

SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB
Coordenação de Ensino Superior

EVERALDO FRANÇA FERRO

**O PERFIL DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E
DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA E
PARTICIPAÇÃO NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**

Brasília
2015

EVERALDO FRANÇA FERRO

**O PERFIL DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E
DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA E
PARTICIPAÇÃO NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**

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.

Orientador: Ricardo de João Braga

**Brasília
2015**

Everaldo França Ferro

**O PERFIL DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E
DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA E
PARTICIPAÇÃO NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**

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

Brasília, 31 de agosto de 2015

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo de João Braga
Orientador

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Avaliador

RESUMO

A importância da pesquisa é mostrar a relevância da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal quanto a sua composição. Seus membros titulares e suplentes, quase na sua totalidade, são conhecedores das atividades da Comissão e possuem vasta experiência na política, decorrente dos cargos que ocuparam na vida pública. A Comissão, especializada em assuntos legislativos, centraliza e materializa os trabalhos sobre a política exterior do Brasil. Assuntos relevantes necessitam de uma discussão na aprovação dos acordos e tratados internacionais. Diante da necessidade de interação na globalização, essa participação deve ser mais efetiva, levando a Comissão a contribuir não só nas discussões e sugestões, mais sim fortalecendo a elaboração das propostas, na tomada de decisão e no controle mais rigoroso das relações internacionais brasileiras. Conforme visto na pesquisa, mostra-se necessário ajustar a legislação.

Palavras-chave: Política exterior. Globalização. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

ABSTRACT

The importance of this research is to point out the relevance of the Committee of Foreign Relations and National Defense of the Brazilian Federal Senate regarding its composition. The great majority of its full and alternate members have a deep knowledge concerning the activities of the Committee and a wide experience in Politics, due to the posts they occupied throughout their lives. The Committee, which is specialized in legislative subjects, is the main point of and materializes the matters regarding Brazilian foreign policy. Relevant topics demand profound debates aiming for the approval of international treaties and agreements. Given the need of interaction with globalization, the participation of the Committee must be more effective, which led the Committee to contribute not only with debates and suggestions, but mainly strengthening the elaboration of proposals, with the decision making and with the stricter control of the Brazilian international relations. According to the research, it is necessary to adjust the legislation.

Keywords: Foreign policy. Globalization. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act (Lei de Conformidade Fiscal de Contas Estrangeiras)
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 GLOBALIZAÇÃO E SEUS REFLEXOS.....	11
2.1 OBJETIVOS DO TRABALHO.....	12
2.2 METODOLOGIA.....	15
3 POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DOS PODERES DA REPÚBLICA.....	17
3.1 POLÍTICA EXTERIOR	17
3.2 Marco Legal.....	19
4 A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (CRE) DO SENADO FEDERAL	23
4.1 BREVE PERFIL DOS PARLAMENTARES	24
4.2 QUADRO FUNCIONAL	26
4.3 PROCEDIMENTOS	27
5 CONCLUSÕES.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41
ANEXO A – MEMBROS TITULARES E SUPLENTE DA CRE DO SENADO FEDERAL	43

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é resultado de interesse pessoal do autor e fundamenta-se no convívio da atividade profissional e na busca do conhecimento e compreensão acadêmica que viabilizem propostas de melhoria dos mecanismos representativos da sociedade: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal. Trata-se de um objeto de estudo, haja vista a importância dos acordos e tratados internacionais e a forma como o assunto é tratado.

Outra razão não menos importante, é a preocupação inicialmente formulada em decorrência dos ensinamentos acadêmicos, que diante de várias discussões e questionamentos sensibilizaram o autor quanto à importância daquela Comissão na interação com a área das relações internacionais. Temas esses que, muitas vezes, tornam-se especializados, mas não por isso devam ser alheios ao processo decisório.

A CRE deixa entrever as relações assimétricas, onde o legislativo, além de legislar, necessita de ações estratégicas pelas prerrogativas constitucionais que possui. Isto se manifesta não só pelas prerrogativas legislativas, mas também em outras áreas, como no exercício do controle político, na participação da formulação e elaboração das políticas públicas interna e exterior do país. Pela relevância dos assuntos ali tramitados, criou-se uma Comissão permanente composta por 19 senadores titulares e 19 suplentes para, conforme prerrogativas constitucionais e regimentais, tratar das questões relativas à política exterior.

Esta pesquisa parte do princípio de que a CRE, como instituição representativa da sociedade brasileira, deve ter atribuições e prerrogativas capazes de fortalecer os interesses próprios da política externa do país, que é competência de todos os brasileiros, fundamentando-se em um contexto complexo de relações internacionais, onde uma diversidade de variáveis deve ser contemplada a fim de dinamizar a inserção do Brasil no fenômeno da globalização.

Neste sentido, o que se pretende com este trabalho, em termos gerais, é avaliar a participação da CRE como órgão representativo e especializado da sociedade brasileira quanto à morosidade de apresentação dos acordos, e avaliar o perfil dos membros da Comissão (parlamentares e corpo especializado) em relação às atividades da agenda.

É fundamental que os representantes do povo levem em consideração o processo decisório para maximizar a democracia e que essas decisões públicas representem os interesses da maioria dos eleitores. Para isso, é necessário que os atores envolvidos possuam a mesma quantidade ou qualidade de informação suficiente para avaliar as consequências dos

acordos e tratados internacionais, evitando diversos fenômenos, como falhas de informações e conflitos de interesses.

Como consecução metodológica, foram desenvolvidas perguntas de pesquisa vinculadas aos objetivos gerais propostos, quais sejam: sendo a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal órgão representativo da sociedade, é necessária a preocupação quanto à morosidade na tramitação dos acordos da Agenda política exterior brasileira? Em análise limitada ao estudo das matérias apreciadas e votadas no primeiro semestre de 2015, na 55ª Legislatura da CRE, é importante atentar-se ao problema, bem como às iniciativas dos membros da comissão em contornar a questão.

A importância das principais atividades e matérias em discussão para a política exterior do Brasil fundamenta-se nas prerrogativas utilizadas, com o objetivo de maior participação da CRE? Qual o perfil dos membros da CRE (parlamentares e servidores), quanto à sua importância e atuação na formação da Agenda da política exterior no que se refere à tramitação dos acordos?

Interessa saber, no caso dos parlamentares:

- a) prerrogativas constitucionais;
- b) forma como são indicados;
- c) formação acadêmica;
- d) experiência profissional;
- e) conhecimento específico;
- f) missões no exterior;
- g) trabalhos publicados na área;
- h) participação em congressos e seminários; e
- i) produção bibliográfica.

Quanto aos servidores que prestam assessoramento à organização dos trabalhos da CRE:

- a) formação específica;
- b) conhecimento da área;
- c) acompanhamento ágil;
- d) avaliação dos processos com informações precisas;
- e) formulação da pauta;
- f) registro de atas; e
- g) resultado da ordem do dia etc.

Essas competências são fundamentais para a participação da discussão e aprovação, por parte dos membros da CRE, dos acordos e tratados internacionais etc., suas finalidades constitucionais e a importância para as relações internacionais do Brasil.

Com relação às hipóteses de trabalho que norteiam o estudo e respondem às perguntas de pesquisa, pretende-se corroborar de forma exploratória, que, de maneira geral, a participação do Legislativo brasileiro na formação da Agenda política exterior, em especial da CRE, está subtraída com relação à hegemonia do Executivo, como resultado da configuração das atribuições vigentes que confirmam as assimetrias funcionais próprias do sistema político brasileiro.

2 GLOBALIZAÇÃO E SEUS REFLEXOS

A história empírica e escrita tem mostrado que os interesses que movem o globo terrestre são: o indivíduo, o coletivo, o Estado, o mercado e a sociedade civil. Os meios de se locomover em busca desses interesses levam à violência ou à diplomacia, como forma de se inter-relacionar na conquista de tais objetivos.

Conforme Thomas Hobbes, livro *O leviatã*, “[...] o homem é o lobo do homem” (2002). Tem-se na necessidade biológica do indivíduo, a obrigação de sobreviver, e nesta sobrevivência a possível interação em defender e organizar caminhos para sua socialização. Ou seja, a necessidade de ampliação das lealdades do indivíduo e da sociedade, que, nesse primeiro momento, implica na sobrevivência – que, quanto melhor, maior o interesse, maior a disputa para alcançar seus resultados.

O homem como ‘animal político’, segundo Aristóteles (2004), precisa socializar-se em seus ambientes: social, econômico, geográfico e político. Para isso, em um primeiro momento, comunga com a vida em sociedade, ampliando suas lealdades para alcançar maiores interesses, a qualquer custo.

Nessa sociedade existe o interesse comum, que viabiliza uma harmonia de conveniência social. A necessidade de viverem em harmonia leva essas sociedades a criarem normas que regulamentem a conveniência, por meio de seus representantes na política, assim, garantindo ampliação dessas lealdades ao Estado-nacional, como forma de conquistar seus direitos e deveres.

O Estado-nacional, novo paradigma dessas lealdades, precisa de gestão política para sua existência. Essa gestão tende a viabilizar meios para um estado forte, *ubis societas ubi jus* – onde existe a sociedade existe o direito –, com seu território e seu povo politicamente organizados, com seus símbolos nacionais e soberania demarcada em defesa de seu povo. O Estado, por si só, não deve sobreviver, seja ele regional ou global. Para isso, necessita ampliar suas lealdades no campo das negociações de interesses nos níveis bilateral ou multilateral.

Consequentemente, surge o mercado internacional, que é a composição integrada ou não desses Estados. Em um sistema de integração, geralmente há imposição do Estado hegemônico para uma globalização neocolonialista, onde Estados fracos são dominados, em uma quebra de soberania constante, no formato dos estados Vestfalianos de 1648.

O mercado internacional, que tem em sua estrutura uma formação originada do Estado nacional, vem, de forma branda, atuando na globalização por meio dos indivíduos e de suas empresas multinacionais, transnacionais ou supranacionais. As instituições são geralmente

dominadas pelos países desenvolvidos, que possuem estruturas com quebra de soberanias dos Estados em desenvolvimento, impondo suas políticas hegemônicas, as quais dão o nome de mercado internacional. Essas iniciativas trazem benefícios para os Estados fracos, que seriam uma forma de ampliação de suas lealdades e interesses comuns.

A flexibilização desse mercado estabelece nova ampliação das lealdades, que são os interesses da sociedade civil internacional. O efeito sanfona desses interesses relativizam os interesses sociais de forma globalizada, dentro de um paradigma ora pessoal, ora coletivo, ora estatal, ora mercadológico ou da sociedade civil internacional, que dão sustentabilidade à globalização desde o início da existência do homem até os tempos atuais.

O processo de globalização é determinado geralmente pelo caráter desigual entre os atores (indivíduo, coletivo, Estado, mercado e sociedade civil internacional). O ordenamento dessas desigualdades está constituído no nível internacional, como se observa nos campos dos direitos civil e político, como também no âmbito econômico, social e cultural.

A política, presente em todos os segmentos sociais, traz uma preocupação quanto à viabilização da democracia como técnica moderna de representação por meio dos partidos políticos. A instituição parlamentar e a relação entre os eleitores e representantes é que dá o próprio sentido da política.

Da mesma forma que a globalização afeta os diversos âmbitos da esfera humana, os temas abaixo se fazem sempre presentes:

- a) direitos humanos;
- b) meio ambiente;
- c) segurança nacional, principalmente contra o crime organizado;
- d) terrorismo; e
- e) corrupção.

É necessária a vinculação dos atores – como o Legislativo – nestes processos de globalização, de forma a participar do controle dessas dinâmicas históricas.

2.1 OBJETIVOS DO TRABALHO

O presidencialismo brasileiro, como sistema de governo, está centrado em uma gestão interativa entre os poderes Executivo e Legislativo, onde o Executivo tenta impor sua vontade sobre o Legislativo dentro de um sistema orçamentário e patronal, controlando as decisões da coalizão partidária.

Com frequência observa-se que as prerrogativas legislativas do Executivo afetam o poder Legislativo. Porém, é por meio de ações conjuntas que se constata a importância do equilíbrio constitucional, apesar de os poderes serem independentes entre si, é necessária a maioria parlamentar, por parte do governo, para manutenção do poder, de forma convergente no regime presidencialista.

Montesquieu (1748), em *O espírito das leis*, fala da importância da separação dos poderes; porém esta é um dilema que funciona em um sistema de freios e contrapesos.

Na maioria das vezes, o presidencialismo credencia a participação do Executivo em um papel de alta relevância entre os poderes, apresentando tendência de expansão simultânea dos dois poderes em relação à produção de leis, ora entendida como o enfraquecimento do legislativo, quando, na verdade, ele participa para o aprimoramento e discussão. Por exemplo: medidas provisórias em uso excessivo, demanda sobre matérias orçamentárias, tributárias e de organização administrativa do Estado.

Caso semelhante é a forma como é interpretada a tramitação dos acordos e tratados internacionais pelo Executivo. São preocupantes, haja vista a relevância das matérias e suas consequências, esses poderes quase que supremos do presidente da República quanto ao tema. Isso leva o parlamento a uma subordinação da agenda legislativa pelo Executivo diante dos acordos e tratados internacionais, ao ponto de o Presidente assinar o Acordo PDS nº 223, de 2015, que trata do “Convênio entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia para o estabelecimento de um depósito franco no porto de Paranaguá, celebrado em Brasília, em 15 de agosto de 1990”, assinado pelo governo da República Federativa do Brasil – Francisco Rezek e pelo Governo da República da Bolívia – Carlos Iturralde Balliviã.

O interessante é que o acordo foi inspirado na fraterna amizade e crescente cooperação entre os países, e pelo fato de a Bolívia não ter acesso ao mar. O problema que chama a atenção é que esse acordo foi firmado e assinado em 15/08/1990, mas somente encaminhado à Câmara dos Deputados em 21/06/2007, ou seja, 17 anos depois, tendo a Câmara dos Deputados encaminhado ao Senado Federal em 12/06/2015 – após 8 anos. Porém, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal foi aprovado em 16/07/2015, com o voto do relator senador Roberto Requião:

Enfatizo que o Convênio manteve-se por 17 anos paralisado no poder Executivo (de 1990 até 2007) e, depois, mais 8 anos na Câmara dos Deputados. De minha parte, recebi em 24 de junho do presente ano, e o devolvi com o presente parecer duas semanas depois, 08 de julho. (REQUIÃO, 2015).

O que se percebe é o pouco caso quanto à boa técnica legislativa referente às matérias em tramitação. Onde está o respeito à separação dos poderes e suas atribuições? Como se pode ter uma relação de harmonia quando situações desse tipo inviabilizam totalmente qualquer regra de funcionamento institucional? Esse pouco caso é responsabilidade de qual acordo?

São situações que não são vistas como democráticas dentro de uma negociação. Elas levam o legislativo ao enfraquecimento de suas prerrogativas diante de fatos relevantes e precisam ser tratadas como uma relação de Estado e não com a insignificância estabelecida pelas formas de atuação do Executivo sobre o tema. Isso que deixa o Congresso, após compartilhar tais situações, sem resposta democrática à sociedade e, paralelamente, no trato das questões internacionais. Fatos como esse inviabilizam as relações internacionais e enfraquecem a liderança continental que o Brasil poderia exercer, tratando as questões com mais responsabilidade.

Essa relação de acomodação do Legislativo perante o Executivo, fruto do presidencialismo de coalizão, é preocupante devido às matérias tramitadas na Comissão, pois, no entendimento da maioria dos parlamentares, parecem não ter grande importância para a reeleição.

Ao se definir o tema como objeto do trabalho acadêmico, pretende-se mostrar que a iniciativa do Senado Federal em criar uma Comissão permanente, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, é de fundamental relevância. Esta Comissão é composta por trinta e oito membros, entre titulares e suplentes, em sua maioria do mais alto nível da política nacional, conforme observa-se em seus currículos, além de servidores qualificados, atuando diante da importância dos temas da agenda, como:

- a) indicação de embaixadores;
- b) acordos;
- c) tratados internacionais;
- d) convenções; e
- e) matérias relevantes e de grandes consequências no contexto nacional e internacional. Assim, necessariamente requerem uma maior preocupação quanto às consequências dos setores envolvidos, pois, o crescimento das relações internacionais entre Estados nacionais e a sociedade internacional tem alcançado patamares importantes na globalização.

As consequências dessas decisões são vitais para as políticas públicas entre os povos, haja vista a maximização dessas relações, cada vez mais presente nos interesses nacionais e internacionais.

Preocupa que o Legislativo precise tomar medidas de avaliação quanto a sua participação neste contexto, pois uma posição ratificadora compromete o seu papel de produzir leis e fiscalizar os atos do Executivo, em face à relevância das matérias, em especial sua gestão quanto à política exterior. Isso leva à reflexão quanto a verdadeira importância de se criar uma comissão composta por senadores e servidores qualificados e com conhecimento e experiência política, que permanece em uma posição ratificadora, quando se trata das relações internacionais.

Outro fator relevante é que se não houver uma cobrança por parte da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal quanto à participação diante do que verdadeiramente acontece com a ratificação desses acordos, tratados internacionais e indicações dos embaixadores, no que se refere a resultado das políticas públicas direcionadas, pode-se cometer erros relevantes e até ocasionar prejuízos aos cofres públicos.

A confiança é muito importante, pois se passa a acreditar em se alinhar melhor para solucionar problemas comuns. “Existem os grupos mais fracos e mais fortes que aplicam suas dinâmicas de redes influenciando as estruturas, ou seja, empresas, indústrias, mercado e Estado, dentro de uma conexão com ideias e oportunidades contribuindo muito para as ações políticas.” (CALMON, 2013). Isso ocorre tanto no contexto interno como no internacional, o que amadurece a preocupação do tema com relação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal e sua relevância para com as matérias ali apresentadas referentes aos resultados alcançados.

É importante não só discutir e/ou apresentar sugestões, mas encontrar um mecanismo que possa fortalecer o legislativo perante acordos, tratados internacionais etc. Para que isso aconteça, é necessário alterar o regimento interno e a Constituição Federal.

2.2 METODOLOGIA

O presente trabalho de pesquisa foi desenvolvido com perspectiva de caráter exploratório e descritivo, podendo-se afirmar que foi cumprido o objetivo metodológico neste estágio do estudo. O objetivo era formular um problema pertinente a ser pesquisado, sem abandonar, no entanto, a análise crítica e reflexiva sobre as relações intra-sistema político. Foi realizado levantamento do perfil parlamentar e dos servidores quanto à importância e participação nos trabalhos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do

Senado Federal de forma contributiva na discussão e aprovação de projetos referentes aos acordos e tratados internacionais em tramitação para a política externa brasileira no primeiro semestre de 2015, na 55ª Legislatura do Senado Federal.

As entrevistas realizadas com a equipe especializada da CRE foram as principais técnicas aplicadas. Outros dados obtidos resultaram de revisão bibliográfica de documentos, relatórios e anais da CRE para criação do perfil dos parlamentares membros do Senado Federal, por meio das fontes oficiais sobre informações biográficas dos membros da 55ª Legislatura do Senado Federal.

Por outro lado, é necessário aclarar que sendo as análises intra e extraparlamentar, considerou-se pertinente o enfoque institucional, entendendo a importância quanto aos limites e obstáculos nas configurações atuais das relações entre Executivo e o Legislativo, que se traduzem no âmbito procedimental, sendo matéria de revisão a partir da análise do conteúdo das constituições, regimentos e biografias dos integrantes da CRE.

A pesquisa pode contribuir para a compreensão do funcionamento não só da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE do Senado Federal, mas também da política exterior brasileira, e possibilitar aperfeiçoamento dos diversos mecanismos necessários para seu êxito.

É importante o Legislativo exercer sua função institucional, conforme as regras determinam, de forma a agir, discutir e decidir sobre as questões de sua responsabilidade dentro do processo decisório, pois, o não aprimoramento e discussão dos acordos e tratados internacionais pode contrariar a demanda da sociedade, deixando o Congresso, e especialmente a CRE, em uma posição ratificadora, onde discute, apresenta sugestões, mas não altera o texto original dos acordos e tratados internacionais. Isso deixa a CRE em situação de incômodo em alguns casos, pois seus membros manifestam-se em discursos, fazem críticas e apartes, mas não conseguem êxito em seus pleitos, não contribuindo de forma efetiva para a aprovação das matérias, pois não alteram textos contratuais, só os ratificam.

3 POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DOS PODERES DA REPÚBLICA

3.1 POLÍTICA EXTERIOR

No Brasil, a política exterior é da competência do Executivo. Desde a primeira Constituição brasileira, de 1824, nota-se a concentração de responsabilidades pela política exterior no Executivo, em especial pelo imperador como principal coordenador do Estado brasileiro no contexto internacional.

O espírito que predominou na política exterior foi a diplomacia, com o reconhecimento de uma política exterior na base do diálogo, o que tem reafirmado sua competência nas soluções de problemas internacionais.

A política exterior brasileira tem sido ativa, destacando-se pelas dimensões geográfica e geopolítica do país, realizando acordos e tratados internacionais com uma diversidade de países. Mas, invariavelmente, suas decisões estão concentradas apenas no Executivo, posicionando passivamente o Legislativo e outros atores importantes no âmbito processual da política exterior.

A priori, a política internacional ou exterior poderia ser denominada como a interação deliberada entre os Estados. Além de a política formal ser constituída pelos Estados no plano internacional, essas diversas dimensões das relações internacionais surgem pela necessidade de outros atores como: indivíduo, sociedade, organismos internacionais etc. buscarem interesses comuns na globalização, porém, os Estados têm um papel relevante em face da necessidade de normas jurídicas nas relações internacionais.

Uma definição mais rigorosa, encontrada em Laviña, entende que a política exterior é “A ação desenvolvida e efetuada por cada Estado no plano internacional. Tanto a ação efetuada frente a um Estado como a efetuada frente a vários ou todos os demais Estados, organismos internacionais e demais atores da política internacional.” (LAVIÑA, 1993). Logo, a política internacional compreenderia o conjunto das políticas exteriores de todos os Estados.

Por sua parte, Pedraza (1998), em uma perspectiva mais estrutural, sustenta que a política exterior é o acionar internacional resultante de objetivos próprios ou de respostas a impactos externos.

Nas apreciações anteriores observam-se dois sentidos na realização da política exterior: em uma primeira interpretação, como resultado de uma ação exterior realizada de acordo com um projeto previamente formulado para produzir resultado desejado, e em uma segunda interpretação, como reação ou solução de problemas que vão apresentando-se ante as mudanças no sistema internacional.

Uma definição mais pertinente a esta pesquisa é a que argumenta Cervera, estabelecendo que:

A política exterior é aquela parte da política geral formada por um conjunto de atores e decisões mediante o qual se definem os objetivos e utilizam-se os meios de um Estado para gerar, modificar ou suspender suas relações com os outros atores da sociedade internacional. (CERVERA, 1993, p. 3).

Esta perspectiva oferece uma visão menos rígida e própria do fenômeno da formulação da política exterior, não necessariamente centrada no Executivo.

Neste plano, é pertinente entender que no Estado contemporâneo – principalmente no democrático – as decisões estão distribuídas em suas diversas instâncias, desde que sejam normatizadas com as legislações pertinentes, que podem variar como resultado da forma de governo, de Estado, de relações Executivo-Legislativo. Consequentemente, estas relações são compartilhadas nas relações internacionais com pelo menos dois atores, no caso de acordos bilaterais ou diversos atores em acordos multilaterais, como forma dos Estados interagirem em suas negociações para com interesses comuns de sua população. Além de esta atividade estar vinculada a um projeto de país ou a objetivos concretos, diz-se que a sua diplomacia é um instrumento principal com o qual o Estado leva adiante sua política exterior, não sendo necessariamente o único instrumento, mas sim um deles. Pode-se afirmar, conforme estudiosos do assunto, que os representantes brasileiros dão mais atenção e dedicação às políticas nacionais devido aos resultados imediatos de seus interesses.

Congressistas, como todo e qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares e pautam suas decisões por estes mesmos interesses. Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas não pensam no bem comum ou qualquer outro valor elevado. Eles até podem fazê-lo, mas, como qualquer outro mortal, procuram maximizar sua utilidade, e esta, para congressistas, dependem basicamente da sua reeleição. Mesmo que movido pela busca do bem comum, o congressista terá que se reeleger para poder perseguir este objetivo. Logo, políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetam mais diretamente, e de forma positiva, é lógico, as suas chances de reeleição. Em uma palavra, congressistas são individualistas e se movem de forma a assegurar sua reeleição. (LIMONGI, 1994, p. 3-38).

Ocorre que a sociedade cada vez mais está interagindo de todas as formas e em todos os campos sociais. Ela é movida por interesses comuns, que a cada dia vêm se concretizando entre os indivíduos, ora de forma pública ora privada e não se pode cruzar os braços diante de tal realidade.

Concluindo, a consequência de argumento de Rawls para nosso tema é que continua a existir um amplo espaço para “valores não públicos” e as instituições que encarnam de diversas maneiras esses valores na sociedade civil. O termo “não público” virá exatamente nos fazer lembrar que, embora esses valores não pertençam à constituição política de um país, também não são exclusivas da esfera

privada. Na realidade, eles são a espinha dorsal de uma vigorosa vida social, que inclui a vida dos grupos. E dentro dos amplos limites definidos pelo pacto político, permanece um grande espaço para que os grupos sociais, concorrendo com o Estado, lutem por causas gerais. (GRAZIANO, 1997).

O interessante é ter que tomar medidas para uma convivência democrática entre os setores da sociedade organizada e o Estado Nacional em busca de interesses comuns, que é a grande realidade, e para isso é necessária a participação cada vez mais de legislação e uma integração dos blocos econômicos como forma de garantir a democracia, tais como MERCOSUL, União Europeia, ALCA, ONU etc., fundamentais para o funcionamento da política exterior globalizada.

Os organismos internacionais são criados e têm sido uma das formas encontradas para melhor relação na política exterior entre os países membros. A OMC, por exemplo, tem por característica a forma de fiscalizar e regulamentar o comércio mundial, papel fundamental como meio de negociação entre seus atores. O diretor geral da OMC, o brasileiro Roberto Azevedo (2013-2017), tem desempenhado papel importante na condução das negociações, sendo inclusive reconhecido pelos diplomatas dos países membros pela forma como são conduzidos os trabalhos e a concretização dos resultados, como a redução de tempo e custos de transações.

3.2 MARCO LEGAL

A partir da análise institucional, visualiza-se a evolução das prerrogativas do legislativo no âmbito de sua participação na formulação da política externa. Nesse sentido, a análise inicia-se na primeira constituição republicana, que marca o ponto de partida da instituição moderna do legislativo.

No contexto histórico, a política externa brasileira tem como legislação constitucional as atribuições designadas para o Executivo, desde a primeira constituição de 1824, onde após a Independência do Brasil, o Imperador D. Pedro I passa a ser o condutor de tais iniciativas, que antes eram exercidas pelo Império. Exemplos: Brasil x Portugal, Estados Unidos x Inglaterra etc. No Artigo 102, do Cap. II - *Do Poder Executivo*, parágrafos VII e VIII, eram atribuições do Executivo:

VII. Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras.

VIII. Fazer tratados de aliança ofensiva, e defensiva, de subsídio, e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e segurança do Estado permitirem. Se os Tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de território do Império, ou de possessões a que o

Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral. (NOGUEIRA, 2012).

Havia os conselheiros, que atuavam fazendo recomendações e incluíam assuntos pertinentes a negociações com nações estrangeiras.

A constituição não delegava poderes ao legislativo para tratar das questões internacionais, exceto pelo Artigo 15, parágrafo XII, que estabelece que o legislativo terá função de: “Conceder ou negar a entrada de forças estrangeiras de terra e mar dentro do Império, ou dos portos dele.” (NOGUEIRA, 2012).

Segundo a Constituição de 1891, Capítulo III – *Das atribuições do Executivo*, Artigo 48, compete privativamente ao presidente da República:

XIV – Manter as relações com os Estados estrangeiros.

XVI – Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso. (BALEIRO, 2012).

A evolução do papel do legislativo no sistema político moldar-se-á segundo a Constituição Republicana de 1891. No capítulo IV, sobre as *Atribuições do Congresso*, assegurava-se – pelo menos formalmente – o “equilíbrio” entre os poderes, por meio de maior quantidade de atribuições, no âmbito da esfera da política internacional. Estabeleciam-se, de forma ampla, atribuições importantes; assim, o Artigo 34, Inciso V, confere ao Congresso Nacional o papel formal de ratificação à política internacional do Executivo.

Na Constituição de 1824, tais atribuições eram exercidas pelo imperador, na de 1891 reverte-se em princípio de estruturação do sistema político com base na tripartição do poder, envolvendo, de forma mais participativa, o Congresso em pelo menos ratificar os acordos, o que ocorre até os tempos atuais.

Na Constituição de 1934, Capítulo II – *Das Atribuições do Presidente da República*, Artigo 41, compete privativamente ao presidente da República:

VI – Manter as relações com os Estados estrangeiros.

VII – Celebrar convenções e tratados internacionais, sempre *ad referendum*, da Assembleia Nacional, e aprovar os que os Estados celebrarem, na conformidade desta Constituição. (POLETTI, 2012).

Pela Constituição de 1937, Artigo 74, compete privativamente ao presidente da República:

c) Manter relações com os Estados estrangeiros.

d) Celebrar convenções e tratados internacionais, “*ad referendum*” do poder Legislativo. (PORTO, 2012).

A Constituição de 1946, Seção II, trata das atribuições do presidente da República, em seu Artigo 87. Compete privativamente ao presidente da República:

VI – Manter relações com Estados Estrangeiros.

VII – Celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional. (BALEIRO, 2012).

A Constituição de 1967, Seção II – *Das Atribuições do Presidente da República*, traz, em seu Artigo 83, a competência privativa do Presidente:

VII – Manter relações com Estados estrangeiros.

VIII – Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional. (CAVALCANTI, 2012).

A Constituição de 1988, Seção II – *Das Atribuições do Presidente da República*, em seu Artigo 84, diz que compete privativamente ao presidente da República:

VII – Manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos.

VIII – Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. (TÁCITO, 2012).

Verifica-se, ainda, que a Constituição de 1988, em seu Artigo 49, estabelece, na Sessão II, *Das atribuições do Congresso Nacional*, que 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” (TÁCITO, 2012).

Apesar de a Constituição estabelecer em seu Artigo 49 que o Congresso “[...] resolve definitivamente sobre tratados [...]”, no entanto, o que tem acontecido é uma posição ratificadora da decisão do Executivo sobre acordos e tratados internacionais.

As constituições outorgadas tratam em seus artigos das questões internacionais, demonstrando a importância e a necessidade da matéria dentro do mundo globalizado, porém, é fundamental maior dedicação e acompanhamento rigoroso do Congresso Nacional e principalmente da CRE do Senado Federal, em virtude de seus membros serem representantes dos Estados na federação, o que fortalece ainda mais suas ações no contexto internacional.

Segundo Oliveira:

[...] o risco de descentralização decisória seria uma ampliação do dissenso, e com isso a complexidade em se forjar o interesse nacional no plano externo em troca pela legitimidade e participação na formulação da política exterior. No âmbito das negociações internacionais, poderia acarretar uma maior flexibilidade no curso de negociações internacionais, como é o caso da atual tentativa de conformação da ALCA. No entanto, poderia ser uma vantagem a capacidade do Estado de barganha no plano internacional. Uma possível terceira desvantagem poderia se constituir no âmbito da *accountability* em termos de promover uma ampliação dos mecanismos de controle por parte do legislativo. Dependendo principalmente do grau de maturidade das elites parlamentares e dos acordos feitos no interior do congresso, muitas vezes depende destes acordos para o andamento dos trabalhos decisórios, uma quarta desvantagem se manifesta. No entanto, de acordo com a natureza das dinâmicas do processo político no interior do Congresso Nacional, os entraves na formulação da política exterior, provêm de acordo com a representação estadual, interferindo sobre os interesses nacionais, promovendo políticas protecionistas em certas regiões do país, em oposição a um amplo acesso, mais equitativo aos diferentes segmentos da sociedade organizada. (OLIVEIRA, 2003).

4 A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (CRE) DO SENADO FEDERAL

Existe a preocupação em maior participação do Legislativo nas políticas externas do país e exatamente por entender que o mundo avança no processo decisório. O grande crescimento das transações requer maior atenção dos países membros, tanto no que ocorre no contexto interno como no externo da política internacional. O processo decisório parte de proposições legislativas e dos acordos e tratados internacionais que precisam ser mais discutidos e revistos em suas negociações, de forma democrática, com maior participação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, devido ao fato de ser uma comissão permanente, composta por membros do mais alto nível, como também ser o órgão do legislativo no Senado com tais prerrogativas.

Muitos tratados são frutos de seu tempo, devido aos interesses, por exemplo: armas químicas, segurança nacional, volta da guerra fria, comércio exterior etc. Necessário entender que o que é aprovado internamente não deve estar em desacordo com as regras internacionais, o que nem sempre é favorável nas relações internacionais brasileiras e por isso é importante o papel da comissão.

No caso do Senado Federal, a composição da CRE está estabelecida segundo os Artigos 77 e 79, que expõem o seguinte:

Art. 77. VII – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 19 membros.

Art. 79. No início de cada legislatura, os líderes, uma vez indicados, reunir-se-ão para fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes. (BRASIL, 2015).

A indicação e permanência de membros são balizadas pelo Regimento Interno. Assim, o Artigo 78 define que:

Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal. (BRASIL, 2015).

Ressalvada a participação na Comissão de Fiscalização e Controle e na Comissão de Legislação Participativa, cada senador somente poderá integrar duas comissões como titular e duas como suplente, conforme consta no Artigo 77, § 2º.

4.1 BREVE PERFIL DOS PARLAMENTARES

Na Tabela 1 pode-se observar o perfil dos membros titulares da comissão, conforme Anexo A, que são detentores de capacitação para o exercício da atividade parlamentar, podendo contribuir de forma efetiva para o processo decisório.

Tabela 1 - Senadores titulares na CRE (2011-2015)

PERFIL DOS SENADORES	SIM	NÃO	TOTAL
Formação acadêmica superior	17	2	19
Experiência profissional na área	17	2	19
Conhecimento específico	16	3	19
Missão no exterior	15	4	19
Trabalhos publicados	6	13	19
Participação em congressos e seminários	15	4	19
Produção bibliográfica específica	4	15	19

Fonte: Dados biográficos 54ª legislatura 2011/2015.

No caso da necessidade de o suplente assumir a condição de titular da comissão, conforme Anexo A, vê-se na Tabela 2, que, pelo seu perfil, são detentores de capacitação para o desempenho das atividades legislativas, podendo contribuir para os trabalhos.

Tabela 2 - Senadores suplentes na CRE (2011-2015)

PERFIL DOS SENADORES	SIM	NÃO	TOTAL
Formação acadêmica superior	19	-	19
Experiência profissional na área	13	6	19
Conhecimento específico	14	5	19
Missão no exterior	15	4	19
Trabalhos publicados	6	13	19
Participação em congressos e seminários	13	6	19
Produção bibliográfica específica	2	17	19

Fonte: Dados Biográficos 54ª legislatura 2011/2015.

Diante da importância dos assuntos tratados na Comissão, verifica-se um alto nível de discussão, haja vista a relevância das matérias e suas consequências. Este fato parece não ser levado em consideração em alguns casos, como nos acordos que levam em média 05 anos para aprovação após sua assinatura. Por outro lado, há casos, como por exemplo, o acordo que trata da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), que teve sua aprovação em apenas 05 meses de sua assinatura. É visível o interesse demonstrado pelos poderes

envolvidos e por parte dos membros integrantes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal.

Quanto ao perfil dos parlamentares membros da comissão no Senado Federal, não poderia deixar de citar a capacidade política de alguns legisladores, conforme abaixo, haja vista a diversidade partidária e sua experiência na área:

- a) José Serra (PSDB): economista. FOI: Secretário de Planejamento do Estado de São Paulo, Deputado Federal Constituinte, Prefeito de São Paulo, Governador de São Paulo, Ministro do Planejamento do Brasil, Ministro da Saúde do Brasil e candidato a Presidente da República do Brasil em duas ocasiões (2002 e 2010). Político maduro, conceituado, participou de momentos importantes na história política do Brasil, tendo sido exilado. Possui várias publicações na área internacional, inclusive tendo participado de diversas missões, congressos e seminários no exterior. Suplente da CRE;
- b) José Agripino (DEM): engenheiro Civil. FOI: Prefeito de Natal – RN, Governador – RN, Presidente da Comissão de Serviços e Infraestrutura, Líder do DEM, Constituinte. Participou de diversas missões no exterior (EUA, França etc.), e de diversos seminários e congressos na área pública. Titular da CRE; e
- c) Cristovam Buarque (PDT): engenheiro e professor, tendo sido reitor da Universidade de Brasília (UnB). FOI: Ministro de Educação do Brasil, Governador do Distrito Federal, trabalhou no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), candidato à Presidência da República em 2006, consultor de diversos organismos internacionais, como ONU, UNESCO etc. Possui experiência política e é estudioso da matéria, com grande participação nos temas nacionais e internacionais da política em tramitação no Congresso Nacional. Titular da CRE.

Geograficamente, a maioria dos estados brasileiros está representada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, com exceção da Bahia, Paraíba, Piauí e Tocantins. Este fato contribui para um conhecimento empírico das regiões brasileiras, o que fortalece as discussões para a tomada de decisão. A atuação parlamentar é de suma importância no desempenho de suas atividades, colaborando para seu mandato e conseqüentemente para a reeleição.

4.2 QUADRO FUNCIONAL

Analisando o perfil dos titulares e suplentes, verifica-se que quase todos os senadores possuem nível superior, vasta experiência na área, diversas missões no exterior e boa participação em congressos e seminários.

Porém, percebe-se uma baixa produção de trabalhos publicados e bibliografia específica, o que é contornado pelo amplo conhecimento dos servidores da área administrativa, que conta com uma estrutura funcional composta por seis servidores efetivos, quatro comissionados – que atendem diretamente ao presidente da comissão –, e um estagiário. A Comissão é secretariada pelo sr. José Alexandre Girão Mota da Silva, com mais de oito anos em exercício à frente dos trabalhos da Comissão. Bem como de consultores legislativos¹ de grande atuação, como o dr. Joanisval Brito Gonçalves, doutor em Relações Internacionais e graduado em Direito, especialista e expositor na área de inteligência. Conta ainda com João Paulo Batista Botelho, bacharel em Direito Internacional Público, especialista em Relações Internacionais, defesa nacional e segurança pública; professor da Universidade Católica de Brasília.

Além disso, foi informado que dentro da necessidade apresentada, o presidente da Comissão convoca tantos consultores quanto forem necessários, dependendo da urgência da matéria em pauta.

Apesar da manifesta dificuldade no desenvolvimento dos trabalhos legislativos referidos na política exterior brasileira por parte dos membros e corpo especializado da CRE, esgrimem-se alguns argumentos a favor e contra a necessidade de abrir espaço para o legislativo participar da formulação da política exterior brasileira. Para isso, teriam que votar novas regras constitucionais.

Além dos trinta e oito senadores, entre titulares e suplentes, a CRE conta com três técnicos legislativos e uma equipe de consultoria do Senado, especialistas na área, sendo analisados os perfis dos funcionários, o nível de escolaridade, cursos de especialização na área e participação na elaboração de documentos.

Dessa forma, os técnicos que trabalham na Comissão são formados na área e a equipe de consultoria é especializada em diferentes áreas, como Direito Internacional, Relações internacionais e de Defesa, os quais são sempre solicitados, conforme a pauta da Comissão. São eles que redigem as atas, organizam a pauta das reuniões e os protocolos de trabalhos em

¹ As estruturas administrativas da CRE e da consultoria legislativa são distintas. Contudo, atuam em parceria na medida das necessidades do processo político.

andamento, de acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, que diz no parágrafo único do Artigo 114, Incisos I e II:

Art. 114. As comissões permanentes e temporárias serão secretariadas por servidores da Secretaria do Senado e terão assessoramentos próprios, constituídos de até três assessores, designados pelo respectivo Presidente, ouvida a Consultoria Legislativa ou a de Orçamentos, conforme o caso. (BRASIL, 2015).

4.3 PROCEDIMENTOS

Os trabalhos na Comissão desenvolvem-se por meio de reuniões, as quais ocorrem semanalmente, geralmente às quintas-feiras, às dez horas da manhã (Art. 107, Inciso I, alínea e).

A Constituição Federal (1988) estipula no Artigo 58, § 2º, que as Comissões devem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições (Incisos I e III). O Regimento Interno da Casa também apresenta o mesmo item, porém, com o seguinte texto:

Art. 90

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

III – convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições e ouvir os Ministros quando no exercício da faculdade prevista no art. 50, § 1º, da Constituição.

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I – instruir matéria sob sua apreciação;

II – tratar de assunto de interesse público relevante. (BRASIL, 2015).

Da mesma forma que na Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, o grau de iniciativa dos parlamentares em relação às reuniões é autônomo; no entanto, quanto ao trabalho dos parlamentares, o Artigo 87 estabelece que “Art. 87. Impossibilitado de comparecer a qualquer reunião da comissão a que pertença, o Senador deverá comunicar o fato ao presidente a tempo de ser tomada a providência regimental para sua substituição.” (BRASIL, 2015).

Por outro lado, cabe mencionar procedimentos que pautam o trabalho, como determinado no Artigo 108:

§ 1º A pauta dos trabalhos das comissões, salvo em caso de urgência, será disponibilizada em meio eletrônico no portal do Senado Federal, com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis.

§ 2º É facultada a utilização de sistema biométrico de identificação no registro de presença dos membros da comissão.

§ 3º A suspensão de reunião de comissão somente será permitida quando sua continuação ocorrer em data e hora previamente estabelecidas. (BRASIL, 2015).

Os pedidos de interesse dos parlamentares, ou *lobby*, são repassados somente aos gabinetes. A Comissão não tem contato com os pedidos de parecer, apenas as mensagens que são encaminhadas pela Câmara para apreciação e posterior definição.

Com relação aos tratados internacionais de iniciativa do Executivo, é notória a morosidade no acompanhamento por parte dos parlamentares ou assessores da Comissão quando de sua assinatura. Assim, a tramitação dos processos legislativos inicia-se sempre na Câmara dos Deputados, podendo passar por outras Comissões para apreciação, caso haja necessidade de avaliação de conteúdo aprofundado de alguma área.

A solicitação de pareceres geralmente é dirigida à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de receber todas as mensagens da Câmara e avaliar a constitucionalidade do conteúdo e a viabilidade ou não dos termos dos tratados e convenções internacionais a serem votados.

Em entrevista com o secretário da Comissão, este informou que para cada titular corresponde um suplente, obedecendo à ordem de sequência (1, 2, 3 etc.). Quando o suplente assume o lugar do titular no caso de ausência por um motivo qualquer, aquele adquire as mesmas condições de atuação do titular. Quando da votação eletrônica na Comissão, se o suplente votar e o titular chegar em seguida e votar, prevalece o voto do titular.

Se, por acaso, o presidente da Comissão designar algum suplente para relatar determinada matéria, cria-se um fato complicado, pois o suplente relatando e votando a matéria, seu voto prevalece e o voto do titular será desconsiderado.

Com relação aos trabalhos da Comissão de Relações Exteriores (CRE) e Defesa Nacional do Senado Federal do primeiro semestre de 2015, objeto deste estudo, foram realizadas 26 reuniões, das quais 17 foram ordinárias e 9 extraordinárias. Apesar da 55ª legislatura iniciar-se em 2 de fevereiro de 2015, a primeira sessão da CRE só veio a acontecer no dia 10 de março de 2015, às 11:00 h., e destinou-se à instalação e eleição de seu presidente e vice-presidente para o biênio 2015/2016, conforme Artigo 88 do Regimento Interno do Senado Federal.

O período entre a abertura dos trabalhos legislativos e a instalação da Comissão é de muita negociação. Os líderes das bancadas articulam-se com seus membros para suas indicações nas comissões permanentes do Senado Federal. Muitos interesses estão em jogo e são negociados o perfil dos senadores e outros requisitos e interesses, que geralmente

favorecem as indicações nas comissões, cujo objetivo é influenciar cada vez mais o poder do parlamentar, se possível dentro das conveniências de cada um.

No primeiro semestre de 2015, foram apreciados 111 itens nas pautas da CRE, tais como:

Tabela 3 - Pauta-Reuniões, Ordinária e Extraordinária - 2015

Quantidade	Proposições apreciadas
17	Projeto de Lei do Senado Federal
4	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
46	Mensagens
7	Audiências Públicas
2	Eleições
15	Projetos de Decreto Legislativo
4	Projeto de Resoluções do Senado
16	Requerimentos

Fonte: Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa - Secretaria de Comissões.

Foram apreciados diversos temas, conforme a seguir:

- a) convenção sobre diversidade biológica;
- b) aprovação do embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América, o senhor Luiz Alberto Figueiredo Machado;
- c) discussão sobre os rumos da política externa brasileira;
- d) prestação de informações no âmbito de suas competências;
- e) acordo entre os governos da República Federativa do Brasil e da República Tcheca sobre cooperação em matéria de defesa;
- f) extinção do sigilo bancário nas operações ativas de instituições oficiais de crédito que tenham como contraparte os estados estrangeiros;
- g) audiência pública para tratar da situação política da Venezuela, que culminou com violações de direitos humanos e a prisão de políticos opositoristas ao governo nacional;
- h) lei de migração e regulamentação da entrada e estada de estrangeiros no Brasil;
- i) audiência pública com o objetivo de esclarecer a decisão do Itamaraty de se abster na votação sobre as violações de direitos humanos na Síria e no Irã;
- j) acordo de celebração sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), realizado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014;

- k) convocação do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, a fim de explicar, perante a Comissão, os lamentáveis episódios ocorridos com os senadores brasileiros em visita oficial à Venezuela;
- l) aprovado o texto de Memorando de Entendimento e Cooperação entre os governos da República Federativa do Brasil e o da República da Argentina na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis, celebrado em Buenos Aires, em 31 de janeiro de 2011; e
- m) audiência pública com a finalidade de debater sobre a questão da Amazônia, abrangendo a situação do controle de fronteiras, as ameaças dos tráficos de drogas e armas, diversidade e a coordenação com as forças dos países limítrofes.

No primeiro semestre de 2015, foram aprovados na CRE 18 Projetos de Decreto Legislativo (SF) sendo:

Tabela 4 - Projeto de Decreto Legislativo (SF) - 2015

Quantidade	Proposições aprovadas
13	Acordos
2	Convenções
1	Tratado
1	Memorando
1	Convênio

Fonte: Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa - Secretaria de Comissões.

Dentre as matérias aprovadas, destacam-se os acordos aprovados no primeiro semestre de 2015, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, onde se pode observar os detalhes quanto às assinaturas, Mensagem ao Congresso Nacional, tempo de permanência na Casa Civil, tempo de permanência na Câmara dos Deputados, comentários etc., conforme abaixo:

- a) “Projeto de Decreto Legislativo nº 2, de 2015 (nº 836/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Tcheca sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Praga, em 13 de setembro de 2010”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Nelson Jobin – Ministro da Defesa e Pelo Governo da República Tcheca – Alexandr Vondra – Ministro da Defesa. Em 20/02/2013. A mensagem nº 60, de 2013, é encaminhada ao Congresso Nacional

em 20/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 09/02/2015, sendo aprovada em 16/04/2015 e promulgada em 23/04/2015. Chama a atenção o fato de o Acordo compartilhado pelo entendimento e contribuindo para a paz mundial, quanto às formas de cooperação transcritas que determinam visitas mútuas, intercâmbio de instrutores, participação de cursos, seminários, visitas de aeronaves militares etc. Não foram obtidas informações procedimentais quanto a quem assina os acordos, neste caso, está assinado pelos ministros de Estado, e a outra questão é o Senador Cristovam Buarque, relator *ad hoc*. da matéria “Por todo o exposto, por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, constitucional e legal, e versado em boa técnica legislativa, somos pela aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo nº 2, de 2015”. Porque tanto tempo entre a assinatura e a promulgação da matéria pelo Congresso Nacional?;

- b) “Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2015 (nº 824/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cameroun sobre Cooperação no Campo do Turismo, assinado em Brasília, 04 de agosto de 2010”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Mario Augusto Lopes Moysés – Secretário executivo do Turismo e pelo Governo da República de Cameroun – Baba Hamadou – ministro do Turismo. A mensagem nº 36, de 2013, é encaminhada ao Congresso Nacional em 07/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE do Senado Federal, em 09/02/2015, sendo aprovada em 16/04/2015 e promulgada em 29/04/2015. Importante o incremento do turismo entre os países; a relatora senadora Marta Suplicy analisou os artigos do Acordo, conforme seu parecer pela aprovação, porém, o prazo de permanência entre o Executivo e a Câmara dos Deputados tem sido muito longo, o que deixa em risco as normas de legalização dos acordos;
- c) “Projeto de Decreto Legislativo nº 35, de 2015 (nº 1.410/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné, assinado em Brasília, 21 de novembro de 2011”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Antonio de Aguiar Patriota – ministro das Relações Exteriores e pelo Governo da República da Guiné – Edouard Nyankoye Lama – ministro dos

Negócios Estrangeiros e dos guineenses no exterior, em 01/02/2013. A mensagem nº 31, de 2013, é encaminhada ao Congresso Nacional em 07/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados, e, após 4 anos de sua assinatura, chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 23/03/2015, sendo aprovada em 23/04/2015 e promulgada em 12/05/2015. Como a maioria dos Acordos fortalece os laços de amizade, é assinada pelos ministros dos respectivos países. O relator senador Magno Malta aprova: “No caso em apreço, reveste-se de importância especial, porque reforça esse tipo de relacionamento com a República da Guiné, que se espera seja marcado pelo dinamismo e benefícios recíprocos.” Chama a atenção o tempo entre assinatura e promulgação do Acordo;

- d) “Projeto de Decreto Legislativo nº 34, de 2015 (nº 1.298/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Quebec, celebrado em Brasília, em 26 de outubro de 2011”. Assinado pelo Governo da República Federativa do Brasil – Garibaldi Alves Filho – ministro da Previdência Social do Brasil e pelo Governo do Quebec – Monique Gagnon Tremblay – ministra de Relações Internacionais do Quebec. A mensagem nº 50, de 2013, é encaminhada ao Congresso Nacional em 19/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 4 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal em 23/03/2015, sendo aprovada em 30/04/2015 e promulgada em 12/05/2015. Um tratado muito importante, acerca dos direitos da pessoa humana no que se refere à legislação entre as previdências dos dois países na questão de aposentadoria por invalidez, por idade e pensão por morte. O senador Jorge Viana foi designado relator *ad hoc*. Aceita e faz uma fala interessante

Vejam como as coisas funcionam: nós recebemos no dia 24 de março deste ano e estamos deliberando no dia de hoje. Mas o acordo foi assinado em 2011. Esse tipo de situação já foi objeto aqui de uma iniciativa, inclusive do senador Luiz Henrique, de que todos os acordos internacionais possam entrar em regime de urgência para não caírem nesses casos clássicos. Voto pela aprovação. (VIANA, 2015).

- e) “Projeto de Decreto Legislativo nº 37, de 2015 (nº 1.287/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto da Convenção que estabelece a Organização Europeia para a Pesquisa Astronômica no Hemisfério Austral, cuja adesão brasileira foi assinada em Brasília, em 29 de dezembro de 2010”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Sergio Machado Rezende – ministro da Ciência e Tecnologia e pela Organização Europeia para a Pesquisa Astronômica no

Hemisfério Austral (ESO) – Tim de Zeeuw – diretor geral da ESO. A mensagem nº 40, de 2013, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 18/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 25/03/2015, sendo aprovada em 14/05/2015 e promulgada em 18/05/2015. Trata de um observatório no hemisfério sul, o relator senador Lasier Martins, na sua fala, informa que recebeu visitas de ilustrados cientistas sobre o assunto, “[...] inclusive havia pedido de visita ao ministro Aldo Rebelo, junto com representação da comunidade científica da Associação Astronômica Brasileira, para obtermos, também, a colaboração do ministro na agilização desse projeto”. O interessante é exatamente a importância da matéria, a qual ficou tanto tempo para ser aprovada;

- f) “Projeto de Decreto Legislativo nº 36, de 2015 (nº 1.412/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do acordo sobre cooperação econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bulgária, celebrado em Sófia, em 05 de outubro 2011”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Antonio de Aguiar Patriota – ministro das Relações Exteriores e Fernando Damata Pimentel – ministro do Desenvolvimento da Indústria e Comércio e pelo Governo da República Bulgária – Traycho Traykov – ministro de Economia, Energia e Turismo. A mensagem nº 52, de 2013, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 19/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 4 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 23/03/2015, sendo aprovada em 03/06/2015 e promulgada em 09/06/2015;
- g) “Projeto de Decreto Legislativo nº 155, de 2015 (nº 62/2015, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do tratado para o estabelecimento do arranjo contingente de reservas dos BRICS, celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014”. Assinado em Fortaleza, 15/07/2014, pela República Federativa do Brasil, Federação Rússia, República da Índia, República Popular da China e República da África do Sul. A mensagem nº 445, de 2014, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 29/12/2014, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 meses de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE – do Senado Federal, em 26/05/2015, sendo aprovada e promulgada em 03/06/2015. O interessante é que neste caso a matéria surpreendeu, sendo aprovada em apenas 05 meses de sua assinatura e ainda no dia da aprovação na Comissão (matéria

apreciada na Ordem do Dia, extrapauta, com aquiescência do Plenário). Relator senador Delcídio do Amaral;

- h) “Projeto de Decreto Legislativo nº 156, de 2015 (nº 63/2015, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014”. Assinado em 15/07/2014. A mensagem nº 444, de 2014, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 29/12/2014, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 meses de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 26/05/2015, sendo aprovada e promulgada 03/06/2015 (matéria apreciada na Ordem do Dia, extrapauta, com aquiescência do Plenário). Relator senador Delcídio do Amaral;
- i) “Projeto de Decreto Legislativo nº 256, de 2015 (nº 88/2015, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Washington, em 12 de abril de 2010”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Nelson Jobim – ministro de Estado da Defesa e pelo Governo dos Estados Unidos da América – Robert M. Gates – secretário de Defesa. A mensagem nº 99, de 2015, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 15/04/2015, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 24/06/2015, sendo aprovada em 25/06/2015 e promulgada;
- j) “Projeto de Decreto Legislativo nº 257, de 2015 (nº 106/2015, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para melhoria da observância tributária internacional e implementação de FATCA, celebrado em Brasília, em 23 de setembro de 2014”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Guido Mantega – ministro da Fazenda e pelo Governo dos Estados Unidos da América – Liliana Ayalde – embaixadora dos EUA. A mensagem nº 36, de 2015, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 11/02/2015, tramita na Câmara dos Deputados e após 9 meses de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 24/06/2015, sendo aprovada em 25/06/2015 e promulgada em 26/06/2015 (matéria apreciada na Ordem do Dia, extrapauta, com aquiescência do Plenário);

- k) “Projeto de Decreto Legislativo nº 258, de 2015 (nº 127/2015, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relativo a medidas de segurança para a proteção de informações militares sigilosas. Assinado em Santa Cruz, Bolívia, em 21/11/2010 e em Brasília em 09/06/2015”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Nelson Jobim – ministro da Defesa e pelo Governo dos Estados Unidos da América – Robert Gates – secretário de Defesa. A mensagem nº 211, de 2015, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 16/06/2015, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 24/06/2015, sendo aprovada em 25/06/2015 e promulgada;
- l) “Projeto de Decreto Legislativo nº 208, de 2015 (nº 1.664/2014, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto da Convenção sobre a eliminação da exigência de legalização de documentos públicos estrangeiros, celebrado em Haia, em 05 de outubro de 1961”. A mensagem nº 347, de 2014, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 03/11/2014, tramita na Câmara dos Deputados, chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 11/06/2015, sendo aprovada em 02/07/2015 e promulgada em 06/07/2015;
- m) “Projeto de Decreto Legislativo nº 179, 2015 (nº 2.489/2010, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Uzbequistão sobre Cooperação Econômica e Comercial, celebrado em Brasília, em 28 de maio de 2009”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – embaixador Celso Amorim – ministro das Relações Exteriores e pelo Governo da República do Uzbequistão – Rustam Azimov – ministro das Finanças. A mensagem nº 910, de 2009, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 11/11/2009, tramita na Câmara dos Deputados e após 6 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 08/06/2015, sendo aprovada em 14/07/2015 e promulgada em 17/07/2015;
- n) “Projeto de Decreto Legislativo nº 206, de 2015 (nº 319/2007, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Zimbábue, assinado no Rio de Janeiro, em 10 de setembro de 2006”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Celso Amorim – ministro de Relações Exteriores e pelo

Governo da República do Zimbábue – Simbarashe S. Mumbengeowi – ministro das Relações Exteriores. A mensagem nº 1.032, de 2006, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 01/12/2006, tramita na Câmara dos Deputados e após 9 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa nacional - CRE do Senado Federal, em 11/06/2015, sendo aprovada em 14/07/2015 e promulgada em 17/07/2015;

- o) “Projeto de Decreto Legislativo nº 207, de 2015 (nº 1.421/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo de Cooperação Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de Granada, celebrado em Brasília, em 26 de abril de 2010”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Antonio Patriota – ministro interino das Relações Exteriores e Pelo Governo de Granada – Tillman Thomas – primeiro-ministro. A mensagem nº 54, de 2013, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 19/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 5 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 11/06/2015, sendo aprovada em 14/07/2015 e promulgada em 17/07/2015;
- p) “Projeto de Decreto Legislativo nº 209, de 2015 (nº 1.666/2014, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Acordo de Previdência Social entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Coreia, assinado em Brasília, em 22 de novembro de 2012”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Garibaldi Alves Filho – ministro da Previdência Social e pelo Governo da República da Coreia – Bom Woo Koo – embaixador da República da Coreia em Brasília. A mensagem nº 339, de 2014, foi encaminhada ao Congresso Nacional 03/11/2014, tramita na Câmara dos Deputados e após 3 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE – do Senado Federal, em 11/06/2015, sendo aprovada em 14/07/2015 e promulgada 17/07/2015;
- q) “Projeto de Decreto Legislativo nº 216, de 2015 (nº 1.360/2013, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Cooperação da Área de Bioenergia, incluindo biocombustíveis, celebrado em Buenos Aires, em 31 de janeiro de 2011”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Marcio Zimmermann – ministro Interino de Minas e Energia e pelo Governo da República Argentina – Júlio de Vido – ministro de Planejamento

Federal Investimento Público e Serviços. A mensagem nº 53, de 2013, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 19/02/2013, tramita na Câmara dos Deputados e após 4 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 11/06/2015, sendo aprovada em 14/07/2015 e promulgada 17/07/2015;

- r) “Projeto de Decreto Legislativo nº 223, de 2015 (nº 358/2007, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto do convênio entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Bolívia para o estabelecimento de um depósito franco no porto de Paranaguá, celebrado em Brasília, em 15 de agosto de 1990”. Pelo Governo da República Federativa do Brasil – Francisco Rezek e pelo Governo da República da Bolívia – Carlos Iturralde Balliviã. A mensagem nº 405, de 2007, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 21/06/2007, tramita na Câmara dos Deputados e após 25 anos de sua assinatura chega à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, em 12/06/2015, sendo aprovada em 14/07/2015 e promulgada 17/07/2015. Relator senador Roberto Requião:

Por isso presidente, que eu já havia apresentado na legislatura passada um projeto de *fast track*. É um trâmite acelerado para esses convênios feitos pela União, desde que o Congresso participasse e acompanhasse os seus progressos até o momento em que ele fosse firmado. E daí eu daria um prazo de 30 dias para o Congresso decidir ou não, dizer sim ou não, sem o que, por decurso de prazo estaria aprovado. (REQUIÃO, 2015).

5 CONCLUSÕES

De acordo com os argumentos anteriormente expostos, e seguindo a linha de raciocínio da pesquisa, demonstra-se a inquietação, em um primeiro momento, quanto ao mecanismo de melhor atuação na formulação da política exterior por parte da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal, com maior participação nas discussões das matérias referentes aos acordos e tratados internacionais, haja vista a importância da comissão permanente, composta por senadores do mais alto nível da política nacional.

O perfil dos membros titulares e suplentes da 55ª Legislatura do Senado Federal, que compõem a comissão, é de detentores de capacitação para deliberar sobre as matérias em discussão, pois, além de formação acadêmica, conhecimento específico, missões no exterior, etc., em sua maioria possuem história política diante das instituições públicas do Brasil.

A necessidade de maior expansão dos interesses brasileiros faz com que a relação política no sistema de presidencialismo de coalizão tenha, no entendimento político, a importância da globalização e, para isso, o Estado Nacional tem papel fundamental como mentor das legislações que equilibram as atividades sociais (agricultura, economia etc.), tornando-as competitivas para relacionar-se com as fronteiras em um sistema de comércio internacional.

O indivíduo, a sociedade e o Estado buscam benefícios para os quais é importante a participação de seus representantes políticos para a tomada de decisão. A confiança dessa relação está na forma democrática de reciprocidade por parte dos eleitos, o que, dependendo das políticas a serem aplicadas, pode gerar indiferença, revolta, prejuízos etc., por parte da população.

Quanto à organização dos poderes do Estado e tendo o presidente da República do Brasil poderes constitucionais para assinar tratados internacionais, considera-se que, para o pacto não ter desconfianças – o que levaria à anulação do tratado –, é importante a participação do Legislativo no trâmite da matéria, desde a sua assinatura até a sua aprovação e sanção, pois o que está prevalecendo, como poder acima dos tratados, é o Estado Nacional que, para tanto, garante a existência de tais pactos de caráter internacional.

Em todo caso, a política exterior brasileira deve ter uma visão mais ampla, apesar de o Brasil ter como ponto forte de suas relações internacionais a diplomacia. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal tem grande participação,

pois é quem sabatina e aprova a indicação dos embaixadores brasileiros para o exercício da diplomacia.

Como alternativas para uma liderança regional brasileira, é importante sair da relação de acomodação do Legislativo para com o Executivo, e juntos encontrarem um arranjo institucional para uma sobrevivência mais precisa, como na política exterior, e meios de ampliar as lealdades de interesses dos países periféricos para conquistar maior espaço nessas relações.

O MERCOSUL é o começo dessa ampliação de lealdades vigentes quando há interesses entre os Estados membros, o que demonstra uma força regional.

Em termos institucionais, pode-se visualizar que na estruturação do processo de tomada de decisões no âmbito da política exterior, o legislativo está relegado, subtraído de uma série de prerrogativas, desenvolvendo um acionar reativo às iniciativas do Executivo. Nesse sentido, pode-se identificar uma função de ratificação dos acordos e tratados internacionais, como também na indicação de embaixadores de iniciativas do Executivo.

Ainda no plano institucional, o limite desta ampliação de funções expressa-se principalmente nos procedimentos focalizados nos regimentos que impedem uma maior dinâmica. Ao mesmo tempo, tais procedimentos têm levado os parlamentares a uma situação de imobilismo e de pouca perspectiva de abrir espaço importante no debate e reforma sobre este tópico. Em primeira instância, por desconhecimento da área de relações internacionais, e segundo, pela forma como o sistema político brasileiro induz a desenvolver um acionar político orientado a interesses estaduais, primando pela improvisação e letargia.

Não cabe dúvida que para que a política exterior tenha maior sustentabilidade é necessária a participação do Legislativo brasileiro, não só na aprovação dos nomes de seus embaixadores, mas também no acompanhamento da execução dessa política exterior como preocupação permanente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal. Porém, para que essa relação tenha êxito, é necessário que haja uma mudança profunda na legislação, no sentido de ampliar suas prerrogativas. Quando se analisa o contexto histórico, percebe-se que as normas institucionais, desde a primeira Constituição, atribui a competência das relações internacionais ao Executivo, tal iniciativa predomina até a Constituição de 1988, sem alteração.

A internacionalização tem permeado nas últimas décadas, de forma profunda, os diversos âmbitos da sociedade brasileira, que precisa ampliar suas lealdades de interesses além de suas fronteiras, o que, sem sombra de dúvida, é a tendência de confirmação de blocos econômicos.

Quando o Legislativo brasileiro é aqui citado, objetiva-se criar uma política exterior com mais sustentabilidade, haja vista o Congresso Nacional ser a Casa de maior representatividade eleitoral do país. Tratados internacionais são leis após aprovados e promulgados e o Legislativo brasileiro é o poder constitucional que discute e aprova tais tratados, o que significa dizer que necessariamente precisa participar da sua discussão e aprovação, e não só de sua ratificação.

Como resultado da análise, foram verificadas as proposições apreciadas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal no primeiro semestre de 2015, onde tramitaram 111 itens na pauta, desde: Projeto de lei do Senado, projetos de lei da Câmara dos Deputados, mensagens, audiências públicas, eleições, projetos de resolução do Senado, requerimentos etc. Entretanto, o que chamou a atenção foram exatamente os Projetos de Decreto Legislativos, analisados mais profundamente, como observado no decorrer da pesquisa.

Acrescenta-se a importância da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE do Senado Federal na tramitação das matérias, ali discutidas e votadas, ao mesmo tempo em que preocupa o tempo que os acordos e tratados internacionais levam para serem apreciados na comissão, desde sua assinatura até a aprovação pelo Legislativo.

Alguns membros da comissão já se manifestaram quanto às demoras, porém, é necessária uma posição mais efetiva de todos os membros, se não da maioria, quanto a tais atrasos, situações essas que não ajudam as relações de separação dos poderes e não contribuem para uma relação mais democrática.

Conforme verificado com o estudo, constatou-se que o período de demora para a aprovação das proposições ocorreu no Executivo e na Câmara dos Deputados. No caso do Projeto de Decreto Legislativo nº 223, de 2015, passaram-se 25 anos entre sua assinatura e sua aprovação, sendo que na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE do Senado Federal demorou menos de 30 dias entre sua chegada e aprovação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BALEIRO, Aliomar. Constituição 1891. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 2, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BALEIRO, Aliomar. Constituição 1946. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 5, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Dados biográficos**: senadores quinquagésima quarta legislatura: 2011-2015. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Arquivo, 2012, p. 462.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2015.

CALMON, P. C. P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança de políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. v. 1, 2013, p. 1-29. Disponível em: <[HTTP://periódicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126](http://periódicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126)>. Acesso em: 24 ago. 2015.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Constituição 1967. **Coleção Constituições brasileiras**: v. 6, 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

CERVERA, Rafael Calduch. **Dinâmica de la sociedad internacional**. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces, Colécion de Informacion y Comunicación, sem data.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <[HTTP://www.scielo.br/scielo.br.php?script=sci_arttext&pid-S010269091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.br.php?script=sci_arttext&pid-S010269091997000300009)>. Acesso em: 24 ago. 2015.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LAVIÑA, Félix; BALDOMIR, Horácio. **Manual da política internacional contemporânea**, Buenos Aires: Depalma, 1983.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. In: **BIB**, n. 37, Rio de Janeiro, 1994, p. 3-38. Disponível em: <[HTTP://www.fflch.usp.br/dep/qsets/docs/Limongi; O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. Pdf](http://www.fflch.usp.br/dep/qsets/docs/Limongi;O%20Novo%20Institucionalismo%20e%20os%20Estudos%20Legislativos.Pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 4. ed. Editora Martins, 2005.

NOGUEIRA, Octaciano. Constituição 1824. **Coleção Constituições brasileiras**: v. 1, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Legislativo e a política externa (das inconveniências à abdicação)**. São Paulo: Centro de Estudos e das Negociações Internacionais, 2003.

PEDRAZA, Luís Dallanegra. Política exterior: definições, elementos, método, tendências. **Revista Debates**, v. II, n. 5, mai./1998.

POLETTI, Ronaldo. Constituição 1934. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 3, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTO, Walter Costa. Constituição 1937. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 4, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

TÁCITO, Caio. Constituição 1988. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 7, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

**ANEXO A – MEMBROS TITULARES E SUPLENTE DA CRE DO SENADO
FEDERAL**

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Presidente: Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)

Vice-Presidente: Vago

Número de membros: 19 titulares e 19 suplentes

TITULARES	SUPLENTE
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PP)	
JORGE VIANA (PT/AC)	1. JOSÉ PIMENTEL (PT/CE)
LINDENBERGH FARIAS (PT/RJ)	2. TELMÁRIO MOTA (PDT/RR)
GLEISI HOFFMAN (PT/RR)	3. DELCÍDIO DO AMARAL (PT/MS)
LASIER MARTINS (PDT/RS)	4. HUMBERTO COSTA (PT/PE)
CRISTOVAM BUARQUE (PDT/DF)	5. VAGO
ANA AMÉLIA (PP/RS)	6. BENEDITO DE LIRA (PP/AL)

BLOCO DA MAIORIA (PMDB, PSD)	
EDISON LOBÃO (PMDB/MA)	1. JOÃO A. SOUZA (PMDB/MA)
ROBERTO REQUIÃO (PMDB/PR)	2. RAIMUNDO LIRA (PMDB/PP)
SÉRGIO PETECÃO (PSD/AC)	3. VALDIR RAUPP (PMDB/RO)
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB/CE)	4. ROMERO JUCÁ (PMDB/RR)
RICARDO FERRAÇO (PMDB/ES)	5. HÉLIO JOSÉ (PSD/DF)

BLOCO PARLAMENTAR DA OPOSIÇÃO (PSDB, DEM)	
JOSÉ AGRIPINO (DEM/RN)	1. RONALDO CAIADO (DEM/GO)
ALOYSIO N. FERREIRA (PSDB/SP)	2. FLEXA RIBEIRO (PSDB/PA)
TASSO JEREISSATI (PSDB/CE)	3. JOSÉ SERRA (PSDB/SP)
PAULO BAUER (PSDB/SC)	4. ANTONIO ANASTASIA (PSDB/MG)

BLOCO PARLAMENTAR SOCIALISMO E DEMOCRACIA (PSB, PPS, PSOL, PCdoB)	
FERNANDO B. COELHO (PSB/PE)	1. JOÃO CAPIBERIBE (PSB/AP)
VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB/AM)	2. LÍDICE DA MATA (PSB/MA)

BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PR, PTB, PSC, PRB)	
EDUARDO AMORIM (PSC/SE)	1. MARCELO CRIVELA (PRB/RJ)
MAGNO MALTA (PR/ES)	2. WELLINGTON FAGUNDES (PR/MT)

Fonte: Senado Federal – Secretaria Geral da Mesa – Secretaria de Comissões – 2015.