



DEMOCRACIA E RELAÇÕES EXTERIORES: Uma Verificação Empírica do Controle Democrático Exercido pelo Legislativo

DEMOCRACY AND FOREIGN AFFAIRS: An Empirical Verification of the Democratic Control Exercised by the Legislative

José Alberto Antunes de Miranda*
Thaís de Castro Bandeira**

RESUMO

As mudanças ocorridas após a redemocratização do Brasil, bem como a elaboração de uma nova constituição no ano de 1988, junto a eventos no cenário internacional da época trouxeram o tema das relações internacionais para o cotidiano dos cidadãos. O presente artigo pretende verificar de forma crítica como está sendo respeitado o controle democrático das ações de relações exteriores, no âmbito do legislativo, em especial na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal. A metodologia utilizada para a pesquisa realizada envolveu o estudo documental, trabalhando-se com a Constituição do Estado, para posteriormente buscar documentos de órgãos oficiais, como atas de reuniões e relatórios anuais de atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. O processo decisório de política externa está historicamente concentrado no Poder Executivo, conforme estudos já realizados, não tendo ocorrido até hoje uma abertura mais ousada das discussões de política externa à sociedade civil. Com a demanda pela democratização de todas as áreas que envolvem as políticas públicas, critica-se a inexistência de maior participação popular, direta ou indiretamente, nas decisões de política externa. Conclui-se que o Poder Legislativo, no sistema presidencialista, representa um meio efetivo ante o exercício da democracia a política externa, já que cabe ao Legislativo acompanhar as ações do Executivo.

Palavras-chave: Política externa; Poder Legislativo; Democracia; Relações exteriores.

ABSTRACT

The changes that have occurred after Brazil's redemocratization, as well as the drawing up of a new constitution in 1988, in addition to events in international scenario of that time brought the international relations theme to citizen's daily lives. The present article intends to verify in a critical way how the democratic control of foreign relations is respected within the legislative, particularly in the Commission of Foreign Relations of Federal Senate – Brazil. The used methodology for the conducted research involved a documentary study, by working with the State's Constitution, and subsequently, with documents from official bodies, such as meeting minutes and annual activity reports of the Commission of Foreign Relations and National Defense of Federal Senate – Brazil. The decision-making process in Brazilian foreign policy is historically centered in Executive Power, according to studies undertaken, having not occurred a bolder openness of the discussions of foreign policy to civil society. With the demand for democratization of all areas within public policies, it is criticized the inexistence of greater popular participation, direct or indirectly, in foreign policy decisions. Therefore, it is concluded that the Legislative Power, in a presidential system of government, represents an effective mean towards the exercise of democracy on foreign policy, since the Legislative is entitled to monitor the Executive actions.

Key words: Foreign Policy; Legislative Power; Democracy; Foreign Relations.

* Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Professor Permanente do Mestrado em Direito e Sociedade do Centro Universitário La Salle - Unilasalle Canoas. E-mail: jose.miranda@unilasalle.edu.br.

** Bolsista de Iniciação Científica ABI (Acadêmico Bolsista Interno) do Centro Universitário La Salle - Unilasalle Canoas, graduanda do curso de Relações Internacionais. E-mail: thaisdecastrob@gmail.com.



1. INTRODUÇÃO

A redemocratização no Brasil em 1988 aliada à liberalização econômica no país, no plano interno, e o fim da guerra fria e a globalização, no plano externo, foram fatores para aproximar a população dos temas de política externa, abrindo espaço para debates em torno da agenda de política externa brasileira e levando à demanda pela democratização das ações de relações exteriores no Brasil.

No período anterior à ditadura militar, no governo do Jânio Quadros, a Constituição Federal que vigorava era a de 1946, cujo texto foi redigido no contexto de restauração da democracia representativa e da consequente afirmação do papel do Legislativo Nacional. (FIGUEIRA, 2009) No art. 66 da CF/46 é prevista a competência exclusiva do Congresso Nacional de ratificar tratados e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República. No entanto, uma fiscalização do Legislativo sobre o Executivo em temas de política externa, de forma mais ativa, não fez parte da agenda naquele momento. (FERREIRA, 2010)

Vê-se que a política externa no país é tradicionalmente concentrada no Poder Executivo. Contudo, os fatores mencionados vêm contribuindo para aumentar o interesse dos cidadãos nas temáticas de política externa. Tendo em vista que a política externa é uma política pública¹, questiona-se por que esta não está sujeita a mecanismos que permitam um maior envolvimento e maior participação popular nas ações de política externa.

O Poder Legislativo, formado por eleições representativas, constitui um efetivo modo de democratizar o processo decisório de política externa no Estado. No contexto do sistema presidencialista atual, a participação do Legislativo no processo de controle da política externa aperfeiçoa o funcionamento das instituições democráticas, já que permite maior envolvimento da população de forma indireta nas ações de política externa.

A democracia (ou regime poliárquico) está garantida quando existem mecanismos que permitem a influência da participação cidadã, de maneira direta ou via instituições, participando na condução e fiscalização de políticas do governo e do Estado. (DAHL, 1971) Tendo em vista que não há democracia concebível sem a participação dos cidadãos, supõe-se que “a política externa integre o rol de políticas do Estado importantes para a autodeterminação de seu povo”. (DAWISSON, 2008)

A literatura dominante no país aponta que o Parlamento têm se mantido alijado do tema. Argumenta-se que há três principais causas para essa baixa participação do Poder Legislativo: causas de cunho técnico, político e institucional. A primeira causa refere-se ao fato de os temas internacionais serem complexos e exigirem um grau de especialização que os legisladores não possuem; a segunda causa possui caráter político-distributivo: como os temas de política externa têm baixa repercussão entre a população, não existe incentivo eleitoral para o debate de política externa; e, por fim, a terceira causa é de cunho institucional, referindo-se à falta de maior competência constitucional para permitir a ação legislativa na área. (LIMA, 2000; LIMA & SANTOS, 1999; SOUZA, 2001)

No entanto, análises mais recentes demonstram que existem indicadores de participação relevante do Parlamento nas decisões de política externa. Sendo assim, o presente artigo pretende verificar, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE do Senado Federal, a participação do Poder Legislativo no acompanhamento das ações de relações externas do Brasil e o controle democrático exercido pelo mesmo².

1 Políticas públicas constituem um quadro normativo de ação que combina elementos de força pública e elementos de competência (expertise) e que tende a constituir uma ordem local. (MULLER & SUREL, 2004).

2 O estudo “A política externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal”, de autoria de Stefanie Tomé Schmitt é uma dissertação de mestrado cuja



A metodologia utilizada para a pesquisa realizada envolveu o estudo documental, trabalhando-se com a Constituição do Estado, para posteriormente buscar documentos de órgãos oficiais, como atas de reuniões e relatórios anuais de atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Utilizou-se também o método bibliográfico, o levantamento de referências teóricas publicadas em artigos científicos e obras literárias.

O objetivo foi compilar dados para ilustrar o controle democrático das ações de política externa do país pelo Poder Legislativo, fornecendo um panorama da atuação da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal.

2. IMPORTÂNCIA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O Brasil possui desde 1988 um regime democrático. Entretanto, uma das áreas de políticas públicas que se tem mais dificuldade de se permitir uma maior abertura ante o seu processo decisório é a política externa. O processo decisório relacionado à política externa é insulado e está concentrado no Poder Executivo, seja no Ministério das Relações Exteriores, seja na diplomacia presidencial³.

O processo de globalização e a maior inserção internacional do país são fatores que promovem maior abertura das discussões sobre a efetividade da democracia e participação cidadã nas políticas públicas. Nesse sentido, a compreensão de como está se dando a relação entre os princípios de relações exteriores instituídos na CF brasileira de 1988 e as ações de política externa são relevantes para identificarmos se esses princípios democráticos estão sendo respeitados e acompanhados de alguma forma pelo cidadão no Brasil.

No plano internacional, o fim da Guerra Fria permitiu mudar o foco da temática da segurança nas relações exteriores e abrir espaço para debates de temáticas com maior impacto direto nos cidadãos (LIMA, 2000). Também no plano internacional, pode-se citar a globalização e a transformação no campo de comunicações. No plano doméstico, a partir da década de 1980, houve a redemocratização, a liberalização política, a abertura econômica, bem como a elaboração da Constituição de 1988, fatores que contribuíram para aproximar a população dos temas da agenda externa⁴.

Todos esses fatores levam à demanda de maior transparência na formulação das ações de política externa, já que esta está concentrada no Poder Executivo. Indaga-se por que não há democratização de todas as decisões do Estado, incluindo a política externa e, sendo esta uma política pública, por que motivo não está sujeita a mecanismos que permitam maior participação da sociedade civil no processo decisório de política externa.

análise intenta trazer indicadores de que a participação dos parlamentares em política externa é relevante. O presente artigo se beneficiou do estudo realizado pela autora e traz uma atualização do período de análise empírica, trazendo dados da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal para o período 2011-2015.

3 A diplomacia presidencial pode ser definida como: “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. (DANESE, 1999) Ou, também, como “a participação pessoal do chefe de governo nas relações internacionais, seja por meio de pronunciamentos, seja de participação em foros internacionais, seja atuando diretamente em negociações”. (ALBUQUERQUE, 1996)

4 “As crises financeiras globais afetam o cotidiano dos cidadãos, a difusão midiática do aquecimento planetário influencia comportamentos no âmbito local, a defesa dos direitos humanos em países distantes mobiliza pessoas de inúmeras nacionalidades, colocando em xeque a distinção, em termos absolutos, entre o doméstico e o internacional.” (MILANI; PINHEIRO, 2013)



Desse modo, o Parlamento, formado por eleições representativas, constitui o meio mais efetivo de se democratizar o processo decisório da política externa do Estado. No contexto de um sistema presidencialista e de um regime democrático em que pode se inferir o Poder Legislativo como contrapeso, a participação deste órgão no processo de formulação e controle de política externa aperfeiçoaria o funcionamento das instituições democráticas e, conseqüentemente, legitimaria a democracia do país, já que permitiria maior envolvimento da sociedade civil nas decisões estatais. (LIMA; SANTOS, 2001)

Além disso, como o Legislativo é formado por eleições representativas, os parlamentares podem criar um canal de diálogo entre grupos sociais e o Executivo, que conduz a política externa no país. Assim, tendo em vista que interesse popular significa maior interesse parlamentar, os parlamentares representariam os interesses de seus eleitores e seus atos seriam justificados à sociedade. (FARES, 2005)

A importância da participação do Poder Legislativo no controle dos atos de política externa e, por consequência, a verificação do cumprimento dos princípios de relações externas fixados na CF de 1988, justifica-se pela credibilidade e pela estabilidade internacional que essa participação proporcionaria no plano externo.

A participação proporciona credibilidade porque, segundo Lima e Santos, “decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas”. E, também, proporciona estabilidade no sentido de uma política negociada previamente com o Parlamento ser mais resistente a pressões do que decisões tomadas por poucos agentes. (LIMA & SANTOS, 2001)

No plano doméstico, isso significaria democratização no sentido em as que as preferências cidadãos junto a grupos de interesse⁵ passam ser considerados no que é defendido por interesse nacional⁶. Segundo Maria Regina Soares de Lima,

a politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem estar da coletividade. (LIMA, 2000)

É possível observar que a política doméstica tem influência nas decisões de política externa quando as conseqüências desta última são distributivas na sociedade. Sendo assim, observa-se a necessidade de uma maior população cidadã e que essa participação pode ocorrer de forma indireta a partir do controle do parlamento nas ações de política externa brasileira. A seção a seguir examina a literatura nacional em relação ao papel do Legislativo no controle da política externa.

5 Os grupos de interesse são as forças sociais que se organizam e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Os grupos de interesse podem ser profissionais, econômicos, religiosos, ou ligados a qualquer outra função social. São sindicatos, associações comerciais, empresas, organizações não-governamentais, entre outros. (CASTRO; FALCÃO, 2004)

6 No contexto da política interna, o Interesse nacional é entendido como o interesse da generalidade dos habitantes de um país (obviamente suscetível de diversas definições e realizações, consoante as diferentes situações históricas e as solicitações que emergem da sociedade civil), interesse que se contrapõe aos interesses particulares de cada um dos cidadãos e de cada um dos grupos econômico-sociais. (BOBBIO, 2010)



3. A PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR NO ÂMBITO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

A literatura dominante no país defende que o Parlamento têm tido tradicionalmente pouca participação e que tem estado afastado do tema. Argumenta-se que há três principais causas para a baixa participação do Parlamento brasileiro, numa espécie de apatia ou desinteresse ou mesmo abdicação em relação a questões internacionais: causas de cunho técnico, cunho político e cunho institucional.

A primeira causa seria o fato de os temas internacionais serem muito complexos e exigirem um grau de especialização que os legisladores não possuem, tornando o debate de questões internacionais impraticável. A segunda causa seria de caráter político - distributivo. Como os temas de política externa têm baixa repercussão, não há incentivos eleitorais para se discutir de maneira aprofundada no Congresso Nacional política externa. A mobilização parlamentar dependeria do aumento do interesse dos eleitores em relação à decisões internacionais. E, por fim, a terceira causa possui cunho institucional porque refere-se às atribuições do Congresso Nacional em relação a política externa: as competências previstas na Constituição limitam a ação legislativa. (LIMA, 2000; LIMA & SANTOS, 1999; SOUZA, 2001)

As características institucionais do sistema político brasileiro podem oferecer um panorama do comportamento parlamentar em questões internacionais. O predomínio do Poder Executivo no processo de formulação de políticas constrange a ação dos legisladores, limitando a capacidade do Congresso Nacional de influenciar as decisões internacionais do país (SCHMITT, 2011). O Itamaraty conduz a política externa com níveis de autonomia e excelência elevados, o que acabaria por incentivar a delegação ou abdicação do Parlamento.

Além disso, outros autores postulam que o Congresso delega ao Poder Executivo a capacidade de influenciar ativamente a política externa e só o faz quando despertado por setores sociais para que haja o acionamento de suas funções legislativas, expressas através da sociedade civil, funcionando como um mecanismo de “alarme de incêndio” (ALEXANDRE, 2006). Outros autores postulam que não é uma questão de delegação de funções, mas que os interesses do Legislativo têm convergido com os do Executivo e que isso resultou na baixa necessidade de ações por parte dos parlamentares. (NEVES, 2003)

Em relação ao predomínio do Executivo na política externa, cabe comentar sobre a experiência de destaque da atuação do Poder Legislativo nas ações de relações exteriores no período monárquico. Apesar do texto restritivo da Primeira Carta Constitucional de 1824, o Parlamento possuiu um grau preponderante de controle parlamentar sobre a atividade diplomática levada a cabo pelo Executivo. (ALMEIDA, 1990) Como exemplo, pode-se mencionar a autorização por lei cedida ao Legislativo no período da Regência para analisar e votar os compromissos internacionais assinados pelo Brasil.

Apesar de a tese dominante argumentar que a postura do Poder Legislativo é afastada, apática ou desinteressada, análises mais recentes defendem que existem indicadores de participação relevante tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal nas decisões política externa. (ALEXANDRE, 2006; DINIZ & RIBEIRO, 2009; DINIZ, 2011)

4. COMPETÊNCIAS DO CONGRESSO NO CONTROLE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 introduziu dispositivos inéditos em matéria de relações internacionais, estabelecendo os princípios que devem guiar as relações exteriores e



internacionais do Brasil. O Parlamento possui, pela Constituição, competência para acompanhar o processo decisório de política externa. Segundo o artigo 49 da CF de 88, 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;
- (...)

O Congresso Nacional possui competência para resolver definitivamente sobre os Tratados, incluindo os que acarretam gravames ao patrimônio nacional. No entanto, autores como Alcântara (2001) argumentam que o procedimento parlamentar tem se limitado apenas a sua aprovação ou rejeição do texto na íntegra, o que não representa um grande poder de interferência por parte do Legislativo em matéria de política externa. Apesar disso, destaca-se a possibilidade da Câmara dos Deputados e o Senado Federal, bem como qualquer comissão das duas casas, requererem informações e esclarecimentos em relação a um determinado assunto a autoridades. Essa prestação de informações tanto pode ser feita através de Audiência Pública no âmbito da Comissão como pode ser remetida por escrito à Comissão. É possível “convocar ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência, sem justificção adequada” (CF/88, Art. 50) e a possibilidade, nos mesmos termos, de “encaminhar pedidos escritos de informação aos ministros de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas” (CF/88, Art. 50, § 2º).

Desse modo, a Constituição de 1988 abre espaço para a efetivação de um controle do Legislativo sobre os trabalhos do Executivo, cabendo ao primeiro fiscalizar o segundo.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE é uma Comissão Permanente do Senado⁷. Existe também a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDN da Câmara dos Deputados, mas, apesar das similaridades, a CRE possui atribuições maiores do que a CREDN. A CRE está encarregada, além de outras competências, da Sabatina dos Embaixadores indicados para ocupar cargos em Missões Diplomáticas Permanentes, da Autorização do Presidente e do Vice-Presidente da República de deixarem o território nacional e do aval para a realização de operações externas de natureza financeira.

Suas atribuições estão especificadas no Regimento Interno do Senado. De acordo com o Art. 103 do Regimento, compete à CRE:

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

- I – proposições referentes aos atos e relações internacionais (CF/88, 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 (CF/88, Art. 52, IV);

⁷ A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal é uma das 12 Comissões Permanentes do Senado. As Comissões Permanentes possuem caráter técnico-legislativo ou especializado e são co-participantes do processo legislativo. A Comissão tem por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre elas deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União.



- IV – requerimentos de votos de censura, de aplauso ou semelhante, quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais;
- 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 (CF/88, 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 (CF/88, Art. 49, III);
- VIII – outros assuntos correlatos.
(Regimento Interno do Senado Volume I)

É possível perceber que os parlamentares dispõem de mecanismos constitucionais e regimentais para interferir no processo decisório de política externa no país, já que demonstra-se que o Legislativo tem competência para, no contexto do controle democrático de “freios e contrapesos”, funcionar como um contrapeso ao Executivo.

A partir do exposto, nos parágrafos anteriores, o item a seguir trará a análise empírica da atuação e controle parlamentar nas ações de política externa.

5. ANÁLISE EMPÍRICA A PARTIR DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL - CRE

Dentre os mecanismos que a Comissão dispõe para interferir no processo decisório estão os requerimentos, sendo amplamente utilizados. Através dos requerimentos, segundo o Art. 58 da CF/88, as Comissões do Congresso Nacional podem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar Ministros de Estado para prestar informações, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, entre outras competências.

Os resultados da análise encontram-se dispostos nos quadros a seguir⁸.

Quadro 1 - Tipo de Requerimento

Tipo de Requerimento	Total
Audiência/Prestação de Informações	145
Moção/Voto de Louvor/Congratulação/Censura/Repúdio/Aplauso	32
Criação de Subcomissão/Comissão Externa	11
Urgência	19
Aditamento	17
Outros	27
Total de Requerimentos	251

Fonte: Senado Federal, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

⁸ Cabe salientar que os requerimentos analisados, do período 2011-2015, foram requerimentos aprovados e de autoria da Comissão de Relações Exteriores; os requerimentos de autoria do Senado não foram contabilizados.



Quadro 2 - Requerimentos de Audiência/ Convocação de Autoridades

Tipo de Requerimentos de Audiência / Convocação de Autoridades	Total
Audiências Públicas	109
Convocação de Autoridades para Prestação de Informações	36
Total de Requerimentos de Audiência/ Convocação de Autoridades	145

Fonte: Senado Federal, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Em relação aos tipos de requerimentos, cabe observar que os mesmos foram divididos e categorizados em: “Audiência/ Prestação de Informações Autoridades”, “Moção/Voto”, “Criação de Subcomissão/ Comissão Externa”, “Urgência”, “Aditamento” e “Outros”.

Os requerimentos “Audiência Pública - Debate” referem-se aos requerimentos que solicitam a presença de Ministros de Estado e/ou outras autoridades, em audiências públicas, para que prestem informações da agenda de seu campo temático ou esclarecimentos sobre algum litígio internacional, por exemplo. Essas audiências também possuem a finalidade de debater um determinado tema, projeto de lei, conflito internacional, entre outros, com a participação da sociedade civil, especialistas, acadêmicos.

Os requerimentos de “Criação de Subcomissão/ Comissão Externa” são requerimentos que ou solicitam a criação de subcomissão ou grupo de trabalho para acompanhar algum tema dentro do campo temático da comissão de forma aprofundada solicitam a criação de comissão externa para realizar alguma missão oficial nacional ou internacional, para averiguar uma situação *in loco* ou representar a sua Comissão em algum evento. Os requerimentos de “Moção” indicam o posicionamento dos parlamentares perante um evento no cenário internacional ou relação a uma postura ou decisão tomada pelo Executivo Nacional, podendo ser Moção de Repúdio, Louvor, Congratulação, Censura, Apelo, etc.

Requerimentos de “Urgência” referem-se aos requerimentos que solicitavam urgência na tramitação de algum requerimento ou projeto de lei na Comissão e os de “Aditamento”, aos que solicitavam o aditamento de alguma informação a um requerimento que estivesse tramitando.

No período estudado, entre 2011 e 2015, houve aproximadamente 250 Reuniões da Comissão e 90 Audiências Públicas realizadas. Os Requerimentos, como visto nas tabelas, dividiram-se principalmente entre Requerimentos de Audiência e Requerimentos de Voto de Censura, Repúdio ou Louvor. Com ambos os mecanismos é possível perceber o anseio dos parlamentares em explicitar o seu posicionamento frente ao cenário internacional. As audiências requeridas tanto podiam ser para esclarecimentos a serem prestados pelo Ministro de Estado de Relações Exteriores, por exemplo, como Audiência convidando acadêmicos e especialistas para informar a Comissão sobre um dado assunto.

Além disso, cabe mencionar que houve uma série de requerimentos que solicitavam audiências com o intuito de tratar sobre assuntos veiculados na mídia relacionados ao modo como o governo estava levando a cabo a política externa do país. Com estas audiências buscavam esclarecimentos em relação à notícias, demonstrando-se, assim, que os legisladores encontram-se atentos ao que a imprensa publica em relação à PEB e possuem interesse no que



diz respeito ao modo pelo qual o Brasil é percebido em relação às suas ações de política externa.

Em relação às temáticas discutidas, os temas mais debatidos nas Audiências Públicas e Seminários realizados no âmbito da Comissão estão organizados no quadro abaixo. O quadro apresenta o número de audiências nas quais o tema foi tratado especificamente.

Quadro 3 - Temas mais debatidos nas Audiências

Tema	Audiências
Situação Econômica Mundial e Comércio Internacional Brasileiro	10
Situação e Reaparelhamento das Forças Armadas Brasileiras	10
Cenário Internacional/ Análise Política Externa Países	9
Inserção Internacional e Política Externa Brasileira	8
Preparativos para a Conferência Rio +20	8
Descoberta espionagem norte-americana ao Brasil - 2013	6
MERCOSUL	5
Defesa Nacional	5
Fronteiras	4
Insurgências no Oriente Médio - 2011	4
Relações com a América Latina	3
Refugiados e Imigrantes	3
Temas diversos	15

Fonte: Senado Federal, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Cabe destacar que no biênio 2011-2012 houve um Ciclo de Audiências intitulado “Rumos da Política Externa Brasileira (2011-2012)”, que apresentou 27 painéis divididos em 5 ciclos: Geopolítica e Relações Internacionais, Economia e Finanças, Defesa e Finanças, Temas da Agenda Internacional e Política Externa Brasileira. Os 27 painéis ou audiências contaram com a presença de especialistas no assunto, como nas audiências públicas, e trataram de eventos no cenário internacional, a situação de emergência no Oriente Médio em 2011, os reflexos da crise mundial de 2008 no mundo e no país, a situação das Forças Armadas do Brasil, as relações exteriores do Brasil, em especial com os países da América Latina, a política externa brasileira, entre outros temas.

As audiências, como demonstrado no Quadro, trataram de temas bastante atuais e relevantes. Temas recorrentes são a publicação de reportagens ou entrevistas que denunciam fatos e/ou afetam a forma como o país é percebido internacionalmente ou como leva a cabo suas relações exteriores; O processo de integração do MERCOSUL; questões ligadas a defesa das fronteiras nacionais, entre outros.

É possível perceber que as questões relativas à política externa e os acontecimentos internacionais mais discutidos pela sociedade brasileira no período foram alvo da atenção dos membros da Comissão. A Comissão também divulga o seu trabalho. Nesse sentido, não se pode dizer que o cidadão não tem como acompanhar o controle democrático exercido pelo parlamento. No site da Comissão estão disponíveis Pautas, Atas, Resultados, Notas



Taquigráficas e Sínteses de suas reuniões. Identifica-se que há preocupação de parte do Legislativo em divulgar os atos determinados em função das competências constitucionais que lhe foram atribuídas.

6. CONCLUSÃO

A relação entre constituição, democracia e política externa pode ser atualmente constatada nos atos de controle democrático exercidos pelo parlamento brasileiro. A literatura dominante no Brasil defende que o Parlamento têm se mantido afastado do tema, numa apatia ou desinteresse, abdicando ou delegando as decisões de política externa ao Executivo. No entanto, o estudo indicou por meio de análises mais recentes que os parlamentares possuem, além de competência para exercer controle democrático, interesse em participar do processo decisório de política externa. Isso indicaria que, a partir da abertura do processo democrático no Brasil, o parlamento voltou a ser mais ativo em termos de participação, não permitindo a exclusividade do debate junto ao Itamaraty. O diálogo entre esses dois atores também aumentou nos últimos anos, o que contribui para a democracia brasileira.

A partir da análise dos documentos da comissão especializada em relações internacionais do Senado Federal, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE. Percebeu-se que os parlamentares possuem mecanismos para exercer controle e que o dispositivo mais utilizado para acompanhar a política externa são os Requerimentos. Ao elaborarem Requerimentos, os parlamentares exercem influência de diversas formas, ao mesmo tempo em que democratizam a tomada de decisão. Através dos Requerimentos da Comissão, é possível solicitar Audiências Públicas para debater um determinado assunto, com acadêmicos e especialistas, demonstrando o anseio por informações dos parlamentares; Informações a Autoridades, como o Ministro das Relações Exteriores, para que sejam prestados esclarecimentos quanto à posição do governo em relação a um assunto; Voto de Moção, Louvor ou Repúdio a acontecimentos, demonstrando claramente o posicionamento da Comissão em torno de eventos em curso no cenário internacional.

São identificados mecanismos de controle democrático que auxiliam, ainda que seja uma participação indireta da sociedade civil no contexto de observação das atividades de política externa realizadas pelo país. Percebe-se que há interesse dos parlamentares em usar os instrumentos que possuem para cobrar esclarecimentos; muitos foram os requerimentos solicitando informações ao ministro das relações exteriores, fosse sobre os custos de instalação de postos diplomáticos em novos países, ou para cobrar esclarecimentos quanto às linhas de política externa brasileira.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE destaca-se como ativa, vide números de reuniões e de requerimentos e de audiências realizadas e de solicitações de prestação de informação. Percebe-se que os membros da Comissão utilizam as prerrogativas de que dispõem para cobrar esclarecimentos e democratizar informações de interesse público.

O relacionamento entre o Parlamento brasileiro e o Ministério de Relações Exteriores tem sido cordial, conforme pesquisa realizada, ainda que exista diferenças de conhecimento técnico importantes entre parlamentares e membros da diplomacia brasileira. O diálogo entre representantes populares e membros do órgão que conduz a política externa precisa ocorrer, pois somente dessa forma, através do diálogo entre os principais atores em uma democracia, a política externa ficará evidenciada como política pública.

No recente constitucionalismo latino-americano a necessidade de avanços político-constitucionais e de mudanças sociais profundas fizeram com que alguns países da região passassem a reconhecer a necessidade de reformular o seu projeto político-democrático.



Nesse sentido, buscam torná-lo mais eficaz, em particular no resgate da proximidade dos seus cidadãos ao poder político governamental, e no reconhecimento de suas múltiplas condições existenciais e sociais, e, ainda na sua transformação em direitos inseridos nas novas constituições, os quais repercutiram em um processo conhecido como o Novo Constitucionalismo na América Latina. Cabe fazermos uma reflexão se já não seria a hora de maior participação direta do cidadão no âmbito da tomada de decisão em termos política externa a partir das práticas do novo constitucionalismo latino americano.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. A Presidência na linha de frente da diplomacia. **Revista Carta Internacional**, vol. 4, nº35, 1996.

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 44, nº1, 2001.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. O Congresso Brasileiro e a Política Externa Brasileira. **Dissertação de Mestrado**, PUC Rio, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro. **Revista Contexto Internacional**, nº12, 1990.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. **Revista Contexto Internacional**, vol 34, nº2, 2012.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 12/02/2016.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio Oliveira. The role of Brazilian Congress in Foreign Policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, vol. 2, nº2, 2008.

FARES, Seme Taleb. Democratização da Política Externa Brasileira: o papel do legislativo. **Dissertação de pós-graduação**, Universidade de Brasília, 2005.

FERRARI, Diogo Augusto. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais no contexto do Presidencialismo de Coalizão. **Texto para debate**. USP, 2010.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, nº2, 2010.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. Processo decisório em política externa no Brasil. **Dissertação de Pós-Graduação**, USP, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Revista Contexto Internacional**, vol. 22, nº2, 2000.



LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Revista Lua Nova**, nº52, São Paulo, 2001.

LOPES, Dawisson Belém. A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro. **Revista Cena Internacional**, vol. 10, nº2, 2008.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto Internacional**, vol. 35, nº1 2013.

NEVES, J.A de C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Revista Contexto Internacional**, vol. 25, nº1, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais**, USP, 2013.

Regimento Interno do Senado Federal – Volume I. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em 12/02/2016.

SCHMITT, Stefanie Tomé. A política externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. **Dissertação de Mestrado**, USP, 2011.

Senado Federal. Portal Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/>>. Acesso em 12/02/2016.

Senado Federal. Portal de Atividade Legislativa. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=&com=54>>. Acesso em 12/02/2016.

*Recebido em 18/05/2016
Aprovado em 27/07/2016*