

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

ISABEL APEL BRITZ

Congresso e Política Externa: A Ratificação do Tratado Sobre Comércio de Armas

Florianópolis, 2018

**ISABEL APEL BRITZ**

**CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: A RATIFICAÇÃO DO TRATADO SOBRE  
COMÉRCIO DE ARMAS**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientador:** Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis, 2018

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9 à aluna Isabel Apel Britez na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

---

Prof. Dr. Leandro Wolpert dos Santos

---

Prof. Dr. Iara Costa Leite

## AGRADECIMENTOS

Aos ouvidos próximos, receptivos a tão prolongadas justificativas de ausência minha devido à realização deste trabalho que agora os olhos enfim podem ler

Ao Daniel e ao Tiago, pela orientação paciente e graciosa

Aos meus pais, que corajosa e carinhosamente me acompanharam por toda essa jornada

Ao José, que comemora comigo minhas vitórias, e é de todas elas a minha maior conquista

Aos embalos de cada estação - por estarem há cinco anos incentivando minha insensatez

A Bella, por mostrar a grandeza em ser forte; a Flá, pelo companheirismo dos meses - na risada, suor, ou guarda compartilhada dos felinos nossos

A cerveja e ao café, por tornarem menos necessária a ingestão de água

A Deus, por ter sido sempre meu lugar seguro - ainda que por muito tempo eu não o tenha sabido procurar.

“Todas as grandes coisas são simples e podem ser expressas numa só palavra como liberdade, justiça, honra, dever, piedade, esperança.”

(Winston Churchill)

## RESUMO

O Tratado Sobre Comércio de Armas foi assinado pelo Brasil em 2013. Desde lá, esteve em tramitação até sua ratificação em 2018. Dentre os mais de trezentos tratados internacionais tramitados entre 2010 e 2018, apenas sete levaram mais de cinco anos para serem concluídos, o que levanta nosso questionamento sobre quais teriam sido os impeditivos a uma tramitação célere do Tratado Sobre Comércio de Armas - que o colocaram nessa posição de exceção. Nossa hipótese é a de que esse tempo se justifica devido à participação ativa do Congresso Nacional no processo, sendo então o objetivo da pesquisa a compreensão do escopo de sua atuação. Para tal, a metodologia do trabalho concerne pesquisa sobre fontes primárias - como gravações de áudios de audiência pública, reuniões de Comissões Parlamentares e documentos oficiais - e secundárias - principalmente a literatura relacionada a relação entre as Instituições. Desenvolvemos inicialmente quais são historicamente os papéis atribuídos ao poder Executivo e ao Legislativo em matéria de política externa. Num segundo momento, desenvolvemos como se deu a Tramitação do TCA e encontramos três grandes momentos em que seu andamento estancou. Um deles foi enquanto o Tratado estava sob mãos do Poder Executivo. Os outros dois ocorreram enquanto dentro das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, ambas da Câmara dos Deputados. Em comum, seus relatores sendo membros da “bancada da bala”, cujo discurso de revisão do Estatuto do Desarmamento respingou no TCA. Encontramos na Tramitação deste Tratado uma participação ativa dos parlamentares, de membros da sociedade, de ONGs e de diferentes ministérios, e sugerimos a lentidão de seu processo a elevada politização do tema, principalmente devido à “bancada da bala”.

**Palavras-chave:** Bancada da Bala; Tratado Sobre Comércio de Armas; Política Externa; Legislativo; Executivo

## ABSTRACT

The Arms Trade Treaty (ATT) was signed by Brazil in 2013. Since then, it's been processed until its ratification in 2018. Among more of three hundred international treaties processed between 2010 and 2018, solely seven took more than five years until its' conclusion, which makes us ask which could have been the impediments for a fast processing. Our hypothesis is that this time is justified by an active Congress participation, therefore we aim the comprehension of its' participation scope. Thereunto, our methodology concerns researches over primary sources - as public audiencies audio records, Parliamentary Committees' meetings and official documents - and secondary sources - mainly related to the relation between Institutions. Initially, we developed the historical roles attributed to the Executive and Legislative powers over international politics. After that, we explicate how was the ATT process, which is also when we found three moments of the process' stagnation. The first had part in the beginning, while it was been taken care by the Executive Power. The last ones occurred while inside the Chamber of Deputies International Relations Committee and Public Security and Fight Against Organized Crime Committee. The rapporteurs of both of them have got in common it's participation in the *bancada da bala*, which argues in favor of the revision of the Disarmament Statute. We found out in this work during the ATT process an active participation of the parliamentary, of society and NGOs members and also a contribution from diverse Government Ministries. We suggest that its' slow process is due to the themes' high politicization, mainly due to *bancada da bala*..

**Keywords:** Arms Trade Treaty; International Policy; Executive Power; Legislative Power.

## Lista de Ilustrações

Gráfico 1 - Tempo de Tramitação no Congresso por Quantidade Propostas Tramitadas na CREDN entre 2010 e 2017.....	7
Tabela 1 - Maiores Compradores de Armamentos Brasileiros no Mundo.....	33
Infográfico 1 - Ranking dos Maiores Exportadores de Arma com Base na Transparência de suas Transferências.....	33
Infográfico 2 - Internalização de Tratados Internacionais no Brasil.....	34
Infográfico 3 - Tramitação da MSC 357/2014.....	47
Infográfico 4 - Tramitação da PDC 298/2015.....	49

## LISTA DE ABREVIATURAS

CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados

CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;

MRE - Ministério das Relações Exteriores;

MD - Ministério da Defesa;

PDC - Projeto de Decreto Legislativo;

PDS - Projeto de Decreto Legislativo;

MSC - Mensagem de Acordos, Convênios, Tratados e Acordos Internacionais

MEI -

PT - Partido dos Trabalhadores;

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira;

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

DEM - Democratas;

LOA - Lei Orçamentária Anual;

PPA - Plano Plurianual;

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias;

PC do B - Partido Comunista do Brasil;

PP - Partido Progressista;

PR - Partido da República;

PSD - Partido Social Democrático;

PROS - Partido Republicano da Ordem Social;

PRB - Partido Republicano Brasileiro.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo I – Um panorama sobre os papéis destinados aos poderes Legislativo e Executivo em matéria de Política Externa</b>	<b>16</b>
O Poder Executivo	19
A Participação Legislativa	21
O Presidencialismo de Coalizão	23
<b>Capítulo II – O Tratado Sobre Comércio de Armas e Sua Tramitação</b>	<b>30</b>
A Tramitação da MSC 357/2014	30
O Tratado Sobre Comércio de Armas	31
O Brasil e o Comércio de Armas	32
A Tramitação da MSC	36
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

A Política Externa é disciplina cuja capacidade de evolução dependeu da abertura da corrente realista de relações internacionais à permeabilidade do que é interno. A caixa preta do Estado foi escancarada, de dentro dela saíram virtudes como a democracia; a moral; a cultura; a língua; os governos e os governantes. Era tempo da aceitação de que o mundo, e de que as relações internacionais sofriam de uma complexidade, que por muito fora sobrepujada e solapada.

Uma vez revirada a caixa preta, o que restou de certo sobre as estruturas estatais foram seu território, sua soberania, sua obrigatoriedade no cumprimento de tratados. Os princípios que regem as relações internacionais se mantiveram firmes frente ao desabamento da construção do século XIX; entretanto, a eles foram adicionadas camadas de conexões, foi empoderado do General ao Cidadão - agora os seres relacionais extrapolam suas fronteiras. A distribuição de poder internacional ainda sustenta posições dos grandes Estados, mas não é suficiente para impedir o trabalho de ONGs internacionais; o cruzamento de fronteiras por refugiados; os governos de serem entre eles aliados. É sob este contexto que o véu descobre o que há muito existia - os governos e os governantes carregam responsabilidades sobre as relações internacionais de seus países.

Entendendo a complexidade do que hoje se constrói, ergueram-se novas correntes de estudo e novas escolas, como desenvolve Putnam (1988), SNYDER, Richard C.; FURNISS JR., Edgar S (1955). No Brasil, iniciaram-se os estudos sobre a relação entre o poder Executivo e o Legislativo, e suas implicações não só para o que é interno, mas também para o que é externo. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2009) são dois dos principais nomes a trabalharem a temática no país. Focando a análise de política externa quando no contexto das relações entre poderes, enriquecemos sua discussão com partidos políticos; propostas governamentais; disputas. É neste contexto em que escrevemos este trabalho.

Objetivando contribuir com a literatura que trata da influência das instituições e dos partidos em relações internacionais, miramos o Congresso Nacional em busca do nosso objeto de pesquisa. Nele encontramos as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

tanto da Câmara quanto do Senado Federal. Por elas passam todas as propostas relacionadas a temas que tratam do que ocorre além-fronteira.

Dentro deste universo, entendemos buscar, como objetivo geral de pesquisa, em seu processo de tramitação a compreensão da influência das instituições - partidos políticos; Congresso; CREDN; parlamentares - ao longo da tramitação de um Tratado Internacional. Enquanto objetivos específicos encontram-se: desenvolver a literatura sobre instituições nacionais, encontrando os pressupostos de ação determinados aos poderes Executivo e Legislativo sobre tratados internacionais; explicar o que é o Tratado sobre Comércio de Armas, fornecendo seu histórico até o presente momento; analisar sua tramitação no Congresso Nacional, principalmente demonstrando temporalmente seus passos; descobrir o papel da bancada da bala nestas etapas, fornecendo material empírico de atuação.

Para nossa metodologia nos utilizamos tanto de fontes primárias - portal de dados abertos da Câmara dos Deputados, para a extração dos dados sobre tratados internacionais tramitados ao longo dos últimos anos; gravações de áudios tanto das reuniões da CREDN e da CSPCCO quanto da Audiência Pública realizada para discussão do Tratado Sobre Comércio de Armas; também os próprios textos relacionados ao Tratado, desde a Carta Interministerial de Motivos, enviada ao Executivo, aos pareceres dos relatores das Comissões - como fontes secundárias, principalmente a literatura sobre instituições.

Primeiramente, para a definição do problema de pesquisa a ser estudado, utilizamos dois critérios - que fosse uma questão atual; que fosse uma questão cuja politização tivesse sido alta. Descobrimos pela literatura de Souza (2010) uma dica de por onde poderíamos encontrar o objeto que contivesse a riqueza da complexidade do processo de tramitação. Souza (2010) desenvolveu seu trabalho à respeito dos significados do tempo da tramitação de propostas. De acordo com Souza (2010, p.23), no caso de uma tramitação lenta<sup>1</sup> de um Tratado Internacional tanto no poder Executivo quanto no Legislativo, estão ausentes a compatibilidade e o consenso entre poderes.

Necesitávamos, logo, nos munirmos de informações relacionadas aos tempos de tramitação de propostas com a temática das relações internacionais. Para a obtenção destes dados, recorreremos ao Banco de Dados Abertos da Câmara. O objetivo foi o encontro das

---

<sup>1</sup> A mediana de tempo de tramitação de uma Mensagem Presidencial está em 200 dias - do momento em que é apresentada em Plenário no Congresso, até a finalização da sua tramitação. Propostas que tem tempo superior a este, serão consideradas de tramitação lenta.

propostas cujo tempo fosse excessivo, que se destacassem pela lentidão. Isto é, que ausentassem-se de compatibilidade e de consenso em cada um e entre poderes: “compatibilidade das metas da política externa, em face das restrições e oportunidades do sistema internacional, e o consenso existente, no plano interno, com relação aos fins da política e os meios escolhidos para atingir esses fins.” (SOUZA, 2010, p. 22).

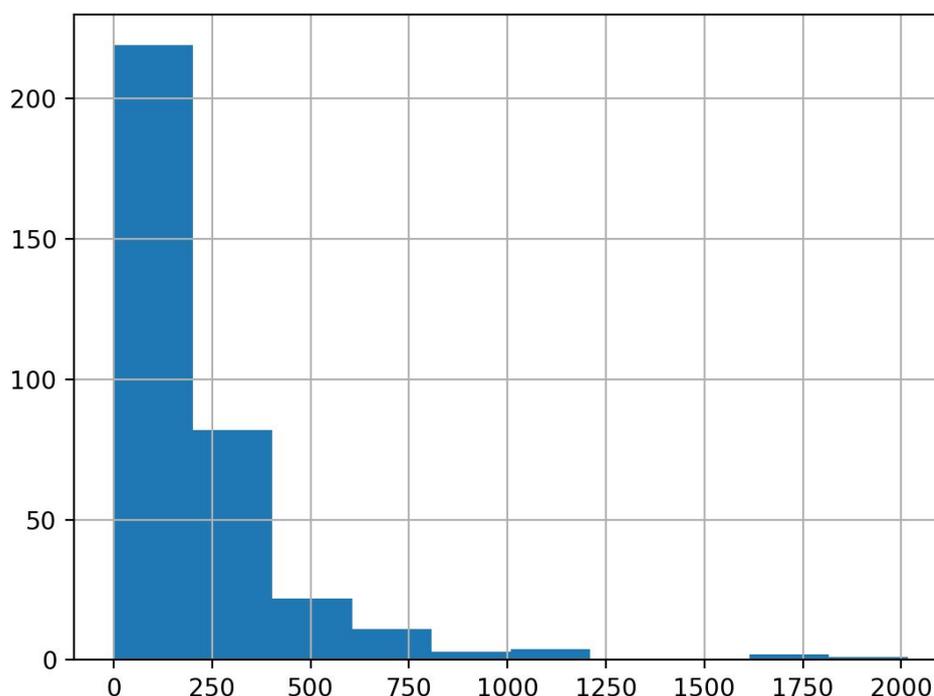
Montamos nossa tabela<sup>2</sup> com os dados de número da mensagem; data da apresentação da mensagem; data em que foi emitido seu último status; ementa e número de dias entre a apresentação e o último status. Como nossa hipótese é justamente a de que há disputa - não só entre poderes, mas entre instituições como partidos e frentes parlamentares - sobre o andamento de propostas que levam tempo excessivo em tramitação, elaboramos um gráfico contendo a dispersão de tempo em relação ao tempo de tramitação de cada uma do momento em que é apresentada ao Congresso até o seu último status. Nossa amostra foi de 343 Mensagens, recebidas entre 2010 e 2017<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Desenvolvemos nossa tabela que relaciona as Mensagens Presidenciais que passaram pela CREDN no intervalo de 2010 a 2017, vinculando-as a seu tempo de tramitação. Uma vez que toda proposta relativa a política externa, que passe pelo Congresso, obrigatoriamente tramita pela CREDN, filtramos pelas propostas que por ela passaram. A compilação contém as datas relativas à tramitação em Congresso, não incluindo o momento anterior a ele - qual poderia ser desde a assinatura de um tratado à uma iniciativa do MRE que se encaminhe ao Congresso. Pela dificuldade da pesquisa em obter e organizar este bloco de informações, não apresentaremos o tempo das tramitações com início no Poder Executivo, mas sim a partir do momento em que ele é enviado ao Congresso.

<sup>3</sup> A seleção temporal justifica-se pela proposta da contemporaneidade do trabalho - e 2010 como marco inicial para que acompanhasse o início de um ciclo de governo.

**Gráfico 1** - Tempo de Tramitação no Congresso por Quantidade de Propostas Tramitadas na CREDN entre 2010 e 2017



Fonte - Gráfico elaborado pela autora a partir do Banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados.

A partir deste gráfico, visualizamos que a maior parte dos Tratados, do momento em que são apresentadas no Congresso, até o momento em que finalizam a sua tramitação levam uma média de 200 dias. Existe uma dispersão nesta relação, e quanto maior o tempo, menor o número de proposições encontradas. Uma vez que, com base em Souza (2010), acreditamos que um maior número de dias de tramitação resulta de um processo mais turbulento, buscamos analisar um destes, na forma de estudo de caso. Estando o Tratado de Comércio de Armas entre as sete Mensagens Presidenciais enviadas pelos últimos sete anos e cuja tramitação levou mais que mil dias até que tivesse sua conclusão, o selecionamos para desenvolver nosso estudo de caso.

A escolha por este tratado em específico se dá devido à sua contemporaneidade. O Tratado Sobre Comércio de Armas fora assinado em 2013, entretanto apenas neste ano (2018) fora ratificado, sob o governo de Michel Temer. Logo, escrevemos em meio ao turbilhão. Além disso, suas discussões ocorrem paralelamente, e com certa influência, da disputa sobre a

nova lei do desarmamento<sup>4</sup> - que fez parte da proposta governamental de Jair Bolsonaro, o presidente eleito enquanto escrevia-se este trabalho.

O trabalho será dividido em dois capítulos. No primeiro desenvolveremos a literatura referente à relação institucional entre poderes Executivo e Legislativo, expondo as correntes da abdicação e da delegação parlamentares. Também explicaremos a relevância dos partidos políticos e da própria conformação presidencialista brasileira para a relação entre aqueles poderes. Espera-se a partir disto que tenhamos uma base teórica que nos auxilie na explicação que se segue.

O segundo capítulo é uma explanação do próprio Tratado Sobre o Comércio de Armas. Nele explicaremos o Tratado, e também desenvolveremos a sessão empírica do trabalho - analisaremos, a partir das fontes primárias de dados, a efetiva participação parlamentar em sua tramitação.

Por último, nas considerações finais são apresentados os resultados da pesquisa, onde sugerimos que a demora do processo se deveu a interesses expressos da Frente Parlamentar de Segurança Pública, também chamada de *bancada da bala*, - em linhas gerais, seja devido a declarações de seus membros em plenário, seja devido à sua participação constituição das relatorias das Comissões Parlamentares onde a tramitação estancava.

---

<sup>4</sup> O novo Estatuto de Controle de Armas de Fogo assegura a todos os cidadãos que cumprirem os requisitos mínimos exigidos em lei o direito de possuir e portar armas de fogo para legítima defesa ou proteção do próprio patrimônio. Atualmente, ao requerer o registro, o interessado precisa declarar a efetiva necessidade da arma, o que permite que a licença venha a ser negada pelo órgão expedidor. Também reduz de 25 para 21 anos a idade mínima para a compra de armas no País; estende o porte para outras autoridades, como deputados, senadores e agentes de segurança socioeducativos; e retira os impedimentos para que pessoas que respondam a inquérito policial ou a processo criminal possam comprar ou portar arma de fogo. <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/infograficos-html5/estatuto-de-controle-de-armas-de-fogo/index.htm>

## **Capítulo I – Um panorama sobre os papéis destinados aos poderes Legislativo e Executivo em matéria de Política Externa**

O objetivo deste capítulo é primeiramente a exposição da literatura referente às participações Executiva e Legislativa em temas de política externa. Ademais, trataremos sobre a força do poder Executivo neste processo, para que se saibam suas potencialidades; também as capacidades do Legislativo frente a ele, e, por fim, objetivamos desenvolver a consequência do nosso modelo de presidencialismo - de coalizão - à construção de uma política externa democrática.

O Poder Legislativo brasileiro passou por fases diversas no que se refere à sua participação em política externa. Fora completamente dispensável durante o período do Império, em que ao Imperador cabia, segundo a Constituição Política do Império do Brasil (1824), as atribuições que abarcavam as negociações internacionais; os tratados; declarações de guerra e paz e nomeações de agentes diplomáticos<sup>5</sup>.

Já durante a República, pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891), "pela primeira vez na história constitucional brasileira, previu-se a competência privativa do Congresso em “resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras” – redação que é mantida quase sem alteração até os dias de hoje." (ALEXANDRE, 2006, p. 49).

Atualmente, o Congresso detém alguns mecanismos de participação para que cumpra com sua competência, sobre os quais falaremos mais ao longo do capítulo. Entretanto, este rápido histórico objetiva a percepção da extensão temporal da discussão, e da retomada da historicidade do capítulo.

Para que contemplemos o tema, subdividimos sua explanação em três partes. Primeiramente, em "O Poder do Executivo" exporemos os fatores pelos quais ainda é considerada predominante a posição deste frente ao Legislativo para a construção da política externa. São eles o texto constitucional; o poder de emitir Medidas Provisórias; a iniciativa orçamentária; o poder de agenda.

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Constituição (1824). Constituição** da República Federativa do Brasil. Rio De Janeiro: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

Num segundo momento, em A Participação Legislativa, exploraremos o outro lado da moeda, contemplando sua capacidade de impacto no mesmo processo. Primeiramente apresentamos as correntes da abdicação parlamentar - que defende uma falta de interesse legislativa sobre a política externa, culminante na inação perante esta - e da delegação parlamentar - que entende a existência de uma preferência legislativa à aprovação das decisões vindas do Executivo, porém que, ao deparar-se com interesse conflitante, reage e participa por meios diversos.

São eles, segundo Diniz (2011, p. 175): a apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado; solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação; ocorrência de debates entre os parlamentares e de votação nominal.

Por último, na terceira parte denominada "O Presidencialismo de Coalizão", trataremos de olhar para aqueles poderes trabalhando em conjunto, e como sua configuração influenciará o processo da tramitação da política externa, haja vista que uma das correntes de estudo da participação legislativa na formulação de política externa coloca como objeto principal de estudo a forma como se dá a relação entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros<sup>6</sup>. Dentre os acadêmicos que se aprofundaram nessa conversa, encontram-se Figueiredo e Limongi (1999; 2009); Alexandre (2006); Diniz (2011); Figueira (2009); Souza (2010); Milner (1997).

O que estes trabalhos buscaram compreender foi a participação do poder Legislativo na formulação de política externa. Procuravam iluminar um espaço da literatura que encontravam obscuro, ainda apoiando-se sobre o que ser sumarizado desta forma: uma vez que o poder Executivo brasileiro detém força em excesso - como falou Abranches (1988), referindo-se ao nosso presidencialismo como imperial<sup>7</sup> - e o poder Legislativo tem pouco - ou

---

<sup>6</sup> Alguns pesquisadores buscaram a relação entre os Poderes em outros Estados, em busca de comparações. Assim, Cristina Alexandre (2006), por exemplo, encontrará no Parlamento estadunidense a base de comparação à participação legislativa nacional. Enquanto Octavio Amorim (2011) apoiar-se-á na legislação e modo de ação francês. Entretanto, não cabe a este trabalho desenvolver a fundo cada uma das descobertas dessas pesquisas. Assim, vão aqui como esclarecimento e sugestão de bibliografia ao leitor.

<sup>7</sup> Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei de "presidencialismo de coalizão", distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaulista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de "presidencialismo de gabinete" (denominação cunhada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um "presidencialismo imperial", baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um

nenhum - interesse na discussão da política externa, essa acaba sendo realizada principalmente por direcionamentos originados na presidência ou no Ministério das Relações Exteriores. De acordo com Diniz (2011, p. 175), nessa perspectiva os parlamentares exercem uma posição de "meros carimbadores das propostas negociadas pelo Executivo."

Entretanto, o ponto defendido por Diniz (2011) não é este, mas o de que ocorre uma tentativa de participação, que é visualizada uma vez que haja interesse pelos parlamentares no tópico tratado, por meio da utilização de certos instrumentos institucionais por eles detidos:

Sobre o suposto desinteresse dos parlamentares, se levarmos em conta, por um lado, as limitações institucionais, a impossibilidade de emendas e a ação ex post e, por outro, a dinâmica de funcionamento da produção legislativa no Brasil – ainda assim os parlamentares apresentam ressalvas, convocam audiências, solicitam vistas, registram voto em separado etc. –, fica difícil sustentar que se trata de falta de interesse.

Souza (2010, p.21), por sua vez, entende que o Legislativo tenha aceitado manter-se distante dos temas de política externa, porque auto-limitou sua intervenção, uma vez que aceita não desenvolver o papel de renegociador de cláusulas, e porque o poder Executivo absorveu poderes excessivos:

Embora a Constituição estabeleça a regra geral para a atuação concorrente do Executivo e do Legislativo em relação à matéria, ela não é capaz de definir com precisão os limites dessa atuação. Historicamente, na disputa por “espaço de poder”, o Executivo tem levado vantagem, uma vez que o Legislativo autolimitou sua intervenção no tema, aceitando o entendimento, defendido por parte da doutrina jurídica, de que não lhe caberia condicionar o referendo do ato internacional a uma renegociação de cláusulas que ele considerasse inadequadas aos interesses nacionais. Além de o texto constitucional assegurar privativamente ao Executivo a negociação e celebração de atos internacionais, outros dois fatores são relevantes para a preponderância do Executivo na formulação das políticas públicas, gênero do qual a política externa é uma espécie: a patronagem e o poder de agenda do Executivo e a menor capacidade do Poder Legislativo de influir no processo orçamentário.

A origem do argumento da força excessiva do poder Executivo é explicada por alguns motivos, que apontamos aqui: são elencadas pelo Art. 84 da Constituição Federal vinte e sete

---

presidencialismo "mitigado" pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão.

competências privativas ao Presidente da República (BRASIL, 1988). Dentre elas, algumas que se sobrepõem ao trabalho Legislativo, como: iniciar o processo legislativo em determinadas matérias; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; sua exclusividade na iniciativa orçamentária, que expunha-se como a competência privativa Executiva de enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento; editar medidas provisórias com força de lei - que desenvolve-se como poder de agenda.

Falaremos brevemente sobre as prerrogativas Executivas no Estado brasileiro antes de desenvolvermos cada uma das correntes relacionadas às do Legislativo.

### **O Poder Executivo**

De acordo com Souza (2010, p. 22), existem três fatores que resultam na preponderância do Executivo na formulação de políticas públicas. O primeiro seria o próprio texto constitucional, que reserva a seus poderes prerrogativas fundamentais ao Estado - e que abrange os outros dois pontos: poder de agenda e iniciativa orçamentária. De acordo com a Constituição Federal, são vinte e sete os temas de competência privativa do Presidente da República. Dentre eles, os que mais nos importam para o seguinte trabalho são suas exclusividades em: iniciar o processo legislativo em determinadas matérias; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento; editar medidas provisórias com força de lei. Elas serão rapidamente desenvolvidas:

As Medidas Provisórias (MPs) são iniciativas legislativas de exclusividade presidencial<sup>8</sup> que tem força de lei, e cuja iniciativa pressupõe relevância e urgência temáticas. Elas devem ser enviadas ao Congresso Nacional para tramitação, sob o risco de perda de eficácia caso não sejam convertidas em lei dentro de sessenta dias - podendo este prazo ser prorrogável por mais sessenta dias. Entretanto, sua apreciação é de incumbência do Congresso Nacional, e caso isso não ocorra num prazo de quarenta e cinco dias, é estabelecida pela própria legislação que ela "entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma

---

<sup>8</sup> "Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional." (BRASIL, 1988).

das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando." (Const. Art. 62 § 6º).

As MPs são um exemplo bastante ilustrativo da capacidade presidencial de extrapolar sua função principalmente executiva para alcançar um patamar legislador. A força de lei conferida às MPs coloca em mãos presidenciais não só a possibilidade de legislar, mas também demonstra o poder de agenda a ele conferido, uma vez que sua tramitação ocorre em regime de urgência, e é prioritária sobre quaisquer outros processos já correndo em Congresso. Daí alcançamos o segundo fator que de acordo com Souza (2010, p. 21) confere preponderância ao Executivo na formulação das políticas públicas, que é seu poder de agenda. "Agenda no duplo sentido do termo: como a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso e quando o serão." (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 6).

Por último, Souza cita a preponderância no estabelecimento do orçamento. Sob os artigos 84 e 165 da CF, é de competência presidencial exclusiva estabelecer e enviar ao Congresso Nacional: I - o plano plurianual; II o projeto de lei, propostas e iniciativas orçamentárias anuais.

O Plano Plurianual<sup>9</sup> (PPA), contém os planejamentos de médio prazo do governo, os grandes investimentos e obras a serem realizadas, em direção ao cumprimento de seus objetivos estratégicos e quiçá às propostas de campanha eleitoral.

A LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, define prioridades de despesas e metas fiscais para o exercício financeiro anual. Ela faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo, estabelecido no PPA, com o plano operacional de curto prazo, representado pelo orçamento anual. É votada no início do ano.

A LOA, Lei Orçamentária Anual, fixa despesas e estima receitas<sup>10</sup> para o exercício financeiro do ano que segue o de sua aprovação. "O Orçamento da União é um planejamento

---

<sup>9</sup> Sua elaboração segue da seguinte maneira: os diversos ministérios e órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário planejam. Suas propostas a partir das demandas recebidas dos estados e municípios. O Ministério do Planejamento reúne e organiza tais propostas e as envia à casa civil da presidência em formato de projeto de lei. A presidência envia ao Congresso o PPA, o que deve ocorrer até 31/08 do primeiro ano do mandato. No Congresso é encaminhado para a CMO, onde é discutido e alterado pelos parlamentares. Segue para o plenário do Congresso - onde tem prazo para aprovação até 22 de dezembro.

<sup>10</sup> Leis Orçamentárias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2017>>. Acesso em 17 fev. 2019. A Lei no 4.320, de 1964, classifica como receita orçamentária toda receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito.

que indica quanto e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, com base no valor total arrecadado pelos impostos."<sup>11</sup>

As três leis, o PPA, a LDO e a LOA, ao adentrarem o Congresso são direcionadas à CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização -, composta de deputados e senadores. Nela são apreciados, e os projetos são enviados à Plenário, para serem votados em sessão plenária conjunta do Congresso.

Isto é, ainda que o Estado brasileiro tenha reproduzido a divisão dos três poderes, de forma que fossem asseguradas as liberdades políticas de seus cidadãos por meio de um sistema de freios aos excessos de cada um deles, ainda foi possível que um garantisse preponderância - o Executivo (SANTOS, 2008). Foram quatro as competências presidenciais que se mostram elementos fundamentais para sua preeminência frente aos outros poderes, garantidas por texto constitucional - a possibilidade de emitir Medidas Provisórias com força de lei; a preponderância orçamentária; as prerrogativas constitucionais e o poder de agenda.

## **A Participação Legislativa**

Uma vez apontados os motivos pelos quais é creditado ao Poder Executivo uma capacidade maior de formulação de política externa e uma relevância de impacto superior a do próprio poder Legislativo neste processo, desenvolveremos as maneiras e motivações à atuação pelos Congressistas.

Primeiramente, é importante reforçar que existem análises que sugerem a abdicação parlamentar, defendendo que, além de haver um Executivo forte, o Legislativo não encontrando utilidade na participação da formulação de política externa abdicava de seus poderes em prol das diretrizes Executivas. Isto é, o Congresso eximia-se de participação em qualquer aspecto da política externa.

De acordo com Alexandre (2006, p. 89):

as análises do comportamento do Legislativo podem ser divididas basicamente entre aquelas que sustentam um padrão de abdicação dos parlamentares, havendo, portanto, subordinação do Congresso ao Executivo, e as que identificam um padrão de delegação dos congressistas, que manteriam mecanismos de controle sobre o mandatário os quais lhes permitiriam, em caso de discordância a respeito da delegação, voltar a participar do processo decisório.

---

<sup>11</sup> Leis Orçamentárias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>>. Acesso em 17 fev. 2019.

Já a corrente que admite uma delegação parlamentar supõe uma participação legislativa cujas motivações são as demandas sociais; as consequências distributivas de determinada política ou os interesses próprios a cada parlamentar; e cuja atuação pode se dar de diferentes maneiras, que apontaremos abaixo.

No caso da abdicação, buscava-se por evidência de atuação "óbvia" do legislativo na conclusão de políticas, isto é, a proposição de leis, emendas, e dos votos contrários às propostas executivas; entretanto, sua atuação pode se dar de formas que vão além destas.

Souza (2010) analisa os atores - poder Executivo, poder Legislativo e os grupos de pressão. De acordo com Souza, o tempo de tramitação pode variar de acordo com o grau de convergência ou divergência encerrado entre o poder Legislativo e o Executivo. Grupos de pressão atuam na etapa legislativa da tramitação de um tratado. Assim, a demora no seu encaminhamento é resultado de discussões realizadas por grupos cujos interesses estão presentes no tratado.

De acordo com Diniz (2011):

Milner (1997) afirma que se deve levar em conta a forma institucionalmente estabelecida de interação entre os poderes Legislativo e Executivo. Para ela, o peso do arranjo institucional doméstico sobre as negociações internacionais pode ser avaliado pelo exame detido da organização do processo decisório e das prerrogativas constitucionais dos poderes no interior das instituições estatais. O papel relevante do Congresso decorre do fato de ser ele o principal locus de atuação direta dos partidos e principal órgão de representação dos diversos interesses da sociedade.

Para Diniz, os parlamentares são atores interessados - ainda que não fundamente a origem do interesse - Lima (2000) concorda que há interesse quando existem impactos distributivos da execução das iniciativas Executivas. É ponto pacífico desta corrente o reconhecimento da importância de participação dos parlamentares. Segundo Diniz (2011), os instrumentos de que se utilizam para influenciar nas decisões de política externa são, principalmente, a apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado; solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação; ocorrência de debates entre os parlamentares e de votação nominal (DINIZ, 2011, p.175). Trabalha em cima do estudo de alguns casos de decisão de política externa, entre os quais registra clivagens inter e intrapartidárias. Defende que, se não houvesse real interesse particular, parlamentares de um mesmo partido não tornariam públicas divergências de conteúdo dos atos internacionais.

De acordo com Alexandre (2006, p. 120), a participação do Legislativo acontecerá sob condições em que existam motivadores externos aos próprios parlamentares, como grupos de interesse advindos da sociedade:

o grande número de tratados e a especificidade dos temas internacionais levam os congressistas a promover uma delegação natural ao Executivo. Para que seja qualificado como tal – e não como simples abdicação – é preciso que ainda reste ao Congresso um mecanismo eficiente de controle. Diante da impossibilidade do controle total (“patrulha policial”), os casos ora trazidos parecem evidenciar a presença de um mecanismo específico de controle por “alarme de incêndio”. Nesse sentido, o interesse do Congresso em supervisionar certas questões de política externa se daria em função da “ativação” desse alarme por determinados grupos sociais.

Por meio de reservas, emendas, e cláusulas interpretativas é que o mecanismo se mostra. Encontrou-as quando da defesa da soberania nacional - esta que animou os alarmes de incêndio.

Pautados nos mesmos pontos de força executiva levantados por João, Perera e Muller (2000, p.22) desenvolvem sua teoria da preponderância executiva, "deverá ter como um de seus pressupostos centrais o fato de o Executivo brasileiro deter significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências." - é importante notar que assumir que o executivo desenvolverá o processo de acordo com suas preferências pode parecer óbvio, entretanto, sugere que estas preferências não seriam compartilhadas pelos outros corpos.

Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo: primeiro, o poder de legislar garantido ao presidente pela Constituição e, segundo, a centralização do poder decisório na mão dos líderes dos partidos no Congresso. (PERERA ET MULLER. 2000, p.22).

## **O Presidencialismo de Coalizão**

Abranches (1988) e Figueiredo e Limongi (1998) foram os principais nomes a tratarem do modelo presidencialista brasileiro. Ao fim dos anos oitenta, ainda sob o futuro incerto da Constituição que se formulava para dar base à democracia brasileira, Abranches escreve o artigo intitulado "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". Na tentativa de descrever o cenário do que viria a ser o futuro da organização institucional do

país, Abranches denomina como presidencialismo de coalizão o que encontra. Já o dilema institucional refere-se à dificuldade em ordenar institucionalmente as demandas nacionais, uma vez que surgem de um quadro heterogêneo econômico, social e culturalmente falando.

Em 1988, com a elaboração da nova Constituição Nacional, foi elaborado um novo formato de governo, no qual convergiam a representação proporcional<sup>12</sup>; multipartidarismo; presidencialismo; federalismo e bicameralismo, culminando num formato distintivo de governo, e levantando perguntas que exigiam respostas específicas para a manutenção do funcionamento do próprio aparato estatal. A insegurança frente a este modelo completamente novo, e suas implicações são desenvolvidas por Abranches em sua análise, sob alerta de que a longo prazo o modelo seria insustentável.

Sendo uma conformação única de elementos e não encontrando correspondentes em outras partes do mundo, tateava o escuro com certa precaução. Abranches denominou aquele conjunto de fatores de presidencialismo de coalizão. Isto é, o presidente necessita da autorização das outras casas para que consiga colocar em prática suas iniciativas. Sendo um modelo multipartidário, existem opiniões e princípios divergentes entre estes diferentes partidos. Para que consiga governar, o presidente necessita de no mínimo 50% de aprovação congressional de suas iniciativas. Uma vez que nenhum partido conta, sozinho, com esta quantidade de cadeiras, é necessário que sejam articulados grandes grupos que respondam de maneira convergente.

Nele, os partidos políticos devem ser capazes de representar esses grupos de interesses. Ao mesmo tempo, há um Executivo detentor de grandes poderes, capaz de amenizar a pressão das demandas daqueles - principalmente, devido ao formato constitucional que acaba por demandar a existência de maiorias partidárias no Congresso para a aprovação de iniciativas executivas.

Um Executivo forte, somado à necessidade de garantir sua capacidade de governar, acaba por demandar a criação de coalizões partidárias. Estas são blocos de partidos heterogêneos que acabam por unir-se ao redor de uma agenda similar.

De acordo com Andrea Freitas (2016, p.31):

quando coalizões se formam, elas aumentam o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo. Ou seja, coalizões são constituídas para diminuir a barreira numérica imposta pela regra de maioria. Coalizões são formadas por razões

---

<sup>12</sup> Um sistema político no qual partidos são representados no parlamento de acordo com o número de pessoas que votaram para eles" (CAMBRIDGE, 2017).

pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo.

Abranches (1988) conclui ser instável este modelo, uma vez que a manutenção da convergência de diferentes partidos é muito sensível por dois motivos principais: porque é artificial, e não tem reforços institucionais que não o compromisso eleitoral; porque depende de uma disciplina dos membros dos partidos às suas dinâmicas e coalizões, que ele não acredita existir - uma vez que os parlamentares encontram grandes incentivos individuais a romperem com os comprometimentos de grupo em prol de incentivos individuais, isto é, a indisciplina partidária.

Além disto, este formato exige do chefe do Executivo - presidente - barganhar com os membros de partidos que não o seu tanto no mérito Executivo quanto no Legislativo. Encontrava neste nosso formato uma inclinação à instabilidade da base muito alta, devido a sua conformação ser dependente da criação de comprometimentos entre partidos e presidentes, sendo a barganha entre estes e aqueles elemento fundamental da disposição de cooperação entre ambos. Assim, o Presidente estaria preso a comprometimentos múltiplos, com partidos de heterogeneidade latente e cujos membros são poucos fieis. Estes carregam demandas específicas tanto relativas às diferentes classes sociais nacionais quanto às regiões geográficas às quais respondem.

Isto é, além da inauguração do termo ao vocabulário da ciência política, Abranches também inaugura a primeira, e hoje uma das posições existentes referentes à viabilidade e sustentabilidade do modelo. De acordo com ele, as coalizões são fracas, a possibilidade de descumprimento da relação está sempre à espreita - devido à imprevisibilidade da ação parlamentar -, e existe a necessidade de criação de instituições reguladoras de diversidade, para a resolução de conflitos e a manutenção do equilíbrio constitucional.

Anos depois, com o amadurecimento do tópico, Figueiredo e Limongi (1998) desenvolvem uma hipótese mais otimista a respeito do funcionamento e manutenção destas coalizões, contrariando as previsões iniciais. Isto ocorre a partir do momento em que descobre-se que há fidelidade legislativa aos partidos. Sua pesquisa foi capaz de encontrar nas ações individuais uma convergência com os direcionamentos partidários. Existem poucos incentivos à traição do coletivo, seja porque a barganha presidencial ocorra entre si e os partidos - e não entre si e parlamentares individuais, cuja força de barganha é muito menor - demonstrando a interdependência entre a "preponderância legislativa do executivo [porque

tem poder de agenda], o padrão centralizado dos trabalhos legislativos [processando e votando a agenda], e a disciplina partidária [devido às regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários]."

Isto é, Figueiredo e Limongi (2009) adicionam aos trabalhos anteriores a força legislativa do executivo, e conseqüentemente o fortalecimento de seu controle de agenda ao favorecimento da ação coletiva. Ademais, não encontram tantos incentivos na ação parlamentar individual, contrariando a tese da indisciplina partidária e o Congresso como um veto player institucional.

A descoberta fundamental foi, ao final de contas, a de agenda. Isto é, nas discussões iniciais sobre a relação do legislativo e executivo - como a de Abranches, calculam os riscos das coalizões e da fidelidade delas ao executivo contando com o fato de que não há uma agenda compartilhada entre o Executivo e o Legislativo. Sendo assim, toda iniciativa presidencial dependeria de uma barganha que estivesse sempre tentando obter o máximo de benefícios dessa coalizão, ao passo em que o presidente poderia utilizar de seus poderes para ceder, ou não, a estes pedidos, de forma que a relação a ser desenvolvida seria de dependência, e seu elo mais fraco se encontraria entre os parlamentares individuais.

A discussão corriqueira referente à relação entre parlamentares e executivo costuma ser a seguinte - parlamentares se candidatam para seus determinados cargos no Legislativo, a corrida eleitoral ocorre, e diversas promessas de candidatos para o eleitorado são realizadas. Uma vez eleitos, os parlamentares buscarão a todo custo formas de conseguir a aprovação de suas emendas referentes às políticas públicas de seu interesse - que são justamente aquelas que foram prometidas em um momento anterior. A aprovação destas é elemento essencial para a reeleição parlamentar, uma vez que demonstra responsividade eleitoral e sugere que o mesmo aconteceria num próximo mandato.

Entretanto, a aprovação de suas políticas públicas demanda aval - e orçamento - Executivos; assim, haveria uma necessidade parlamentar de barganha com o Executivo para que se aprovassem suas propostas.

Isto é, parlamentares possuem demandas particularistas, e buscam seu atendimento ao longo de seus mandatos. Além disto, elas teriam natureza conflitiva em relação aos objetivos do Executivo, de forma que a relação entre os poderes não se daria de maneira coordenada. Assim, existiria em uma instância o Executivo, buscando atender demandas generalistas, com

uma agenda própria - e o legislativo, cujos parlamentares demandam aprovação de orçamento e de leis para garantir a fidelidade do eleitorado e sua manutenção no cargo.

Tanto Figueiredo (2009) quanto Alexandre (2006) debruçam-se sobre o senso comum e extraem informações relevantes sobre como efetivamente se relacionam todos estes âmbitos. Primeiramente, no que tange o tratamento do poder Executivo. Encara-se o poder Executivo como a personificação do próprio Presidente da República. Assim, entre os estudiosos que trabalham sobre os aspectos de convergência ou divergência entre os poderes, na verdade o que é identificado é o poder Legislativo enquanto o Congresso ou a Câmara ou o Senado, e o poder Executivo enquanto presidência. Alexandre (2006) ilumina até certo ponto a questão:

o executivo e o presidente são coisas diferentes.- o executivo é um ator coletivo e não individual. Assim, vetar a si mesmo não é um indício de esquizofrenia do presidente. A contradição ou paradoxo são frutos da falsa personificação, isto é, da identificação do presidente com o executivo.

O Executivo é composto não somente pelo presidente, mas também pelos Ministros de seus diferentes Ministérios. Assim, a ideia de que as decisões executivas emanam de vontade individual - presidencial - acabam por cair.

A relevância desta separação é a de que os Ministros, ainda que selecionados pelo próprio presidente da República, não necessariamente fazem parte do mesmo partido ou coalizão daquele. Os ministérios são ambientes multipartidários, assim como é toda a estrutura institucional brasileira. De acordo com Figueiredo e Limongi (2009)

A formação de uma coalizão diminui a distância entre Executivo e Legislativo porque os partidos políticos representados no Executivo, isto é, aqueles que recebem pastas ministeriais, também estão presentes no Legislativo. A coalizão é, portanto, o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os Poderes, em que a separação formal entre os poderes é substituída por sua articulação

Isto quer dizer que partidos presentes no Congresso, ainda que não sejam os mesmos da coalizão governamental, podem também estar representados no poder Executivo. Daí compreende-se a afirmativa de Argelina e Limongi (1998, p.15) de que “A principal fonte de conflitos do sistema político brasileiro não advém das relações entre os poderes e, sim, de clivagens político-partidárias”. Logo, no lugar das motivações anteriores - distributivas; sociais, determinarem a atuação legislativa, entra na conta a atuação de inclinação partidária - onde inserem-se os demais incentivos.

Isto é: o que está por trás de supor-se que há um conflito entre o Presidente e o Parlamento é a ideia de que eles carregam agendas próprias e conflitantes. Os parlamentares, por sua vez, teriam de garantir a aprovação das políticas públicas de seu interesse a partir de barganhas realizadas diretamente com o Executivo, personificado pelo presidente - de partido da mesma coalizão ou não.

Entretanto, Argelina e Limongi (2009) buscam este conflito de agenda, e o encontram não entre diferentes poderes, mas entre diferentes partidos. O cenário que está sendo traçado então é o seguinte: a partir da Constituição Federal de 1988, diversos poderes foram dados exclusivamente ao presidente. Seja a emissão de medidas provisórias - que carrega consigo a responsabilidade da agenda -; seja sua iniciativa orçamentária. Ao mesmo tempo, estas prerrogativas não influenciam necessariamente em suas preferências. Não é pelo fato de deter mais poderes do que o Legislativo, que o presidente necessariamente adota uma agenda a ele conflitiva.

De acordo com a teoria da preponderância executiva, dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo: primeiro, o poder de legislar garantido ao presidente pela Constituição e, segundo, a centralização do poder decisório na mão dos líderes dos partidos no Congresso.

Isto é, desenvolvemos sucintamente o motivo da atual conformação institucional brasileira colaborar com a formação de grandes grupos de partidos - a necessidade de aprovação parlamentar para ações executivas, e o fato de que elas exigem no mínimo maioria simples dos parlamentares para tal. Ao mesmo tempo, percebemos que, ainda que ainda que haja preponderância do poder Executivo entre os três poderes, não é disto consequência inevitável o conflito entre sua Agenda e a agenda Legislativa.

Na realidade, diferente de haver um conflito entre os diferentes poderes, os encontramos entre diferentes partidos. Assim, para compreendermos a jornada das políticas públicas relacionadas à política externa, importa a compreensão dos partidos políticos e sua forma de atuação - tanto congressual quanto presidencial. Encontramos como locus deste tipo de disputa as Comissões Parlamentares, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado.

## Considerações

Ao longo do capítulo pincelamos as principais características da literatura sobre a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Encontramos expectativas de inicialmente uma relação cuja agenda fosse conflitante e interesses divergentes. Entretanto, o fato de que os partidos políticos carregam consigo uma fidelidade partidária, e que o próprio Executivo não é, unicamente, a figura do presidente, conseguimos repensar tais relações em termos de interesses conflitantes - tanto entre quanto intra-poderes.

Mantêm-se o Executivo enquanto detentor privilegiado de possibilidades de atuação legislativa em termos de política externa, entretanto, por diversos meios os parlamentares também afirmam sua atuação - e é na tramitação do Tratado Sobre Comércio de Armas, no capítulo seguinte, que observaremos na prática esta atuação sendo realizada.

## Capítulo II – O Tratado Sobre Comércio de Armas e Sua Tramitação

### A Tramitação da MSC 357/2014

A análise do processo de tramitação da MSC 357/2014, de sua origem à ratificação,<sup>13</sup> adquiriu fundamental importância, uma vez que seu acompanhamento é tarefa essencial para o alcance do objetivo do presente trabalho; ela foi o meio pelo qual encontramos os momentos em que houve disputa de interesses político-partidários., em que as diferentes instituições tomaram parte no processo.

Foi justamente nos momentos em que a tramitação estancava em determinada etapa que nos aprofundamos à busca da compreensão do papel dos partidos políticos. Focamos nossa análise no espaço contido no Poder Legislativo; ainda que o Executivo tenha sido também um espaço conturbado para o processo, o acesso a materiais e o foco da pesquisa estão nas contribuições parlamentares a ele.

Nos apoiamos na literatura de Souza (2010), que explora as correlações entre as quantidades de tempo na tramitação de uma determinada proposta às disputas de preferências por ela levantada entre o poder Executivo e o Legislativo. Embora nosso foco sejam os ocorridos intra-poder - os partidos no Legislativo -, e não a disputa entre poderes - o objeto do modelo de Souza -, a compreensão do significado da variação nos tempos de tramitação segundo uma concordância ou discordância quanto às consequências de sua posta em marcha ou seu entrave entre os atores por ela responsáveis, não deixamos de considerar uma literatura útil, uma vez que conversa em diversos momentos com nosso propósito.

Uma vez isso exposto, iniciaremos o capítulo elucidando o conteúdo do Tratado, da sua iniciativa à exposição dos artigos mais relevantes; também lembramos a posição brasileira de grande exportador de armas leves, e da pouca transparência com que tem sido levado este comércio. Num segundo momento, esclarecemos a tramitação da MSC 357/2013 Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais n. 357/2014, que fala sobre o "Tratado

---

<sup>13</sup> A ratificação foi do PDC e não da MSC. Ela deixa de ser uma Mensagem de Exposição de Motivos e torna-se um Projeto de Decreto.

sobre Comércio de Armas, assinado pelo Brasil, no âmbito da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 3 de junho de 2013".

Mapeamos a duração do tempo de cada um dos intervalos de ação, e encontramos, em ambas as Comissões - CREND, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e CSPCCO, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - que o maior tempo de estancamento do Tratado se deu entre a escolha de um relator à proposta e sua apresentação de parecer em cada uma delas.

### **O Tratado Sobre Comércio de Armas**

O Tratado Sobre Comércio de Armas foi uma iniciativa da Anistia Internacional<sup>14</sup>. Seu trabalho relacionado ao controle do comércio de armas tem um histórico cujo início ocorre em 1993, quando a Anistia e várias ONGs do Reino Unido se reuniram para elaborar um código para controlar transferências internacionais de armas. Dez anos depois, lançam uma campanha pelo estabelecimento de um TCA (Tratado Sobre comércio de Armas).

O objetivo do tratado é proibir "que os Estados transfiram armas convencionais e munições para países em que, sabidamente, essas armas serão utilizadas para a prática ou a facilitação de graves abusos contra os direitos humanos, como genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra" (ANISTIA, 2018).

Desta forma, de acordo com o Tratado as exigências aos países que o ratificam são a de adoção de regulações e de maior controle sobre transferências de armas, munições, partes e componentes; a designação de pontos focais nacionais responsáveis pelo estabelecimento destes direcionamentos; também a proibição de exportação a países que estejam sob embargo de armas, violando condições das Nações Unidas ou sabidamente exportando para países que violem direitos humanos.

Passados mais dez anos, em 2013 ocorre a Conferência final da ONU sobre o TCA. Em abril é votado, contendo a regra de ouro para direitos humanos<sup>15</sup>. Dois meses depois, o Tratado era assinado por 73 países. O Brasil foi um dos primeiros países a assinar o tratado,

---

<sup>14</sup> A Anistia Internacional é um movimento global com mais de 7 milhões de apoiadores, que realiza ações e campanhas para que os direitos humanos internacionalmente reconhecidos sejam respeitados e protegidos. Está presente em mais de 150 países." (ANISTIA, 2018).

<sup>15</sup> Quando existe o risco destas serem utilizadas para graves violações da legislação internacional de direitos humanos e do direito humanitário.

em três de junho de 2013. No ano seguinte, supera as 50 ratificações necessárias, e entra em vigor em dezembro do mesmo ano. De acordo com a Anistia Internacional (2018):

O ATT (...), será o primeiro instrumento jurídico internacional a regular o comércio de armas convencionais, de pistolas a mísseis, estabelecendo critérios<sup>16</sup> para a exportação de armas e trazendo mais transparência às transferências. Espera-se que o Tratado possa coibir o comércio ilícito e prevenir o desvio de armas, que abastecem genocidas, terroristas e o crime organizado internacional. Nesse sentido, o Tratado poderá impactar na redução da violência do mundo e contribuir à garantia do respeito aos direitos humanos.

## **O Brasil e o Comércio de Armas**

O Brasil é um dos maiores exportadores de armas de pequeno porte no mundo, concomitantemente situando-se entre os menos transparentes perante sua comercialização.

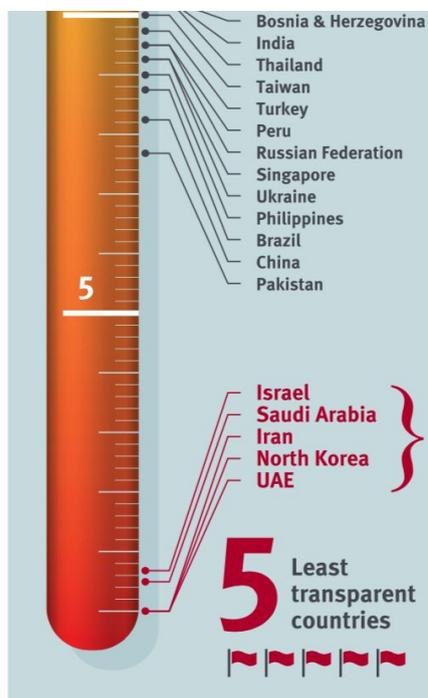
De acordo com o Barômetro da Pesquisa Sobre o Comércio de Armas de Pequeno Porte (HOLTON, P. PAVESI, I. 2018), o país em 2017 ficava em décimo terceiro lugar entre os países cujo comércio de armas de pequeno porte<sup>17</sup> apresenta menor transparência. Em 2018, desce posições e estabelece-se como o oitavo país menos transparente, entre quarenta e nove dos maiores exportadores, como é possível visualizar na imagem:

---

<sup>16</sup> De acordo com o Art. 17 do Tratado, a avaliação do cumprimento por cada um dos signatários do tratado se dará pela Conferência dos Estados Parte, que ocorrerá anualmente, e tem direito de voto em suas reuniões países que já tenham ratificado internamente o tratado. Isto é, a assinatura não implica em direito de voto, ainda que seja permitida a participação como ouvinte.

<sup>17</sup> O Barômetro de Transparência do Comércio de Pequenas Armas faz parte das pesquisas do projeto do Instituto de Altos Estudos Internacionais e Desenvolvimento em Geneva, na Suíça,. Ele acessa a transparência dos maiores exportadores de armas e armamentos leves - Estados que exportaram ao menos dez milhões de dólares em pequenas armas e armamentos leves, durante pelo menos um ano desde 2001. Seus parâmetros para tal são os documentos relacionados à suas atividades de Comércio de armas em 2015. A pesquisa é um resultado do agrupamento de dados de: "national contributions to the EU Annual Report on military equipment exports as well as submissions to the SEESAC Regional Report; Arms Trade Treaty initial and annual reports; national reports on the implementation of the UN Programme of Action and International Tracing Instrument; submissions to the UN Register of Conventional Arms (UN Register); and submissions to the UN Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade)." (HOLTON, P. PAVESI, I. 2018)

**Infográfico 1** - Ranking dos Maiores Exportadores de Arma com Base na Transparência de suas Transferências



**Fonte** - Imagem retirada do Barômetro da Pesquisa Sobre o Comércio de Armas de Pequeno Porte (HOLTON, P. Pavesi, I. 2018).

A assinatura do Tratado Sobre Comércio de Armas demanda dos Estados-parte uma postura transparente perante suas transferências de armamento. Entretanto, atualmente a política que regula a transferência de munições e armas é a PNEMEM, Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar, vigente desde 1970, isto é, de um período ditatorial. Ela demanda o sigilo perante as transações comerciais relacionadas a armamento, sob a justificativa de serem referentes à segurança Nacional e tratarem de tópicos sigilosos (BRASIL, 1993).

Ao mesmo tempo em que se coloca como um dos exportadores de armas com menor transparência transacional, também posiciona-se enquanto um dos maiores em peso: 2017 é tido como o ano recorde em exportações de armas, o que coloca o Brasil como terceiro maior exportador de armas do mundo<sup>18</sup>.

US\$ 288.633.575. Ou quase US\$ 300 milhões. Este foi o valor total das exportações de armas e munições pelo Brasil entre janeiro e agosto de 2017, de acordo com o Ministério

<sup>18</sup> De acordo a Small Arms Survey. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/S-Trade-Update/SAS-Trade-Update-2017.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2019.

da Indústria, Comércio Exterior e Serviços<sup>19</sup>. O montante representa uma média diária de quase meio milhão de dólares em armas vendidas a 61 países de todas as regiões do mundo. Trata-se de um aumento de cerca de 25% sobre o valor exportado no mesmo período do ano passado. Estados Unidos (US\$ 124 milhões) e Arábia Saudita (US\$ 103 milhões) respondem por quase 80% das compras de armas e munições fabricadas pelo Brasil nos oito primeiros meses de 2017.

Atualmente, os maiores compradores de armamentos brasileiros são, em ordem, a Arábia Saudita, Estados Unidos, as Filipinas, Alemanha, Omã, Bélgica, Emirados Árabes Unidos, Marrocos, Chile e Geórgia. Foi observada uma redução na exportação à maior parcela destes países de 2017 a 2018, e, comprovadas violações de direitos humanos em quaisquer um deles, a venda de armas nacionais para estes países estaria proibida.<sup>20</sup>

**Tabela 1** - Maiores Compradores de Armamentos Brasileiros no Mundo

País   <input type="checkbox"/>	2018 - US\$ FOB	2017 - US\$ FOB
Saudi Arabia	89691997	195759722
United States	82202263	168869407
Philippines	9075096	9156380
Germany	7453906	15134740
Oman	7177117	10627157
Belgium	4405609	3561871
United Arab Emirates	3756790	7325151
Morocco	2690457	16482202
Chile	1966707	1934346
Georgia	1888094	24821

Fonte - Tabela elaborada pela autora com base em pesquisa no SISCOMEX referente aos anos de 2017 e 2018.

Além destas temáticas chave para a compreensão do tratamento dado ao Tratado Sobre Comércio de Armas, seu artigo 16 levanta o ponto do desarmamento interno - questão esta que vem sido discutida com afã pela Frente Parlamentar de Segurança Pública,

<sup>19</sup> MICES

<sup>20</sup> Situação que, por exemplo, deixaria nosso maior comprador atual de armamentos fora das nossas listas de exportação. De acordo com a página de notícias da ONU, de agosto de 2018, pedia-se ao país que libertasse quinze ativistas pelos direitos humanos que foram presos arbitrariamente ao longo deste ano. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/07/1016022>>. Acesso em 17 fev. 2019.

popularmente chamada “bancada da bala”, configurada por deputados que objetivam revogar o Estatuto do Desarmamento<sup>21</sup>:

Na aplicação do presente Tratado, cada Estado Parte poderá solicitar assistência, incluindo assistência jurídica ou legislativa, assistência para capacitação institucional e assistência técnica, material ou financeira. Essa assistência poderá incluir a gestão de estoques, programas de **desarmamento**, desmobilização e reintegração, legislação modelo e práticas efetivos de implementação. Cada Estado Parte que esteja em condições de fazê-lo prestará assistência, quando solicitado fato de que o tratado cita a questão do desarmamento interno

Estes dados demonstram a importância do escopo do Tratado. Os motivos são o tamanho da empresa armamentista nacional e as possíveis consequências para o comércio internacional - como redução do comércio devido à proibição de exportação a determinados países -; a necessidade de aumento de transparência de uma estrutura há muito replicada - os relatórios da PNEMEM -, que poderia erguer questionamentos pelos militares; e as discussões que se dão à respeito da revogação do Estatuto do Desarmamento pela sociedade, e que tem uma forte presença nas pautas do Congresso devido à “bancada da bala”.

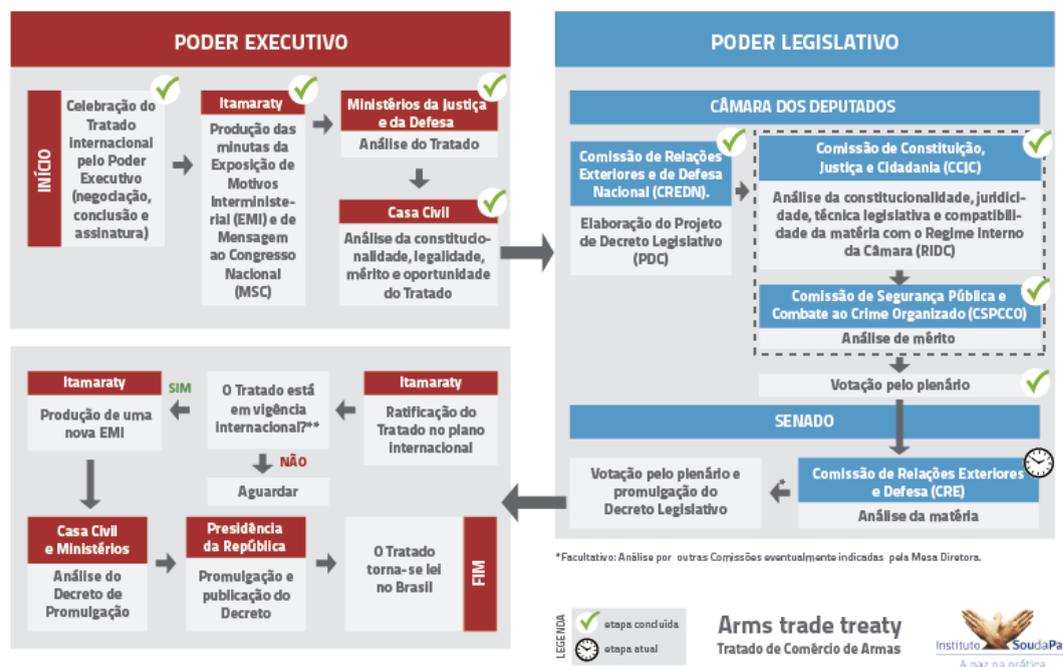
---

<sup>21</sup> Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências.

## A Tramitação da MSC

A tramitação de Tratados Internacionais no Brasil responde, em suma, ao que é mostrado por meio deste infográfico:

**Infográfico 2 - Internalização de Tratados Internacionais no Brasil**



Fonte: Imagem retirada da página do ATT

O retiramos da página do ATT, de forma que se refere à tramitação deste Tratado especificamente; entretanto há poucas etapas que se alteram com a alteração do Tratado analisado. Assim, não exploraremos primeiro a tramitação de tratados no geral para depois focarmos no ATT, pelo contrário, explicaremos justamente por meio da sua a maneira como geralmente ocorrem as outras.

Os Tratados são celebrados pelo Poder Executivo. Na figura de um presidente ou de um plenipotenciário, são assinados. Nesta etapa, não há garantia legal que reforce o cumprimento do texto; entretanto, existem as especificidades referentes às consequências da assinatura para cada um dos Tratados, especialmente se celebrados internamente à s organizações internacionais, cujo funcionamento pode ir além do que se espera, ou antecipar alguns comprometimentos<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Assim o é no caso do Tratado sobre Comércio de Armas, cuja assinatura automaticamente configura, de acordo o atual reitor da UNILA, Gustavo Olivieira Vieira, obrigação de não frustrar o objeto do tratado. E o Art. 4º da nossa constituição pontua, dentre os princípios internacionais pelos quais nos guiamos, a prevalência dos

Num segundo momento, é enviada pelo Itamaraty a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) que segue à presidência para análise. Uma vez contemplada, a EMI é enviada anexa à MSC ao Congresso Nacional. Assim, não só apresenta-se a ele o Tratado, como as motivações Executivas a seu cumprimento.

O Tratado Sobre Comércio de Armas foi assinado em 3 de junho de 2013, na sede das Nações Unidas em Nova Iorque. A Mensagem de Exposição de Motivos Interministerial (EMI no 00148/2014 MRE MD MJ) será submetida à presidência somente em dez de julho de 2014, assinado por Celso Luiz Nunes Amorim; Luiz Alberto Figueiredo Machado e José Eduardo Martins Cardozo. Isto é, leva-se um ano desde a assinatura do tratado até um posicionamento da junta interministerial em relação a ele. A submissão do Tratado ao Congresso, todavia, ocorrerá somente em novembro de 2014 - quase quatro meses depois. Vai à plenário em 10/11/2014. Isto é, do momento da assinatura do Tratado à sua recepção no Congresso, passaram-se 17 meses.

Já nestes primeiros passos é possível observar certa lentidão pelo Executivo no caso do encaminhamento do Tratado Sobre Comércio de Armas. Existia a urgência de sua ratificação àquele ano, uma vez que ela garantiria a presença do país na Convenção de Estados Parte - podendo ter voto<sup>23</sup>. Entretanto, é este o primeiro momento em que encontramos uma tramitação estancada: entre sua assinatura, em Nova Iorque em 2013, e o envio da junta de Ministros de Mensagem à presidência - podendo sugerir uma divergência entre o próprio poder Executivo.

Em 2007, antes mesmo do tratado ser assinado, houve uma discordância interministerial no poder Executivo entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa. De acordo com Magalhães (2016, p. 176): "o MD fez severas críticas à posição do Itamaraty, alegando que o MRE ignorou por completo a posição da Defesa expressa em documento encaminhado para o Itamaraty". Ele se refere à posição do Itamaraty na conferência da ONU, que afirmava pontos sobre o TCA que não haviam sido concordados pelo Ministério da Defesa. "Desde esse desentendimento interburocrático, o MD passou a acompanhar de perto todo o processo de concepção do Tratado, tornando-se um ator central da posição brasileira." (MAGALHÃES, 2016, p. 178).

---

direitos humanos. Logo, segundo ele, "esses critérios não tendem a ser novidade na aplicação dos direitos nessa área".

<sup>23</sup> Apenas a partir da participação na Convenção é que um país pode fazer valer seu voto em assembleia.

Segundo Magalhães (2016), esta clivagem entretanto não afetou a tramitação do acordo no futuro: o MD passou a concordar com o MRE, encerrando esta divergência. Magalhães (2016, p.183) sugere que houve não tanto uma mudança de opinião efetiva, mas sim do próprio tratado: "o excesso de subjetivismo contido no texto final do TCA permite ao Brasil praticamente manter intacta a vigente Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM)". A grande mudança é referente à transparência das informações sobre as transferências, não sobre as transferências *per se*<sup>24</sup>.

Não tendo as posições do MRE e o MD provavelmente sido o motivo da lentidão do processo no Executivo, e devido à demanda na Mensagem Interministerial à presidência que pedia esta tramitação se realizasse com celeridade - de forma a garantir a participação brasileira na Conferência de Estados Parte - sugere-se aqui isto pode se dever: a interesse da presidência, na então figura de Dilma Roussef, que não estava ou 1. Alinhada a dos ministérios; 2. Necessitava aval de sua base de apoio, o que levou alguns meses para que se conseguisse; ou às discussões pouco explícitas interministeriais, que podem ter existido.<sup>25</sup>

Observamos o que ocorre de acordo com Souza (2010, p.23), em que no caso de uma tramitação lenta de um Tratado Internacional tanto no poder Executivo quanto no Legislativo, estão ausentes a compatibilidade e o consenso entre poderes. Retomando que significam: "compatibilidade das metas da política externa, em face das restrições e oportunidades do sistema internacional, e o consenso existente, no plano interno, com relação aos fins da política e os meios escolhidos para atingir esses fins." (SOUZA, 2010, p. 22).

O acréscimo neste tempo pode ocorrer em diversas etapas de sua tramitação. Concluída no Executivo, o próximo passo é que a Mensagem chegue ao Congresso e seja encaminhada às comissões consideradas pela Mesa pertinentes. Aquelas relacionadas às Relações Exteriores, obrigatoriamente serão enviadas à CCJ e à CREDN. É possível, por

---

<sup>24</sup> Acreditamos que é válido para posteriores pesquisa compreender quais foram as alterações ocorridas no Tratado ao longo dos anos que resultaram nesta convergência.

<sup>25</sup> Sugerir motivos como mera possibilidade acontece devido 1. A dificuldade de encontrar as informações sobre este momento da tramitação do Tratado, e também para que 2. foquemos na tramitação legislativa.

requisição<sup>26</sup>, que seja realizado o envio a outras Comissões mais, justificadas pela temática abordada pelo Tratado.

A primeira Comissão a receber quaisquer mensagens presidenciais, ou propostas referentes aos negócios internacionais é a CREDN. Chegando à Comissão, seu Presidente deve designar um Relator à proposta, cujo papel é estudar a fundo a proposta, compreender suas consequências; corrigir eventuais erros. Deve, ao fim da análise, emitir um parecer - seja pela aprovação, total ou com ressalvas, seja pela reprovação da mensagem.

Uma vez apresentada em Plenário, a MSC 357/2014 foi enviada pela Mesa à CREDN, que no dia seguinte (11 nov. 2014) o recebia, e já designava sua relatoria. O relator designado foi Eduardo Barbosa, membro do PSDB de Minas Gerais, e membro da "bancada da bala".

De acordo com Andreia (FREITAS, 2016. p. 81):

regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria [e isso se deve à sua incumbência de] reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer; (...) articular a negociação em torno das propostas; (...) emendar o projeto e apresentar um substitutivo a ele.

A responsabilidade da escolha do relator de cada proposta cabe à presidência de cada uma das comissões. Neste caso, em 2014 a presidência estava sendo ocupada pelo próprio Eduardo Barbosa. Neste momento, diversas ações podem ocorrer na Comissão. Pode haver uma demora, justificada ou não, na apresentação de parecer pelo relator - lembrando que não existe uma punição à demora na apresentação de parecer pelos relatores de quaisquer Comissões. Este é um dos instrumentos legislativos de participação. Além disto, sua apresentação pode ser retirada de pauta no caso de requisição parlamentar, assim como podem ser pedidas vistas a ele - como correu com o TCA, pelo Deputado Jair Bolsonaro.

Relacionando-nos com a variável tempo, entre a designação do relator da proposta e a apresentação de seu parecer, passou-se um ano. Durante este ínterim junho de 2015, por meio do Requerimento número 56/2015, Eduardo Barbosa requereu a realização de audiência pública para debater a MSC 357/2014, e pelo requerimento 63/2015, que fosse incluído

---

<sup>26</sup> Estas requisições per se já carregam a possibilidade de aumento do tempo da tramitação, sendo um dos instrumentos de ação legislativa, uma vez que tratados sob avaliação de mais de três Comissões requerem a criação de uma Comissão Especial, o que pode aumentar o tempo de tomada de decisão, uma vez que envolve não só a criação de um novo espaço de discussão, quanto o aumento do número de participantes deliberando sobre um mesmo tópico.

convidado para tal. Segundo Diniz (2011, p. 175) a solicitação de audiências com representantes do Poder Executivo é um dos instrumentos de participação parlamentar.

Ambos os pareceres foram aprovados, de forma que sua realização tenha se dado em 13 de agosto de 2015<sup>27</sup>. O andamento dessa Audiência foi de extrema relevância para a compreensão dos posicionamentos de diferentes instituições nacionais frente ao tratado. Logo, apresentaremos algumas delas, por meio de falas recolhidas dos áudios da Audiência Pública.

A Audiência Pública contou com as exposições do Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores, Ministro João Marcelo Galvão de Queiroz; do Chefe da Assessoria para os Setores Estratégicos de Defesa do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, General de Divisão Aderico Visconte Pardi Mattioli; do Delegado de Polícia Federal Tony Gean Barbosa, e do Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Gustavo Oliveira Vieira.

Por meio das falas de cada um dos expositores, conseguimos capturar a maneira pela qual as instituições brasileiras - Exército, Polícia, Universidade - se posicionam frente à Lei. E também como o conflito inter-patidário se revela dentro da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Eduardo Barbosa justifica o acontecimento da Audiência Pública reforçando a importância da criação de uma “massa crítica” a refletir, dialogar e compreender o Tratado:

um tratado como esse é um tratado que realmente afeta as pessoas, o cidadão, e também a autonomia de nação, então a gente precisa ter uma maturidade. Tanto é que a audiência pública foi provocada nesse sentido. Eu não gostaria que um tratado desse fosse avaliado apenas num voto, e que a gente pudesse se posicionar com sim ou não, sem a gente criar uma massa crítica sobre ele, porque às vezes isso acontece com os tratados aqui. (...) [Eles vão direto] a plenário, que geralmente agenda às quintas-feiras os tratados internacionais, e isso já é aprovado né, não é aprofundado. É muito difícil às vezes a gente aprovar algum tratado aqui com alguma ressalva. Vários países do mundo aprovam tratados com ressalva, aqui no Brasil a gente não tem esse hábito, espaço talvez na nossa legislação, de discutir. Não apenas esse específico, mas tem alguns tratados aqui que às vezes são até conflitantes com a legislação brasileira, sabe. E às vezes a gente passa por cima dessas situações. Então acho que quando a gente cria esse espaço aqui de diálogo, é justamente pra a gente entender com clareza o que nós estamos levando pra ratificação.

---

<sup>27</sup> Mais uma vez esbarramos em dificuldades bibliográficas para encontrar informações referentes à Audiência Pública. Pelo Relatório de Atividades da CREDN de 2015, constam as audiências públicas realizadas àquele ano, seguidas de lista de presentes e podendo, ou não, constar breve resumo de seu encaminhamento. No caso desta, não foi vinculada informação adicional à lista de presentes. Conseguimos encontrar a partir do Arquivo Sonoro da Câmara a Audiência Pública, e por meio dela diversos pontos relevantes ao que consideramos o cerne do nosso trabalho, sobre os quais falaremos à frente.

Enquanto as exposições tiveram um viés bastante explicativo da lente de cada um dos participantes, as participações de Bolsonaro pai e filho expressaram ideias que argumentam contrariamente à ratificação do Tratado, principalmente sob a justificativa que trazia à tona outra discussão que também se fazia bastante politizada à época, a revogação do Estatuto do Desarmamento.

A primeira exposição releva a participação de organizações da sociedade no debate político, por meio da primeira exposição do dia, que fora realizada pela Camila Assano, representante da ONG Conectas<sup>28</sup>

as organizações de direitos humanos veem esse tratado como um avanço bem importante (...) esse tratado vem a cumprir com uma lacuna muito importante., da transferência internacional responsável. O ponto principal é quanto o Brasil ganhará com esse tratado - por estar muito preparado para incorporar o tratado justamente por já fazer diversos processos - reforçará a imagem de exportador responsável e colocará o Brasil como exportador que adere a esses princípios.

De acordo com Gustavo Oliveira, atual reitor da Universidade Para a Integração Latino Americana (UNILA), primeiro na ordem dos expositores do dia, o Tratado busca principalmente "prevenir o fluxo, tráfico e (...) violações de direitos humanos e o direito internacional de conflitos armados", sendo bastante positiva sua ratificação. A todo tempo frisava não se tratar de desarmamento, ou de regulação de comércio interno, mas sim das transferências<sup>29</sup> internacionais. Ademais, apontou a vantagem de uma homogeneização das leis internas aos países referentes ao tema das transferências.

João Marcelo Galvão de Queiróz, representando o Exército, difere da opinião relacionada ao objetivo de homogeneização das resoluções internas, que fora defendido por Gustavo: acredita que servirá mais de piso, do mínimo a ser realizado, do que de padrão. De acordo com ele, "O Brasil possui um sistema nacional de controle de exportações e importações que em larga medida atende às exigências do tratado. Já atende em ampla parte os critérios estabelecidos pelo tratado, ainda que exijam ajustes, mas que, acredita o ministro, sejam pontuais." Além disto, à respeito da exigência de registro de transferência de armas,

---

<sup>28</sup> Organização Internacional Não Governamental, cuja atuação jurídica se dá em três pontos: Identifica, analisa e produz pareceres e notas técnicas sobre legislações que afetam os direitos humanos; Realiza ações de litigância estratégica, judicial e extrajudicial, no âmbito nacional e internacional, em especial no Supremo Tribunal Federal e nos Sistemas Interamericano (OEA) e Universal (ONU) de Direitos Humanos; Monitora decisões do sistema de justiça e produz pesquisas para sensibilização e advocacy. Disponível em: <<https://www.conectas.org/quem-somos/>>. Acesso em 20 nov. 2018.

<sup>29</sup> O Tratado reforça o conceito de transferências em seu art. 2o, que são exportação, a importação, o trânsito, transbordo e a intermediação.

afirma que "essas são demandas há muito cobradas pelo Brasil no plano internacional e que agora têm a perspectiva concreta de se tornar realidade".

Já o Ministério da Defesa reforçou que o trabalho da fiscalização de transferências de armamentos vem sendo feito pelo Itamaraty e acompanhado de perto pelo Ministério da Defesa. Reforçou o já existente controle sobre armamentos que há internamente, inclusive sendo possível rastrear o usuário final de quaisquer armamentos: "temos um rigoroso sistema de rastreabilidade onde inclusive já estamos implementando (...) a leitura por scanner (...) desafio os senhores a encontrarem outros países que fazem isso".

Ademais,

nos posicionamos no ministério da defesa quanto à retificação sem restrições. o Tratado de Comércio de armas está aquém do que o Brasil pratica de fato (...) porém, quanto à regulamentação temos que ter uma atitude extremamente cautelosa e vigilante. Ali podem estar embutidos movimentos que se valem muitas vezes de falácias, de argumentações politicamente corretas em diante, mas o que está se valendo ali são os argumentos dos centrais e não os nossos (...) e essa é a preocupação maior em relação ao tratado de comércio de armas.

Revela-se então, pela fala do General de Divisão Aderico Visconte Pardi Mattioli, a convergência explícita com o posicionamento do MRE, ainda que com preocupações sobre a forma como se darão às regulamentações. Após a exposição dos palestrantes, foram levantados questionamentos dos deputados Jair Bolsonaro (PP/RJ) e Eduardo Bolsonaro (PSC/SP).

Jair Bolsonaro (PP/RJ):

nós sabemos que o o governo inflou essa Comissão de Relações Exteriores com gente deles. Tem até um bibi aí que vinha pra comissão, até ele, pra votar com o PT. Durante a campanha eleitoral tava a senhora Dilma Rousseff o tempo todo abraçadinha com o bibibi ali, tá certo. Tava agora de manhã discutindo ali, eu quero legalizar as drogas, não quero liberar. Brincadeira né, mas tudo bem. Então loteou pra aprovar tudo aí. Agora que tenho dois votos regimentalmente eu posso pedir verificação então quando se projeta esse acordo via pauta. e vou exercer tudo o que eu puder fazer pra inviabilizar este acordo, que não serve pra um país decente.

Ele expressou sua insatisfação com a quantidade de votos detidas pelo PT na CREDN. Entretanto, de 2014 para 2015, a representação do PT enquanto partido teve a redução de treze para dez parlamentares. Em 2014, a coligação do PT era formada por Coligação: PT, PMDB, PDT, PCdoB, PP, PR, PSD, PROS e PRB. Àquele ano, da base de apoio presidencial, constavam vinte e nove deputados presentes na CREDN (CREDN, 2015), dos sessenta e nove no geral - não formavam a maioria; enquanto no ano anterior este número

fora de quarenta, dos setenta e oito assentos (CREDN, 2016) - isto é, representavam a maioria na casa enquanto base de apoio em 2014, mas não em 2015, que é o ano a que o Deputado se refere. Entretanto, ainda que perdendo em maioria numérica em 2015, a base de apoio do PT ocupava lugares de maior importância - na Presidência (Jô Moraes) e vice-presidência.

Além disso, Jair Bolsonaro também fez referência ao desarmamento, expressando sua insatisfação: "vou sugerir aqui estilingue, bodoque, pra segurar o país (...) o último obstáculo é quebrar a coluna vertebral das forças armadas, passando pelo desarmamento de seu povo."

Por meio desta Audiência, percebemos opiniões diversas. Seja uma convergência de opiniões que apoiavam a ratificação do tratado: pela comunidade acadêmica, representada por Gustavo Vieira; pelo Ministério das Relações Exteriores, sob a fala do Ministro João Marcelo Galvão de Queiroz, ou pelo General de Divisão Aderico Mattioli - representando o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. Além destas, foram representadas também na Audiência a posição de ONGs, que reforçaram a importância da ratificação; seja também dos deputados Jair e Eduardo Bolsonaro, cujas exposições tenderam à não aprovação, sob um discurso voltado principalmente à influência que sua ratificação teria para o desarmamento interno - campanha esta oposta à defesa da revogação do Estatuto do Desarmamento, a qual, junto com a "bancada da bala" tem sido uma de suas principais campanhas.

A Audiência logo demonstrou a abrangência que as temáticas de política externa vem tomando. A politização<sup>30</sup> da política externa resulta numa maior participação da sociedade e de seus representantes em suas deliberações. Alexandre (2006, p. 40), ao reforçar a corrente da Delegação (que defende que os parlamentares atentam-se às propostas Executivas, e participam quando não há concordância com o proposto), explora a literatura desenvolvida por Neves (2003), em que defende-se que o interesse pelo Legislativo a quaisquer propostas varia segundo seus efeitos. Por exemplo:

No que diz respeito ao tema de comércio exterior, o movimento de liberalização comercial, iniciado nos anos 1990, impõe resultados distributivos, o que implica sua politização na esfera doméstica. Daí a constatação, também desenvolvida por Neves (2003), da tentativa de parlamentares aumentarem sua participação institucional nessa área.

Encontramos no Tratado Sobre Comércio de Armas uma destas propostas, em que sendo os efeitos importantes para os parlamentares, há a participação e a deliberação

---

<sup>30</sup> Historicamente política externa não tende a ser um tema que levanta olhares da sociedade. Sua politização refere-se ao aumento de atenção conferido a ela.

intensificadas. Os instrumentos de participação legislativa expostos por Diniz foram contemplados. Tendo desenvolvido o cerne da posição de cada uma das instituições, voltamos a nos ater ao processo de Tramitação *per se* do TCA.

Ainda que, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, haja prazos para a apresentação de pareceres pelos relatores de propostas, não há penalidades - que não facultativas, e dependentes da ação da presidência das Comissões - para seu descumprimento. Encontramos nesta etapa o segundo grande gargalo de tempo na tramitação da MSC 357/2014. O primeiro havendo sido o espaço entre o momento de assinatura do Tratado e a sua apresentação pela presidência pela junta interministerial.

Quando é levada à votação na CREDN em 25/11/2015, encontramos mais uma vez reação de desaprovação do Tratado por Jair Bolsonaro. Eduardo Barbosa abre a sessão afirmando "eu vou direto ao voto, senhor presidente. A mensagem contexto do Tratado sobre Comércio de Armas foi distribuída a essa Comissão Permanente por tratar de matéria atinente a relações diplomáticas" e logo tem a fala cortada por Jair Bolsonaro, que expõe: "eu queria pedir vistas, até pra poupar o nobre relator aqui". "Ótimo" responde Eduardo Barbosa, e concede as vistas. Logo, Bolsonaro fala: "vamos ter um grande embate semana que vem, prezado relator, pode ter certeza [risadas] bancada da bala vai *tá* toda aqui".

Em primeiro de dezembro é encerrado o prazo de Vista. Logo, a Mensagem deveria ser colocada em pauta em 09/11/2015. Entretanto, fora retirada pela Dep. Jô Moraes (2015), então presidente da Comissão, sob a seguinte justificativa: "tanto por dificuldades do relator de se fazer presente, como pela necessidade que um tema como esse seja debatido com um quórum privilegiado, já que nós não poderemos votar um tema desse onde há controvérsia na Comissão, nós estamos retirando de pauta."

A demora no tempo de tramitação é uma forma de manifestação da opinião do congresso Nacional em relação ao Tratado, denominada silêncio legislativo. De acordo com Souza (2010, p. 71):

a demora no tempo de tramitação - que materialmente se traduz na omissão do Legislativo em concluir o processo de referendo do ato internacional - se constitui em uma forma de manifestação de opinião do Congresso nacional, em relação à matéria objeto do ato. Seria o que se passará a denominar de silêncio legislativo, em uma analogia com o significado, para a linguística, do silêncio no discurso. Pelo uso do silêncio legislativo, o Congresso manifestará sua discordância, total ou parcial, em relação ao texto do ato internacional, discordância que, salvo situações excepcionais, não pode ser materializada por meio de rejeição. Pelos mesmos motivos, o tempo de tramitação do ato internacional no Congresso Nacional pode se constituir em um instrumento a ser utilizado para, em coordenação com o Executivo,

impedir que esse ato internacional, celebrado por pressão do sistema internacional, seja referendado e venha posteriormente a produzir efeitos no plano interno.

Já no dia 16 de dezembro de 2015, o Tratado é colocado em pauta, e é realizado por Eduardo Barbosa (PSDB) seu requerimento de inversão. Começou destacando o artigo segundo<sup>31</sup>, que lista os itens aos quais o tratado se aplica, e reforça que tenha sido deixada aos Estados-parte sua apreciação, e então seu parecer é o de que é "possível concluir que este ato representa medida essencialmente humanitária, ainda que em um âmbito bélico" reforça que se refere à proteção da pessoa humana. E propõe um encaminhamento da sugestão à diplomacia que desenvolva-se gestões junto a ONU para que sejam instituídos controles internos parecidos ao do Brasil<sup>32</sup>. Então o texto é aprovado, sem discussão.

Isto é, fora colocado em pauta em 25 de novembro; recebeu um pedido de vista de Jair Bolsonaro, que foi aceito, e que o impede de entrar em pauta na semana seguinte. Este pedido foi acompanhado de exaltação, que relacionava a vista à lotação pela CREDN de deputados da "Bancada da Bala". Posterior a esta reunião, quando novamente entraria em discussão, tem sua retirada realizada mais uma vez, desta vez por Jô Moraes (PCdoB), sob a justificativa do quórum baixo e da ausência do relator do tratado. Lembramos que tanto Eduardo Barbosa quanto Jair Bolsonaro são parte da Bancada da Bala. Por final, quando entra em pauta acaba sendo colocado em primeiro lugar para votação, e é aprovado sem discussão ou ressalvas em 16 de dezembro de 2015. Isto é, quatro semanas após a primeira postam pauta.

De acordo com Souza (2011), estas ações demonstram uma compatibilidade parcial:

Foi definido que, em face de compatibilidade parcial, decorrente da aceitação pelo Estado brasileiro de condições que atendem apenas parcialmente os interesses nacionais, e da falta de consenso amplo em relação ao conteúdo do ato, o tempo de tramitação tenderia a ser baixo no Executivo e alto no Legislativo. Nesse caso, o elevado tempo no Legislativo decorreria da ação de grupos de pressão com capacidade para interferir nos trabalhos legislativos ou por desinteresse do Executivo em concluir o processo de referendo desse ato, que ele havia assinado após uma avaliação de custos e benefícios decorrentes da sua assinatura, em face de outros interesses do Estado brasileiro no plano internacional.

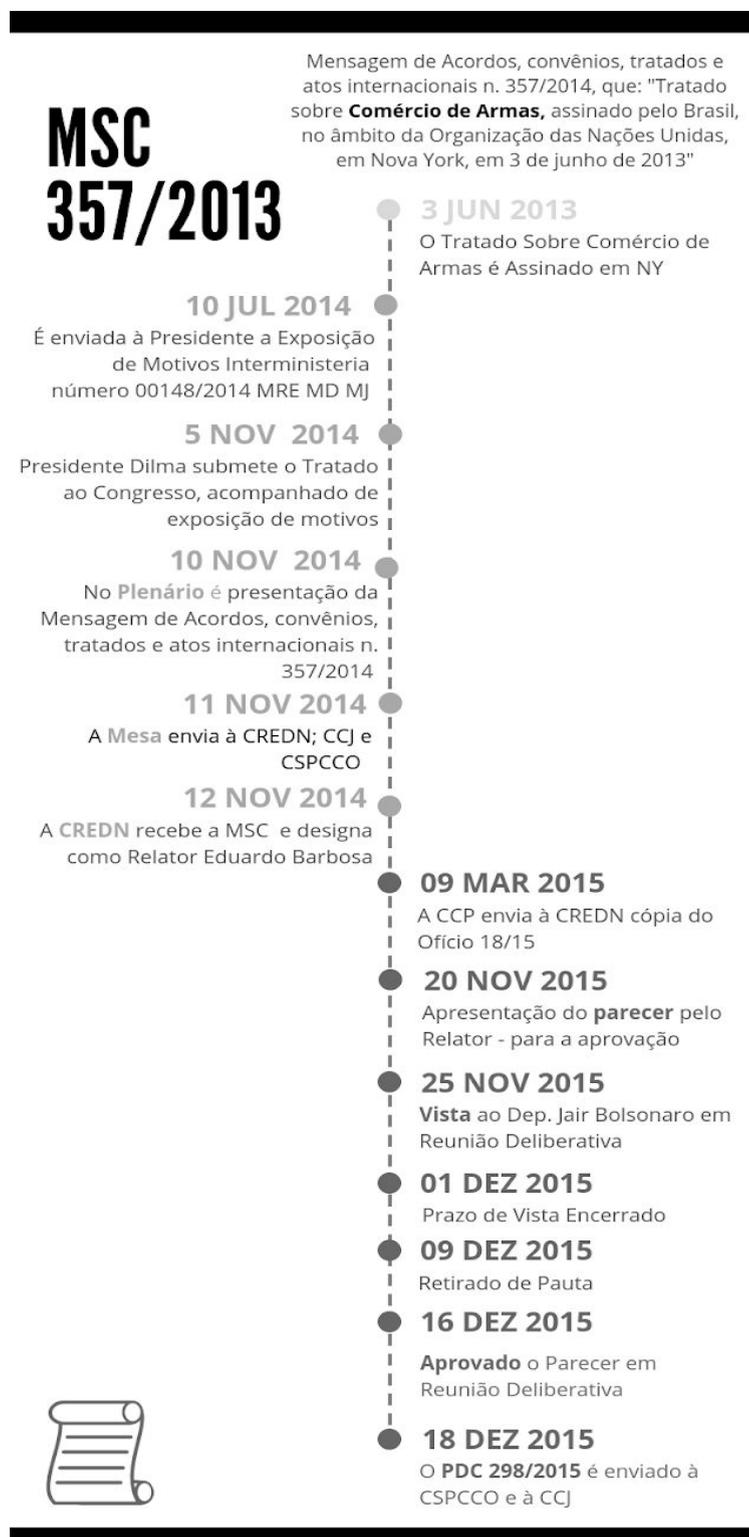
---

<sup>31</sup> 1. O presente Tratado aplica-se a todas as armas convencionais compreendidas nas seguintes categorias: (a) tanques de guerra; (b) veículos de combate blindados; (c) sistemas de artilharia de grande calibre; (d) aeronaves de combate; (e) helicópteros de ataque; (f) navios de guerra; (g) mísseis e lançadores de mísseis; e (h) armas pequenas e armamento leve.

<sup>32</sup> Como por exemplo a obrigatoriedade de documentação da pessoa física compradora de armamentos e munições, ou o fato de que todas as munições são identificadas, sendo possível rastrear a partir de uma munição o seu responsável.

Desenvolvemos um infográfico de forma a tornar mais visual a tramitação do Tratado em sua primeira fase - enquanto ainda Mensagem Presidencial - da sua assinatura ao fim da tramitação na CREDN. Como pode ser visto abaixo, este tempo foi de dois anos e meio, até que se tornasse o Projeto de Decreto 298/2015.

### Infográfico 3 - Tramitação da MSC 357/2013



Fonte - Elaborada pela autora. Dados retirados do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2075761&ord=1>>. Acesso em 20 nov.

Após passar pela CREDN, numa tramitação que tem um intervalo maior que um ano, a matéria chega à CSPCCO, onde mais uma vez estende-se em tempo. Lá, fora recebido pela Presidência de Alexandre Baldy, do PTN de Goiânia. A vice-presidência estava então formada por Ezequiel Teixeira (PTN/RJ), membro da FPSP; Alberto Fraga (DEM/DF) - coordenador da FPSP e Aluisio Mendes (PTN/MA), também membro da FPSP.

Foi designado como relator Lincoln Portela - membro da FPSP -, que levou mais de um ano para apresentar o seu parecer. Uma vez apresentado, em seu conteúdo é primeiramente apresentado um resumo do que fora descrito na MEI, e posteriormente são ressaltados alguns pontos em que seu parecer parece pender à não aprovação do Tratado, como por exemplo:

À exceção da África do Sul e do Brasil, cuja longa tradição diplomática vai na orientação de aderir e ratificar tratados dessa natureza, os três gigantes do BRICS (Rússia, Índia e China), coincidente três grandes fabricantes e exportadores de armas, se abstiveram de votar, assim como a maioria dos países árabes.

Esta posição parece demonstrar certa relutância em posicionar-se enquanto um protetor do Tratado, o que se justificaria pela postura de expor os países que ainda não o ratificaram; esta postura é novamente defendida na sequência: "Outros grandes produtores e exportadores de armas, como Estados Unidos e Israel, fizeram-se signatários, mas não têm demonstrado disposição para ratificar o ATT." Ainda cita a ALBA; Irã, Síria e Coreia do Norte, que foram contrários ao Tratado.

Entretanto, encerra seu parecer da seguinte forma: "tudo isso é irrelevante diante da importância desse ato internacional que, em sua essência, representa medida de natureza essencialmente humanitária na busca da proteção da pessoa humana." Isto ocorreu no dia 23 de agosto de 2017.

No dia seguinte, em 24 de agosto, Jair Bolsonaro, por meio do Requerimento n. 7102/2017, solicitara a redistribuição do PDC no 289/2015 à CDEIS - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços. Caso fosse aceita, isto implicaria na criação de uma Comissão Especial para discutir o assunto. A requisição de criação de comissão especial pode ser vista como instrumento utilizado pelos parlamentares para interferirem na velocidade com que transitam propostas. Entretanto, ela acabou por ser indeferida. Podemos visualizar melhor toda a tramitação pelo infográfico abaixo:

### Infográfico 4 - Tramitação do PDC 298/2015

# PDC 298/2015

Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais n. 298/2015, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que: "Aprova o texto do Tratado sobre Comércio de Armas, assinado pelo Brasil, no âmbito da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 3 de junho de 2013"

**17 DEZ 2015**

Em plenário é apresentado o PDC 298/2015

**18 DEZ 2015**

A Mesa envia à CSPCCO e à CCJ

**4 FEV 2016**

Recebimento pela CSPCCO ● Recebimento pela CCJ

**18 MAI 2016**

Designado Relator, Dep. Lincoln Portela (PRB-MG)

**29 JUN 2016**

Designado Relator, Dep. Bruno Covas (PSDB-SP)

**09 AGO 2016**

Parecer do Relator, Dep. Bruno Covas (PSDB-SP), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

**23 AGO 2016**

Aprovado o parecer em reunião deliberativa extraordinária

**23 AGO 2017**

Apresentação do parecer do relator, pela aprovação

**24 AGO 2017**

Apresentação do Requerimento n. 7102/2017 de Redistribuição de Mensagem à CDEICS pelo Deputado Eduardo Bolsonaro

**05 SET 2017**

Lido o parecer pelo Dep. Marcelo Delaroli na CSPCCO e aprovado

**11 SET 2017**

A mesa indefiniu o requerimento n. 7102/2017

**07 DEZ 2017**

Em plenário, o PDC 298/2015 é aprovado e vai a Senado



Fonte - Elaborada pela autora. Dados retirados do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2075761&ord=1>>.

Acesso em 20 nov.

Em sete de dezembro daquele ano, então, o PDC é aprovado em Plenário e vai a Senado, onde é registrada como Projeto de Decreto Legislativo (PDS) no 243 de 2017. O processo é similar ao que ocorre na Câmara, isto é, uma vez no Senado, o Projeto é enviado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - entretanto, foi aprovado pela CRE com celeridade. Em 2017 a Presidência da CRE era ocupada pelo Senador Fernando Collor (PTC), que designou para relator o Senador Antonio Anastasia (PSDB) em 11 de dezembro de 2017. No dia seguinte a matéria é incluída na pauta da reunião, já com o Parecer pela aprovação<sup>33</sup> do Senador.

Em 22 de fevereiro é recebido pela mesa diretora da Câmara o ofício advindo do SF com autógrafo promulgado. O tratado foi ratificado em 14 de agosto de 2018. Sendo que seu efeito começou a valer no dia 12 de novembro de 2018<sup>34</sup>.

On this historic occasion, it is essential to recognize the leadership efforts of Brazilian Members of PGA in ensuring that ratification was duly and timely approved by both Houses of the Brazilian Parliament, in particular **Sen. Ana Amélia Lemos, Dep. Jean Wyllys<sup>35</sup>** and **Dep. Aluísio Mendes**. Over the past 4 years, these Lawmakers have undertaken significant efforts and initiatives leading, in turn, to parliamentary approval of ATT ratification in the Chamber of Deputies and, subsequently, the Senate of Brazil - in late 2017 and early 2018, respectively. This parliamentary process has fulfilled mandatory constitutional requirements that allowed the Executive Branch of Government to proceed with the signature and deposit of the Decree of Ratification and relevant Instrument.<sup>36</sup>

De acordo com o Dep. Aluísio Mendes<sup>37</sup>

Como parlamentar brasileiro e membro da PGA, acredito que é uma questão de tempo até que o tratado ser ratificado pelo Brasil. Reunimos uma forte frente dos parlamentares que acreditam na ratificação e na plena implementação do Tratado de Comércio de Armas. Nos últimos tempos, o Brasil tem se concentrado em uma agenda mais doméstica, mas, como afirmo durante a minha participação no Workshop Lusofono da PGA em Cabo Verde, em 2016, o Brasil está empenhado em pôr fim ao comércio ilícito de armas ligeiras e de pequeno calibre, e a ratificação do

<sup>33</sup> Seu parecer foi bastante conciso, dividido em Relatório, sessão que tratou do teor mais técnico do Tratado, e Análise, onde resumiu a EMI no 148, de 10 de julho de 2014. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7334464&disposition=inline>>. Acesso em 17 fev. 2019.

<sup>34</sup> Arms Trade Treaty. Disponível em: <<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002803628c4&clang=en>>. Acesso em 17 fev. 2019.

<sup>35</sup> Aluísio Mendes é do Podemos; Jean Willis é do Pesol e Ana Amélia Lemos é do PP.

<sup>36</sup> Depósito brasileiro de ratificação. Disponível em: <<https://www.pgaction.org/news/brazilian-deposits-instrument-ratification-att.html>>. Acesso em 17 fev 2019.

<sup>37</sup> Parliamentarians for Global Action (PGA), a non-profit, non-partisan international network of approximately 1,300 legislators in over 140 elected parliaments around the globe, aims to promote peace, democracy, the rule of law, human rights, gender equality and population issues by informing, convening, and mobilizing parliamentarians to realize these goals. Fonte - Side to PgAction

tratado será benéfica para toda a região e certamente enviará uma mensagem forte à Comunidade Internacional.

Em 22 de fevereiro é recebido pela mesa diretora da Câmara o ofício advindo do SF com autógrafo promulgado. O tratado foi ratificado em 14 de agosto de 2018, e seu efeito começou a valer no dia 12 de novembro de 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso trabalho procuramos compreender como se deu a Tramitação do Tratado Sobre Comércio de Armas no Brasil. Tratado este que abarca temas delicados, como o comércio, devido ao tamanho da empresa armamentista nacional e as possíveis consequências para o comércio internacional da ratificação deste Tratado - como redução do comércio devido à proibição de exportação a determinados países -; a necessidade de aumento de transparência de uma estrutura há muito replicada - os relatórios da PNEMEM -, que poderia erguer questionamentos pelos Militares; e as discussões que se dão à respeito da revogação do Estatuto do Desarmamento pela sociedade, e que tem uma forte presença nas pautas do Congresso devido à “bancada da bala”.

Escolhemos observar a sua tramitação em específico devido ao tempo que corra desde que o Brasil assinou o tratado - em 2013 - até sua ratificação - 2018. Nos últimos sete anos, foram apenas sete os tratados que levaram mais de mil dias em tramitação, e dentre eles encontra-se o TCA. De acordo com a literatura que encontramos, principalmente o trabalho de Souza (2010), um tempo prolongado de tramitação carrega as hipóteses de conflitos de posicionamento entre os diferentes poderes - Legislativo e Executivo - e intra-poderes.

Uma vez que o determinamos como nosso objeto, analisamos a fundo cada etapa de seu encaminhamento na busca de gargalos - momentos em que seu andamento tenha estancado - a procura destas divergências. Encontramos três momentos chave em que isto ocorreu - o primeiro grande intervalo de tempo ocorreu entre a assinatura do Tratado e o envio da Presidência ao Congresso. De acordo com Souza (2010) a lentidão nesta etapa sugere uma divergência intra-poderes. Descobrimos que, ao menos entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, a hipótese já não vinha ao caso. Entretanto, podemos apenas supor quais foram os determinantes, por dificuldades bibliográficas.

Entretanto, a partir do momento em que o Tratado inicia sua tramitação pelo Congresso, pudemos colher muito mais arsenal que nos permitisse a compreensão das clivagens internas. O segundo ponto de demora no processo acontece justamente quando ele pousa na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, e em que a apresentação de parecer pelo seu relator, Eduardo Barbosa, leva aproximadamente um ano.

Neste ínterim, foi realizada uma Audiência Pública, em que diversas autoridades estiveram presentes e puderam reforçar seus posicionamentos. De um lado, estavam favoráveis à ratificação a ONG Conectas, o MD e o MRE; de outro, estavam contrários Eduardo e Jair Bolsonaro. Este, por meio de falas, pedido de vistas, requerimento de envio do Tratado a outra comissão, participou ativamente no prolongamento de tempo. Esta fala, de 25 de novembro de 2015 chama a atenção "vamos ter um grande embate semana que vem, prezado relator, pode ter certeza [risadas] bancada da bala vai tá toda aqui".

A "bancada da bala", nome popular dado à Frente Parlamentar de Segurança Pública é composta por deputados que, unidos, defendem revisão do Estatuto do Desarmamento. Este tópico não só uniu um amplo grupo de diferentes deputados de diferentes partidos, mas também foi foco da campanha presidencial de Jair Bolsonaro de 2018 "arma é garantia da nossa liberdade" (BOLSONARO, 2018).

Vê-se que esta bancada participou ativamente do processos de Tramitação do Tratado Sobre Comércio de Armas, uma vez que os relatores determinados tanto na CREDN quanto na CSPCCO se fazem membros de tal. É justamente nesta comissão que se deu o terceiro grande gap no andamento do Tratado, e é também membro da mesma bancada seu relator, Lincoln Portela.

Não devemos confundir correlação com causalidade. Entretanto, devido às falas de Jair Bolsonaro, da importância do papel do relator em uma proposta, e dos momentos em que visualizamos uma demora exagerada ao andamento do Tratado, sugerimos a influência desta Frente à tramitação do TCA.

Além disto, visualizamos todos os instrumentos apontados por Diniz, que afirma que a participação legislativa ativa se dá por meio de "apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado; solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação; ocorrência de debates entre os parlamentares e de votação nominal"(DINIZ, 2011, p.175). Uma vez no Senado Federal, a aprovação à ratificação foi célere - levou menos de uma semana. Nela, o relator responsável não se fazia membro da bancada dos relatores anteriores.

Em suma, houve uma demora na tramitação pelo Executivo, cuja descoberta de motivos não pode ser senão sugestiva; entretanto a Câmara dos Deputados foi o espaço de

maior conflito e - para nós - esclarecimento do que representa o Tratado Sobre Comércio de Armas para diversas instituições nacionais, e o impacto que, não tanto os partidos detém, mas que as frentes parlamentares - neste caso, a de Segurança Pública - para a determinação do posicionamento internacional do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, p.5-32, abr. 1988.

ALEXANDRE, C. V. M. O congresso brasileiro e a política externa (1985- 2005). Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

AMORIM NETO, Octavio. De Dutra à Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 200p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 03 mai 2018.

Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação da MSC 3572014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=738321>>. Acesso em 10 fev. 2019.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2009**. Brasília: Câmara, 2009.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2010**. Brasília: Câmara, 2010.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2011**. Brasília: Câmara, 2011.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2013**. Brasília: Câmara, 2013.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2014**. Brasília: Câmara, 2014.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2015**. Brasília: Câmara, 2015.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2016**. Brasília: Câmara, 2016.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2012**. Brasília: Câmara, 2017.

DINIZ, Simone. Atos internacionais e atuação do Legislativo. *Teoria e Pesquisa*, 18 (1): 27-59. 2009.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, no80, 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 75-92.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, 2008, p. 10-28.

FIGUEIREDO, A. M. C. 1947- Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 184 p.

FREITAS, R. Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, 2010.

HOLTON, P. PAVESI, I. 2018. The 2018 Small Arms Trade Transparency Barometer.

HOLTON, P. PAVESI, I. 2018. Australian Governmente. Department Of Foreign Affairs and Trade. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Transparency-Barometer-2018.pdf>>. Último acesso em nov. 2018.

LIMA, M. R. S. DE. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, v. 12, n. jul-dez, 1990, p. 7–28, 1990.

LIMA, M. R. S. (2000), “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, 22 (2): 265-303.

\_\_\_\_\_. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Ed.). . *O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política*. Brasília: Cepal / IPEA, 2010. p. 155–179.

\_\_\_\_\_. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 90, p. 167–201, dez. 2013.

Lima, M. R. S. DE. PINHEIRO, Leticia. Research Note on Between Autonomy and Heteronomy – The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy.

LIMONGI, Fernando and FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova* [online]. 1998, n.44, pp.81-106. Classificação B2.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 2002, vol.45, no.2, p.237-264. ISSN 0011-5258

Santos, Fabiano and Canello, Júlio Brazilian Congress, 2014 elections and governability challenges. *Bras. Political Sci. Rev.*, Apr 2015, vol.9, no.1, p.115-134. ISSN 1981-3821

SOUZA, João Ricardo de Carvalho de. A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira - Áreas de Economia e Mercosul - nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e no Primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), 2010, 379p.