse sentido, geram mais credibilidade e estabilidade no âmbito internacional e mais democratização no âmbito interno.

### **2.3 Competências constitucionais e regimentais.**

Como analisado anteriormente, a atuação do Poder Legislativo em questões de política externa é não apenas justificável, como desejável. Resta, agora, analisar o Texto Constitucional e o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para identificar quais são as competências e os instrumentos disponíveis aos parlamentares – em especial aos Senadores – para sua atuação em política externa, e no seu controle.

A Constituição Federal oferece mecanismos detalhados de controle da atividade do Poder Executivo pelo Parlamento. Esses mecanismos podem ser, e de fato são, utilizados para a supervisão congressual das relações internacionais do Brasil (MAIA, 2011).

Os Regimentos das Casas do Congresso, em complemento à Constituição, oferecem outros instrumentos, meios e modos para o exercício da diplomacia congressual. Cabe aqui definir esse conceito. Segundo Maia (2011), diplomacia congressual (ou diplomacia

parlamentar) é "todo o feixe de competências legislativas e políticas do parlamento nas questões de política externa".

A Constituição Federal traz uma série de competência para o Congresso Nacional relativas a política externa.

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

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

[...].

Cabe ao Legislativo a autorização para declarar guerra, celebrar a paz e permitir que forças estrangeiras transitem ou permaneçam no território nacional.

Outra competência importante é a de definir sobre tratados internacionais. Após sua assinatura pelo Executivo, os tratados devem ser aprovados pelo Congresso Nacional, para só depois ingressarem no ordenamento jurídico brasileiro.

Os tratados que demandam a chancela legislativa são enviados ao Congresso por meio de uma Mensagem Presidencial, acompanhada do inteiro teor do texto e de uma exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores. Sua tramitação inicia na Câmara dos Deputados.

Essa Mensagem é recebida pela Mesa da Câmara, que a encaminha para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). A partir de um parecer na comissão, a Mensagem Presidencial é transformada em Projeto de Decreto Legislativo (PDC). Se for aprovado em Plenário, o PDC é enviado ao Senado.

No Senado, após sua leitura no período do expediente, é despachado para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Se aprovado na comissão, o parecer é enviado ao Plenário. Se aprovado nessa instância, o Decreto Legislativo será promulgado pelo Presidente do Senado. Depois, é enviado ao Presidente da República, que irá expedir um Decreto para ratificar e promulgar o texto do ato internacional.

Além das competências previstas no art. 49 da Constituição, o art. 52 traz algumas competências privativas do Senado Federal para o exercício da diplomacia congressional:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:[...]

IV – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; [...].

Cabe, portanto, ao Senado Federal, privativamente, aprovar os indicados a chefes de missão diplomática de caráter permanente. Os indicados são sabatinados na CRE e, se aprovados na comissão, sua indicação segue para o Plenário.

Além dessas competências específicas, outros instrumentos disponíveis para ao parlamento para o exercício do controle das atividades do Executivo podem ser utilizados para o controle da política externa. Podemos citar a convocação de Ministros de Estado, os pedidos de informações, o controle orçamentário e a realização de audiências públicas (LEMOS, 2007).

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) complementa as disposições constitucionais. As competências gerais de controle foram tratadas anteriormente, assim como as competências da CRE. No próximo capítulo, serão detalhados os principais instrumentos de controle previstos na Constituição Federal e no RISF.

### 3 OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE

Como explicado no Capítulo 1, o controle horizontal é um complemento ao controle vertical, princípio basilar da democracia. O controle vertical é aquele realizado pelos eleitores sobre os detentores de cargos eletivos. O principal meio de exercício do controle vertical são as eleições periódicas (O'DONNELL, 1998).

O controle realizado pelo Legislativo é intraestatal, ou seja, é realizado pelo próprio Estado para impedir que o poder estatal seja usado de forma ilegítima. O controle do Legislativo sobre o Executivo pode ser realizado antes, durante e depois da implementação de um programa de governo (LEMOS, 2005).

Para exercer essa atividade, o Legislativo conta com uma série de mecanismos: a realização de audiências públicas, a convocação de autoridades, requerimentos de informações, criação de comissões especiais de investigação, controle do processo de nomeação de autoridades, entre outros (LEMOS, 2007). Vai-se além do controle que visa exclusivamente a coibir casos de abuso ou corrupção. Essa atuação do Legislativo garante mais transparência para as atividades governamentais, característica salutar em qualquer democracia. Esse controle também pode promover melhorias na administração.

Existe um debate na literatura sobre a capacidade de fato de se exercer o controle horizontal. McCubbins e Schwartz (1984) afirmam que a ideia de que o Congresso abdicou de sua responsabilidade de controle é comum. Para alguns autores, as atividades do Parlamento estão concentradas quase que exclusivamente na produção de leis, sem deixar espaço para a atuação dos mecanismos de controle. Na América Latina, a situação seria ainda mais complicada (O'DONNELL, 1998). Afirma-se que os poderes institucionais demasiados do Presidente dificultariam qualquer atuação de controle. O poder de agenda e o controle do processo legislativo pelo Presidente dificultariam a atuação do Legislativo.

O Brasil possui uma realidade particular. É um sistema presidencialista, federalista, bicameral, multipartidário com representação proporcional para a Câmara dos Deputados. Essa singularidade gera grandes coalizões. Por isso nosso sistema é chamado de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).



No regime brasileiro, o Poder Executivo possui amplos poderes legislativos. Tem poder de iniciativa geral e, em alguns temas, iniciativa exclusiva; pode editar medidas provisórias; pode pedir urgências para seus projetos; tem controle sobre o orçamento. Deve-se entender que essas características fortalecem a importância da atividade de controle pelo Legislativo.

No Brasil, é competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. O art. 49 da Constituição Federal trata das competências exclusivas do Congresso Nacional. O inciso X desse artigo afirma que é competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. Essa previsão constitucional foi amparada e detalhada pelos regimentos internos das Casas do Congresso. A Constituição e os regimentos preveem diversos mecanismos de controle legislativo: controle orçamentário, fiscal, financeiro e contábil, poder de solicitar informações, de investigar. Portanto, existem as prerrogativas e os instrumentos para a realização do controle horizontal.

A seguir, serão apresentados alguns dos instrumentos disponíveis aos parlamentares, em especial aos senadores, para a realização da fiscalização da política externa. Existem outros instrumentos de controle que, no entanto, não estão diretamente ligados ao controle da política externa, objeto de estudo deste trabalho. Por essa razão, não serão tratados em maiores detalhes. Podemos citar, como exemplo, o controle orçamentário, fiscal e financeiro, o processo de *impeachment* do Presidente da República, a realização de comissões parlamentares de inquérito.

### **3.1 Convocação de Ministros de Estado**

O art. 50 da Constituição prevê a possibilidade de convocação de Ministros de Estado, e titulares de órgãos ligados à Presidência da República, para prestarem informações pessoalmente. Essa competência é facultada à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ou a qualquer de suas comissões. O inciso III do art. 58, por sua vez, reforça a competência das comissões para convocar Ministros de Estado.

No RISF, essa matéria é abordada no art. 397. Segundo a norma regimental, qualquer Senador ou comissão pode convocar Ministro de Estado – ou titular de órgão diretamente

subordinado à Presidência da República – para comparecer perante o Senado. Essa convocação deverá ser deliberada pelo Plenário.

O Ministro poderá comparecer, ainda, perante uma comissão, quando convocado (art. 397, § 1º). Pode, também, comparecer espontaneamente perante o Senado ou uma comissão. O Texto Constitucional prevê que constitui crime de responsabilidade o não cumprimento de uma convocação (art. 50).

A convocação de Ministros pelo Plenário não é muito comum. Nas comissões, é comum que os parlamentares “convidem”, e não “convoquem” os Ministros para manter a “cortesia parlamentar” (LEMOS, 2005, 2007).

Esse é um importante instrumento disponível aos parlamentares para reduzir a assimetria informacional. O comparecimento dos Ministros é uma oportunidade para debater e fiscalizar a condução das políticas públicas de suas respectivas pastas.

O § 2º do art. 103 do RISF determina, ainda, que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional deve promover audiências públicas com o Ministro das Relações Exteriores e da Defesa no início de cada sessão legislativa para tratar de temas de sua competência.

### **3.2 Requerimento de Informações**

O § 2º do art. 50 da Constituição afirma que as Mesas da Câmara e do Senado poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência.

O RISF, por sua vez, afirma que esses requerimentos deverão ser feitos por escrito e dependem de decisão da Mesa (art. 215, I, a). Podem tratar de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou que trate de sua competência fiscalizadora (art. 216, I). Não podem, no entanto, conter pedido de providência, consulta, sugestão ou conselho ou interrogação sobre propósito da autoridade a quem se dirija (art. 216, II).

Assim como o que ocorre com a convocação de Ministro, o não atendimento do pedido de informações em trinta dias, ou a prestação de informações falsas, configura crime de responsabilidade (art. 50, § 2º, da Constituição).

Esse também é um importante instrumento para reduzir a assimetria de informações. Os requerimentos de informações são bastante utilizados pelos parlamentares. É um instrumento que tem baixo custo para apresentação, pois pode ser uma iniciativa individual (também pode ser de autoria de uma comissão). Não há necessidade de negociação com instâncias formais, como lideranças ou comissões. Não geram obrigações nem custos para o parlamentar (LEMOS, 2005, 2007).

### **3.3 Aprovação de autoridades**

O inciso III do art. 52 da Constituição afirma que compete ao Senado aprovar previamente a escolha de diversas autoridades. Entre as autoridades sujeitas à aprovação dessa Casa Legislativa, estão magistrados de tribunais superiores, ministros do TCU, presidente e diretores do Banco Central, o Procurador-Geral da República e outros que a lei determinar.

O inciso IV trata da aprovação, pelo Senado, da escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente. Essa é uma importante atribuição para o controle da formulação da política externa pelo governo. Além disso, cabe ao Senado eleger membros do Conselho da República.

O RISF disciplina o tema nos arts. 383, 384 e 385. O Presidente da República deverá encaminhar uma mensagem com amplos esclarecimentos sobre o candidato e que contenha o *curriculum vitae*, alguns documentos e declarações e uma argumentação escrita em que o candidato demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual moral para o exercício da atividade.

No caso de indicações para chefes de missões diplomáticas permanentes, a mensagem deve conter, ainda, relatórios produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores, com informações sobre o Estado ou organização internacional para o qual o candidato foi indicado, e a relação de tratados e acordos assinados com o Estado ou organização, além dos contratos de empréstimos e financiamentos oficiais concedidos pelo Brasil.

A mensagem será encaminhada à comissão competente (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE – no caso de indicação de embaixadores), onde receberá

um relatório e, posteriormente, o candidato será convidado para ser ouvido em arguição pública sobre assuntos pertinentes ao cargo a ser desempenhado.

No caso de indicação de embaixadores, a Constituição (art. 52, III) e o RISF (art. 383, III) determinam que a arguição será feita em sessão secreta. Em todos os casos, a votação é secreta nas comissões. O parecer será apreciado pelo Plenário em sessão pública com votação secreta.

Esse processo de aprovação de autoridades não é apenas sobre a qualificação técnica do nomeado, é também uma oportunidade para se debaterem os rumos das políticas dos órgãos para os quais são nomeados (LEMOS, 2005, 2007).

No Brasil, segundo Lemos (2005), a taxa de aprovação dessas nomeações pelo Senado é bastante alta – em torno de 97%. Cabe destacar que essa taxa não está longe dos padrões internacionais. Ainda segundo Lemos (2005), as indicações para embaixadores constituem a maioria dos processos e levam, em média, 75 dias para serem aprovadas.

Essa alta taxa de aprovação não significa que o Legislativo apenas referenda as decisões do Presidente. É de se esperar que o Presidente leve em conta as reações do Congresso antes de realizar uma indicação (LEMOS, 2005, 2007). Além disso, a deliberação sobre a indicação de autoridades é uma oportunidade para se debater os rumos das políticas dos respectivos órgãos (LEMOS, 2005, 2007). No caso das indicações para chefes de missões diplomáticas, é uma oportunidade para o Senado, em especial a CRE, debater sobre a condução da política externa.

### **3.4 Audiências públicas**

O § 2º, inciso II, do art. 58 da Constituição trata da competência das comissões para realizar audiências públicas. Segundo o Texto Constitucional, cabe às comissões realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

O RISF trata das audiências públicas nos arts. 93 e seguintes. Segundo o regimento, uma comissão pode realizar audiência pública para instruir uma matéria sob sua apreciação ou tratar de assunto de interesse público relevante. Ela pode, ainda, ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

As audiências públicas são importante instrumento disponível aos parlamentares para reduzir a assimetria de informações. Segundo Lemos (2007), o número de audiências públicas realizadas aumentou consideravelmente desde 1988. Esse é um importante indicador do aumento da atividade de controle parlamentar. As audiências promovidas na CRE são uma boa oportunidade para realizar o controle da política externa. No entanto, nem todas as audiências públicas são utilizadas para realizar atividades de controle. Os temas das audiências são bastante diversificados. Algumas possuem relação estrita com a atividade de controle, como, por exemplo, quando um ministro de Estado é convocado para prestar esclarecimentos sobre a atuação da sua pasta. Outras, no entanto, podem tratar de temas mais genéricos, como a situação da economia mundial, por exemplo. É preciso, portanto, uma análise mais detalhada sobre os temas das audiências.

### **3.5 Voto de aplauso e voto de censura**

O texto atual do RISF afirma que um Senador poderá apresentar requerimento de voto de aplauso, congratulações, louvor, solidariedade ou censura, que será encaminhado em nome do autor.

Caso trate de evento de alta significância nacional ou internacional, o voto poderá ser encaminhado em nome do Senado. Nesse caso, deverá ser subscrito por terço dos membros da Casa e aprovado pelo Plenário.

No entanto, esse dispositivo foi alterado com a Resolução nº 38, de 2014. A regra anterior determinava que o voto seria admitido apenas quando tratasse de acontecimento de alta significação nacional ou internacional. Deveria ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, ou à CRE no caso de acontecimento internacional. Depois deveria ser votado em Plenário. O voto só seria encaminhado se aprovado em Plenário. O texto regimental era o seguinte:

Art. 222. O requerimento de voto de aplauso, regozijo, louvor, solidariedade, congratulações ou semelhante só será admitido quando diga respeito a ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional.

§ 1º Lido no Período do Expediente, o requerimento será remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ou à de Relações Exteriores e Defesa Nacional, conforme o caso.

§ 2º O requerimento será incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa imediata àquela em que for lido o respectivo parecer.

§ 3º A Mesa só se associará a manifestações de regozijo ou pesar quando votadas pelo Plenário.

O novo texto regimental, alterado pela Resolução nº 38 de 2014, permite o envio de voto aplauso, congratulações, louvor, solidariedade ou censura em nome do autor sem votação. Se disser respeito a acontecimento de alta significação nacional ou internacional, deverá ser subscrito por um terço dos membros do Senado e poderá ser enviado em nome da Casa após votação em Plenário.

### **3.6 Avaliação de políticas públicas no Senado**

A Resolução nº 44, de 2013, inseriu o art. 96-B no RISF. Esse artigo prevê que cada comissão permanente do Senado deverá selecionar, até o último dia do mês de março de cada ano, uma política pública desenvolvida pelo Poder Executivo na área de sua competência para fiscalizar.

Essa é uma atribuição no âmbito da competência das comissões de acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência, prevista no inciso IX do art. 90 do RISF.

Para realizar essa avaliação, as comissões poderão se utilizar de sua competência para solicitar informações. Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação.

Essa é uma importante iniciativa do Senado Federal para fortalecer o exercício de seus deveres de controle. A avaliação de políticas públicas instituída pelo Senado Federal busca fornecer insumos para a continuidade e eventual ampliação das políticas públicas, e para a modificação de algum aspecto, caso seja necessário (MENEGUIN; FREITAS, 2013).

Nessa avaliação devem ser enfatizados os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Essa é uma prática que visa dar mais transparência à administração pública. O Poder Legislativo é um local privilegiado para desenvolver essa prática, pois possui competência constitucional para fiscalizar os atos do Poder Executivo e prática constante na avaliação de proposições legislativas. Além disso, o Congresso Nacional possui

pessoal habilitado para realizar essa tarefa (MENEGUIN; FREITAS, 2013). Pode também contar com o apoio do TCU nesse sentido.

Em 2014, a CRE selecionou como política pública a ser avaliada a proteção a brasileiros vítimas de tráfico de pessoas e outras violências no exterior. No entanto, a avaliação não foi concluída e não se apresentou um relatório. Em 2015, foram selecionadas políticas públicas na área de defesa nacional. A comissão realizou algumas audiências públicas e diligências sobre o tema ao longo do ano. Até o presente momento, não foi apresentado relatório.

### 3.7 Missões oficiais

O exercício de atividade diplomática pelos parlamentares vem crescendo. A missão pode ser uma iniciativa individual, como parte de uma comitiva ou delegação diplomática ao exterior, ou a convite de autoridades estrangeiras.

O desempenho de uma missão pode ser uma iniciativa própria do Senador ou proposta pela Presidência, por uma comissão –no caso de missão ao estrangeiro deve ser pela Comissão de Relações Exteriores –, ou por líder de partido ou bloco. O requerimento deverá ser aprovado em Plenário. Essa matéria está disciplinada no art. 40 do RISF:

Art. 40. A ausência do Senador, quando incumbido de representação da Casa ou, ainda, no desempenho de missão no País ou no exterior, deverá ser autorizada mediante deliberação do Plenário, se houver ônus para o Senado.

§ 1º A autorização poderá ser:

I – solicitada pelo interessado;

II – proposta:

a) pela Presidência, quando de sua autoria a indicação;

b) pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, no caso de missão a realizar-se no estrangeiro;

c) pela comissão que tiver maior pertinência, no caso de missão a realizar-se no País;

d) pelo líder do bloco parlamentar ou do partido a que pertença o interessado.

§ 2º Na solicitação ou na proposta deverá ser mencionado o prazo de afastamento do Senador.

§ 3º A solicitação ou proposta será lida no Período do Expediente e votada em seguida à Ordem do Dia da mesma sessão.

§ 4º No caso do § 1º, I e II, *d*, será ouvida a Comissão de Relações Exteriores e Defesa

Nacional ou a que tiver maior pertinência, sendo o parecer oferecido, imediatamente, por escrito ou oralmente, podendo o relator solicitar prazo não excedente a duas horas.

§ 5º Os casos de licença serão decididos pela Mesa com recurso para o Plenário.

Essa é uma atividade importante e muitas vezes esquecidas pelos autores que abordam os estudos legislativos no país. O exercício da atividade parlamentar é uma prerrogativa bastante interessante disponível aos parlamentares. Como comentado, uma crítica comum (MENDONÇA, 2012) à atividade da diplomacia congressual é de que ela teria apenas caráter homologatório e *ex post*. No entanto, o desempenho de missões parlamentares ao exterior, pelo menos em tese, possibilita o controle *ex ante* da política externa e um protagonismo maior dos parlamentares.

### **3.8 Aprovação de atos internacionais**

Como explicado no capítulo anterior, é competência do Congresso Nacional decidir definitivamente sobre atos internacionais. Após aprovação do Projeto de Decreto Legislativo na Câmara dos Deputados, ele é enviado ao Senado Federal.

No Senado, o PDS é remetido para análise na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Após aprovação na comissão, deverá ser aprovado, também, em Plenário.

### **3.9 Outros instrumentos de controle**

Existem, ainda, outros instrumentos de controle previstos na Constituição e no Regimento Interno. O inciso IV do art. 58 da Constituição e o art. 96 do RISF tratam da competência das comissões para receber petições, declamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública.

O art. 96-A do RISF prevê que os dirigentes máximos das agências reguladoras deverão comparecer anualmente ao Senado, para prestar contas sobre o exercício de suas atribuições e avaliação das políticas públicas de sua competência.

Além disso, outro instrumento importante, porém pouco utilizado, são as propostas de fiscalização e controle. No Senado, esse instrumento de controle é competência da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e está previsto nos arts. 102-B e 102-C.



Segundo o texto regimental, qualquer Senador pode apresentar uma proposta de fiscalização e controle. A proposta deverá ter um relatório prévio quanto à oportunidade e conveniência da medida e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação (art. 102-B, II). Se aprovado, a comissão poderá solicitar os recursos de assessoramento necessários.

O relatório final deverá tratar sobre a comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial

#### 4 O PAPEL DAS COMISSÕES

As comissões possuem importantes atribuições relativas ao controle legislativo. Por serem grupos menores, facilitam a coleta e distribuição de informações. Além disso, diminuem os custos de decisão e abrem espaço para a participação das minorias (LEMOS, 2005).

Além do poder propositivo, as comissões possuem um importante poder negativo, de bloquear a tramitação de determinadas matérias, e impedir que sejam relatadas e sigam para o Plenário. Esse poder é chamado de poder de *gatekeeping* e é uma maneira de controle da agenda (LEMOS, 2005).

Três teorias de estudos legislativos buscam explicar o papel das comissões: a teoria distributivista, a partidária, e a informacional. Essas teorias são baseadas na realidade do Legislativo dos EUA.

A abordagem distributivista descarta a relevância do sistema partidário e da estrutura institucional interna do Congresso como determinantes dos resultados políticos (CARVALHO, 2003). Considera como elemento chave o momento eleitoral, portanto, algo externo ao Congresso. Segundo essa visão, a forma e os procedimentos das eleições influenciam a produção do Congresso e sua moldura institucional. Essas respondem às necessidades das eleições.

Por essa visão, as comissões parlamentares são o canal de viabilização dos interesses dos Deputados (CARVALHO, 2003). É um arranjo institucional para servir a clientela que reduz os custos de transação sobre o mercado de votos em plenário. Os representantes se dirigem, então, às comissões que mais coadunam com as suas preferências de acordo com as características de seu distrito, com a reeleição sempre em mente. Dessa maneira, as comissões agrupam legisladores com preferências extremas, e suas decisões não representam o legislador mediano.

A partir desse arranjo, a estratégia eleitoral que emerge é a de implementação de políticas particularistas, a priorização de políticas distributivistas de custos difusos e benefícios concentrados com limitação geográfica da população alvo (o distrito do representante). Dessa maneira, é difícil formar maioria para mudanças políticas significativas.

O modelo informacional, por sua vez, pode ser entendido como um desdobramento crítico da corrente distributivista (CARVALHO, 2003). O individualismo metodológico, os legisladores voltados para a maximização dos prospectos eleitorais e a centralidade das comissões são algumas semelhanças.

As comissões são vistas como fatores especializados de produção. O problema seria a discrepância entre as preferências do Plenário e das comissões, o que leva a uma incerteza sobre os resultados das decisões das comissões e a um desperdício da *expertise* das comissões.

O ponto ótimo, para essa abordagem, seria garantir que as decisões sejam tomadas com o maior volume de informações possível. Deve-se, portanto, estimular a especialização, o que reduziria a incerteza. Nesse aspecto, as comissões possuem vantagens procedimentais, pois apresentam incentivos institucionais ao acúmulo de informações e especialização. Na visão informacional, as comissões são microcosmos da composição do Plenário, e não um ambiente com legisladores com preferências extremas. Suas preferências estariam mais próximas do legislador mediano (CARVALHO, 2003).

Esses dois modelos – distributivo e informacional – colocam as comissões como atores centrais e desqualificam os partidos políticos como dotados de poder de agenda. O modelo partidário, por sua vez, defende que os partidos têm poder de agenda e que são capazes de assegurar o controle da agenda legislativa para seus membros (CARVALHO, 2003).

Esse poder de agenda vem do fato de membros do partido ocuparem as principais posições de determinação de agenda, direção das comissões e presidência da casa legislativa. Além disso, as comissões tendem a convergir com os interesses das lideranças partidárias para garantir acesso ao Plenário (CARVALHO, 2003). Fator que garante importância aos partidos é que os legisladores individuais precisam cooperar para atingir seus objetivos, e é o partido que fornece meios para essa cooperação.

Considera-se que, nas questões referentes a política externa, a teoria informacional é a que melhor explica a atuação da CRE. A comissão é um local que facilita a coleta e a distribuição de informações (LEMOS, 2005), os ganhos de especialização, e é relevante para a coleta e distribuição de informações (CARVALHO, 2003).

Alguns dos instrumentos disponíveis para a realização do controle legislativo são competência das comissões, ou podem ser utilizados por elas. Como mencionado anteriormente, a Constituição Federal e o RISF tratam das competências das comissões.

O art. 58 da Constituição dispõe sobre as comissões do Congresso. Entre as competências previstas pelo Texto Constitucional, estão: a realização de audiências públicas; a convocação de Ministros de Estado; o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas; a solicitação de depoimento; e a apreciação de programas de obras, planos nacionais e regionais.

O RISF elenca as competências das comissões no seu art. 90. Além das competências previstas no Texto Constitucional, o texto regimental prevê que cabe às comissões acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às suas áreas, e exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.

Portanto, as comissões permanentes do Senado possuem competência regimental para exercer o controle legislativo.

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

Nas matérias referentes à política externa, a Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado exerce papel fundamental, decorrente de suas próprias atribuições regimentais. A CRE é composta por dezenove membros. As competências da comissão estão previstas no art. 103 do RISF, a saber:

Art. 103. À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional compete emitir parecer sobre:

I – proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores;

II – comércio exterior;

III – indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV);

IV – (Revogado);

V – Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites

do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II);

VI – assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza;

VII – autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (Const., art. 49, III);

VIII – outros assuntos correlatos.

§ 1º A Comissão integrará, por um de seus membros, as comissões enviadas pelo Senado ao exterior, em assuntos pertinentes à política externa do País.

§ 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa para prestarem informações no âmbito de suas competências.

Compete à CRE tratar de proposições referentes aos atos e relações internacionais e ao Ministério de Relações Exteriores; comércio exterior; indicação de chefe de missão diplomática; matérias relacionadas às Forças Armadas; assuntos referentes à Organização das Nações Unidas (ONU) e organismos internacionais; autorização para o Presidente da República e o Vice se ausentarem do território; e outros assuntos correlatos.

O § 1º prevê que a CRE integrará, por um de seus membros, as comissões enviadas pelo Senado ao Exterior. O § 2º traz, por sua vez, uma importante atribuição referente ao controle parlamentar. Segundo esse dispositivo, a comissão deve realizar, no início de cada sessão legislativa, audiências públicas com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa.

Algumas das mais relevantes atribuições da CRE são a análise dos tratados internacionais, após passarem pela Câmara, e das indicações de chefes de missões diplomáticas. É importante relembrar que essa última é uma atribuição privativa do Senado.

A análise dos atos internacionais é disciplinada no art. 376 do RISF:

Art. 376. O projeto de decreto legislativo referente a atos internacionais terá a seguinte tramitação:

I – só terá iniciado o seu curso se estiver acompanhado de cópia autenticada do texto, em português, do ato internacional respectivo, bem como da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos;

II – lido no Período do Expediente, será o projeto publicado e distribuído em avulso eletrônico, acompanhado dos textos referidos no inciso I e despachado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional;

III – perante a Comissão, nos cinco dias úteis subsequentes à publicação de avulso eletrônico, poderão ser oferecidas emendas; a Comissão terá, para opinar sobre o projeto, e emendas, o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período;

IV – publicados o parecer e as emendas e o avulso eletrônico, decorrido o interstício regimental, a matéria será incluída em Ordem do Dia;

V – não sendo emitido o parecer, conforme estabelece o inciso III, aplicar-se-á o disposto no art. 172, II, c.

As indicações de chefes de missão diplomática, por sua vez, estão disciplinadas no art. 383, que trata da escolha de autoridades pelo Senado:

Art. 383. Na apreciação do Senado Federal sobre a escolha de autoridades, observar-se-ão as seguintes normas:

I – a mensagem, que será lida em plenário e encaminhada à comissão competente, deverá estar acompanhada de amplos esclarecimentos sobre o candidato e de:

a) *curriculum vitae*, no qual constem:

1. as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos;
2. a relação das publicações de sua autoria, com as referências bibliográficas que permitam sua recuperação;

[...]

c) argumentação escrita, apresentada de forma sucinta, em que o indicado demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual e moral para o exercício da atividade;

d) no caso dos indicados na forma do inciso IV do art. 52 da Constituição Federal, relatórios produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores contendo:

1. informações sobre o Estado ou organização internacional para o qual o candidato foi indicado;
2. relação dos tratados e acordos assinados com o respectivo Estado ou organização internacional, bem como dos contratos de empréstimos e financiamentos oficiais concedidos pelo Brasil, incluindo os atos referentes a perdão ou renegociação de dívidas e a renúncia fiscal, diferenciando entre atos em vigor e atos ainda sujeitos à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal;

[...]

III – a arguição de candidato a chefe de missão diplomática de caráter permanente será feita em reunião secreta (Const., art. 52, IV), aplicando-se o procedimento descrito no inciso II deste artigo, no que couber;

IV – além da arguição do candidato e do disposto no art. 93, a comissão poderá realizar investigações e requisitar, da autoridade competente, informações complementares;

V – o relatório deverá conter dados sobre o candidato, passando a constituir parecer com o resultado da votação, aprovando ou rejeitando o nome indicado;

[...]

VIII – a manifestação do Senado será comunicada ao Presidente da República, consignando-se o resultado da votação.

§ 1º A manifestação do Senado Federal e das comissões sobre a escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente será procedida em sessão e reunião secretas (Const., art. 52, IV). [...]

Essa é uma importante atribuição da CRE no exercício do controle parlamentar.

O capítulo seguinte apresenta uma análise dos dados relativos à utilização dos instrumentos de controle pelo Senado na 54ª Legislatura.

## **5 ANÁLISE DOS DADOS DA 54ª LEGISLATURA**

Após considerações sobre o controle parlamentar, a diplomacia congressional, e os dispositivos normativos desses temas na Constituição e no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe, agora realizar uma análise da efetiva utilização desses mecanismos e instrumentos disponíveis aos Senadores para a realização da fiscalização da política externa.

É importante ressaltar que os dados aqui apresentados ainda carecem de uma análise mais detalhada para melhor compreensão de sua utilização como instrumentos de controle. Devido à limitação temporal para a realização dessa pesquisa, no entanto, não foi possível realizar estudos pormenorizados.

Não serão analisados todos os mecanismos disponíveis, mas apenas os principais para o exercício do controle parlamentar nas questões relativas à política externa. Serão verificadas as proposições da 54ª Legislatura, que se refere ao período de 01/02/2011 até 31/01/2015. Os dados referem-se às matérias apresentadas nesse período e foram retirados do sítio do Senado Federal e da Resenha Mensal e do Relatório Anual da Presidência, ambos publicados pela Secretaria de Informações Legislativas da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

### **5.1 Aprovação de atos internacionais – Projetos de Decreto Legislativo**

A Tabela 1 apresenta os Projetos de Decreto Legislativo (PDS) que chegaram ao Senado na 54ª Legislatura. Vale lembrar que os Projetos de Decreto Legislativo para aprovação de atos internacionais iniciam sua tramitação na Câmara do Deputados. Apenas após a aprovação naquela Casa Legislativa são enviados para apreciação no Senado Federal.

Ao todo, no período, tramitaram 122 Projetos de Decreto Legislativo (PDS) para a aprovação de atos internacionais. Cabe notar que no ano de 2014 o número de projetos foi bem menor do que nos demais, apenas seis. Dos projetos apresentados, apenas cinco não foram aprovados, o que representa aproximadamente 4% do total.



**Tabela 1 – Projetos de Decreto Legislativo: Aprovação de Atos Internacionais**

Ano	Quantidade	Aprovados	Não aprovados
2011	52	49	3
2012	41	39	2
2013	23	23	0
2014	6	6	0
TOTAL	122	117	5

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Dos cinco projetos não aprovados, o PDS nº 498/2012 era de autoria da Senadora Ana Amélia, e buscava alterar o Decreto Legislativo nº 54, de 1995, que aprovou o texto do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. No dia 26 de setembro de 2013, a Senadora apresentou requerimento solicitando a retirada definitiva do PDS.

Os outros quatro PDS não aprovados estão com sua tramitação sobrestada após aprovação de requerimentos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). São os PDS nº 238, 240 e 290, de 2011, e 60, de 2012. Os projetos tratam da aprovação de acordos assinados entre o Brasil e a Espanha, Guiana, Kuaite e a República Dominicana, respectivamente. Tratam de cooperação em matéria de defesa e acesso a informação.

No entanto, durante sua tramitação na CRE, foram apresentados requerimentos para o sobrestamento da tramitação da matéria. Todos os requerimentos foram apresentados pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira e aprovados na comissão e, posteriormente, no Plenário. Segundo os requerimentos, os acordos foram assinados antes da aprovação da Lei nº 12.527, de 2011, que regula o acesso a informações. Com a aprovação dessa lei, os textos dos tratados passaram a apresentar incongruências com a legislação brasileira. Dessa maneira, ainda segundo o texto dos requerimentos, faz-se necessário adequar os textos dos atos internacionais.

É interessante notar que os requerimentos mencionam comunicação entre a CRE e o Ministro das Relações Exteriores sobre o assunto, em que o Ministro recomenda a renegociação dos tratados ainda não em vigor. Diante disso, foi requerido o sobrestamento da tramitação do PDS, para que o Executivo tome as providências necessárias.

Cabe registrar que o alto índice de aprovação das matérias enviadas pelo Poder Executivo não é exclusividade dos temas relativos a política externa, mas sim uma característica do sistema brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A atuação da comissão nessas matérias pode ser entendida como uma combinação de patrulha e alarme de incêndio (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). A comissão analisa todos os projetos de decreto legislativo, exercendo a patrulha, no entanto, se atém apenas àqueles que soaram o alarme de incêndio. Além disso, o sobrestamento das matérias é um exercício do poder de *gatekeeping* da comissão (LEMOS, 2005).

Além disso, a atuação dos negociadores na arena internacional é influenciada pela arena doméstica (PUTNAM, 1993). Portanto, as preferências dos legisladores já são levadas em conta no momento de formalização desses acordos internacionais.

Por fim, é importante ressaltar que a aprovação é apenas o resultado final do processo de tramitação. É possível que, mesmo aprovados, esses processos tenham motivado debates, discussões, polêmicas, e que essas aprovações não tenham sido consensuais. Portanto, para uma melhor compreensão desses processos, seria necessária análise mais detalhada de suas tramitações nas Casas do Congresso, em especial no Senado. No entanto, devido à limitação temporal, não foi possível realizar essa análise no presente trabalho.

## 5.2 Indicação de chefes de missão diplomática

A Tabela 2 apresenta os dados referentes às Mensagens Presidenciais com indicações para chefes de missões diplomáticas permanentes.

**Tabela 2 – Mensagens de indicação de chefe de missão diplomática**

Ano	Quantidade	Aprovados	Não aprovados
2011	47	47	0
2012	33	33	0
2013	41	39	2
2014	27	27	1
TOTAL	149	146	3

Ao todo foram apresentadas 149 indicações para chefes de missão diplomática no período. Apenas três, cerca de 2%, não foram aprovadas. No entanto, segundo Lemos (2005, 2007), esse número não está longe dos padrões internacionais. O alto índice de aprovação não significa que o Senado não participe do processo. O Presidente da República leva as preferências do Congresso em consideração antes de realizar uma indicação (LEMOS, 2005, 2007).

Das indicações não aprovadas, uma foi retirada pelo Presidente da República e outras duas ainda estão tramitando. A Mensagem nº 73, de 2013, foi retirada pelo Presidente por meio da Mensagem nº 83, de 2013. As Mensagens nº 77, de 2013, e 93, de 2014 ainda estão tramitando na Comissão.

A Mensagem 93 de 2014 indica o embaixador do Brasil na República da Indonésia, e ainda aguarda decisão na CRE. As Mensagens nº 73 e 77 de 2013 serão objeto de estudo de caso no próximo capítulo. A Mensagem nº 73 traz a indicação do senhor Marcel Fortuna Biato para exercer o cargo de embaixador do Brasil na Suécia. A Mensagem nº 77, por sua vez, traz a indicação para a embaixada do Brasil na Bolívia.

Avalia-se que se pode entender a atuação da comissão como uma combinação de patrulha e alarme de incêndio (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). A comissão exerce controle sobre todas as indicações, no exercício da patrulha, e se atém com mais rigor àqueles casos em que soa o alarme.

### **5.3 Requerimento de Informações**

Foram apresentados no período 879 requerimentos de informações, como mostra a Tabela 3. Os requerimentos de informação são instrumento bastante utilizado, de maneira geral. É uma ferramenta de baixo custo para sua apresentação e de ação predominantemente individual (LEMOS, 2005, 2007).

Do total de requerimentos, 27 foram endereçados ao Ministro das Relações Exteriores (MRE) e quarenta ao Ministro da Defesa (MD). Quinze requerimentos tiveram a CRE como autora. Apesar do pequeno número de requerimentos endereçados ao MRE e ao MD, esse

número não é suficiente para concluir que o requerimento de informações seja instrumento pouco utilizado para o controle da política externa e de assuntos internacionais, de modo geral, pois outras pastas também tratam de assuntos relacionados à política externa.

**Tabela 3 – Requerimento de Informações**

Ano	Todos	Ao MRE	Ao MD	Autoria da CRE
2011	302	12	21	8
2012	157	2	2	0
2013	243	9	12	5
2014	177	4	5	2
TOTAL	879	27	40	15

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Esses dois ministérios estão mais diretamente ligados ao tema. No entanto, as questões internacionais são, por sua natureza, fluídas e estão relacionadas a grande diversidade de temas. Questões ambientais, de mudanças climáticas, comerciais, cambiais, relativas a refugiados, todas conformam temas internacionais de competência de outros ministérios.

Dos quinze requerimentos de autoria da CRE, quatro foram endereçados ao MRE, quatro ao MD, três ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, dois ao Ministério da Justiça, um ao Ministério da Agricultura e um ao Ministério da Fazenda.

Além disso, o elevado número de requerimentos de informações apresentados, por si só, não garante que a atividade de fiscalização está sendo realizada de forma satisfatória. É preciso uma melhor análise desses requerimentos, saber se foram respondidos, qual foi prazo de resposta e se as respostas foram satisfatórias, entre outros questionamentos.

Dos 27 requerimentos endereçados ao Ministro de Relações Exteriores no período apenas dois não foram respondidos, os Requerimentos nº 6 de 2011 e 903 de 2013. O MRE enviou resposta a todos os demais. As respostas enviadas pelos ministros são encaminhadas aos requerentes, mas não são publicadas. Portanto, no escopo deste trabalho, não é possível responder se essas respostas foram, ou não, satisfatórias. O estudo de caso que será

apresentado no Capítulo 6 apresenta, no entanto, um bom exemplo da utilização desse instrumento para a realização do dever de fiscalização do Parlamento.

#### 5.4 Requerimentos de convocação de autoridades

A Tabela 4 apresenta os dados dos requerimentos de convocação de autoridades.

**Tabela 4 – Convocação de autoridades**

Ano	Quantidade	Aprovados	Não aprovados
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	3	0	3
2014	0	0	0
TOTAL	3	0	3

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Esses requerimentos não são utilizados com frequência, como é possível perceber pelos seus quantitativos. Em toda a Legislatura, foram apresentados, no Senado, apenas três requerimentos visando convocar Ministros de Estado, todos no ano de 2013 pelo Senador Álvaro Dias. Ademais, nenhum deles chegou a ser aprovado. Todos foram retirados pelo autor. Dois dos requerimentos eram para o Ministro das Relações Exteriores e um para o Secretário Geral da Presidência da República.

Apesar de, no período analisado, nenhum requerimento de convocação de Ministro ter sido aprovado, o Ministro das Relações Exteriores compareceu, no mesmo período, sete vezes na CRE, além de outros Ministros, como o da Defesa e do Meio Ambiente. O que ocorre é que, ao invés de exercer sua prerrogativa de convocar os Ministros, os Senadores se utilizam do expediente de “convite”, como forma de manter a “cortesia parlamentar” (LEMOS, 2005, 2007). Apesar de as comissões possuírem a prerrogativa de convocar ministros, em geral, os ministros são convidados e comparecem perante as comissões em audiência pública, ao invés de serem convocados.

Por exemplo, no caso da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Ministro das Relações Exteriores compareceu sete vezes perante a comissão no período analisado. O Ministro da Defesa também compareceu sete vezes perante a comissão no período, sempre por convite.

## 5.5 Requerimentos de missão ao exterior

A Tabela 5 apresenta o quantitativo de requerimentos para a realização de missão oficial no exterior.

**Tabela 5 – Requerimentos de Missão ao Exterior (em representação do Senado)**

Ano	Quantidade	Aprovados	Não aprovados / Não participação
2011	49	44	5
2012	71	69	2
2013	152	143	9
2014	113	111	2
TOTAL	385	367	18

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

A grande maioria dos requerimentos de missão ao exterior foram aprovados. Entre os que não foram aprovados, estão requerimentos prejudicados ou retirados pelo autor. Nenhum chegou a ser rejeitado em Plenário. Há ainda os casos em que, mesmo após aprovação, o Senador não pôde participar da missão.

A natureza das missões é bastante diversificada. Os Senadores participam de feiras internacionais, seminários, conferências de organizações internacionais, encontros de grupos parlamentares internacionais, visitas a parlamentos estrangeiros. Participam de reuniões de organismos internacionais formados por parlamentares, como o Parlamento Latino-Americano ou a União Interparlamentar. Muitas vezes, são convidados por governos de países estrangeiros para participar de comitivas oficiais. Há, ainda, as missões para participar de reuniões do Parlamento do Mercosul. Após o desempenho da missão, os Senadores apresentam relatório sobre sua participação.

Pela diversidade da natureza das missões, não é possível afirmar que todas elas sejam relativas a atividades de controle. Seria necessária uma análise mais detalhada dos motivos de cada missão e dos relatórios produzidos, o que extrapola os limites deste trabalho.

Pelos dados reunidos nesta pesquisa, considera-se que a participação dos Senadores em missões oficiais no exterior é relevante e diversificada. É comum a crítica de que o exercício do controle parlamentar da política externa ocorre apenas de maneira *ex post* (MENDONÇA, 2012). No entanto, o desempenho de missões no exterior também pode ser uma forma de protagonismo e de exercício de controle *ex ante* da política externa nacional (LE MOS, 2005).

## 5.6 Votos de aplauso e votos de censura

Os votos de aplauso e censura são uma maneira que os parlamentares possuem de sinalizar seu repúdio ou apoio a acontecimentos internacionais (MAIA, 2011). São importantes instrumentos à disposição dos Senadores.

Como mencionado no capítulo anterior, esse expediente foi alterado com a Resolução nº 38, de 2014. No entanto, todas as proposições aqui analisadas tramitaram com a regra anterior. Portanto, os votos de aplauso e de censura aqui analisados passaram pela CRE quando tratavam de assuntos internacionais e, quando aprovados, seguiram para o Plenário.

As Tabelas 6 e 7 expõem os dados sobre essas ferramentas legislativas.

**Tabela 6 – Requerimentos de Voto de Aplauso**

Ano	Quantidade	Aprovados	Não aprovados
2011	61	12	49
2012	32	1	31
2013	36	6	30
2014	5	0	5
TOTAL	134	19	115

**Tabela 7 – Requerimentos de Voto de Censura**

Ano	Quantidade	Aprovados	Não aprovados
2011	4	1	3
2012	4	0	4
2013	5	2	3
2014	1	0	1
TOTAL	14	3	11

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Foram aprovados apenas três votos de censura no Senado. O Requerimento (RQS) nº 574, de 2011, é um voto de repúdio a uma declaração do secretariado executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, que solicita a interrupção da execução de obras da Usina de Belo Monte.

Os outros dois votos de censura aprovados – RQS nº 763 e 764, de 2013 – tratam de incidente envolvendo o avião do presidente da Bolívia. De fato, foram aprovados em tramitação conjunta com um voto de aplauso, o RQS nº 753, de 2013. Os votos de censura se dirigiam a países europeus após incidente em que o avião do presidente da Bolívia foi impedido de sobrevoar o espaço aéreo de alguns países. Os três votos de censura aprovados são de autoria da CRE.

Uma quantidade maior de votos de aplauso foi aprovada. Dos dezenove, apenas três não tratam de temas internacionais. Entre os votos aprovados, podem-se citar: voto de apoio à candidatura de um brasileiro ao cargo de Diretor Geral da agência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); voto de solidariedade ao governo dos Estados Unidos após atentado terrorista na maratona de Boston; e voto de solidariedade ao governo boliviano após o incidente ocorrido com países europeus que não permitiram o sobrevoos em seus territórios.



## 5.7 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)

A Tabela 8 traz o total das reuniões realizadas por cada Comissão permanente do Senado, incluídos as reuniões conjuntas. A Tabela 9, por sua vez, traz os dados das audiências públicas realizadas por cada comissão. Neles não estão incluídas as audiências públicas realizadas em reuniões conjuntas. Os dados completos das audiências públicas não estavam disponíveis na resenha mensal consolidada de 2011. A partir dos dados da tabela 11, a CRE é quarta comissão que mais realizou audiências públicas no período. Nenhuma das duas tabelas inclui dados das subcomissões das comissões permanentes.

Pode-se perceber que a CRE é uma comissão ativa. Ao todo, na 54ª Legislatura, foram realizadas 196 reuniões. É a sétima comissão permanente em números de reuniões. São reuniões para deliberar sobre as matérias de competência da comissão e, também, para a realização de audiências públicas.

No ano de 2011, a CRE realizou, ao todo, 25 audiências públicas, incluídas as realizadas conjuntamente com outras comissões. Do total de 25 audiências, dezenove foram relacionadas ao Requerimento nº 01/2011 da CRE, de autoria do então presidente da comissão, Senador Fernando Collor. Esse requerimento solicitou a realização de um ciclo de audiências públicas no biênio 2011/2012, anos em que o Senador Fernando Collor estava na presidência da comissão. Segundo o requerimento, as audiências públicas deveriam tratar de "informações acerca do panorama geopolítico mundial e as perspectivas para a próxima década, especialmente no que tange à política externa, à segurança internacional e defesa nacional, e ao sistema de atividades de inteligência".

O requerimento define, ainda, quem deveriam ser os convidados para o ciclo de audiências:

Terá como participantes *experts* nas áreas de relações internacionais, ciência política, economia e em defesa. Poderão ser convidados também integrantes de órgãos de classe, centros de estudos, imprensa, iniciativa privada, diplomatas aposentados, militares da reserva e diplomatas estrangeiros. Sempre que possível, deve-se evitar o convite a diplomatas ou militares brasileiros da ativa, pois, pela disciplina e hierarquia vigentes em suas instituições, as intervenções refletiriam somente o pensamento oficial. Como a CRE tem capacidade convocatória, diplomatas e representantes das Forças Armadas podem ser chamados para comparecerem às sessões ordinárias da Comissão, reservando ao seminário da Agenda o papel de espaço livre para altos estudos.

**Tabela 8 – Total de Reuniões (incluindo reuniões conjuntas)**

<b>Comissão</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>TOTAL</b>
CAE	72	64	85	37	258
CAS	56	51	66	46	219
CCJ	67	49	82	57	255
CE	71	62	71	46	250
CMA	60	55	47	30	192
CDH	99	85	76	77	337
CRE	62	47	56	31	196
CI	61	38	70	35	204
CDR	36	22	35	19	112
CRA	53	37	40	32	162
CCT	59	34	45	30	168
CMMC	16	20	18	0	54
CSF	-	-	6	2	8
<b>TOTAL</b>	<b>712</b>	<b>564</b>	<b>697</b>	<b>442</b>	<b>2415</b>

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

As outras audiências trataram de temas diversos, como: a situação no Oriente Médio após as revoluções da chamada “primavera árabe”; a situação das tropas brasileiras no Haiti; a posição do governo brasileiro no G20, grupos composto pelas maiores economias do mundo; e a situação de refugiados haitianos no Brasil. Os Ministros da Relações Exteriores e da Defesa compareceram uma vez à Comissão no ano de 2011.

Em 2012, foram realizadas, ao todo, 23 audiências pública pela CRE. Doze delas ainda foram parte do ciclo de palestras e debates propostos pelo presidente da comissão em 2011. As outras reuniões tratam de diversos temas importantes da agenda internacional. As reuniões de organismos das Nações Unidas para mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, que ocorreram naquele ano, tiveram importância especial na agenda. Outro tema importante foi a situação das forças armadas, e a situação política do Paraguai após o

*impeachment* de seu presidente. Os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa compareceram duas vezes, cada um, à comissão.

**Tabela 9 –Total de Audiências públicas (não inclui as realizadas em reuniões conjuntas)**

Comissão	2011	2012	2013	2014	TOTAL
CAE	-	11	26	7	44
CAS	-	10	23	14	47
CCJ	-	4	14	12	30
CE	-	28	29	17	74
CMA	-	19	13	3	35
CDH	-	70	51	52	173
CRE	-	18	18	13	49
CI	-	3	40	10	53
CDR	-	3	15	6	24
CRA	-	17	18	11	46
CCT	-	11	18	7	36
CMMC	-	14	13	0	27
CSF	-	-	3	0	3
TOTAL		208	281	152	638

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

O Senador Ricardo Ferraço foi o presidente no biênio 2013/2014. No ano de 2013 foram realizadas 25 audiências públicas. O Ministro das Relações Exteriores compareceu três vezes à comissão, e o da Defesa duas. Outros ministros participaram dos debates naquele ano, como os Ministros do Meio Ambiente, do Gabinete de Segurança Institucional e das Comunicações.

A agenda do ano tratou de questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ainda em resposta à conferência Rio+20. Outro tema da agenda foi a preparação para os grandes eventos que o Brasil iria sediar, como a Copa do Mundo e a Jornada Mundial da Juventude. A situação do Mercosul e de outros blocos comerciais na América Latina também foram temas de audiências públicas.

No entanto, dois temas tiveram maior importância naquele ano. O primeiro dele foi o processo de compra de aviões de combate pela Força Área Brasileira. O outro, que foi tema de diversas audiências públicas, foi o das denúncias de uma rede de espionagem pelos Estados Unidos em Brasília.

No último ano da Legislatura, 2014, foram realizadas dezoito audiências públicas. O Ministro da Defesa e das Relações Exteriores compareceram, cada um, uma vez perante a comissão. Além deles, compareceram, também uma vez cada, o Ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A agenda de 2014 ainda tratou da compra de aeronaves de caça pela Força Aérea Brasileira, além de temas como: Direitos Humanos; relações diplomáticas com outros países, com presença do embaixador da França; agenda do Mercosul; financiamentos do BNDES; a crise entre Rússia e Ucrânia; situação e contenciosos comerciais na Organização Mundial de Comércio, entre outros.

A CRE é uma comissão bastante atuante. Em suas audiências públicas são tratados importantes temas da agenda internacional e promovidos estudos sobre a política externa brasileira. Os Ministros da Defesa e das Relações Exteriores participam com frequência dos debates da comissão, além da participação de representantes desses e de outros ministérios, da academia, da sociedade civil, organismos internacionais, e representantes de outros países.

Os números da CRE corroboram com a ideia de que a comissão é um local que facilita a coleta e a distribuição de informações (LE MOS, 2005). Também estão de acordo com a teoria informacional, que afirma que as comissões facilitam os ganhos de especialização e são fundamentais para a coleta e distribuição de informações (CARVALHO, 2003). Além disso, o relacionamento entre a comissão e o MRE corrobora com a tese de que o Itamaraty já não é uma agência tão isolada (SCHMITT, 2011). O Ministro das Relações Exteriores compare à comissão ao menos uma vez por ano. Ao todo, durante a 54ª Legislatura, ele compareceu sete vezes perante a comissão.

Por fim, a Tabela 10 traz os requerimentos apresentados na CRE no período estudado. Eles estão divididos por temas. Ao todo, foram apresentados 55 requerimentos em 2011, quarenta em 2012, 116 em 2013 e 63 em 2014. O maior quantitativo de requerimentos diz respeito às audiências públicas. Vale ressaltar que os números de requerimentos e de

audiências efetivamente realizadas podem ser diferentes. Um requerimento pode resultar em mais de uma audiência pública, e uma audiência pode ter mais de um requerimento.

**Tabela 10 – Requerimentos da CRE**

<b>Tema</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Audiencia Publica	20	15	56	38
Convite	7	4	17	6
Manifestação / Voto de Aplauso / Voto de Censura	12	3	16	2
Urgencia	3	7	8	1
Alteração / Criação subcomissão	2	1	0	0
Informações	8	0	4	5
Diligencia / Missão	2	3	13	8
Envio de expediente	1	3	1	2
Sobrestamento	0	4	0	0
Inclusão na pauta	0	0	1	0
Avaliação de politicas publicas	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>40</b>	<b>116</b>	<b>63</b>

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Os requerimentos classificados como “convites”, na maioria das vezes acabam resultando em uma audiência pública também. Os convites não se limitam aos ministros e autoridades que a comissão tem poder de convocar. Também podem ser convidados diplomatas estrangeiros e membros de organizações internacionais, entre outras autoridades.

O próximo capítulo apresenta um estudo de caso relativo à fiscalização da política externa pelo Senado Federal.

## 6 ESTUDO DE CASO: MENSAGEM Nº 77, DE 2013

### 6.1 Rastreamento de processo por estrutura narrativa

Neste capítulo, será realizado um estudo de caso a respeito do exercício da prerrogativa de controle da política externa pelo Senado Federal. Será analisada a tramitação da Mensagem nº 77, de 2013, que submete à apreciação do Senado Federal o nome do senhor Raymundo Santos Rocha Magno para exercer o cargo de Embaixador do Brasil junto à Bolívia.

A Mensagem nº 77, de 2013, foi apresentada pela Presidente da República no dia 19 de agosto de 2013. No mesmo dia, foi lida em Plenário e encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Até o dia 16 de agosto de 2015, a matéria ainda não havia sido deliberada definitivamente na comissão. São praticamente dois anos de tramitação para uma indicação de chefe de missão diplomática.

Segundo Lemos (2005, 2007), a média para a aprovação das indicações para chefe de missão diplomática é de 75 dias. O caso em estudo é, portanto, singular. Entender como se desenrolou esse processo e os motivos que levaram ao bloqueio da tramitação da matéria é um meio para compreender mais sobre os processos de controle de política externa no Senado, em especial, na CRE.

A análise será feita utilizando a ferramenta de rastreamento de processos de Barzelay e Velarde (2004). Segundo esses autores, esse é um método narrativo que permite realizar uma análise qualitativa por meio de um estudo de caso instrumental. A análise busca organizar acontecimentos singulares e estabelecer relações entre eles. O resultado é um relato da experiência, que busca conectar os eventos do episódio a ser estudado em uma sequência coerente para compreender como o processo se desenvolveu.

A relação entre os diversos eventos relacionados ao episódio a ser explicado é fator fundamental. Os eventos que influenciam o episódio são classificados em quatro tipos:

1. Eventos anteriores: eventos que ocorreram antes do episódio e exercem influência sobre ele;
2. Eventos contemporâneos: influenciam o episódio, mas acontecem ao mesmo tempo;
3. Eventos relacionados: foram influenciados pelo episódio e acontecem ao mesmo tempo;

4. Eventos posteriores: foram influenciados pelo episódio, mas ocorrem depois.

O episódio a ser analisado é o bloqueio da tramitação da Mensagem nº 77, de 2013. A Tabela 11 apresenta os eventos relacionados ao episódio, seguindo o modelo de Barzelay e Velarde (2004).

**Tabela 11 – Estrutura Narrativa**

<p><b>EVENTOS ANTERIORES</b></p> <p>1. Deterioração das relações Brasil-Bolívia:</p> <p>1.1. Nacionalização da produção de petróleo e gás na Bolívia;</p> <p>1.2. Expulsão de colonos brasileiros da faixa de fronteira;</p> <p>1.3. Conflito com produtores rurais brasileiros;</p> <p>1.4. Financiamento do BNDES para construção de uma estrada em terras indígenas;</p> <p>1.5. Prisão de torcedores brasileiros;</p> <p>1.6. Refúgio do Senador Roger Pinto Molina na Embaixada do Brasil.</p>	<p><b>EVENTOS CONTEMPORÂNEOS</b></p> <p>1. Chegada do Senado Roger Pinto Molina ao Brasil;</p> <p>2. Demissão do Ministro das Relações Exteriores;</p> <p>3. Retirada da MSF nº 77 de 2013;</p> <p>4. Abertura de sindicância contra o diplomata Eduardo Saboia.</p>	<p><b>EVENTOS POSTERIORES</b></p>
	<p><b>EPISÓDIO</b></p> <p>1. Bloqueio da tramitação da MSF nº 77 de 2013</p> <p>1.1. RQS nº 1058 de 2013;</p> <p>1.2. RQS nº 164 de 2015;</p> <p>1.3. RRE nº 57 de 2015;</p> <p>1.4. Troca de relatores.</p>	
	<p><b>EVENTOS RELACIONADOS</b></p> <p>1. Concessão da condição de refugiado definitivo para Roger Pinto Molina e sua família.</p>	

Até o presente momento, a tramitação em questão ainda não foi concluída. Portanto, ainda não é possível determinar os eventos posteriores. A seguir, será apresentado o relato desse processo.

**5.2 O Relato** Para melhor compreender o episódio em análise – o bloqueio da tramitação da MSF 77 de 2013, é preciso, primeiro, compreender seus eventos anteriores. Nos anos anteriores à apresentação dessa indicação, eventos relevantes influenciaram as relações

diplomáticas entre Brasil e Bolívia. Na visão do Senador Ricardo Ferraço – explicitada em seu relatório apresentado na reunião da CRE do dia 6 de agosto de 2015 – esses eventos levaram a uma traumática deterioração das relações bilaterais entre os dois países.

Um primeiro evento relevante ocorreu em maio de 2006. No dia primeiro daquele mês, o governo boliviano decidiu nacionalizar a exploração de petróleo e gás no país. Como consequência dessa decisão, o presidente Evo Morales determinou a ocupação, pelo Exército Boliviano, das instalações de empresas estrangeiras no país. A Petrobras, sociedade de economia mista brasileira, explorava os dois principais campos de gás do país, além de possuir refinarias e outras instalações. A situação teve grande repercussão no Brasil (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

Em abril de 2012, militares do exército Boliviano expulsaram famílias de colonos de pequenos brasileiros na região de fronteira entre a Bolívia e o estado do Acre. Segundo relatos, os militares bolivianos agiram com violência (O GLOBO, 2015). Houve, ainda, denúncias de que eles teriam entrado em território nacional. Um pelotão do exército brasileiro foi deslocado para a região com a missão de conter a situação.

Também em 2012, o conflito com produtores rurais brasileiros instalados naquele se agravou. Diversas propriedades de brasileiros foram invadidas, principalmente no Departamento de Santa Cruz. Essas invasões já ocorriam há alguns anos, mas se intensificaram em 2012. Havia suspeitas de que o governo boliviano estaria envolvido com as invasões (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

Outro caso polêmico é o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção de uma estrada na Bolívia. A estrada passa dentro de um parque nacional indígena da Bolívia. A sua construção gerou muitos protestos e polêmicas no país vizinho, inclusive com diversas paralisações da obra (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2015).

Em fevereiro de 2013, doze brasileiros foram presos na cidade de Oruro após um incidente em uma partida de futebol. Eles permaneceram presos por alguns meses, e o evento exigiu grandes esforços da embaixada brasileira para se chegar a uma solução.

No entanto, o principal impasse nas relações dos dois países foi o episódio do asilo concedido ao Senador boliviano Roger Pinto Molina na Embaixada do Brasil em La Paz. O senador boliviano se refugiou na Embaixada Brasileira em 28 de maio de 2012. Ele alegava estar sendo perseguido politicamente após fazer denúncias de corrupção contra o governo de Evo Morales. O governo boliviano, por outro lado, afirmava que o Senador respondia a diversos processos por corrupção.



Em junho de 2012 o governo Brasileiro concedeu asilo político ao Senador. No entanto, o governo boliviano não reconheceu seu *status* de asilado e não concedeu um salvo conduto para que ele pudesse sair da Embaixada Brasileira e deixar o país. Essa situação gerou grande impasse entre os dois países.

Foi nesse contexto que a Presidente da República enviou ao Senado, em 19 de agosto de 2013, a Mensagem Presidencial nº 77, de 2013, com a indicação do diplomata Raymundo Santos Rocha Magno para exercer o cargo de Embaixador do Brasil junto à Bolívia.

Apenas quatro dias depois, no dia 23 de agosto de 2013, a situação do Senador Molina sofreu reviravolta. Após 453 dias na Embaixada brasileira, o Senador foi transportado em veículo diplomático até o território brasileiro. A ação foi liderada pelo diplomata Eduardo Saboia, então encarregado de negócios da embaixada.

A vinda de Molina para o Brasil gerou grandes repercussões. No dia 27 de agosto, apenas quatro dias depois de sua chegada, a Presidente da República nomeou novo Ministro das Relações Exteriores. Luiz Alberto Figueiredo tomou posse no lugar de Antônio Patriota.

No dia 29 daquele mês, a Presidente da República enviou a Mensagem nº 83, de 2013, solicitando a retirada de outra Mensagem, a nº 73 de 2013. A MSF nº 73 tratava da indicação de Marcel Fortunato Biato para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na Suécia e, cumulativamente, na Letônia. Marcel Biato era o Embaixador da Bolívia quando o evento com o senador Molina ocorreu. Ele foi retirado de seu cargo na Bolívia. O Brasil permanece, até o presente momento, sem um Embaixador naquele país.

Além disso, foi aberta uma sindicância no Itamaraty contra o diplomata Eduardo Saboia, que conduziu a operação. Em abril de 2015 o Itamaraty anunciou uma suspensão de vinte dias ao servidor.

Esse episódio também teve grande repercussão no Legislativo. O Senador Ricardo Ferraço, Presidente da CRE nos anos de 2013 e 2014, participou ativamente do caso. No dia da chegada de Molina ao território brasileiro, o Senador foi recebê-lo na fronteira e ajudou no seu deslocamento até Brasília.

Todos esses eventos influenciaram o comportamento de Senadores durante a tramitação da MSF nº 77, de 2013, e contribuíram para seu bloqueio.

Na reunião da CRE do dia 12 de setembro de 2013, o Senador Jarbas Vasconcelos, então relator da Mensagem, apresentou o Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (RRE) nº 88, de 2013. Esse requerimento solicitava informações ao Ministério das Relações Exteriores sobre as comunicações realizadas entre o diplomata

Eduardo Saboia e o MRE, no que concerne ao caso do Senador Boliviano Roger Pinto Molina.

A justificativa da proposição afirma que era necessário obter maiores informações sobre o impasse existente entre os dois países após a vinda do senador boliviano para território brasileiro, episódio classificado como “ação humanitária” pelo Senador. Ressalta, ainda, a participação no episódio do então Presidente da CRE, Senador Ricardo Ferraço, que foi à fronteira da Bolívia para assegurar a chegada do senador boliviano em segurança a Brasília. Afirma, também, que considera de fundamental importância o conhecimento dessas informações para instruir a Mensagem nº 77, de 2013.

O requerimento foi aprovado na comissão e passou a tramitar como Requerimento (RQS) nº 1058, de 2013, que dependia de aprovação da Mesa do Senado. Sua aprovação ocorreu no dia 17 de outubro daquele ano. Após sua aprovação, a tramitação da Mensagem nº 77 foi sobrestada para aguardar o envio das informações requeridas.

O MRE enviou informações referentes ao requerimento nos dias 19 de novembro e 3 de dezembro daquele ano. As informações foram encaminhadas ao relator da Mensagem, Senador Jarbas Vasconcelos. No entanto, as informações foram insuficientes. Na reunião da CRE do dia 12 de dezembro, o Senador Jarbas Vasconcelos devolveu a relatoria da Mensagem, pois afirmou estar insatisfeito com as informações fornecidas pelo MRE.

O Senador Ricardo Ferraço, então presidente da comissão, avocou a relatoria da matéria. No dia 07 de maio de 2014, ele designou como novo relator o Senador Aloysio Nunes Ferreira. No dia 15 de maio de 2014 o Senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou um relatório sobre a matéria. O texto concluía pela apresentação de novo requerimento de informações sobre o tema, pois as informações prestadas ao RQS nº 1058, de 2013, eram insuficientes. Revisões desse relatório foram apresentadas nos dias 22 de julho e 05 de agosto daquele mesmo ano. A matéria chegou a ser debatida na reunião da CRE do dia 17 de julho, quando foram discutidas questões relativas ao sigilo das informações tratadas no requerimento de informações. No entanto, a matéria não chegou a ser votada naquele ano.

Em 2015, o Senador Aloysio Nunes Ferreira passou a ser o Presidente da CRE. Seu relatório foi aprovado apenas na reunião do dia 12 de março de 2015, com o Senador Ricardo Ferraço como Relator *ad hoc*, e passou a constituir o Parecer nº 29, de 2015, da CRE. O parecer concluiu pela apresentação do Requerimento nº 164, de 2015.

O texto do parecer faz referência ao RQS nº 1058, de 2013, de autoria do Senador Jarbas Vasconcelos, que solicitou informações ao MRE. Afirma que a resposta fornecida pelo ministério a esse requerimento não foi suficiente para esclarecer os fatos a respeito do

episódio envolvendo o senador boliviano e o tratamento dado pelo Executivo à questão. Afirma, também, que existe uma série de questões que ainda precisam ser esclarecidas pela comissão sobre as relações com a Bolívia.

O parecer conclui pela apresentação de novo requerimento de informações, que solicita a apresentação de informações complementares pelo MRE. Esse requerimento reforça as solicitações feitas pelo requerimento de 2013, e deixa claro que as informações prestadas pelo MRE foram insuficientes e insatisfatórias. Solicita, também, documentos referentes a sindicâncias aberta pelo Itamaraty contra o diplomata Eduardo Saboia.

Por fim, o requerimento afirma que o acesso irrestrito a essas informações é imprescindível para que o Senado exerça seu papel fiscalizador e apure a conduta do Executivo na questão, e ainda para que a comissão possa avaliar a indicação em questão.

O RQS nº 164, de 2015, foi aprovado em 30 de abril do mesmo ano. No dia 14 de maio o MRE enviou ofício em resposta. No entanto, novamente as respostas foram insatisfatórias.

O Senador Ricardo Ferraço, que foi designado o novo relator da matéria, apresentou no dia 26 de junho novo relatório em que afirma, novamente, que as informações fornecidas pelo MRE são insuficientes e insatisfatórias. O novo relatório também conclui pela apresentação de novo requerimento de informações.

Na reunião do dia 02 de julho de 2015, a CRE aprovou o novo requerimento de informações ao MRE, o RRE nº 57 de 2015. Esse requerimento reitera o pedido de documentos já feitos nos requerimentos anteriores.

Dessa vez, no entanto, a resposta do MRE foi tempestiva e satisfatória. Mesmo sem a aprovação do requerimento de informações pela Mesa do Senado, o MRE enviou ofício em resposta ao RRE nº 57, de 2015, apenas quatro dias após sua aprovação na CRE.

Um mês depois, no dia 6 de agosto, o relator, Senador Ricardo Ferraço, apresentou relatório afirmando que os integrantes da comissão possuem informações suficientes para deliberar sobre a indicação. Nesse relatório, é feita uma análise do currículo do indicado, sinalizando que a apreciação da indicação está perto de ser realizada.

O relatório foi lido na reunião do dia 11 de agosto, e concedida vista coletiva aos membros da comissão para que se possa realizar a sabatina do Embaixador indicado, marcada para o dia 13 de setembro de 2015.

Tendo em vista que a tramitação da indicação ainda não foi concluída na CRE, ainda não existem eventos posteriores ao episódio. No entanto, há um importante evento relacionado.

Mesmo após sua chegada ao Brasil, a situação do senhor Molina não estava definitivamente solucionada. Somente em agosto de 2015 o Conselho Nacional de Refugiados concedeu a condição de refugiado definitivo ao senador boliviano e sua família. Até então, ele possuía apenas um visto provisório de refugiado.

Segundo o próprio Senador Ferrazo afirma em seu relatório, esse é um fato relevante que permite avançar com a análise da tramitação e é uma conquista do Senado, em especial da CRE, em seu exercício de fiscalização da política externa.

Esse processo possibilita aprendizados importantes sobre a fiscalização da política externa pelo Senado Federal. Nos relatórios apresentados, fica evidenciado a importância dada ao tema do controle da política externa. Por exemplo, o Senador Ricardo Ferrazo diz em seu relatório que:

O Senado Federal, no exercício de seu poder fiscalizador, tem a obrigação de chamar a atenção para erros e, quando cabível, apontar melhores caminhos para que a diplomacia seja conduzida em conformidade com os princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Portanto, o exercício do controle não é apenas posterior, *ex post*, mas também propositivo, buscando o incremento da diplomacia, ou seja, exercício do controle *ex ante*.

Além disso, esse episódio demonstra que o exercício de prerrogativas tidas por muitos apenas como chancelatórias (MENDONÇA, 2012), como a aprovação da indicação de chefes de missão diplomática, na realidade pode ser uma oportunidade para o exercício de controle mais efetivo. A aprovação de autoridades pode ser uma oportunidade não apenas para debater as capacidades do indicado, mas também para se discutirem os rumos das políticas do órgão (LEMOS, 2005), nesse caso, os rumos da nossa política externa.

Ademais, a atuação da comissão é exemplo do controle das burocracias exercido pelo Parlamento (ALMEIDA; ANASTASIA; MENDONÇA, 2012), para que as políticas por elas executadas não se desviem da vontade legislativa. Como já enfatizado neste trabalho, o insulamento das burocracias é um grande risco das democracias atuais.

Outro importante aspecto presente no episódio é a utilização dos instrumentos para redução das assimetrias informacionais, nesse caso da prerrogativa de solicitar informações ao Ministério das Relações Exteriores (LEMOS, 2005, 2007), e a percepção de que a comissão é um local que possui incentivos institucionais para a especialização e acúmulo de informações

(CARVALHO, 2003). Além disso, o bloqueio da matéria é um exercício do poder de *gatekeeping* da comissão.

Os reiterados pedidos de informação atestam que existem custos para informações falsas ou incompletas fornecidas pela burocracia. Dessa maneira, o controle realizado por meio de alarmes de incêndio possibilita o aprendizado pelos parlamentares (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994).

Por fim, o processo parece se encaminhar para a aprovação da indicação. No entanto, o simples fato do exercício do controle gera resultados em si mesmo (RAPOSO, 2008). A atuação da comissão mostra que há um sistema de controle e induz o comportamento da burocracia. Serve, também, para evidenciar erros e mostrar possibilidades de melhora.

Todo esse processo dá publicidade a uma série de informações antes restritas à burocracia do Itamaraty. O simples soar de um alarme no Congresso, mesmo que não resulte em uma sanção, pode impor mudanças no comportamento do governo e constrangimentos para a burocracia (LEMOS, 2005, 2007).

A seguir, serão apresentadas as conclusões da pesquisa.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou da atuação do Senado Federal na fiscalização da política externa. O primeiro desafio foi verificar se essa Casa Legislativa possui competência para tratar do assunto.

A Constituição Federal e o Regimento Interno do Senado trazem vários dispositivos sobre o assunto. A competência de exercer a fiscalização dos atos do Poder Executivo está prevista na Constituição Federal, em seu art. 49. Outros dispositivos preveem instrumentos relevantes para o exercício dessa competência, como requerimentos de informação, convocação de ministros de estado e realização de audiências públicas.

O Regimento Interno do Senado detalha essas competências e disciplina diversos instrumentos. Os Senadores possuem, portanto, competência para exercer suas atribuições de controle e instrumentos disponíveis para fazê-lo.

É importante lembrar que o controle realizado pelo parlamento é um tipo de controle horizontal. O controle horizontal é um complemento ao controle vertical, que é aquele realizado pelos cidadãos em relação aos ocupantes de cargo eletivos. Esse controle é fundamental para a democracia, mas possui limitações. O controle horizontal serve para suprir algumas dessas lacunas (LEMOS, 2005, 2007).

Por outro lado, também existe o questionamento se o Congresso pode, ou deve, atuar em questões relativas à política externa. Ora, a política externa é uma política pública como outra qualquer. Em um ambiente democrático, a participação dos parlamentares, legítimos representantes do povo, na formulação de políticas públicas é um imperativo.

Sobre esse tema, a Constituição Federal e o Regimento Interno do Senado também trazem rol extenso de competências e instrumentos para a atuação dos Senadores nos temas de política externa. Os Senadores possuem, portanto, competência tanto para exercer suas atividades de controle, quanto para tratar de assuntos em política externa.

O Capítulo 4 deste trabalho apresentou dados relativos à utilização desses instrumentos pelos Senadores na 54<sup>a</sup> Legislatura (2011-2014). Os dados mostram que esses instrumentos são utilizados pelos Senadores no exercício de suas atribuições de fiscalizar a política externa. No entanto, esses dados ainda carecem de análises mais detalhadas para afirmar se o exercício dessa atribuição está sendo realizado com todo o vigor que se espera, em face das atribuições constitucionais do Legislativo em relação ao controle da

implementação das políticas públicas. Um importante ator nesse processo é a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado. Nessa comissão tramitam proposições importantes sobre o assunto, como os Projetos de Decreto Legislativo para aprovação de atos internacionais e as Mensagens Presidenciais com indicação de chefes de missão diplomática.

Essas matérias possuem alto índice de aprovação. Uma explicação para esse fenômeno é que o alto índice de aprovação das matérias do Executivo é uma característica do sistema político brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). No entanto, outros fatores explicam essa relação. Em primeiro lugar, o Executivo leva em consideração as preferências dos legisladores tanto no momento de assinar atos internacionais (PUTNAM, 1993), como na indicação de autoridades (LEMOS, 2005).

Além dessas matérias, a CRE tem importante papel para reduzir a assimetria informacional. São realizadas audiências públicas sobre temas importantes da agenda e as evidências mostram relacionamento estreito com o Ministério das Relações Exteriores, o que pode ser verificado pelo frequente comparecimento do titular da pasta perante a comissão.

O estudo de caso apresentado no Capítulo 5 é um exemplo sobre a atuação do Senado nessas atividades de controle. A indicação de um embaixador serve não apenas para o debate sobre as qualidades técnicas do indicado, mas também sobre as políticas do ministério (LEMOS, 2005). A atuação dos Senadores no processo evidencia o controle das burocracias por parte do Senado, além da utilização de requerimentos para obter mais informações sobre o tema. A simples realização do controle, mesmo sem imposição de uma sanção, já gera ganhos e pode mudar a atuação do governo (RAPOSO, 2008).

Por fim, existem muitas outras possibilidades de estudo sobre o tema. Diversos outros episódios merecem a atenção de um estudo de caso mais detalhado, como, por exemplo, o sobrestamento da tramitação de projetos de decreto legislativo para aprovação de acordos internacionais. Além disso, entre outros temas que merecem maior atenção, a realização de missões oficiais pelos Senadores em um esforço de diplomacia parlamentar parece ser um tema bastante rico para estudos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988. p. 5-38.
- ALMEIDA, Helga; ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 2, 2012.
- BARZELAY, MICHAEL; VELARDE, Juan Carlos Cortázar. Una guía práctica para La elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas em gerencia social. Instituto Interamericano para El Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2004.
- BRASIL. Regimento Interno: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2007.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- DAHL, Robert A. Que instituições políticas requer a democracia em grande escala? In: *Sobre a Democracia*, capítulo 8. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Consulta aprova construção de estrada em reserva indígena na Bolívia. Disponível em: <<http://www.etc.com.br/noticias/internacional/2013/01/consulta-aprova-construcao-de-estrada-na-amazonia-boliviana>>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Bolívia ocupa Petrobras e nacionaliza exploração de petróleo e gás. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95508.shtml>>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- GOMES, Kátia Maria Paiva. Proposta de Fiscalização e Controle: Um instrumento de controle do Legislativo. Brasília, 2008.
- LEMOS, Leany Barreiro. Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Universidade de Brasília. Brasília, 2005.
- LEMOS, Leany B. S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew D. (1994). Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. *The Journal of Law, Politics and Organization* v. 10, n. 1.



MAIA, Clarita Costa. O poder-dever de revisão das questões de Política Externa pelo Parlamento. In: MENEGUIN, Fernando (Org). Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional. Brasília: Senado Federal, 2011.

McCUBBINS, Mathew D. and SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *AJPS*, n. 28 p. 165-179, fev. 1984.

MENDONÇA, CHRISTOPHER BAHIA. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. 2012.

MENEGUIN, Fernando B.; de Freitas, Igor Vilas Boas. Aplicações em avaliação de políticas públicas: Metodologia e Estudos de Caso. Núcleos de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília, 2013.

MILL, John Stuart. Considerations on Representative Government 1964.

O'DONNELL, Guillermo (1998). Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy*, v. 9 n. 3, 1998, p. 112-126.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Bolívia: Produtor brasileiro de soja teme invasões de terras. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,bolivia-produtor-brasileiro-de-soja-teme-invasoes-de-terras,241209>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

O GLOBO. Brasil desloca militares para fronteira após ação da Bolívia. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/brasil-desloca-militares-para-fronteira-apos-acao-da-bolivia-4761716>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter B. et al. Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics. University of California Press, 1993.

RAPOSO, Nádia Lúcia das Neves Raposo. O Controle do Executivo no Parlamento Brasileiro: O caso da Câmara dos Deputados, 2008.

RISSE-KAPEN, Thomas (Ed.). Bringing Transnational Relations Back In: Non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. São Paulo: Ática, 1987.

SCHMITT, Stefanie Tomé. A Política Externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA FILHO, Ayres de Almeida. Panorama do controle externo na Câmara dos Deputados : uma visão prática. Brasília, 2008.