



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rafaela Ferrari Figueiredo

**A participação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da
Câmara dos Deputados nos temas de Direito Internacional, durante a atuação de 2015 a
2018**

Monografia apresentada à banca examinadora
do Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Fidel Flores.

Brasília
2020

Banca examinadora

Prof. Dr. Fidel Irving P. Flores

Orientador

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá

Integrante da banca examinadora

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília

Prof. Dr. Pedro Feliú Ribeiro

Integrante da banca examinadora

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar agradecendo meu orientador, Prof. Dr. Fidel Flores, que desde o início confiou e apoiou esta monografia multidisciplinar que une Ciência Política, Relações Internacionais e Direito Internacional. Obrigada por ter me ensinado métodos de pesquisa que foram tão importantes para a elaboração deste trabalho e que serão muito úteis em minha vida acadêmica. Agradeço por, no meio de uma pandemia, incentivar-me a continuar e arrumar tempo e estabilidade mental para as reuniões e revisões. Nem sempre foi fácil, mas nós conseguimos chegar até aqui! Minha eterna gratidão à sua paciência, respeito, postura e vontade em aprender comigo sobre esse tema.

Sou muito grata também aos meus diversos amigos que me ajudaram a refletir sobre a fluidez da obra e conceitos legislativos mais formais. Um trabalho acadêmico precisa unir conteúdos complexos a uma linguagem acessível a todos, portanto fico feliz por ter a interpretação de vocês durante essa construção.

Agradeço a minha família, que sempre se esforçou para eu ter o privilégio de uma educação de qualidade. A minha mãe, Regina, por me apoiar na mudança para Brasília e não deixar com que eu desistisse do que alcancei. Agradeço ao meu avô, Luiz Figueiredo, falecido no início deste ano, que dizia que as meninas nunca iam ficar sem estudar. Se depender da minha vontade em permanecer na vida acadêmica, pode ficar tranquilo no céu, pois nunca vou parar.

Obrigada Vanessa, minha psicóloga, que em meio ao colapso mundial fez com que eu me reconectasse comigo mesma e mantivesse minha essência em meio ao medo do futuro. Se estou aqui hoje também é por sua causa.

Por último, obrigada Brasília. Demorei para reconhecer o valor de suas ruas vazias e o clima extremo, mas pela janela oval do Anexo IV da Câmara dos Deputados, vendo você de cima com seus ipês, pude absorver um pouco de sua imponência. Que o Congresso e sua história estejam abertos a toda população, assim como ansearam Niemeyer e JK. Caso não o sejam fisicamente, que seja por meio de jornalistas e trabalhos acadêmicos como este.

Resumo:

O presente artigo busca conhecer a participação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, acerca dos assuntos de Direito Internacional que foram apresentados e ou gerados por aquela durante a legislatura de 2015 a 2019. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso das proposições referentes ao período indicado, que tiveram a tramitação na CREDN iniciada em fevereiro de 2015 e encerrada em dezembro de 2018. A base teórica será acompanhada por doutrinadores de Direito Internacional e de estudo parlamentar, a fim de verificar a oposição dessa parte do Legislativo ao Executivo, assim como conhecer seus(suas) autores(as) e partidos mais atuantes. Com isso, será possível demonstrar que o Poder Legislativo possui mérito para o estudo do Direito Internacional, colaborando ativamente dos assuntos referentes ao tema, e levando a oposição política ao governo para mais essa esfera.

Palavras-Chave: CREDN; Direito Internacional; Câmara dos Deputados; Poder Legislativo; Poder Executivo

Sumário:

1. Introdução.....	5
2. Conceitos e exposições básicas para a pesquisa.....	7
2.1. Definições de Direito Internacional.....	7
2.2. Funcionamento da Câmara dos Deputados: representatividade e divisões internas.....	8
2.2.1. Contextualização da legislatura de 2015 - 2019.....	9
2.3. Funcionamento e contextualização cronológica da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados - CREDN.....	11
2.3.1. Composição da CREDN durante a legislatura de 2015 a 2019.....	12
3. Análise de estudos existentes sobre a influência do Legislativo nas Relações Exteriores, e sua abrangência ao Direito Internacional.....	18
4. Análise dos dados obtidos pelas proposições de Direito Internacional da CREDN de 2015 a 2018 - temáticas e oposição ao Poder Executivo.....	21
4.1. Análise das proposições de Direito Internacional no período Dilma (2015 a 11/05/2016).....	22
4.2. Análise das proposições de Direito Internacional no período Temer (12/05/2016 a 2018).....	29
5. Conclusão.....	37

Introdução

O Poder Executivo foi visto durante anos como o principal ator das Relações Internacionais e do Direito Internacional. Contudo, com a criação da Sociedade das Nações em 1919, e com o aumento do reconhecimento das normas de direitos humanos, organizações internacionais e o próprio indivíduo começaram a se mostrar como atores relevantes dentro do Sistema Internacional (ACCIOLY, 2019). Para complementar o estudo da participação do parlamento no Direito das Gentes¹, esta monografia recorreu à literatura acerca da atuação do Legislativo nos tópicos de política externa, utilizando-se de teorias criadas para esta, naquele, a fim de contribuir para o debate do parlamento como ator ativo de Direito Internacional.

A metodologia do trabalho será baseada no estudo de caso das proposições de Direito Internacional que passaram pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil, entre 2015 e 2018², acompanhada de base teórica de bibliografia existente.

A primeira parte do documento irá abordar as definições centrais que compõem o tema. Serão analisados os significados de Direito Internacional; o funcionamento do Poder Legislativo no Brasil durante os anos de 2015 e 2018; e as responsabilidades da CREDN presentes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A segunda etapa irá focar nas bases teóricas geradas por estudos anteriores, no que tange à relação do Poder Executivo e Legislativo nos temas de política externa, os quais se mostrarão aplicáveis também para assuntos de Direito Internacional.

A terceira fase do estudo conterà análises das 732 proposições presentes na CREDN, que tiveram trâmite iniciado, na Comissão, em fevereiro de 2015, e encerrado, também na CREDN, até dezembro de 2018. Dessas, escolher-se-á 320 proposições que correspondem ao tópico de Direito Internacional, as quais serão divididas nos períodos do governo Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). O período proposto foi escolhido por conter o ciclo de uma legislatura de deputados(as) federais (quatro anos), e por estar inserido em um contexto constante de críticas do Legislativo ao Executivo - com um impeachment em 2016 e mandato

¹ Outro nome dado ao Direito Internacional (ACCIOLY, 2019).

² O mandato dos parlamentares acaba em fevereiro de 2019, mas as atividades da comissão foram encerradas em dezembro de 2018, pois comissões não podem ser convocadas durante o recesso parlamentar, que vai de dezembro de 2018 a fevereiro de 2019.

de dois anos do vice-presidente empossado na presidência, Michel Temer, que teve popularidade ínfima e acusações de ter realizado um golpe de Estado.

Por meio das análises, serão verificados os temas de Direito Internacional de maior debate dentro da CREDN; os partidos e autores(as) que se relacionam com esses temas; se houve proposições contrárias ao Poder Executivo e qual a porcentagem destas dentro das proposições totais.

Com a conclusão, será retomada a revisão de literatura, e suas ideias serão contestadas com o caso em análise, examinando se o Legislativo foi um ator ativo nos assuntos de Direito Internacional e não um espectador passivo das ações do Executivo na área.

2. Conceitos e exposições básicas para a pesquisa

2.1. Definições de Direito Internacional

O Direito Internacional é um estudo dentro do campo do Direito, que visa analisar os documentos legais que se relacionam a atores internacionais. Há autores(as) que conectam o nascimento dessa disciplina aos acordos firmados no século XVI, em meio ao surgimento dos Estados como conhecidos atualmente. Contudo, variando de autores(as), é possível encontrar os que defendem o surgimento da matéria desde antes de Cristo, pelos tratados formais, escritos, firmados entre povos soberanos da Antiguidade (ACCIOLY, 2019).

Com o tempo, diversas foram as definições de Direito Internacional, centradas na escrita de, por exemplo, Jeremy Bentham (1748 - 1832), que dizia que a disciplina era o estudo de “uma coleção de regras governando relações entre Estados.” (BENTHAM, 2015). Entretanto, tal definição não é interessante para os dias atuais, considerando que os atores internacionais foram ampliados, abrangendo não só Estados, mas também empresas multinacionais, indivíduos, organizações não governamentais, dentre outros.

Será utilizado então a descrição de maior clareza e abrangência encontrada entre os(as) doutrinadores(as), a de Hildebrando Accioly (2019), a qual sintetiza o Direito Internacional como:

conjunto de normas jurídicas que rege a comunidade internacional, determina direitos e obrigações dos sujeitos, especialmente nas relações mútuas entre os estados e destes com os demais sujeitos de direito internacional - como determinadas organizações internacionais e os indivíduos.

Ademais, dentro do Direito Internacional, é possível dividi-lo em temas como Direito Internacional do Mar, do Meio Ambiente, Tributário, Penal, de Direitos Humanos, do Trabalho, Privado, dentre outros.

2.2. Funcionamento da Câmara dos Deputados: representatividade e divisões internas

Com uma ideia concebida sobre a definição de Direito Internacional, é necessária a concepção do sistema legislativo brasileiro durante o período proposto. Para uma nitidez na análise, abaixo é possível encontrar o significado de termos que serão frequentemente escritos na monografia:

- a) Congresso Nacional: “casa” do poder legislativo federal, em que se encontram a Câmara dos Deputados e o Senado Federal;
- b) Legislatura: tempo de mandato dos membros do Congresso Nacional;
- c) Legisladores ou parlamentares: nome dado tanto para deputados federais, ocupantes da Câmara dos Deputados, quanto para senadores, ocupantes do Senado Federal;
- d) Proposições: requerimentos, projetos de lei, mensagens, consultas, etc, apresentados na Câmara ou no Senado. Pode ter diversas origens.
- e) Tramitação: processo pelo qual as proposições passam, que vai desde sua elaboração, até o sua conclusão (exitosa ou não);

O parlamento brasileiro é formado por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A primeira, com número de parlamentares quase proporcional ao número da população de cada uma das 27 Unidades Federativas (26 estados mais o Distrito Federal), chamados(as) de deputados(as) federais; a segunda, por 3 senadores(as) de cada estado. Os(As) legisladores(as) são escolhidos(as) por voto popular, divididos(as) por partidos, e a divisão de cadeiras no Congresso é feita de forma proporcional à quantidade de votos por partido ou bloco (coalizão de partidos durante o mandato).

Dentro da Câmara dos Deputados - que é o campo de estudos deste trabalho -, há comissões de mérito e admissibilidade pelas quais as proposições passam antes de irem ao plenário da Câmara, onde todos os(as) deputados(as) federais têm voto³. Essas comissões

³ Tramitação em regime de urgência - seja por envolver os temas: defesa democrática e liberdades fundamentais; calamidade pública; estado de sítio, de defesa; declaração de guerra; seja por um

possuem um número restrito de deputados(as), e têm o poder de atrasar ou impedir o prosseguimento de uma proposição.

2.2.1. Contextualização da legislatura de 2015 - 2019

No início da legislatura de 2015, após as eleições de 2014, a composição da Câmara dos Deputados estava dividida por 28 partidos, seguindo a seguinte distribuição:

Tabela 1 - Bancadas da Câmara dos Deputados na posse de 2015

Partido	Sigla	Bancada
Partido dos Trabalhadores	PT	69
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB (*Atual MDB)	65
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	54
Partido Progressistas (*Atual Progressista)	PP	38
Partido Social Democrático	PSD	36
Partido Socialista Brasileiro	PSB	34
Partido da República (*Atual Partido Liberal)	PR (*Atual PL)	34
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	25
Partido Republicano Brasileiro (*Atual Republicanos)	PRB (*Atual Republicanos)	21
Democratas	DEM	21
Partido Democrático Trabalhista	PDT	20
Solidariedade	SD	15
Partido Social Cristão	PSC	13
Partido Republicano da Ordem Social	PROS	11
Partido Popular Socialista (*Atual Cidadania)	PPS (*Atual Cidadania)	10
Partido Comunista do Brasil	PCdoB	10
Partido Verde	PV	8
Partido Socialismo e Liberdade	PSOL	5
Partido Humanista da Solidariedade	PHS	5
Partido Trabalhista Nacional (*Atual Podemos)	PTN (*Atual PODE)	4
Partido Republicano Progressista (*Dissolvido em 2018)	PRP	3
Partido da Mobilização Nacional	PMN	3
Partido Ecológico Nacional (*Atual Patriota)	PEN (*Atual PATRI)	2
Partido Social Democrata Cristão (*Atual Democracia Cristã)	PSDC (*Atual DC)	2
Partido Trabalhista Cristão	PTC	2
Partido Trabalhista do Brasil (*Atual Avante)	PTdoB (*Atual Avante)	1
Partido Social Liberal	PSL	1
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB	1

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Em 2015, o poder executivo tinha como chefe a presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), e como vice-presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB, atual MDB), os partidos com o maior

requerimento pedindo que a proposição siga essa tramitação - não passam pelas comissões de mérito ou de admissibilidade. (FONSECA, 2016)

número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Em 2015 começou o segundo mandato de Dilma Rousseff, cuja popularidade no início do mesmo ano sofreu uma queda para aproximadamente 10% (dez por cento) (ESTADÃO, 2019). Índice que se manteria estável até seu impeachment pelo Congresso Nacional em 2016. Entre a metade de 2016 e fim de 2018 - tempo restante do mandato presidencial, o vice-presidente Michel Temer assumiu o cargo de chefe do Poder Executivo, tornando-se adversário do Partido dos Trabalhadores e demais frentes ideológicas de esquerda, oscilando sua popularidade entre 10% e 2% (ESTADÃO, 2019).

Ao final da atuação da Comissão, em 2018, a bancada da Câmara dos Deputados sofreu sensível alteração com mudanças de partidos. De acordo com a imagem abaixo, o número de partidos diminuiu de 28 para 25, e o número de deputados do PT e MDB também caiu:

Tabela 2 - Bancadas da Câmara dos Deputados em 2018

Partido	Sigla	Bancada
Partido dos Trabalhadores	PT	61
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB (*Atual MDB)	51
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	49
Partido Progressistas (*Atual Progressista)	PP	50
Partido Social Democrático	PSD	37
Partido Socialista Brasileiro	PSB	26
Partido da República (*Atual Partido Liberal)	PR (*Atual PL)	40
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	16
Partido Republicano Brasileiro (*Atual Republicanos)	PRB (*Atual Republicanos)	21
Democratas	DEM	43
Partido Democrático Trabalhista	PDT	19
Solidariedade	SD	10
Partido Social Cristão	PSC	9
Partido Republicano da Ordem Social	PROS	11
Partido Popular Socialista (*Atual Cidadania)	PPS (*Atual Cidadania)	8
Partido Comunista do Brasil	PCdoB	10
Partido Verde	PV	3
Partido Socialismo e Liberdade	PSOL	6
Partido Humanista da Solidariedade	PHS	4
Partido Trabalhista Nacional (*Atual Podemos)	PTN (*Atual PODE)	17
Partido Ecológico Nacional (*Atual Patriota)	PEN (*Atual PATRI)	5
Partido Trabalhista do Brasil (*Atual Avante)	PTdoB (*Atual Avante)	5
Partido Social Liberal	PSL	8
REDE Sustentabilidade	REDE	2
Partido Pátria Livre (*Dissolvido em 2019)	PPL	1

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Em relação ao apoio do governo na Câmara dos Deputados, é possível analisar a oposição e situação partidária por meio dos partidos que formaram a coalizão partidária no início do governo de Dilma Rousseff. Entre eles, estão o PT, PMDB, PSD (Partido Social Democrático), PR (Partido da República, atual Partido Liberal), PROS (Partido Republicano da Ordem Social), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PCdoB (Partido Comunista do Brasil) e PRB (Republicanos). Somados, esses partidos contavam com 306 deputados, dos 513 totais da Câmara, considerando a situação partidária dos eleitos em 2014 (G1, 2018). Contudo, até o processo de impeachment no primeiro semestre de 2016, diversos partidos saíram da base do governo, resultando em um apoio integral de somente 3 partidos contra a votação para o afastamento da presidente do cargo, o dos Trabalhadores, o Partido Socialismo e Liberdade e o Partido Comunista do Brasil (UOL, 2016).

Já o presidente Michel Temer, quando assumiu o cargo após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, continha como base inúmeros partidos que, juntos, totalizavam 413 das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados (G1, 2017). Entretanto, ao final de 2018, a base de apoio ao governo caiu para 57%, por mais que o presidente tenha obtido grande respaldo do legislativo nos projetos enviados pelo executivo à Câmara (PODER 360, 2018).

2.3. Funcionamento e contextualização cronológica da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados - CREDN

Como dito anteriormente, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal são divididos em comissões de mérito e de admissibilidade por onde passam a maioria dos projetos de lei antes de seguirem ao plenário, espaço onde se encontram e votam todos os(as) deputados(as) (na Câmara), e todos(as) os(as) senadores(as) (no Senado).

A CREDN é uma Comissão permanente e de mérito da Câmara dos Deputados, ou seja, foi criada pelo Regimento Interno da Câmara e analisa as proposições relacionadas, como o nome diz, à Defesa Nacional e Relações Exteriores do Brasil, podendo ser mais detalhada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 32:

XV - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;
- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático; (A Resolução nº 20, de 2004, saltou a letra “l” no sequenciamento de alíneas deste inciso).

No que tange à alínea “c”, pela Constituição Federal:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (EC no 19/98)
I–resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;(CF,1988)

Tais tratados, antes de seguirem ao plenário, passam por sua comissão de mérito que, no caso, é a CREDN. Estes chegam por meio de proposições denominadas “Mensagem”, cuja autoria é do Poder Executivo.

2.3.1. Composição da CREDN durante a legislatura de 2015 a 2018

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o número de deputados(as) de cada comissão será definido pelo presidente deste órgão, como prevê o art. 25 do Regimento (RICD, 1989). Já a distribuição dos partidos entre o número de cadeiras das comissões é feita da seguinte forma:

Art. 27. A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, aferido na forma do § 4º do art. 8º deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão. (“Caput” do artigo com redação dada pela Resolução nº 34, de 2005, em vigor a partir de 1º/2/2007)

Portanto, o número de cadeiras, os partidos e os(as) deputados(as) que as ocupam podem mudar, permanecendo para o cálculo as bancadas em que estão inseridos.

Por meio de uma breve pesquisa no site da Câmara dos Deputados, é possível encontrar o número de cadeiras por partidos, apresentadas pelo esquema:

Gráfico 1 - Cadeiras por partido na CREDN em 2015



Fonte: Relatórios de atividades da CREDN, 2020

Gráfico 2 - Cadeiras por partido na CREDN em 2016



Fonte: Relatório de atividades da CREDN, 2020

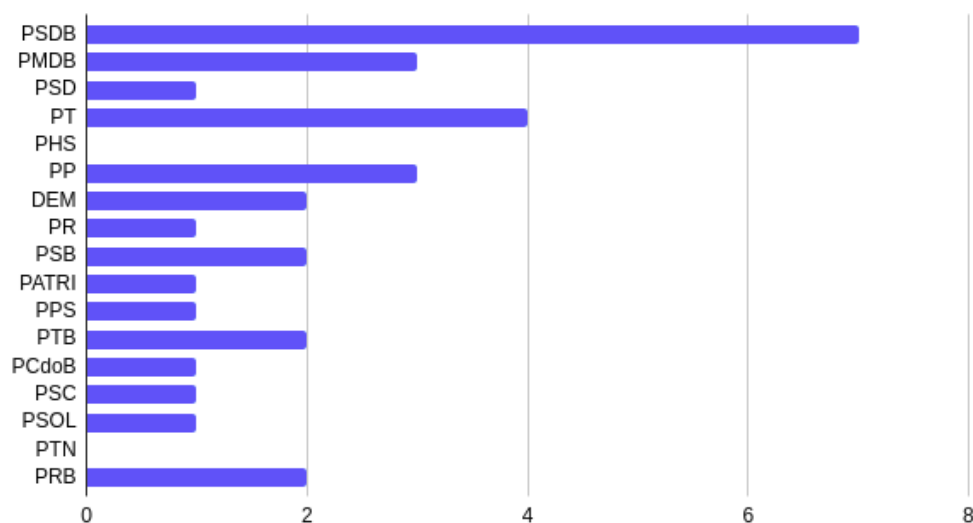
Gráfico 3 - Cadeiras por partido na CREDN em 2017



Fonte: Relatório de atividades da CREDN, 2020

Gráfico 4 - Cadeiras por partido na CREDN em 2018

Cadeiras por partido, 2018



Fonte: Relatório de atividades da CREDN, 2020

Como é possível verificar, a maior parte das cadeiras encontravam-se com os partidos mais populares e com o maior número de votos e presença na Câmara: PMDB, PSDB e PT, acompanhados de partidos de grande representação como PP, PSB, PSD e PRB. Desses 7, 4 formaram a coalizão partidária da presidente Dilma Rousseff em 2015, mas só 1 permaneceu com apoio íntegro contra o processo de impeachment em 2016.

Como dito anteriormente, os números de cadeiras pertencem às bancadas, podendo ser alterados os assentos entre os partidos que as compõem e seus(uas) respectivos(as) parlamentares. Sendo assim, é passível a formalização de uma hipótese (posteriormente comprovada ou não) de que quanto mais tempo um(a) deputado(a) fica na Comissão, maior será sua compreensão e interferência nos debates daquele órgão. Pela tabela abaixo, estão representados(as) os(as) deputados(as) que ficaram os 4 anos da legislatura como membros titulares da CREDN, em ordem alfabética:

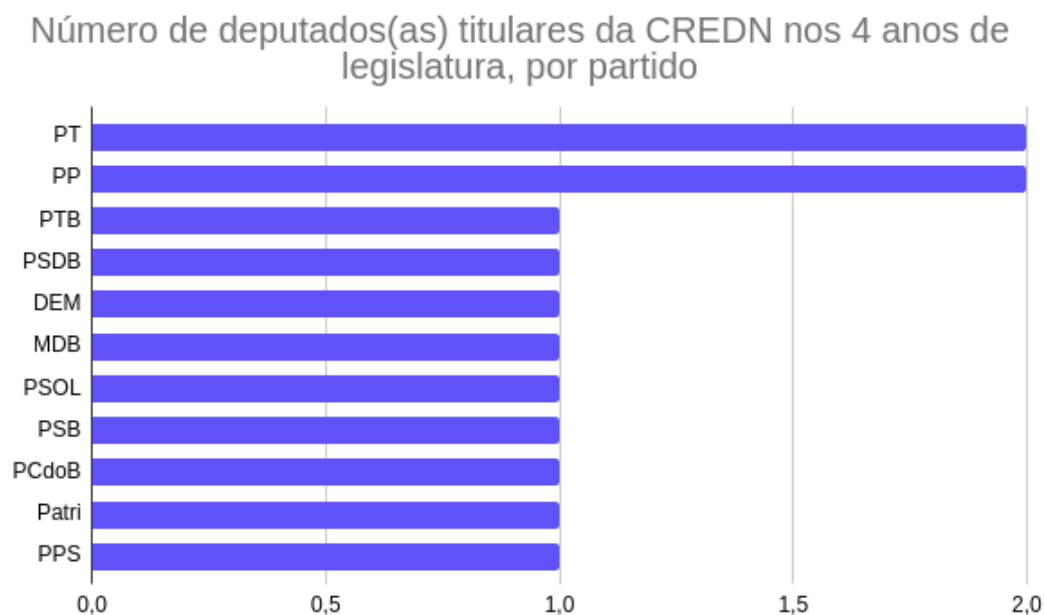
Tabela 3 - Deputados(as) que foram membros titulares da CREDN de 2015 a 2018

Deputados(as) titulares da CREDN pelos 4 anos
Arlindo Chinaglia - PT/SP
Átila Lins - PP/AM
Benito Gama - PTB/BA
Bruna Furlan - PSDB/SP
Claudio Cajado - PP/BA
Henrique Fontana - PT/RS
Heráclito Fortes - DEM/PI
Jarbas Vasconcelos - MDB/PE
Jean Wyllys - PSOL/RJ
Jefferson Campos - PSB/SP
Jô Moraes – PCdoB/MG
Pastor Eurico - Patri/PE
Rubens Bueno - PPS/PR

Fonte: Relatório de atividades da CREDN, 2020

Com esses dados, pode-se analisar quais partidos mantiveram pelo menos um(a) deputado(a) como titular da CREDN entre 2015 e 2018, e qual o número máximo de parlamentares que obtiveram nessas circunstâncias:

Gráfico 5 - Número de deputados(as) titulares da CREDN nos 4 anos de legislatura, por partido



Fonte: Relatório de atividades da CREDN, 2020

Pelas informações obtidas, conclui-se, portanto, que não há um partido que carrega sozinho um número exorbitante de deputados(as) em tais condições.

3. Análise de estudos existentes sobre a participação do Legislativo nas Relações Exteriores, e sua abrangência ao Direito Internacional

Quando se trata da participação do Legislativo em assuntos de política externa, é possível, dentre outras análises, dividir o estudo em dois grandes eixos: o que considera que o Legislativo não tem influência (voluntária ou involuntariamente), e o que acredita que o Legislativo tem poder nesse campo.

A primeira hipótese pode ser materializada na chamada *teoria dos dois presidentes*, desenvolvida inicialmente por Wildavsky (1966). O autor afirma que devido a vantagens constitucionais e institucionais nos assuntos de política externa, as decisões do presidente (chefe do Poder Executivo) exerceriam maior influência nesse tema do que o Congresso (Poder Legislativo). No caso, a burocracia estatal faria com que os parlamentares delegassem o poder de decisão ao presidente, somente nesta área.

Dentro do âmbito do Direito Internacional, um estudo feito por Oona Hathaway e divulgado pelo Yale Law Journal, em 2009, aponta por meio de estudos de caso e análise estatística como as normas americanas contribuem para a autonomia do poder de decisão do presidente da república na confecção de tratados internacionais. De acordo com a obra, o próprio Congresso elaborou leis internas que possibilitaram esse fato, sem a necessidade do Parlamento decidir ou até mesmo opinar sobre a maioria dos atos elaborados. O único porém que a autora aponta, são nos acordos internacionais que abordam gasto de dinheiro público nacional e os de declaração de guerra.

A segunda hipótese, que acabou recebendo mais força, foi mencionada por James McCormick e Eugene Wittkopf (1990), e recebeu o nome de *bipartidarismo*. De acordo com essa teoria, com o final da Guerra Fria, os dois partidos presentes no Parlamento americano (Democrata e Republicano) não teriam mais necessidade de atuar em concordância nos assuntos de relações internacionais, a fim de promover os Estados Unidos contra a política soviética. Com o novo entendimento, a política externa poderia ser tratada como os demais temas de políticas públicas, sofrendo as mesmas burocracias e o mesmo tipo de influência do Executivo que estas.

Quem trata muito bem sobre a similaridade entre política externa e política pública, é a autora Maria Regina Soares de Lima (2013). Para ela, há 3 momentos de extrema

importância para a aproximação entre ambas. O primeiro foi a introdução da teoria realista, que, como teoria das relações internacionais, buscou compreender as ações dos Estados no sistema global. Dentre as ideias realistas, a autora menciona a interpretação da política como ela é, e não como ela deve ser, como um ponto de convergência com o campo da ciência política. O segundo momento destacado foi a inserção dos níveis de análise nos estudos de relações internacionais, que, de acordo com Maria Regina, foram introduzidos por David Singer (1969). Segundo a obra, as relações internacionais estariam então divididas nos níveis sistêmico e doméstico. A implantação do nível interno no campo de estudo trouxe mais foco para a ação do Estado em si, e o que ocorre dentro dele que pode impactar as relações globais. Por último, o terceiro momento abordado é a implantação da ideia de esferas de decisão nas ciências humanas. Com a nova abordagem, não só o Estado, mas os atores decisórios domésticos que o compõem ficaram em evidência.

No Brasil, duas pesquisas científicas escritas por Pedro Feliú Ribeiro vão ao encontro desta ideia. A primeira, escrita em conjunto com Flávio Pinheiro (2016), parte da ideia de que, na América Latina, o Legislativo trata questões de política externa com o mesmo trâmite que as políticas públicas. Para comprovar tal hipótese, os autores buscaram entender o nível de apoio que o Poder Executivo recebe do Legislativo nos temas de relações internacionais, e quais fatores determinam esses resultados. Utilizando como metodologia análise estatística do número de votos favoráveis e contrários a iniciativas do Executivo no Parlamento entre diferentes países e governos, o estudo chegou à conclusão que são fatores importantes para o apoio: tamanho da coalizão governista e ideologia partidária; enquanto os fatores que não são relevantes podem ser descritos como popularidade do presidente e natureza da iniciativa posta em votação.

A segunda pesquisa, por sua vez, escrita em 2016, tem como objetivo mostrar que a oposição partidária no Brasil e Reino Unido vota contrariamente ao governo tanto em temas de políticas públicas, como os de política externa. Como abordagem, o autor estuda os votos da oposição brasileira e inglesa em diferentes governos, e conclui a veracidade da hipótese nesses casos.

No que se trata das ações dos Parlametos em relação ao Direito Internacional, já com a inspiração de maior interferência daquele, é possível citar a obra de Tom Ruys, Luca Ferro e Tim Haesebrouck (2019). Na pesquisa, os autores focam nos poderes do Legislativo em tempos de guerra, e realizam um estudo de caso com a coalizão estadunidense (mais

especificamente Alemanha, Bélgica, Canadá, França, Holanda e Reino Unido) contra o Estado Islâmico no Iraque e na Síria. Pelos resultados de suas análises, os autores concluem que os países europeus mencionados realizam consultas aos parlamentos locais em assuntos de guerra até em detalhes que não precisariam, de acordo com a constituição. Isso traria maior transparência e aceitação popular no processo de envolvimento militar. Ademais, os acadêmicos concluem afirmando que o direito internacional pode ser utilizado pelo Legislativo para controlar as ações dos governos no âmbito externo, principalmente em conflitos armados.

Com a finalidade de contribuir para o arcabouço acadêmico existente sobre o tema, esta monografia contribuirá ao trazer a participação do Legislativo, no caso, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em conteúdos de Direito Internacional. Com isso, será possível, por meio de estudo de caso, verificar se a CREDN na atuação de 2015 a 2018 buscou um envolvimento ativo quanto aos assuntos de Direito Internacional, ou deixou a cargo do Poder Executivo.

4. Análise dos dados obtidos pelas proposições de Direito Internacional na CREDN de 2015 a 2018 - temáticas e oposição ao Poder Executivo

A estrutura de análise incluirá as propostas que passaram pela CREDN durante a atuação de 2015 a 2018, que totalizam 732 proposições. Dessas, foram escolhidas 320, que se apresentaram como sendo de Direito Internacional, de acordo com a definição dada por Hildebrando Accioly (2019).

Essas 320 proposições foram separadas no período Dilma (2015 - até seu afastamento para a abertura do processo de impeachment pelo Senado, em 12/05/2016), e período Temer (12/05/2016 - 2018) - a votação foi de manhã, então foram consideradas como proposições do período Dilma aquelas que foram apresentadas até o dia 11 de maio de 2016. Com isso, foram obtidas 155 e 165 proposições, respectivamente.

Como dito anteriormente, todo acordo internacional assinado pelo Poder Executivo passa pelo Legislativo para sua ratificação. O processo inicia-se com uma Mensagem⁴, que é enviada à Câmara dos Deputados e aceita pelos deputados⁵. Após esse momento, o objeto da Mensagem é transformado em Projeto de Decreto Legislativo e passa pela tramitação nas Casas. Dentre as 320 proposições selecionadas, há tanto as Mensagens sobre os tratados assinados, quanto os Projetos com o mesmo teor. Portanto, para não haver repetição de tema e influência no resultado final, as Mensagens foram retiradas da análise dos dados, sendo estudadas separadamente das outras proposições.

Retiradas as Mensagens, sobraram 63 proposições do período Dilma e 99 do período Temer, que serão estudadas em sua totalidade. Com o objeto de estudo obtido, foram feitas as seguintes perguntas:

1. Qual é o tipo de proposição? (mensagem, projeto de lei, etc)
2. Quem é o(a) autor(a) da proposição?
3. Qual o partido do(a) autor(a) da proposição?

⁴ Mensagem com M em maiúsculo refere-se à proposição legislativa.

⁵ Somente uma Mensagem no período Dilma não foi aceita por erros de tradução.

4. O(A) autor(a) é algum(a) dos(as) parlamentares que foram titulares da CREDN durante os 4 anos?
5. A proposição atingiu seu objetivo?
6. Teve votos contrários à proposta original?
7. A ideia foi alterada ou complementada?
8. A proposição é favorável, neutra, ou contrária a uma ação do Poder Executivo?

É necessário apontar que quando uma proposição é apresentada e chega a uma Comissão, ela recebe um(a) relator(a), que não seja o(a) autor(a) da proposição, escolhido(a) pelo(a) presidente da comissão. Esse(a) parlamentar elabora um parecer sobre a proposição, sendo favorável ou contrária a esta. Com o parecer apresentado, outro(a) parlamentar pode discordar do parecer, e votar contra ele, apresentando um voto em separado. É importante ressaltar que esse voto em separado pode ir ao encontro com a conclusão do parecer, mas discordar dos apontamentos feitos pelo(a) relator(a). O “voto contrário” que esta monografia estuda é o voto averso à proposição, e não ao parecer, para manter o foco na análise das proposições.

4.1. Análise das proposições de Direito Internacional no período Dilma (2015 a 11/05/2016)

Como dito anteriormente, no período Dilma, foram apresentadas 155 proposições à CREDN. Dentro desse número, a maioria destas, 91, foram Mensagens. Delas, 85 viraram Projetos de Decreto Legislativo (que passaram pela CREDN não necessariamente no mesmo período estudado), 3 foram transformadas em Projetos de Lei, 2 juntaram-se a outras Mensagens, e uma retornou por erros de tradução.

Os Projetos de Decreto Legislativo (PDC), servem para “regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República”, sendo de iniciativa exclusiva do Legislativo (CONGRESSO NACIONAL, 2018). Além disso, outra proposição que possui restrição de autoria é o Requerimento. Ele é feito pelos(as) parlamentares a fim de pedir algo à Comissão ou Mesa da Casa. Dentre as proposições

presentes, apenas os Projetos de Lei podem ter iniciativa tanto do Executivo quanto do Legislativo, o qual dispõe “sobre matéria de competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial” (CONGRESSO NACIONAL, 2018).

Tabela 4 - Tipos de proposição de Direito Internacional na CREDN no período Dilma

Qual é o tipo de proposição?	
Mensagem (MSC)	91
Projeto de Decreto Legislativo (PDC)	11
Projeto de Lei (PL)	11
Requerimento (REQ)	41

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Como mencionado acima, as Mensagens são as proposições que aparecem em maior quantidade. A maior parte delas foi enviada pelo Poder Executivo, mas há Mensagens enviadas pela Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, que dispõem sobre acordos concretizados pelo Bloco. O segundo lugar vai para os Requerimentos, pedidos de parlamentares para convidar algum membro do Poder Executivo a prestar esclarecimentos; solicitar aprovação de cartas em homenagem a algum acontecimento internacional ou prestar condolências; demandar seminários ou audiências públicas, entre outros.

Tabela 5 - Autores(as) das proposições de Direito Internacional na CREDN no período Dilma

Quem é o(a) autor(a) da proposição?			
Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL	10	Rubens Bueno (PPS)	2
Jô Moraes (PCdoB)	6	Takayama (PSC)	2
Eduardo Barbosa (PSDB)	5	Vicente Candido (PT)	2
Carlos Zarattini (PT)	4	Alex Manente (PPS)	1
Claudio Cajado (DEM)	4	Átila Lins (PSD)	1
Chico Lopes (PCdoB)	3	Bruno Araújo (PSDB)	1
Ezequiel Fonseca (PP)	3	Carlos Cadoca (PCdoB)	1
Heráclito Fortes (PSB)	3	Carlos Marum (MDB)	1
Jean Wyllys (PSOL)	3	Daniel Coelho (PSDB)	1
Pastor Eurico (PSB)	3	Jandira Feghali (PCdoB)	1
Raul Jungmann (PPS)	3	Jarbas Vasconcelos (MDB)	1
William Woo (PV)	3	Luiz Nishimori (PR)	1
Alberto Fraga (DEM)	2	Luiza Erundina (PSB)	1
Cabo Daciolo (S. PART)	2	Major Olimpio (PDT)	1
Luiz Carlos Haully (PSDB)	2	Marcos Rotta (MDB)	1
Luiz Lauro Filho (PSB)	2	Mendonça Filho (DEM)	1
Nelson Markezelli (PTB)	2	Moroni Torgan (DEM)	1
Poder Executivo	2	Newton Cardoso Jr. (MDB)	1
Pompeo de Mattos (PDT)	2	Paulo Pimenta (PT)	1
Rosângela Gomes (PRB)	2	Subtenente Gonzaga (PDT)	1
Rômulo Gouveia (PSD)	2	Wadson Ribeiro (PCdoB)	1

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

A Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL enviou não somente Mensagens, mas também 10 Projetos de Decreto Legislativo referentes a acordos firmados pelo Bloco. Entre os deputados, o destaque foi para a deputada Jô Moraes do PCdoB, com autoria de 6 proposições.

Realizando a soma do número de autorias por parlamentar, é notável que o número fica acima das 63 proposições analisadas. Isso ocorre pois uma proposição pode ter autoria de mais de um(a) deputado(a).

Como é possível ver pela tabela abaixo, os 5 partidos com maior número de autorias foram o Partido Comunista do Brasil (PC do B), seguido pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM) e Partido dos Trabalhadores (PT). Chega-se à conclusão de que 3 dos 5 partidos com maior quantidade de autoria era do viés político da esquerda (PT, PSB e PC do B).

Tabela 6 - Partidos dos(as) autores(as) das proposições de Direito Internacional na CREDN no período Dilma

Qual o partido do(a) autor(a) da proposição?	
PCdoB	12
PSB	9
PSDB	9
DEM	8
PT	7
PPS	6
MDB	4
PDT	4
PP	3
PSD	3
PSOL	3
PV	3
PRB	2
PSC	2
PTB	2
PR	1
S/ Partido	1

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Quando abordado o funcionamento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, foi mencionada a existência de parlamentares que ocuparam o cargo de titulares da Comissão pelos 4 anos de análise desta monografia. No total, foram 13 deputados e deputadas que obtiveram tal feito, o que contabiliza 40,67% (aproximadamente) das cadeiras da CREDN. Na ocasião, foi colocada a hipótese de que, por terem ocupado cargos principais por quatro anos na Comissão, os(as) parlamentares participariam mais, apresentando mais proposições. Contudo, ao analisar a autoria das proposições (excluindo as Mensagens, por terem autoria somente do Poder Executivo), chega-se à informação de que 33,34% dos objetos analisados possuem autoria desses(as) deputados(as), um número relativamente menor do que a porcentagem de cadeiras que ocupam.

Tabela 7 - Número de proposições de Direito Internacional com autoria dos(as) parlamentares titulares da CREDN de 2015 a 2018

O(A) autor(a) é algum(a) dos(as) parlamentares que foram titulares da CREDN durante os 4 anos?	
sim	21
não	42

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Ao analisar a taxa de aprovação das proposições, verifica-se que aproximadamente 81% delas conseguiram atingir sua meta, o que é um valor alto para o total de 63 propostas.

Tabela 8 - Aprovação geral das proposições de Direito Internacional no período Dilma

A proposição atingiu seu fim?	
sim	51
não	12

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Nota-se que o número de proposições que receberam votos contrários (somente 3 das 63), é menor do que o número de proposições que não atingiram seu fim, o que indica que a maioria foi arquivada de acordo com as cláusulas do Regimento Interno da Câmara, que pode ser por prejudicialidade⁶, ou por ter se passado o fim da legislatura⁷.

Tabela 9 - Votos contrários às proposições de Direito Internacional no período Dilma

Houve votos contrários à proposição?	
sim	3
não	60

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

⁶ Capítulo XI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁷ Caso se chegue ao final da legislatura sem a votação de uma proposição, ela é arquivada de acordo com o Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Pela tabela, é possível verificar que na maioria dos casos as proposições foram não somente aprovadas, mas também não receberam votos contrários, o que mostra a existência de consensos quanto à qualidade das propostas.

Contudo, consensos não podem ser analisados somente pela aprovação ou não das proposições. É necessário ver também a existência ou não de ideias que alteraram ou complementaram as propostas. Na tabela abaixo enxerga-se que, enquanto somente 3 proposições receberam votos contrários, 12 foram de alguma forma alteradas. Número ainda pequeno, mas que apresenta maior participação da Comissão na elaboração do projeto final.

Tabela 10 - Propostas que foram alteradas ou complementadas no período Dilma.

A ideia foi alterada ou complementada?	
sim	12
não	51

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Ademais, é necessário ver o conteúdo das proposições para se ter uma ideia completa da participação da CREDN sobre as proposições de Direito Internacional, e sua relação com o Poder Executivo. Para tal, foram divididas as propostas em: favorável, neutra, ou contrária a alguma ação (ou falta de ação) do Poder Executivo. Nota-se que a separação foi feita com base na leitura das justificativas das proposições, presentes no site da Câmara. Favoráveis foram aquelas que surgiram de algum acordo internacional assinado pelo país, pois clama pela ratificação de uma ação do Poder Executivo, e as que exaltam positivamente alguma ação do Executivo em esferas que podem ser conectadas ao Direito Internacional. As contrárias foram as que: pediam suspensão alguma ação do Executivo; propuseram a retirada de algum poder do Presidente da República; as que criticaram uma ação do Poder Executivo em seu texto, ou falta de ação, relacionada a um evento de Direito Internacional; e as que solicitam a ida de algum membro do Executivo à Comissão para dar explicações sobre um escândalo divulgado na mídia.

Tabela 11 - Proposições de Direito Internacional no período Dilma divididas pelo conteúdo como favoráveis, neutras ou contrárias ao Executivo.

A proposição é favorável, neutra, ou contrária a uma ação do Poder Executivo?	
favorável	11
contra	19
neutro	33

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Nota-se, portanto, que houve mais proposições contrárias do que favoráveis ao executivo durante o período Dilma. Ademais, é relevante notar que das 13 favoráveis, somente uma não era a ratificação de algum tratado internacional ou de autoria do Poder Executivo. Contudo, a maioria das proposições foram neutras, não criticando nem exaltando o Executivo.

Entre as propostas contrárias, a que mais se repetiu foi o tema do cancelamento do acordo entre Brasil e Ucrânia sobre a Base Espacial de Alcântara. O pacto visava o lançamento, no Maranhão, de foguetes criados no país do Leste Europeu. Para tal, foi criada uma empresa binacional chamada Alcântara Cyclone Space, que funcionava desde 2003 e, até 2016, gastou quase R\$ 500 milhões, sem ter lançado um foguete em seus 13 anos (UOL, 2018). O encerramento das atividades da binacional de forma unilateral enfureceu a Ucrânia e os(as) parlamentares brasileiros(as), que consideraram o desfecho como dinheiro jogado fora. Na CREDN, foram apresentados 4 Requerimentos a respeito do tema, o REQ 103/2015, REQ 61/2015, REQ 40/2015, e REQ 39/2015, tornando-se o tema de maior oposição do período Dilma na Comissão.

Para compreender mais a fundo a origem das proposições contrárias e favoráveis, é necessário ver quais foram os(as) autores(as) dessas, quais seus partidos, e como votaram no impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 - este último pode contribuir para entender se o(a) parlamentar possuía um perfil contrário às ações da presidente.

Tabela 12 - Autores(as) das proposições contrárias, no período Dilma, e seus votos em relação ao impeachment de Dilma Rousseff.

Autores das propostas contrárias	Voto pró ou contra impeachment da Dilma	Autores das propostas favoráveis	Voto pró ou contra impeachment da Dilma
Alberto Fraga (DEM)	Pró	Nelson Marquezelli (PTB)	Pró
Bruno Araújo (PSDB)	Pró	Poder Executivo	-
Cabo Daciolo (S. PART)	Pró	Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL	-
Carlos Zarattini (PT)	Contra		
Chico Lopes (PCdoB)	Contra		
Claudio Cajado (DEM)	Pró		
Eduardo Barbosa (PSDB)	Pró		
Ezequiel Fonseca (PP)	Não votou		
Heráclito Fortes (PSB)	Pró		
Jarbas Vasconcelos (MDB)	Pró		
Luiz Carlos Hauy (PSDB)	Pró		
Luiz Lauro Filho (PSB)	Pró		
Moroni Torgan (DEM)	Pró		
Nelson Marquezelli (PTB)	Pró		
Pastor Eurico (PSB)	Pró		
Pompeo de Mattos (PDT)	Abstenção		
Raul Jungmann (PPS)	Não votou		
Rosângela Gomes (PRB)	Pró		
Rubens Bueno (PPS)	Pró		
Takayama (PSC)	Pró		
Vicente Candido (PT)	Contra		

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

É relevante notar que a maioria dos(as) parlamentares que apresentaram proposições contrárias a alguma atuação do Poder Executivo a nível de Direito Internacional, votaram a favor do impeachment da presidente, por mais que esse índice não seja absoluto. Contudo, quando é analisado os(as) autores(as) das proposições favoráveis, nota-se que, fora o próprio Poder Executivo e a Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, somente um deputado apresentou propostas favoráveis, sendo este a favor, em 2016, do impeachment da então presidente (CONGRESSO EM FOCO, 2017).

4.2. Análise das proposições de Direito Internacional no período Temer (12/05/2016 a 2018)

Dentre as proposições de Direito Internacional apresentadas à CREDN no período Temer, 89 foram Mensagens enviadas pelo Poder Executivo tratando sobre os acordos

internacionais firmados pelo Brasil. Nota-se que em um ano e meio do período do segundo governo Dilma, foram enviadas 91 Mensagens, dez a mais que as encaminhadas nos dois anos e meio do governo Temer. Isso pode indicar uma menor participação internacional durante o mandato deste, ou atraso no trâmite das Mensagens.

Quanto às outras proposições, percebe-se a manutenção do número de Projetos de Decretos Legislativos, diminuição dos Projetos de Lei e aumento do número de Requerimentos.

Tabela 13 - Tipos de proposição de Direito Internacional na CREDN no período Temer

Qual é o tipo de proposição?	
Mensagem (MSC)	89
Projeto de Decreto Legislativo (PDC)	11
Projeto de Lei (PL)	6
Requerimento (REQ)	58

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Em relação às autorias das proposições, é possível ver a mesma quantidade de projetos apresentados pela Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. No que tange aos(as) parlamentares, houve uma maior participação do deputado Carlos Zarattini (PT), da deputada Bruna Furlan (PSDB), e diminuição sensível no número de proposições apresentadas pela deputada Jô Moraes (PC do B). Dando continuidade à comparação com o período anterior, notam-se mais deputados(as) com 4 proposições, menos com 3 e 2 proposições, e mais com 1 proposição. Contudo, a diferença entre esses números é ínfima para indicar alguma diferença na atuação da CREDN somente com esses dados.

Tabela 14 - Autores(as) das proposições de Direito Internacional na CREDN no período
Temer

Quem é o(a) autor(a) da proposição?			
Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL	10	Cristiane Brasil (PTB)	1
Carlos Zarattini (PT)	6	Elizeu Dionizio (PSB)	1
Bruna Furlan (PSDB)	5	Ezequiel Fonseca (PP)	1
Jô Moraes (PCdoB)	4	Francisco Floriano (DEM)	1
Pedro Fernandes (PTB)	4	Guilherme Coelho (PSDB)	1
Pedro Vilela (PSDB)	4	Heráclito Fortes (PSB)	1
Henrique Fontana (PT)	3	Jair Bolsonaro (PSC)	1
Jean Wyllys (PSOL)	3	Janete Capiberibe (PSB)	1
Marco Feliciano (PODE)	3	José Carlos Aleluia (DEM)	1
Rocha (PSDB)	3	Leo Brito (PT)	1
Rubens Bueno (PPS)	3	Luiz Carlos Haully (PSDB)	1
Arlindo Chinaglia (PT)	2	Mara Gabrilli (PSDB)	1
Benito Gama (PTB)	2	Maria do Rosário (PT)	1
Claudio Cajado (DEM)	2	Miguel Haddad (PSDB)	1
Eduardo Barbosa (PSDB)	2	Nelson Pellegrino (PT)	1
Efraim Filho (DEM)	2	Onyx Lorenzoni (DEM)	1
Luiz Lauro Filho (PSB)	2	Otávio Leite (PSDB)	1
Luiz Sérgio (PT)	2	Paulo Teixeira (PT)	1
Moisés Diniz (PCdoB)	2	Rosângela Gomes (PRB)	1
Nilson Pinto (PSDB)	2	Shéridan (PSDB)	1
Pastor Eurico (PHS)	2	Vanderlei Macris (PSDB)	1
Subtenente Gonzaga (PDT)	2	Vinicius Carvalho (PRB)	1
Antonio Imbassahy (PSDB)	1	Walter Ithoshi (PSD)	1
Carlos Andrade (PHS)	1		

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Quando abordados os partidos dos(as) autores(as) das proposições, identificam-se diferenças notáveis. Para relembrar, os 3 partidos com maior atuação em proposições de Direito Internacional no período Dilma foram: PC do B, com 12 propostas, PSB e PSDB, ambos com 9. No período Temer, em primeiro lugar encontra-se o PSDB, partido de centro-direita, com 24 proposições, depois o PT, partido da presidente impeachmentada, com 17 propostas, e o DEM, com 7. O PC do B, partido de esquerda, diminuiu pela metade sua atuação, enquanto o partido do presidente Temer, MDB, nem chega a aparecer na lista. A ausência de parlamentares do MDB em temas de Direito Internacional indica que as proposições favoráveis ao Executivo feitas pela CREDN, foram de partidos de apoio ao presidente, o que mostra uma simpatia ideológica ou coalizão partidária. Ademais, pode-se indagar um aumento da polarização com o aumento da participação do PT, em

contraponto ao crescimento dos partidos de centro direita como PSDB e DEM - lembra-se que no período Dilma 2 dos 3 partidos mais atuantes eram da esquerda.

Ademais, é relevante notar que a maior participação do PSDB na Comissão foi acompanhada pela presença de José Serra, filiado ao partido, no cargo de Ministro das Relações Exteriores, indicado por Michel Temer. Seu antecessor, Mauro Vieira, era diplomata de carreira, não conectado a nenhum partido político (G1, 2016).

Tabela 15 - Partidos dos(as) autores(as) das proposições de Direito Internacional na CREDN no período Temer

Qual o partido do(a) autor(a) da proposição?	
PSDB	24
PT	17
DEM	7
PTB	7
PCdoB	6
PSB	5
PHS	3
PODE	3
PPS	3
PSOL	3
PDT	2
PRB	2
PP	1
PSC	1
PSD	1

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

A guinada à direita da CREDN apresenta-se na forma de moções de repúdio ao presidente Nicolás Maduro, por conta de sua atuação como chefe de governo da Venezuela e possíveis ações contra os Direitos Humanos. Foram apresentadas no total 7 proposições sobre o tema: REQ 6841/2017, REQ 5904/2017, REQ 222/2017, REQ 212/2017, REQ 188/2017, REQ 5177/2016 e REQ 173/2016. Em contrapartida, a ala esquerda da CREDN aproveitou para atacar o primeiro ano do governo Trump, nos Estados Unidos, e a ausência de oposição do governo brasileiro a tal, criticando as ideias do presidente estadunidense de construir um muro na fronteira com o México e os ataques aos imigrantes latinos em território estadunidense (BBC, 2019). Foram 4 proposições para este fim: REQ 270/2018, REQ 269/2018, REQ 257/2018 e REQ 219/2017.

Tabela 16 - Número de proposições de Direito Internacional com autoria dos(as) parlamentares titulares da CREDN de 2015 a 2018

O(A) autor(a) é algum(a) dos(as) parlamentares que foram titulares da CREDN durante os 4 anos?	
sim	24
não	51

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

No segundo governo Dilma, observou-se que 33,34% das proposições foram apresentadas por parlamentares que foram titulares da CREDN por 4 anos. No mandato de Temer, essa porcentagem caiu para 32%, não sendo uma queda muito abrupta para indicar mudanças significativas na atuação dos membros da CREDN.

Tabela 17 - Aprovação geral das proposições de Direito Internacional no período Temer

A proposição atingiu seu fim?	
sim	53
não	22

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

No que tange à capacidade estatística de uma proposição atingir sua finalidade na época, no período anterior, a porcentagem era de 80,95%, aproximadamente. Já no período Temer, esse número caiu para 70,67%. Poderia-se supor que a queda seja referente ao aumento da bipolaridade entre os(as) parlamentares, contudo, seguindo para a tabela abaixo, nota-se que das 75 proposições, somente 3 receberam votos contrários, indicando que o não sucesso das proposições deveu-se muito mais às cláusulas de arquivamento presentes no Regimento Interno da Câmara do que por contrariedade dos(as) parlamentares à proposição.

Tabela 18 - Votos contrários às proposições de Direito Internacional no período Temer

Houve votos contrários à proposição?	
sim	3
não	72

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Como apontado anteriormente, o consenso deve ser analisado junto às proposições que foram alteradas ou complementadas. Abaixo, nota-se que os números carregam similaridade aos do período Dilma, o que indica que os(as) parlamentares da Comissão mantiveram uma postura semelhante quanto à interferência nas proposições alheias, não interferindo nem mais nem menos que no período anterior.

Tabela 19 - Propostas que foram alteradas ou complementadas no período Temer.

A ideia foi alterada ou complementada?	
sim	13
não	63

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Para indicar se o conteúdo das proposições foram favoráveis, neutros ou contrários ao Poder Executivo, foram utilizados os mesmos indicadores presentes no subitem 4.1., com a leitura das justificativas das proposições e pareceres (quando o parecer era favorável à proposição). No período anterior, transformando os números inteiros em porcentagem, observa-se que as proposições favoráveis representaram 17,46% do total (aproximadamente), as neutras, 52,38%, e as contrárias, 30,16%. No período Temer, a porcentagem foi: favoráveis, 22,67%; neutras, 41,34%, e contrárias, 36%. Ou seja, houve um aumento das proposições favoráveis e contrárias, o que pode reforçar a ideia de intensificação da polarização na CREDN no governo Temer, por mais que ele tivesse uma base de apoio parlamentar bem maior que a presidente Dilma em seu segundo mandato. Isso pode ter ocorrido pela maior participação das proposições de autoria do PT, partido que, por ser da ex-presidente, não chegou a se aliar ao Temer, e foi seu maior opositor nos dois anos e meio de mandato.

Entre os temas de maior oposição ao Executivo, encontra-se a venda da empresa nacional Embraer à estadunidense Boeing, o que geraria desemprego e perda de uma empresa pública de qualidade, na visão desses parlamentares. As críticas podem ser encontradas nas proposições: REQ 249/2018; REQ 250/2018; e REQ 264/2018.

Tabela 19 - Proposições de Direito Internacional no período Temer divididas pelo conteúdo como favoráveis, neutros ou contrárias ao Executivo.

A proposição é favorável, neutra, ou contrária a uma ação do Poder Executivo?	
favorável	17
contra	31
neutro	27

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Por fim, para complementar o estudo das proposições contrárias e favoráveis, abaixo verificam-se os(as) autores(as), partidos, e orientação do voto no processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Como pode ser verificado, 14 dos 26 autores das proposições contrárias a alguma ação do governo Temer sobre Direito Internacional, votaram a favor do impeachment, o que mostra que nem todos que eram contrários ao governo de Rousseff foram favoráveis às ações do governo Temer. Contudo, 5 dos 6 autores de proposições favoráveis ao governo também foram favoráveis ao impeachment, o que pode indicar, nesse caso, uma aproximação ideológica maior desses parlamentares com o presidente Temer (CONGRESSO EM FOCO, 2017).

Tabela 20 - Autores(as) das proposições contrárias, no período Temer, e seus votos em relação ao impeachment de Dilma Rousseff.

Autores das propostas contrárias	Voto pró ou contra impeachment da Dilma	Autores das propostas favoráveis	Voto pró ou contra impeachment da Dilma
Carlos Zarattini (PT)	Contra	Benito Gama (PTB)	Pró
Claudio Cajado (DEM)	Pró	Bruna Furlan (PSDB)	Pró
Cristiane Brasil (PTB)	Pró	Luiz Lauro Filho (PSB)	Pró
Elizeu Dionizio (PSB)	Pró	Nilson Pinto (PSDB)	Pró
Ezequiel Fonseca (PP)	Não votou	Pedro Fernandes (PTB)	Contra
Guilherme Coelho (PSDB)	Pró	Pedro Vilela (PSDB)	Pró
Henrique Fontana (PT)	Contra	Poder Executivo	-
Jair Bolsonaro (PSC)	Pró	Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL	-
Janete Capiberibe (PSB)	Contra		
Jean Wyllys (PSOL)	Contra		
Jô Moraes (PCdoB)	Contra		
José Carlos Aleluia (DEM)	Pró		
Léo Brito (PT)	Pró		
Luiz Sérgio (PT)	Contra		
Marco Feliciano (PODE)	Pró		
Maria do Rosário (PT)	Contra		
Miguel Haddad (PSDB)	Pró		
Moisés Diniz (PCdoB)	Não votou		
Nelson Pellegrino (PT)	Não votou		
Pedro Fernandes (PTB)	Contra		
Pedro Vilela (PSDB)	Pró		
Rosângela Gomes (PRB)	Pró		
Rubens Bueno (PPS)	Pró		
Subtenente Gonzaga (PDT)	Pró		
Vinicius Carvalho (PRB)	Pró		
Walter Ithoshi (PSD)	Não votou		

Fonte: Câmara dos Deputados, 2020

Conclusão

Ao final da introdução, foi deixado o questionamento se o Legislativo da CREDN, durante a atuação de 2015 a 2018, participou ativamente das proposições de Direito Internacional, ou foi expectador passivo das ações do Poder Executivo na área. Para encontrar essa resposta, foram apresentados textos com diferentes vieses, os quais indicaram fatores que contribuem para maior ou menor participação do Legislativo. Unindo a referência bibliográfica com as análises feitas, pode-se chegar à conclusão que, como apresentado por James McCormick e Eugene Wittkopf (1990) na teoria do bipartidarismo, dentro da esfera de estudo deste trabalho, o Legislativo atuou ativamente nas proposições de Direito Internacional, o que pode ser comprovado pelas diversas proposições, em ambos os períodos, que cobraram ou criticaram alguma ação do Executivo, seja a uma ação em relação às políticas contra os Direitos Humanos no primeiro governo Trump ou à venda da Embraer, respectivamente. Entre os fatores para apoio do Legislativo ao Executivo, descritos por Pedro Feliú Ribeiro e Flávio Pinheiro (2016), como tamanho da coalizão governista e ideologia partidária, verifica-se que uma menor coalizão da presidente Dilma (em 2015 e 2016), não fez com que ela recebesse mais proposições contrárias a suas ações do que o presidente Temer (que possuía maior coalizão), mas fez com que ela recebesse menos proposições favoráveis, o que corrobora parcialmente com as conclusões dos autores. No outro texto de Pedro Feliú (2016), o autor menciona que a oposição ao governo vota contrária a ele tanto em temas de políticas públicas como em temas de política externa. Neste trabalho, verifica-se uma confirmação desta ideia quando são analisados os(as) autores(as) das proposições contrárias à presidente Dilma e seus votos no impeachment da presidente em 2016. Fica comprovado que a maioria dos(as) autores(as) das proposições contrárias ao governo Dilma votaram a favor do impeachment, mostrando uma oposição às ações internas e externas da presidente.

Conclui-se, portanto, que os(as) parlamentares da CREDN, de 2015 a 2018, nos assuntos de Direito Internacional, foram de encontro com as ideias de quanto à teoria dos dois presidentes, não sendo espectadores passivos do Executivo.

Referências

BANCADA na posse. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Acesso em 12 jun. 2020.

BASE aliada de Temer na Câmara encolhe após delação da JBS. **G1**. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/base-aliada-de-temer-na-camara-encolhe-apos-delacao-d-a-jbs.ghtml>. Acesso em: 23 mai. 2020.

BASE que elegeu Dilma é responsável por metade dos votos pró-impeachment. **UOL**. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/18/base-que-elegeu-dilma-e-responsavel-por-metade-dos-votos-pro-impeachment.htm>. Acesso em 23 mai. 2020.

BENTHAM, Jeremy. **Principles of International Law**. Kindle Edition. United States: Amazon.com Services LLC, 2015.

BRASIL tenta há 2 anos encerrar parceria com Ucrânia que custou R\$ 483 mi e não lançou foguete. **UOL**. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/02/15/tcu-critica-projeto-brasileiro-que-custou-r-483-mi-e-nao-lancou-foguete-fragil-e-otimista.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

COMO os deputados votaram em 2016. **Congresso em Foco**. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/como-os-deputados-votaram-em-2016/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

COMO Trump foi do desinteresse pela América Latina a uma 'política de castigos e ameaças'. **BBC**. 21 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47954600>. Acesso em 14 out. 2020.

EM 2 anos, Temer recebeu 2/3 de apoio em votações importantes na Câmara. **PODER 360**. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/em-2-anos-temer-recebeu-23-de-apoio-em-votacoes-importantes-na-camara/>. Acesso em: 23 mai. 2020.

FONSECA, Edson Pires da. **Direito Constitucional Legislativo**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GLOSSÁRIO de Termos Legislativos. **Câmara dos Deputados**. 1ª Edição. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018.

HATHAWAY, Oona A. **Presidential Power over International Law: Restoring the Balance**. *Yale Law Journal*, v. 119, p. 140, 2009.

JACKSON, R. & SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**. Edição 3. São Paulo: Zahar, 2018.

JAIR Bolsonaro: Monitor-Popularidade. **Estadão**. 2019. Disponível em: <https://arte.estadao.com.br/politica/jair-bolsonaro/monitor-popularidade/>. Acesso em: 23 mai. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares De. **Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa**. In: MARQUES, Eduardo; DE FARIA, Cesar (Org.). A Política Pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013.

MCCORMICK, J. M.; WITTKOPF, E. R.. "**Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988**," Journal of Politics, 52, p. 1077-1100, 1990.

PROPOSIÇÕES. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=N%C3%A3o&noorgao=&valueOrigem=-1&siglaorigem=&orgaorigem=&naementa=true&indexacao=true&inteiroteor=false&partidoautor=&ufautor=&tramitacaoorgao=CREDN&datatramitacaoInicial=01/01/2015&datatramitacaoFinal=31/12/2018&partidorelator=&ufrelator=&comissao-relator=&data=14/01/2020&page=true>. Acesso em 12 jun. 2020.

REGIMENTO Interno da Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf. Acesso em: 30 mai. 2020.

RELATÓRIOS de Atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Câmara dos Deputados**. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2>. Acesso em: 30 mai. 2020.

RIBEIRO, Pedro Feliu. **Government and Opposition in foreign policy legislative voting: Brazil and the UK in a comparative analysis**, RPPI, vol. 1, No. 1, 2016.

. **Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America**. Contexto Internacional, vol. 38, No. 1, 2016.

RUYS, Tom; FERRO, Luca; HAESEBROUCK, Tim. **Parliamentary war powers and the role of international law in foreign troop deployment decisions: The US-led coalition against “Islamic State” in Iraq and Syria**. International Journal of Constitutional Law, v. 17, n. 1, p. 118–150, 2019.

SAIBA como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. **G1**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>. Acesso em: 23 mai. 2020.

SERRA toma posse e diz que Itamaraty não representará interesse partidário. **G1**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/ao-tomar-posse-serra-diz-que-quer-tirar-itamaraty-de-penuria-financeira.html> >. Acesso em: 25 mai. 2020.

VEJA como ficará a composição por partido no ministério de Dilma. **G1**. 2015. Disponível em:

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/veja-como-ficara-composicao-por-partido-no-ministerio-de-dilma.html>. Acesso em: 23 mai. 2020.

WIDAVSKY, Aaron. **The Two Presidencies**. *Society* 4(2): 7-14, 1966.