

**ACORDOS INTERNACIONAIS E A COMISSÃO DE RELAÇÕES
EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL (CREDN): BREVE ANÁLISE DO
PERÍODO 2013-2023**

LUIZ HENRIQUE VASCONCELOS FONSECA

Foz do Iguaçu
2026



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO**

**ACORDOS INTERNACIONAIS E A COMISSÃO DE RELAÇÕES
EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL (CREDN): BREVE ANÁLISE DO
PERÍODO 2013-2023**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito para
obtenção de título de Bacharel em
Relações Internacionais e Integração pelo
Instituto de Economia, Sociedade e
Política da Universidade Federal da
Integração Latino-Americana.

Orientadora: Prof.^a Dra. Renata Peixoto
de Oliveira

Coorientadora: Prof.^a Dra. Helga do
Nascimento de Almeida

Foz do Iguaçu
2026

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dra. Renata Peixoto de Oliveira
UNILA

Coorientadora: Prof.^a Dra. Helga do Nascimento de Almeida
UNIVASF

Prof.^a Dra. Karen dos Santos Honório
UNILA

Prof.^a Dra. Ana Maria Prestes Rabelo
UnB

Foz do Iguaçu, 10 de julho de 2026.

Dedico este trabalho ao meu avô Gercy Amâncio de Vasconcelos (1936-2006), por acreditar na educação como caminho de liberdade.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não seria possível sem o apoio, a orientação e o afeto de tantas pessoas que caminharam ao meu lado ao longo dessa jornada. A cada uma delas, e de você que está lendo esse texto, dedico meu mais sincero agradecimento.

Às minhas orientadoras, Prof.^a Dra. Renata Peixoto de Oliveira e Prof.^a Dra. Helga do Nascimento de Almeida, pela generosidade intelectual, pelas aulas magistrais, pela paciência nas revisões, pela diretriz metodológica que estruturou cada capítulo, por me ensinarem que o rigor acadêmico e a sensibilidade crítica não são opostos, mas complementares, pelas observações cirúrgicas e incentivos e por me mostrarem que a pesquisa empírica ganha vida quando articulada a uma base teórica sólida. Suas considerações transformaram este trabalho em algo muito maior do que eu imaginava no início quando eu nem mesmo queria me matricular em Pesquisa em Relações Internacionais II (TCC II).

Às professoras da banca examinadora, Prof.^a Dra. Karen dos Santos Honório e Prof.^a Dra. Ana Maria Prestes Rabelo, por aceitarem o convite para ler e contribuir com esta pesquisa, enriquecendo-a com suas valiosas perspectivas.

À Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), por proporcionar um ambiente acadêmico plural, de diversidade, de pensamento crítico, integrador e necessário para a minha formação. A todas as professoras e professores que se importaram e que se preocuparam em instruir da melhor maneira que puderam. Ao Centro Acadêmico de Relações Internacionais e Integração Eduardo Galeano (CARIIEG) pela oportunidade de atuar, enquanto parte da gestão Primavera Latina, na representação discente de um dos órgãos mais importantes para o curso de Relações Internacionais e Integração. *Agradezco a todos los que trabajamos juntos para que esta herramienta esencial volviera a estar disponible para los estudiantes.*

Aos meus pais, Áurea e Marcelo, por serem a minha base. Obrigado por cada sacrifício, por cada incentivo, por me ensinarem o valor da dedicação e da educação como caminho mais seguro para a liberdade. Sem o amor e o apoio de vocês, eu não teria chegado até aqui.

À Heloíza, minha irmã, por estar lá, por ser porto seguro, por compartilhar os momentos de dor e felicidade, às vezes discutindo e às vezes assistindo a uma série juntos (e chorando). Você pode imaginar o quanto foi importante para mim mesmo que nós não tenhamos dito um para o outro.

À vovó Aderlina, pelo amor infinito, por ser uma das pessoas que mais acreditou em mim, e à memória do meu avô Gercy. Seus ensinamentos e exemplos continuam vivos e me guiam todos os dias. Vovó Aderlina, eu escutei a senhora dizer muitas vezes que não ia ver a mim e a Heloíza crescermos. Pois bem, crescemos, nos formamos e Nicole, Antonella e Luma estão aí para que a senhora continue vivenciando as nossas conquistas.

À vovó Donata, pela doçura, pela companhia, pela sabedoria silenciosa, pelo carinho que aquece e pelo lar que recebe sempre que precisamos voltar.

Aos meus tios, tias, primas e primos – tia Lívia, tio Danilo e Luma; tia/madrinha Kely, tio/padrinho Alyrio (*in memoriam*) e Miguel; tio Fredo, tia Mônica, Isadora e João Vitor; tia Cecília, tio Fabinho, Nicole e Antonella – por serem família no sentido mais pleno da palavra, com torcida, risadas, lágrimas e apoio incondicional. Élide Jaine, você faz parte disso tudo. Obrigado por serem o meu maior refúgio.

À madrinha Katiana, ao padrinho Leandro, ao Gabriel e à Luiza por serem a família que eu também escolhi para ser minha.

Às minhas mães, Áurea, Kely e Lívia, por nunca, de forma alguma, soltarem a minha mão. Vocês foram tudo e mais quando eu precisei, quando era difícil, quando pensei em parar. Vocês foram companhia, conforto, firmeza, lealdade, respeito, paz (e caos também) e clareza.

Aos tios, tias, primos e primas que fiz ao longo da minha trajetória, muito obrigado! Nilton Vicente de Souza, Luciana Carvalho, Lívia Maria Carvalho Souza, Paulo Vitor Carvalho Souza, Júlio César Oliveira, Elânia Aparecida da Maia Oliveira, Yasmim Leal Oliveira.

Aos amigos que tornaram a jornada mais leve, os que conheci antes e durante a graduação, os que foram e voltaram, os que eu quero para toda a vida. À

Ana Clara Nunes Barbosa, Giulia Rizza Silva, Melissa Carolina Correa da Costa, Sany Gabriela da Silveira Roda e Pâmmella Caroline de Arruda Gonçalves, amigas de antes da faculdade e que seguem firmes comigo. À Jeniffer Guimarães Lima, minha amiga, colega de turma, vizinha, depois morando junto, parceira de eventos, festas, filmes, trabalhos, lágrimas, jogos e na bateria. Você é preciosa e é muito mais do que uma gotinha de água nesse oceano da vida. Amore, você tem condições!

Aos Paparazzis – Ana Luiza Alves, Chiara Goulart, Gabrielly Couto Pereira, Jeniffer Guimarães, Luana Mello, Makoto Yasuoka e Sócrates Furlan – vocês são a minha turma do coração para sempre, obrigado por todos os momentos compartilhados, trabalhos, conselhos, reuniões e jogos de vôlei no CI.

À Bateria Fúria Latina, que, apesar de todas as dores de cabeça, lembrou-me que a vida também é ritmo, paixão e alegria. Vocês, ritmores, foram o conforto, a descontração e foco quando eu mais precisei. Aos amigos que vieram pela bateria. Gabrielle Dourado e Silene Zandonai que, junto comigo, formaram o trio de “*surlindos fofuriosos*”, vocês sabem tudo o que são para mim. Amanda Thomassem, Andrielli Cristina, Carlos Henrique, Cipriano Limas, Elisa Gonzales, Gabriele Louise, Hernán Mijail Medina, Isabella Alparone, Jeniffer Guimarães, João Vitor Alves, Mariana Boelter, Nickolas Magnoni, Nicole Amadeu, Ornella Veronica, Rafael Tashiro, Rafael Veronese, Rafaela Ding Busarello, Sofia Gaona, Tom Aciole, Victória Montejano, Vitória Francescon e Yuri Ontiveiros.

À Beatriz Rocha Marques e Maria Luiza Annes Schiavone (Bertha Lutz), minhas afilhadas na graduação, companheiras de estágio, amigas e terapeutas.

Ao “Cafézin” Furiosos – Amanda Thomassem, Carlos Henrique, Elisa Gonzales, Gabrielle Dourado, Marta Geittens, Rafael Veronese, Silene Zandonai, Tom Aciole e Vitória Francescon – por ser o grupo mais íntimo em que todos pudemos desabafar, chorar e depois rir ao longo dessa caminhada. Amo vocês.

A todos os amigos e companheiros que fiz durante a formação, em especial Alejandra Lopez, Alejandra Pale, Aliana Wakassugui, Aline Renck de Seixas, Ana Carolina Schwarzbach, Anna Beatriz Nascimento, Camilo Melo Durán, Élide Bueno, Fernanda Yumi Wakayama, Fernando Fiala, Gabriella Monteiro, Hevelyn Priciely

Ghizzi, Izabelly Oliveira da Silva, Jamile Hassen Sá, Jeanne Helena Delava de Oliveira, Joaquin Marcelo Rodriguez Catacora, Josiane Lana Pereira, Julia Costa Cardim, Juliana Ferreira Novaes, Kaue Marcos Matias, Laura Fernanda Machado, Laura Melo, Letícia de Almeida Lopes, Lucas Fernandes Bruno, Luíza Guimarães da Silveira, Maiara Pereira, Márcia Medeiros, Marília Peruzzo, Matheus Stempniak, Pâmela Bez Fontana, Pollyana Matos, Rafaela Goellner, Samira Beatriz Ribeiro Cirilo de Oliveira, Sara Backmann Sleiman, Sarah Almeida Santos, Sebastian Castillo, Tamires de Souza, Thainara Martini, Vicente Vera, Vinicius Galvão Tada, Vinícius Miguel da Silva e Vitor Rissatti.

Ao Capítulo Cavaleiros do Guaporé, nº 862, pela formação enquanto pessoa, cidadão, filho, irmão, amigo e companheiro. Os ensinamentos e virtudes seguem e seguirão vivos em mim. Pelas figuras de Erick Roberth Freitas Ramirez, Guilherme Cavalcante Kirsch, João Lucas Fornarolli Nunes, (tio) Luciano Cardoso, Luciano Machado de Carvalho, (tio) Luiz Carlos Locatelli, Paulo Vitor Carvalho Souza, Pedro Henrique Rodrigues Vieira, Victor Cavalcante Kirsch e Vitor Garcia Tavares Oliveira. A todas as tias da Fraternidade Feminina Acácias do Guaporé.

Ao Rotaract Club de Foz do Iguaçu-M'Boicy que me permitiu, nos últimos meses, realizar trabalhos, conhecer pessoas e crescer enquanto cidadão de formas que eu não esperava. Beatriz Harthman, Beatriz Wille, Camila Ferreira, Cecília Oda Sartori, Erick Douglas das Chagas, Giulia Alike Fragoso, Hevelyn Priciely Ghizzi (minha amada madrinha, obrigado por todas as oportunidades, por me deixar fazer parte da sua vida e por ser parte da minha), João Mateus Rocha, Júlia Lessa, Lara Mendes Croá, Luana Garcia, Mayara Keller Estevam, Michelle Lustosa de Souza, Sabino Tochetto, Sabrina Antonielly de Souza, Thiago Henrique Oliveira, Vanessa Loreto e Vitor Rissatti. Muitíssimo obrigado, 54!

Aos amigos e colegas os quais conheci durante o estágio em ITAIPU Binacional, foi engrandecedor compartilhar esses anos com vocês. Agradeço especialmente a Luiz Carlos Pereira Nakasoni, primeiro a acreditar em mim, primeiro supervisor, alguém em que eu pude confiar verdadeiramente, pude aprender incontáveis habilidades e que posso chamar de amigo. Alexandre Marchetti, Aliana Wakassugui de Paula e Silva, Alexis Sánchez del Campo, Alice Mendes de Souza, Beatriz Rocha Marques, Diego Moreira Sousa, Doris Mireya Calderón Alvarez, Edite

Marques de Oliveira, Élide Fátima Bueno de Oliveira dos Santos, Gilmar Eugênio Secco, Jamile Hassen Sá, Jocelaine Aparecida Silva de Jesus Feitoza, Leila de Fátima Severgnini Alberton, Loreci de Oliveira, Maria Luiza Annes Schiavone, Natacha Loures Bello, Raquel Tortora, Rinaldo Antônio Ribeiro Filho, Roberto Piano, Roberto Sergio Kozdra, Simone Frederigi Benassi (*in memoriam*), Valéria Silva Lima Borges, Vinícius Miguel da Silva e Wilson João Zonin.

Por fim, a mim mesmo, ao menino que um dia sonhou em se graduar e pelo homem que se construiu no caminho. Agradeço pelas escolhas difíceis, por cada “não consigo” que virou “ainda não consigo e tá tudo bem, vou tentar de novo”, pelas vezes que errei, aprendi e, acima de tudo, recomecei. Que eu nunca esqueça de que sou, também, autor e protagonista da minha própria trajetória e uma alma humana.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) no processo de tramitação e aprovação de tratados internacionais no Brasil entre 2013 e 2023. Partindo da premissa de que a Política Externa Brasileira (PEB) opera como uma política pública sujeita ao escrutínio legislativo, a pesquisa investiga os fatores que condicionam a celeridade e a profundidade do debate parlamentar sobre os acordos internacionais. A hipótese central sugere que a disponibilidade de *expertise* técnica na Comissão e, sobretudo, o alinhamento ideológico entre o Poder Executivo e a presidência da CREDN são variáveis determinantes para a eficiência na entrada em vigor desses instrumentos. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental sistemática dos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e dos Acordos de Procedimentos da Comissão. Os resultados demonstram que a tramitação de tratados não é um processo meramente técnico, mas um ciclo político sujeito a três padrões estruturais: (I) agilidade técnica em temas de baixa controvérsia (*low politics*); (II) sensibilidade à conjuntura política doméstica, refletida na flutuação das audiências públicas; e (III) politização da pauta, com o alinhamento ideológico atuando como o fator mais determinante para a celeridade legislativa. Conclui-se que a CREDN opera como um espelho das correlações de força no Congresso, atuando como legitimadora da agenda executiva em momentos de convergência e como espaço de resistência em momentos de divergência. O trabalho aponta, por fim, para a necessidade de fortalecimento institucional da Comissão, visando consolidá-la como uma arena robusta de controle democrático da política externa brasileira.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; CREDN; Relações Exteriores do Brasil; tratados internacionais.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la actuación de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de los Diputados (CREDN) en el proceso de tramitación y aprobación de tratados internacionales en Brasil entre 2013 y 2023. Partiendo de la premisa de que la Política Externa Brasileña (PEB) opera como una política pública sujeta al escrutinio legislativo, la investigación investiga los factores que condicionan la celeridad y la profundidad del debate parlamentario sobre los acuerdos internacionales. La hipótesis central sugiere que la disponibilidad de *expertise* técnica en el Comité y, sobre todo, el alineamiento ideológico entre el Poder Ejecutivo y la presidencia de la CREDN son variables determinantes para la eficiencia en la entrada en vigor de estos instrumentos. Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo, fundamentado en revisión bibliográfica y análisis documental sistemático de los Informes Anuales de Actividades de la CREDN, del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD) y de los Acuerdos de Procedimientos de la Comisión. Los resultados demuestran que la tramitación de tratados no es un proceso meramente técnico, sino un ciclo político sujeto a tres patrones estructurales: (I) agilidad técnica en temas de baja controversia (*low politics*); (II) sensibilidad a la coyuntura política doméstica, reflejada en la fluctuación de las audiencias públicas; y (III) politización de la agenda, con el alineamiento ideológico actuando como el factor más determinante para la celeridad legislativa. Se concluye que la CREDN opera como un espejo de las correlaciones de fuerza en el Congreso, actuando como legitimadora de la agenda ejecutiva en momentos de convergencia y como espacio de resistencia en momentos de divergencia. El trabajo apunta, por fin, a la necesidad de fortalecimiento institucional de la Comisión, con el fin de consolidarla como un ámbito robusto de control democrático de la política externa brasileña.

Palabras clave: Política Externa Brasileña; CREDN; Relaciones Exteriores de Brasil; tratados internacionales.

ABSTRACT

This study aims to analyze the role of the Foreign Relations and National Defense Committee of the Brazilian Chamber of Deputies (CREDN) in the process of processing and approval of international treaties in Brazil between 2013 and 2023. Based on the premise that Brazilian Foreign Policy (BFP) operates as a public policy subject to legislative scrutiny, the research investigates the factors that condition the speed and depth of parliamentary debate on international agreements. The central hypothesis suggests that the availability of technical expertise within the Committee and, above all, the ideological alignment between the Executive Branch and the presidency of CREDN are determining variables for the efficiency of the entry into force of these instruments. Methodologically, the study adopts a qualitative approach, based on a bibliographic review and systematic documentary analysis of the Annual Activity Reports of CREDN, the Internal Regulations of the Chamber of Deputies (RICD), and the Committee's Procedural Agreements. The results demonstrate that treaty processing is not a merely technical process, but a political cycle subject to three structural patterns: (I) technical agility in low-controversy issues (*low politics*); (II) sensitivity to the domestic political context, reflected in the fluctuation of public hearings; and (III) politicization of the agenda, with ideological alignment acting as the most determining factor for legislative speed. It is concluded that CREDN operates as a mirror of the correlations of force in Congress, acting as a legitimizing body for the executive agenda in moments of convergence and as a space of resistance in moments of divergence. Finally, the study points to the need for institutional strengthening of the Committee, aiming to consolidate it as a robust arena for democratic control of Brazilian foreign policy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; CREDN; Brazil's Foreign Relations; international treaties.

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CN	Congresso Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (partido)
MRE	Ministério das Relações Exteriores/Itamaraty
MSC	Mensagem de Sanção Constitucional
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEB	Política Externa Brasileira
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
RC	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. CAPÍTULO 1 – FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA PEB: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS.....	16
2.1. ENTENDENDO A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ASPECTOS TEÓRICOS.....	16
2.2. COMO SE DÁ A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	23
3. CAPÍTULO 2 – POLÍTICA EXTERNA E A CREDN: UM PANORAMA.....	28
3.1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM SUAS DIFERENTES ETAPAS HISTÓRICAS.....	29
3.2. O PAPEL DA CREDN.....	37
4. CAPÍTULO 3 – TRATADOS INTERNACIONAIS, PROCEDIMENTOS DA COMISSÃO E EMBATES POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	48
4.1. VOLUME, TIPOLOGIA E DINÂMICA DE TRAMITAÇÃO DOS TRATADOS (2013-2023).....	49
4.2. PROCEDIMENTOS REGIMENTAIS E PRÁTICAS DELIBERATIVAS NA CREDN...	57
4.3. CORRELAÇÕES DE FORÇA, IDEOLOGIA E IMPACTOS NA CELERIDADE LEGISLATIVA.....	60
4.4. SÍNTESE ANALÍTICA: PADRÕES DE AGILIDADE, MOROSIDADE E POLITIZAÇÃO 65	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	72

1. INTRODUÇÃO

A condução da Política Externa Brasileira (PEB) é uma tarefa complexa, que transcende as relações diplomáticas tradicionais para abranger a salvaguarda dos interesses nacionais em um contexto global dinâmico. No Brasil, essa responsabilidade é compartilhada entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Nesse arranjo institucional, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) emerge como um ponto focal estratégico, incumbida da análise prévia, fiscalização e legitimação democrática dos tratados internacionais submetidos à ratificação.

A relevância deste estudo reside na importância crescente dos acordos internacionais para a inserção global do Brasil e na necessidade de compreender os fatores que determinam a rapidez (ou a lentidão) com que esses instrumentos são aprovados e implementados. Observa-se, na prática legislativa, que a tramitação dos tratados pode variar significativamente, suscitando a seguinte problemática: por que alguns acordos internacionais entram em vigor de forma mais rápida e com menor escrutínio, enquanto outros enfrentam morosidade, resistência ou engavetamento?

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo central analisar empiricamente a atuação da CREDN no processo de tramitação e aprovação de tratados internacionais entre 2013 e 2023. A escolha desse recorte temporal baseia-se na necessidade de avaliar as mudanças e continuidades na PEB sob administrações com distintas orientações ideológicas e políticas: os governos de Dilma Rousseff (PT), Michel Temer (PMDB/MDB), Jair Bolsonaro (PSL e PL) e o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Essa delimitação permite examinar como diferentes agendas governamentais e correlações de força partidária influenciaram a dinâmica legislativa da Comissão.

A hipótese central que norteia esta pesquisa sugere que a celeridade e a profundidade do escrutínio legislativo não são meros reflexos da complexidade técnica dos acordos. Ao contrário, são variáveis fortemente condicionadas pela disponibilidade de *expertise* legislativa na Comissão e, sobretudo, pelo grau de alinhamento ideológico e programático entre o Poder Executivo e a presidência da CREDN.

Para alcançar esses objetivos, a metodologia adotada é de natureza qualitativa. O estudo baseia-se na análise documental sistemática dos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023), do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e dos Acordos de Procedimentos da Comissão. Esses dados empíricos são articulados a uma revisão bibliográfica desenvolvida, dialogando com autores que discutem a PEB como política pública, a lógica dos "jogos de dois níveis" (Putnam, 2010), a tensão entre presidencialização e horizontalização decisória (Milani e Pinheiro, 2013) e o papel do Legislativo na política externa (Anastasia, Mendonça e Almeida, 2012; Figueira, 2010a; Oliveira, 2023).

Para organizar e apresentar os resultados de forma clara e sistemática, este trabalho está estruturado em três capítulos principais, além das considerações finais. O Capítulo 1 abrange os fundamentos teórico-conceituais, ao discutir a caracterização da política externa como política pública e os processos de sua formulação e implementação. O Capítulo 2 oferece um panorama histórico e institucional da PEB e da evolução do papel da CREDN, situando a comissão como ator-chave no cenário contemporâneo. O Capítulo 3 apresenta a análise empírica do período 2013-2023, visto que identifica padrões de volume, tipologia, procedimentos regimentais e a influência das correlações de força partidária na tramitação dos tratados.

Finalmente, as considerações finais sintetizam os principais achados da pesquisa, respondem à hipótese levantada e propõem reflexões sobre o aprimoramento do processo de análise e aprovação de tratados internacionais no Brasil, apontando caminhos para o fortalecimento institucional da CREDN como arena de controle democrático.

2. CAPÍTULO 1 – FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA PEB: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os fundamentos teórico-conceituais necessários para compreender a política externa brasileira (PEB) como política pública, bem como os processos de sua formulação e implementação. Trata-se de um esforço de sistematização crítica de conceitos e autores relevantes para o entendimento da estrutura analítica que sustenta o trabalho.

A partir da revisão de literatura realizada, busca-se articular as principais perspectivas sobre a caracterização da política externa como política pública, destacando os desafios decorrentes da interação entre dimensões internacionais e domésticas. Ainda, discutirei como se dá, historicamente, a dinâmica de formulação e implementação da PEB, enfatizando a evolução institucional, a existência plural de atores e o papel crescente do Congresso Nacional, especialmente por meio da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

Ao longo deste capítulo, serão apresentadas visões clássicas – que atribuem hegemonia histórica ao Itamaraty – e abordagens mais recentes, as quais destacam a horizontalização do processo decisório e a participação de agentes não estatais. Para tanto, será utilizada uma análise comparativa sintética, mais ampla, sem intenção de esgotar as discussões teóricas mas retomando os principais pontos que teoria e empiria deram conta a partir de estudos de redes e análise institucional.

2.1. ENTENDENDO A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ASPECTOS TEÓRICOS

A política externa brasileira (PEB) tem sido tradicionalmente associada à ação diplomática centralizada no Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty), mas, ao longo das últimas décadas, ganhou contornos mais complexos, especialmente após a redemocratização. Segundo Milani e Pinheiro (2013) a política externa não pode ser dissociada do contexto doméstico, o que sugere que ela deve ser compreendida como uma política pública específica, dotada de objetivos, mecanismos de formulação e processos de implementação.

Esse entendimento implica reconhecer que a política externa vai além de um mero reflexo de interesses nacionais ou pressões internacionais – ela se constitui como resultado de interações institucionais e estratégias internas (Anastasia; Mendonça; Almeida, 2012). Nesse sentido, o campo de estudo da análise de política externa busca compreender os múltiplos fatores que influenciam sua definição e execução, articulando conceitos da ciência política, do direito internacional e da economia política. Reconhece-se assim que:

“Empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, por exemplo, passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas (Milani; Pinheiro, 2013, p. 15)”.

A aceleração do processo de globalização desde as últimas décadas do século XX tem reconfigurado profundamente os contornos da política externa brasileira, desafiando pressupostos clássicos da análise internacional, como a separação entre o "doméstico" e o "internacional". Como destacam Milani e Pinheiro (2013), a intensificação das relações internacionais do Brasil, aliada ao avanço das tecnologias de informação e comunicação, produziu uma inflexão nas práticas estatais, tornando evidente a conexão entre problemas globais e temas locais. Pode-se compreender esse processo a partir de duas dimensões interligadas.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento das tecnologias digitais e de comunicação global (internet, redes sociais, sistemas de informação em tempo real) rompeu barreiras tradicionais de acesso à informação internacional, permitindo que atores não estatais, como organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas e até governos subnacionais, passassem a participar ativamente de debates e processos diplomáticos que antes eram restritos ao Itamaraty e ao Executivo federal. Conforme documentado nos Relatórios de Atividades da CREDN (2012-2024), esse fenômeno é observado na expansão da atuação da CREDN entre 2012 e 2015, período em que o número de audiências públicas saltou de 8 para 32 eventos anuais. Esse aumento não ocorreu isoladamente, ele foi acompanhado por uma produção legislativa robusta, com a apresentação de 25 sugestões de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em 2012 e 20 em 2013, demonstrando um engajamento ativo da comissão na fiscalização e direcionamento de recursos para a política externa e defesa. As novas tecnologias de comunicação facilitaram a

divulgação desses debates e a participação de especialistas, rompendo o tradicional insulamento da diplomacia. Sem embargo, essa trajetória de abertura sofreu uma contração significativa em 2016, quando o número de audiências caiu para 6, refletindo as instabilidades políticas domésticas que impactaram diretamente a agenda de controle legislativo.

A globalização acelerada pelas tecnologias de informação, em segundo lugar, trouxe para o plano doméstico questões anteriormente consideradas estritamente internacionais. Problemas como mudanças climáticas, segurança cibernética, proteção de dados e pandemias, os quais exigem coordenação global, passaram a demandar respostas integradas que envolvem múltiplos ministérios e esferas governamentais. Como ressalta Faria (2008), este processo de “desencapsulamento burocrático” da política externa brasileira foi intensificado pelas tecnologias de comunicação, as quais permitiram maior visibilidade e pressão social sobre temas internacionais.

Essa dinâmica evidenciou que a separação tradicional entre “política externa” e “política interna” tornou-se cada vez mais artificial, com impactos diretos sobre a formulação e a implementação das políticas públicas brasileiras. A crise da pandemia de COVID-19, por exemplo, demonstrou de forma contundente como uma questão de saúde global rapidamente se transformou em desafio central da política doméstica, exigindo coordenação entre Itamaraty, Ministério da Saúde, indústria farmacêutica e governos estaduais. A tabela abaixo (Figura 1) explicita a comparação de audiências públicas entre os anos de 2012 e 2016.

FIGURA 1 – TABELA COMPARATIVA SOBRE A ATUAÇÃO DA CREDN EM RELAÇÃO A AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ENTRE 2012-2016

ANO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (COMUNS)	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (CONJUNTAS)	TOTAL DE AUDIÊNCIAS
2012	5*	3*	8
2013	16	13	29
2014	15	5	20
2015	32**	0	32
2016	6	0	6

Legenda: * O Relatório de 2012 indica 5 audiências públicas comuns e 3 conjuntas, assim como os Relatórios de 2013 e 2014;

** O Relatório de 2015 indica 32 audiências públicas sem menção explícita a comuns ou conjuntas, considerando-se o total de 32. O Relatório de 2016 segue a mesma linha.

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2012-2016).

Nesse novo cenário, fenômenos como crises financeiras, mudanças climáticas, migrações e defesa de direitos humanos deixaram de ser tratados como questões externas isoladas para se tornarem diretamente relevantes para o cotidiano dos cidadãos, exigindo respostas coordenadas entre diferentes níveis de governo e atores sociais. Esse adensamento das interações transnacionais tem levado à politização da política externa, com crescentes demandas para que sua formulação seja menos centralizada e mais responsiva às pressões societárias (Faria, 2008). Além disso, a globalização tem impulsionado a horizontalização do processo decisório, com a expansão da atuação de ministérios setoriais, governos subnacionais e organizações da sociedade civil em temas internacionais (Milani e Pinheiro, 2013).

Assim, como argumenta Lima (2000), a política externa passou a ter impactos distributivos diretos sobre interesses setoriais domésticos, o que dificulta identificar "atores e lugares exclusivos" dessa política. Nessa conjuntura, a globalização não apenas amplia a complexidade do ambiente internacional, mas também atravessa fronteiras analíticas, demandando abordagens interdisciplinares e uma compreensão

da política externa como uma política pública profundamente imersa no tecido social e político nacional.

Vale destacar, nesse contexto, que é possível perceber como as nuances da política externa podem (e carecem de) ser percebidas também como política pública. Deve-se a isso a presença da sociedade civil organizada em discussões e caminhos da PEB, como em algumas das conferências da ONU nos anos 1990 (Milani; Pinheiro, 2013), e mais, em concordância com Mesquita (2012) nas análises acerca do rol de capacidades de organizações do corpo social no desenvolvimento de políticas no âmbito do Mercosul.

Já Calidoni (2022) reforça essa visão multidisciplinar, destacando que a política externa é um fenômeno multidimensional, influenciado por fatores ideológicos, partidários, institucionais e contextuais. Essa abordagem ampliada permite identificar atores e espaços de decisão antes negligenciados, como o Congresso Nacional, a sociedade civil e até mesmo agentes subnacionais, que vêm assumindo papel crescente na construção de agendas transnacionais.

Com isso, é importante destacar a paradiplomacia, vocábulo que abriga e reconhece a presença e a atuação de atores não governamentais e da sociedade civil, definida em Calidoni (2022) como fenômeno social cuja participação envolve entes regionais ou locais no cenário internacional. O autor ressalta, contudo, que se trata de uma noção genérica, haja vista a existência de uma variedade de definições cujos significados denotam a dinamicidade e a amplitude do conceito. Aliás, Calidoni sinaliza – a partir do trabalho de Milani e Pinheiro (2013) – a atuação crescente de sujeitos não estatais nos ciclos de política externa. Entre estes, destacam-se empresas, organizações não governamentais (ONGs), mídia, movimentos sociais, igrejas e organismos públicos municipais ou estaduais, que passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica. Nesses ciclos, eles interagem em favor do país no cenário internacional e, conseqüentemente, influenciam direta e/ou indiretamente a construção de relações internas e externas. Essa influência pode dar-se, por exemplo, por meio de dinâmicas do poder Legislativo ou do próprio corpo social.

No entanto, mesmo com indicações da relevância de agentes distintos no tratamento da PEB, há uma variedade de autores os quais conseguem demonstrar a

prevalência do Itamaraty sobre o assunto. O trabalho de Cláudio Ribeiro (Ribeiro, 2006) traz esses levantamentos ao argumentar que, apesar das mudanças políticas no Brasil, o Itamaraty mantém uma centralidade histórica no que tange a formulação e execução da política externa mesmo em contextos democráticos.

Essa perspectiva é corroborada, aliás, pelo prisma de Seitenfus (1994, *apud* Ribeiro, 2006, p. 75-76) ao constatar que a experiência internacional do Brasil evidencia que uma instituição específica do poder Executivo, o MRE, ainda domina e gere o processo. Ribeiro (2006) considera também que, com base em estudo empírico na literatura, o fazer diplomático vai de encontro ao pensamento de Luiz Felipe Lampreia (1995, p. 115) para quem “o Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade [...]”.

A visão de Lampreia acerca da reiterada centralidade do Itamaraty, por esse motivo, reforça, antagonicamente, a de Ribeiro e contrasta com os dados apresentados por Farias e Carmo (2021), cuja análise de redes revela que apenas 28,59% dos participantes em eventos diplomáticos eram diplomatas de carreira entre 1930 e 1985, contribuindo para o entendimento da existência e da relevância de outros agentes no ciclo político. Além disso, 40,26% das interações envolveram não diplomatas, como militares e técnicos de outros órgãos. Em áreas específicas, como aviação civil, a participação de não diplomatas chegou a 54,48%. Isso sugere que a política externa brasileira foi historicamente marcada por uma rede complexa de atores, o que desafia a narrativa enrijecida de centralidade do Itamaraty.

Machado (2021), por sua vez, une as duas perspectivas em sua leitura acerca da política externa brasileira. Ele ressalta que a política externa é, sim, uma atividade oficial do Estado, mas enfatiza que ela é influenciada por dinâmicas internas, como interesses setoriais e lobby empresarial. Para Machado, a política externa não é apenas uma resposta a pressões externas, mas também resultado de arranjos institucionais e disputas internas. Esse posicionamento dialoga com a perspectiva de Milani e Pinheiro (2013), mas diverge de Calidoni (2022), que tende a ampliar a legitimidade de atores não estatais.

O caráter historicamente insulado do processo de formulação da política externa brasileira tem sido amplamente reconhecido na literatura. Segundo Faria (2008), o Itamaraty manteve por décadas um domínio sobre a definição das

diretrizes internacionais do país, em um modelo de produção centralizado e técnico-burocrático. Esse insulamento burocrático, advindo do trabalho de Edson Nunes (1997), limitava a participação de outros atores estatais e da sociedade civil no processo decisório.

No entanto, Faria (2008) e Nunes (1997) argumentam que mudanças institucionais, como a criação de grupos de trabalho interministerial e o fortalecimento do Congresso Nacional, indicam uma tendência de maior abertura e politização da política externa. Nesse sentido, a opinião pública, longe de ser um elemento perturbador, pode assumir um papel legítimo de influência, desde que o Estado seja mais responsivo e transparente – uma exigência central em qualquer política pública democrática.

Assim, a caracterização da política externa como política pública revela-se um exercício complexo, que exige olhar atento sobre a dicotomia entre a visão tradicional centrada no Estado e a abordagem mais recente que valoriza a pluralização de atores para legitimar as decisões que serão tomadas. Como destacam Milani e Pinheiro (2013) e Maria Regina Soares de Lima (Lima, 2000), a política externa brasileira é cada vez mais influenciada por dinâmicas internas, tornando-se um campo de disputa entre diferentes atores institucionais, o que exige uma análise sensível às especificidades do ambiente internacional e às particularidades do contexto doméstico.

FIGURA 2 – TABELA COMPARATIVA DE AUTORES E PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

AUTOR(ES)	VISÃO GERAL	PAPEL DO ITAMARATY	PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS
Cláudio Ribeiro (2006)	Centralidade histórica do Itamaraty.	Central e dominante.	Pouco destaque; enfatiza tradição burocrática.
Carlos Aurélio Faria (2008)	A política externa é tradicionalmente insulada, mas há sinais de politização e abertura institucional.	Central, mas em processo de "desencapsulamento" e busca de coordenação com outros atores.	Opinião pública e sociedade civil devem ter maior influência; defesa de uma política externa mais responsiva.
Carlos Milani e Leticia Pinheiro (2013)	Política pública específica, com objetivos e processos claros.	Tradicionalmente central, mas enfrenta democratização.	Sociedade civil e Congresso têm papel crescente.
Rogério Farias e Géssica Carmo (2021)	Rede complexa de atores.	Importante, mas não exclusivo.	Destaque para militares e técnicos em temas específicos.
Alessandro Calidoni (2022)	Fenômeno multidimensional.	Perdeu hegemonia parcialmente.	Destaque para ONGs e paradiplomacia subnacional.
Murilo Machado (2023)	Atividade oficial do Estado, influenciada por dinâmicas internas.	Importância histórica, mas precisa de arranjos institucionais.	Legitimidade condicionada ao Estado.

Fonte: Elaboração própria

2.2. COMO SE DÁ A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira organiza-se em duas dimensões principais: formulação e implementação. A primeira refere-se à construção dos objetivos, prioridades e estratégias que guiarão a atuação internacional do país; a segunda, aos processos concretos pelos quais essas diretrizes são postas em prática, seja por meio de tratados, acordos, negociações diplomáticas, seja por outras ações internacionais.

Segundo Milani e Pinheiro (2013), a formulação da política externa brasileira enfrenta tensões entre dois vetores, a presidencialização, ou seja, a concentração de decisões no Executivo, e a horizontalização, isto é, a participação crescente de múltiplos atores e instituições. Exemplos dessa dinâmica incluem a cooperação entre o Itamaraty e ministérios como Saúde e Agricultura em temas transnacionais, bem como a maior intervenção parlamentar na análise de tratados internacionais.

Farias e Carmo (2021) detalham essa complexidade com dados históricos. Sua análise de redes mostra que, embora diplomatas sejam frequentemente atores centrais nas interações, indivíduos vinculados a outros órgãos também exerceram influência em temas específicos. Nesse contexto, os autores destacam que:

Nota-se certa tensão entre os dados apresentados acima com parte da literatura. De um lado, como observamos na revisão da literatura, temos reiteradas afirmações de que o Itamaraty mantinha elevado controle antes da democratização (1985); de outro, os dados da comunidade da política externa brasileira indicam o ativo engajamento de centenas de atores de fora da diplomacia profissional. Mais precisamente, só 17,66% de participantes eram diplomatas de carreira. É na explicação dessa incongruência que a abordagem de redes é útil (Farias; Carmo, 2021, p. 19).

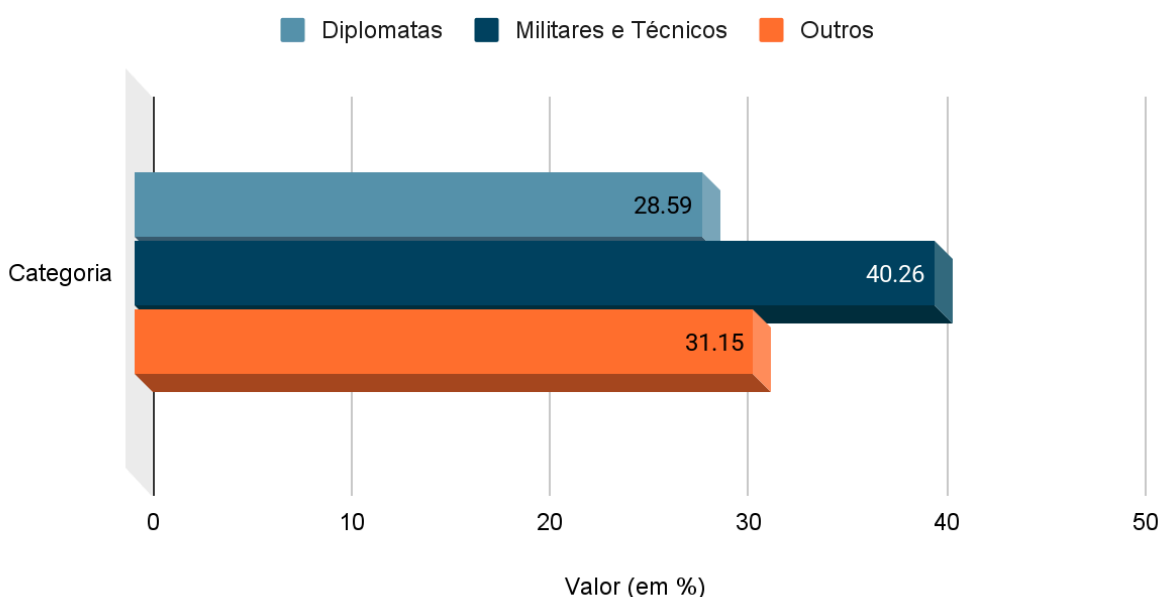
Os autores analisaram e construíram “uma base de dados com 953 eventos e 3.731 participantes” (Farias; Carmo, 2021, p. 31) distintos, mapeando a composição dos atores envolvidos em diferentes temas de política externa.

Embora este trabalho tenha como foco o papel da CREDN na aprovação de tratados internacionais – que é uma dimensão específica da implementação da política externa brasileira – entende-se necessário, para compreender as bases estruturais desse processo, recorrer a uma análise mais ampla da dinâmica de formulação da PEB ao longo do tempo. Nesse encadeamento, de acordo com os dados apresentados por Rogério Farias e Gêssica Carmo (2021) revela-se que, entre 1930 e 1985, apenas 28,59% dos participantes em eventos diplomáticos eram diplomatas de carreira. Ademais, 40,26% das interações envolveram não diplomatas, como militares e técnicos de outros órgãos. Isso sugere que a política externa brasileira foi historicamente marcada por uma rede complexa de atores, desafiando a narrativa centrada no Ministério das Relações Exteriores.

O gráfico 1 a seguir ilustra a proporção de participação entre diplomatas e não diplomatas em eventos de política externa durante o período proposto.

Gráfico 1 – Proporção de Diplomatas vs. Não Diplomatas em Eventos Diplomáticos (1930-1985)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Farias e Carmo (2021)



Esses percentuais¹, então, representam uma síntese geral da participação média de cada grupo em relação ao total de eventos analisados ao longo do período (1930–1985) e não apenas em áreas específicas.

Além da participação quantitativa, é relevante considerar a posição estratégica de certos atores dentro da rede. A centralidade de intermediação e a *eigenvector* são métricas úteis, pelo ponto de vista de Rogério Farias e Gêssica Carmo, para identificar quais indivíduos ou instituições têm maior influência indireta nas tomadas de decisão (Farias; Carmo, 2021, p. 13). Ou seja, “enquanto o primeiro conceito salienta o papel de cada ator na intermediação de toda a rede, o segundo destaca a centralidade relativa dos atores aos quais cada indivíduo está ligado” (Farias; Carmo, 2021, p. 20).

A tabela na Figura 3 apresenta um exemplo dessa dinâmica, destacando a diferença entre atores centrais por proximidade (*eigenvector*) e aqueles que controlam fluxos maiores de informação (intermediação).

¹ Os percentuais apresentados foram calculados com base na análise de 953 eventos e 3.731 participantes distintos, conforme Farias e Carmo (2021), que utilizaram principalmente o Diário Oficial da União (DOU) e outras fontes primárias para identificar os indivíduos envolvidos nos eventos de política externa entre 1930 e 1985.

FIGURA 3 – TABELA SOBRE A CENTRALIDADE DE ATORES NA REDE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1930-1985)

CENTRALIDADE	CATEGORIA	ATORES
Alta <i>eigenvector</i>	Diplomata	Oswaldo Aranha, Mário Gibson Barboza
Alta intermediação	Militar	Octacílio Cunha
Alta intermediação	Diplomata	Orlando Soares Carbonar

Fonte: Elaboração própria com base no trabalho de Farias e Carmo (2021)

Já Ribeiro (2006) destaca a continuidade histórica da hegemonia do Itamaraty, especialmente em temas como relações bilaterais e cooperação internacional. Ele cita casos emblemáticos, como a participação do Brasil na ONU em 1946 e negociações multilaterais, nas quais diplomatas profissionais dominaram o processo. Apesar disso, admite que a implementação depende da capacidade executiva e da aceitação parlamentar, especialmente na ratificação de tratados.

Anastasia *et al.* (2012) e Decresci e Pasquariello Mariano (2021) reforçam esse movimento quando argumentam que o papel do Congresso Nacional e da CREDN tem sido crucial na fiscalização e participação no processo de aprovação de tratados internacionais. Esse fortalecimento legislativo reflete mudanças na própria dinâmica da formulação e implementação da política externa brasileira, que passa a envolver maior número de atores e instâncias de controle democrático. Calidoni (2022) complementa essa discussão ao destacar a crescente participação de atores não governamentais – movimentos sociais, igrejas, mídia, ONGs, empresas – em temas transnacionais como meio ambiente, direitos humanos e comércio internacional. O autor também destaca, além dos sujeitos não governamentais, os governos subnacionais (estados e municípios) como diferenciais para a progressiva importância da paradiplomacia em questões internacionais (Calidoni, 2022).

Essa diversificação de atores traz novos desafios para a coordenação institucional e a eficácia da política externa. Machado (2021) lembra que a política

externa é um processo não linear, fases como formulação e implementação podem se sobrepor e se modificar ao longo do tempo. Isso exige mecanismos de articulação e transparência que permitam integrar diferentes visões sem comprometer a coesão estratégica.

A partir dos dados supracitados, este capítulo apresentou os fundamentos teóricos e empíricos necessários para a compreensão da política externa como política pública, assim como o contexto brasileiro, no qual atores fora do Itamaraty frequentemente participam do ciclo de formulação e implementação das políticas. A partir desses conceitos, será possível, nos capítulos seguintes, aprofundar a análise sobre o papel da CREDN nesses processos, especialmente no que diz respeito à análise e à aprovação de tratados internacionais entre 2013 e 2023.

A pluralidade de autores e perspectivas utilizadas neste capítulo permitiu construir um quadro teórico diversificado, que servirá como base para a análise crítica e empírica desenvolvida posteriormente. Ao discutir a política externa como política pública, foi possível observar que ela é fruto de uma rede complexa de atores, instituições e processos, distante da visão tradicional centrada no Itamaraty e na diplomacia técnica. Desse modo, o Poder Legislativo emerge como arena decisória central, cuja atuação pode ser compreendida sob a ótica dos “jogos de dois níveis” de Robert Putnam (2010), nos quais o Executivo negocia internacionalmente enquanto o Congresso define os *win-sets* (conjuntos de vitórias) domésticos que delimitam as margens de aceitação dos acordos.

Como destacam Milner (1997) e Martin (2000), as instituições parlamentares não apenas filtram pressões domésticas e assimetrias informacionais, como também conferem credibilidade e legitimidade democrática aos compromissos internacionais. No caso brasileiro, essa dinâmica é profundamente moldada por arranjos institucionais e correlações de força partidária que condicionam a condução e os determinantes da política externa (Amorim Neto, 2011), ao evidenciar que a crescente intermesticidade das agendas tem “domesticado” progressivamente as relações exteriores, tornando-as objeto de disputa e controle parlamentar (Hill, 2003, *apud* Klein, 2016). É justamente nesse entrelaçamento entre projeção internacional e controle doméstico que se insere a atuação da CREDN, cujo papel na análise, fiscalização e aprovação será examinado no capítulo seguinte.

3. CAPÍTULO 2 – POLÍTICA EXTERNA E A CREDN: UM PANORAMA

Este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama histórico e institucional da política externa brasileira (PEB) e do papel da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) no processo de formulação e implementação de políticas internacionais. A partir de uma análise longitudinal da trajetória da PEB desde a República Velha até o governo Lula (2023–2026), busca-se compreender como mudanças políticas, econômicas e sociais reconfiguraram o padrão tradicional de condução da política externa, historicamente centralizado no Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty).

Como discutido no Capítulo 1, a PEB tem passado por um processo de desencapsulamento burocrático (Faria, 2008), com maior abertura a atores não estatais, ministérios setoriais e ao próprio Poder Legislativo. Nesse contexto, a CREDN emerge como um espaço estratégico de fiscalização, debate público e legitimação democrática das decisões internacionais do país, especialmente na análise e aprovação de tratados internacionais.

O capítulo está dividido em duas seções principais. A primeira – "Política Externa Brasileira em suas diferentes etapas históricas" – traça um percurso analítico pelas principais fases da PEB, destacando os vetores estratégicos, os atores centrais e as transformações institucionais de cada período. A segunda – "O papel da CREDN" – examina a evolução dessa comissão parlamentar, suas competências legais, sua atuação entre 2013 e 2025 e seus desafios institucionais, com base em relatórios oficiais, acordos de procedimentos e a literatura especializada.

Assim, esse capítulo serve como ponte entre a fundamentação teórica do Capítulo 1 e a análise empírica que será desenvolvida no Capítulo 3, ao situar a CREDN como um ator-chave no processo de implementação da política externa brasileira no século XXI.

3.1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM SUAS DIFERENTES ETAPAS HISTÓRICAS

A política externa brasileira (PEB) tem se transformado ao longo do tempo em resposta a mudanças no cenário internacional, nas estruturas internas de poder e nos modelos de inserção do país no sistema global. Como destacam Cervo e Bueno (2008), a história da política externa do Brasil é a história de um processo contínuo de adaptação às condições do ambiente internacional. Esse processo, no entanto, não foi linear, haja vista que foi marcado por rupturas, continuidades e redefinições estratégicas que refletem tanto interesses nacionais quanto disputas internas entre atores estatais e sociais.

Desde a Proclamação da República, a PEB passou por distintas fases, cada uma delas caracterizada por uma concepção específica de autonomia, aliança e desenvolvimento. No período da República Velha (1889-1930), a política externa era fortemente influenciada pelo modelo oligárquico interno, com a chamada “política dos governadores” se estendendo também ao plano internacional. Nesse contexto, a aliança com os Estados Unidos tornou-se central, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, quando o Brasil assumiu uma postura de neutralidade seguida de adesão tardia aos Aliados (Cervo; Bueno, 2008).

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a política externa passou a ser instrumentalizada para fins de desenvolvimento econômico e fortalecimento do Estado nacional. Como analisa Corsi (2007), o projeto varguista de modernização industrial exigia uma política externa voltada à obtenção de tecnologia, capitais e mercados, com menor subordinação a grandes potências. Nesse período, observa-se o surgimento de instituições estratégicas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Petrobras, cujas negociações envolveram diretamente diplomatas, militares e técnicos do governo federal.

Para Miyamoto (2013), durante o Regime Militar (1964-1985), a PEB levou em conta os desdobramentos da Guerra Fria e do que se percebia regionalmente e no cenário mundial mais expandido. O autor, ainda, discute as nomenclaturas de cada período da Ditadura (“alinhamento automático”, “diplomacia da prosperidade”, “diplomacia do interesse nacional”, “pragmatismo responsável” e “pragmatismo ecumênico”) e questiona a validade dessas para tratar de elementos de

permanência e alterações, uma vez que houve grupos e interesses distintos nos 21 anos de regime. O denominado “pragmatismo responsável”, a título de exemplo, foi uma estratégia que combinava abertura comercial com assertividade na defesa de interesses nacionais. Esse período foi marcado por três vetores principais: a expansão da rede diplomática, a busca de autonomia tecnológica (como no caso do programa nuclear) e a tentativa de liderança regional na América do Sul.

Além disso, embora o Itamaraty tenha mantido papel central, outros atores – como as Forças Armadas e burocracias governamentais – tiveram influência direta nas decisões internacionais (Miyamoto, 2013). Isso corrobora a ideia de que a política externa do período foi fruto de uma comunidade de decisão ampliada, contrariando a visão de monopólio absoluto do Itamaraty.

FIGURA 4 – QUADRO SÍNTESE ACERCA DAS PRINCIPAIS ETAPAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1889-2025)

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ATOR CENTRAL	FONTE
República Velha (1889-1930)	Predomínio da “política dos governadores”, aliança Brasil-EUA, neutralidade na Primeira Guerra. Itamaraty ganha autonomia técnica.	Itamaraty/Presidente	Cervo e Bueno (2008)
Era Vargas (1930-1945)	Nacionalismo econômico, aproximação com EUA durante IIGM, criação da Petrobras e CSN. Diplomacia voltada à industrialização.	Estado centralizado/Getúlio Vargas	Corsi (2017); Florêncio (2018)
República Populista (1946-1964)	Políticas de autonomia nacional (Juscelino Kubitschek), apoio ao movimento dos países não alinhados (JK e Goulart). Crise com EUA em 1961-1964.	Presidência/Ministérios setoriais	Cervo e Bueno (2008); Milani e Pinheiro (2013)
Regime Militar (1964-1985)	Diplomacia pragmática (“pragmatismo responsivo”), expansão da rede diplomática, nuclearização, abertura gradual.	Itamaraty/Geisel/Golbery	Miyamoto (1993)

Fonte: Elaboração própria

A partir da redemocratização (1985), a PEB passou por um processo de renovação, com a retomada da integração regional como prioridade. A criação do Mercosul, em 1991, simbolizou essa nova fase, na qual a cooperação com países vizinhos passou a ser vista como condição para o crescimento econômico e a

estabilidade política (Anastasia *et al.*, 2012). No entanto, como apontam Monica Hirst e Letícia Pinheiro (1995), a Nova República enfrentou o desafio de conciliar a herança autoritária com demandas democráticas de transparência e participação ao aplicar estratégias com a intenção de, especialmente no campo da política externa,

“1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (Hirst; Pinheiro, 1995, p. 6).”

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a PEB foi reorientada para uma estratégia de “autonomia pela integração”, como proposto por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003). Segundo os autores, a política externa de FHC pode ser vista como um esforço de combinar estabilidade interna com inserção externa estratégica. Nesse cenário, o conceito de autonomia foi redefinido ao considerar que ela não é mais entendida como distância do centro, mas como capacidade de articulação com múltiplos parceiros, tendo em conta que deixou de ser sinônimo de independência formal ou de neutralidade e passou a significar a capacidade de agir com iniciativa dentro do sistema internacional (Vigevani *et al.*, 2003).

Entretanto, como observa Bernal-Meza (2002), esse período foi marcado por um modelo de “inserção limitada”, no qual o Brasil buscou maior visibilidade internacional, mas sem assumir uma liderança efetiva em questões globais. O autor destaca, aliás, que embora tenha havido avanços na integração regional e na cooperação multilateral, a política externa permaneceu condicionada por prioridades econômicas neoliberais e por uma aproximação seletiva com os Estados Unidos, especialmente no tocante do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Bernal-Meza, 2002).

Já nos governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), a PEB assumiu um caráter mais proativo, com o que Celso Amorim (2010) chama de “autonomia pela diversificação”. De acordo com o ex-ministro das Relações Exteriores, a política externa da administração Lula combinou idealismo e realismo, ambição e pragmatismo. Esse modelo priorizou o multilateralismo ativo, a cooperação Sul-Sul e a mediação em conflitos internacionais, consolidando o conceito de “diplomacia ativa e altiva”.

“Optamos por resolver nossas disputas diplomaticamente – e incentivamos outros a agirem da mesma forma. Vemos o multilateralismo como o principal

meio de solucionar conflitos e tomar decisões internacionalmente. Defendemos os interesses brasileiros com pragmatismo, sem renunciar aos nossos princípios e valores. Essas características de nossa política externa têm se mantido mais ou menos constantes ao longo do tempo (Amorim, 2010, p. 214)².”

Amorim (2010) destaca, também, que o Brasil passou a se posicionar como uma ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, buscando equilibrar interesses nacionais com compromissos globais em temas como clima, segurança alimentar e reforma das instituições multilaterais, por exemplo:

“[...] a ponte estabelecida entre sul-americanos e árabes pôs à prova a antiga lógica de que os países do Sul deveriam ser orientados pelo Norte em seus esforços internacionais. De certa forma, ambos os mecanismos birregionais – ASPA e ASA, como os denominamos – representaram passos importantes no longo caminho rumo a uma ordem mundial mais pluralista (Amorim, 2010, p. 235)³.”

Nesse período, a participação legislativa na PEB mantinha o *status quo* histórico de predominância executiva na formulação estratégica, mas já exercia funções constitucionais de controle e legitimação por meio da CREDN. Como observa Figueira (2010b), o padrão decisório da política externa brasileira entre 1988 e 2007 ainda era marcado pela centralização no Itamaraty e na Presidência, ao passo que cabia ao Congresso um papel predominantemente *ex post*, voltado à ratificação de tratados e atos internacionais nos termos do artigo 49, I, da Constituição Federal de 1988⁴. Embora a legislação permitisse uma atuação mais assertiva, a participação parlamentar restringia-se, na prática, à análise técnica e à

² No original: “We choose to settle our disputes diplomatically – and we encourage others to act in the same way. We see multilateralism as the primary means of solving conflicts and making decisions internationally. We uphold Brazilian interests with pragmatism, without renouncing our principles and values. These characteristics of our foreign policy have been more or less constant over time (Amorim, 2010, p. 214).”

³ No original: “Moreover, the bridge established between South Americans and Arabs put the old logic that the countries of the South should be tutored by the North in their international endeavours to test. In a way, both bi-regional mechanisms – ASPA and ASA, as we call them – represented important steps in the long road toward a more pluralistic world order (Amorim, 2010, p. 235).”

⁴ O controle *ex post* constitui o padrão institucional predominante de fiscalização legislativa sobre a política externa brasileira, exercido após a assinatura de tratados e atos internacionais pelo Poder Executivo. Amparado pelo Art. 49, I, da Constituição Federal de 1988, esse mecanismo atribui ao Congresso Nacional a competência para autorizar a ratificação de compromissos externos. No âmbito da Câmara dos Deputados, a CREDN opera como instância técnica e política central nessa fase, emitindo pareceres, convocando autoridades para prestação de informações e promovendo audiências públicas que ampliam a transparência e o escrutínio democrático dos acordos. Conforme destacam Anastasia *et al.* (2012) e Faria (2008), essa dinâmica reflete a tradição de “insulamento burocrático” do Ministério das Relações Exteriores, na qual o Legislativo atua predominantemente como filtro de legitimação e controle posterior. Todavia, a intermesticidade das agendas contemporâneas e a demanda por maior responsividade estatal vêm tensionando esse modelo, exigindo da CREDN não apenas a verificação formal de conformidade, mas uma análise substantiva dos impactos sociais, econômicos e estratégicos dos tratados aprovados.

fiscalização posterior, com escassos instrumentos de influência *ex ante* no desenho das diretrizes diplomáticas⁵.

Essa dinâmica, entretanto, não significava inércia legislativa uma vez que a Câmara e o Senado já atuavam por meio de proposições, audiências públicas e pressão política, o que configurava um gradual processo de horizontalização decisória. No governo Lula, a convergência ideológica entre o Planalto, o MRE e as bases governistas reduziu atritos institucionais e, conseqüentemente, viabilizou a consolidação da CREDN como espaço de mediação, fiscalização e legitimação democrática, haja vista a transição de um modelo fechado para um arranjo mais plural, ainda que institucionalmente assimétrico.

Como destaca Hannah Souza (2019), durante esse período, houve uma convergência estratégica entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e os "soberanistas" do Itamaraty, resultando em uma política externa que fortaleceu a integração regional com base em três pilares fundamentais: (1) a projeção de interesses de determinados setores privados nacionais no subcontinente; (2) o estabelecimento de mecanismos de governança política regional; e (3) a construção de uma agenda bilateral e multilateral alinhada ao modelo de desenvolvimento neodesenvolvimentista adotado pelo governo.

A orientação Sul-Sul da diplomacia dos governos Lula pode ser compreendida como a diretriz ampla da estratégia global no período, com quatro eixos principais: América do Sul, África, Ásia e Europa/América do Norte (Souza, 2017). No entanto, a América Latina, e particularmente a América do Sul, ocupou lugar central na estratégia, sendo considerada espaço privilegiado de cooperação para o Brasil.

"O processo de integração, seja ele da América do Sul ou Latina, também tem o objetivo de blindar estas regiões dos desmandos de potências do Norte. Isto ocorreria através da maior autonomia, adquirida pelo próprio

⁵ O controle *ex ante* refere-se à participação do Poder Legislativo na fase de formulação e negociação de acordos internacionais, antes de sua assinatura pelo Executivo. No ordenamento brasileiro, essa atuação é estruturalmente limitada pela prerrogativa presidencial e pela centralidade histórica do Itamaraty na condução das tratativas diplomáticas. Porém, mecanismos como audiências públicas temáticas, sugestões de emendas às Leis (LDO e LOA) e a diplomacia parlamentar têm configurado canais indiretos de influência prévia sobre a agenda externa. Como observam Figueira (2010a) e Baena Soares (2005), por mais que o modelo decisório nacional privilegie a iniciativa executiva, há um movimento crescente na literatura e na prática legislativa para fortalecer a interlocução *ex ante*, visando antecipar impactos domésticos e alinhar os compromissos internacionais às prioridades nacionais antes da externalização da vontade do Estado.

processo integratório, e repeliria investidas imperialistas (Souza, 2017, p. 94)".

Nesse contexto, o Brasil investiu na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)⁶ e do Conselho de Defesa Sul-Americano, não buscando hegemonia na região, mas, como afirma Souza (2017), auxiliar todos a ter um crescimento econômico equitativo.

Contudo, Karen Honório (2019) identifica que a política regional dos governos Lula combinou uma retórica de solidariedade Sul-Sul com uma prática de expansão econômica de empresas nacionais, o que revela uma tensão entre objetivos estratégicos do Estado e interesses empresariais. Para Honório (2019), grandes obras de infraestrutura, como hidrelétricas e rodovias, serviram tanto para projetar poder quanto para beneficiar grupos empresariais específicos.

É importante notar, mais além, que houve diferenças significativas entre os períodos Lula e Dilma. Enquanto o governo Lula se caracterizou por maior ativismo diplomático, com 53 visitas presidenciais à América Latina e 29 acordos assinados, o governo Dilma manteve o foco regional, mas com menor intensidade e protagonismo, assinando apenas 7 acordos em 28 viagens (Souza, 2017, p. 139). Essa redução na atividade diplomática refletiu tanto limitações internas quanto externas, mantendo, entretanto, a prioridade estratégica pela região, justificada pela identidade latino-americana, pela conveniência econômica e pela busca de fortalecimento coletivo frente aos países desenvolvidos (Souza, 2017).

Por outro lado, o ciclo de protagonismo da PEB foi interrompido com os governos de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), marcados por recuos ideológicos e desalinhamento com organismos e blocos multilaterais. Como analisa Renata Oliveira (2023), o governo Bolsonaro representou uma ruptura com a tradição de diplomacia pragmática, resultado do abandono de instâncias regionais sem a apresentação de alternativas para a integração sul-americana. Deve-se a isso o fato de que a política externa brasileira, nesse período, buscou alinhar-se a uma

⁶ A Unasul foi precedida pela Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) que representava "um novo modelo de integração com identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e às diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países. Este novo modelo de integração compreende o âmbito comercial e uma articulação econômica e produtiva mais ampla, assim como novas formas de cooperação política, social e cultural, tanto públicas como privadas, como de outras formas de organização da sociedade civil (Comunidade Sul-Americana de Nações, 2006)."

agenda moral e religiosa, a “governos de direita, neoliberais e conservadores que provocaram o desmonte da agenda integracionista na região” (Oliveira, 2023, p. 107) ao secundarizar as relações com a América Latina.

Também, a política externa foi instrumentalizada para legitimar a base doméstica do governo, com forte ênfase no combate ao marxismo cultural e à ideologia de gênero. Conforme a autora, esse movimento configurou uma verdadeira ruptura com a tradição brasileira de diplomacia pragmática e multilateralista (Oliveira, 2023). Além disso, o Brasil estreitou laços com governos como os de Donald Trump (EUA) e Benjamin Netanyahu (Israel) integrando uma rede transnacional de governos com visões conservadoras sobre direitos humanos e gênero, o que Lara Selis e Débora Prado (2021) denominam de “aliança transnacional antigênero”.

No que tange ao reposicionamento do Brasil em temas de diversidade e gênero, é importante analisar que Selis e Prado (2021) pontuam que a política externa do governo Bolsonaro foi marcada por uma guinada ideológica que priorizou valores religiosos e conservadores em detrimento de princípios democráticos e multilaterais, visto que

“[...] as mobilizações antigênero servem particularmente aos interesses dos grupos que perderam poder com a ascensão dos regimes de verdade modernos ancorados na ciência e na democracia. Curiosamente, ao mobilizarem estratégias no campo discursivo, as organizações conservadoras categorizam os debates de gênero como ideológicos, antinaturais (ou anticientíficos) [...] (Selis; Prado, 2021, p. 5).”

Ademais, as autoras argumentam que o Brasil passou a integrar uma rede internacional de governos e organizações que compartilham uma agenda antimoderna, centrada na defesa fundamentalista da família tradicional e na negação dos direitos das mulheres e da população LGBTQIAPN+ (Selis; Prado, 2021). Esse alinhamento ideológico gerou tensões com parceiros tradicionais e enfraqueceu a credibilidade do Brasil no cenário internacional. Na Assembleia Geral das Nações Unidas, o discurso do Brasil de confronto à ideologia de gênero, à diversidade de orientações e identidades sexuais, e sobre apoio a identidade de gênero desde que sinônimo de sexo biológico, bem como a formação do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (Oliveira, 2023, p. 106) – como manobra para barrar temas mais progressistas –, sinalizam e confirmam a postura adotada pela política externa e interna do referido governo acerca do tema.

Com a volta de Lula em 2023, observa-se um esforço de retomada da agenda climática, da cooperação Sul-Sul e do fortalecimento da Unasul e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Embora o artigo de Florêncio (2018) seja anterior a esse contexto, ele antecipa a importância de uma política externa articulada com os vetores de desenvolvimento e inovação, destacando que a projeção internacional do Brasil depende cada vez mais de sua habilidade de integrar as dimensões econômicas, tecnológicas e ambientais.

FIGURA 5 – QUADRO SÍNTESE ACERCA DAS PRINCIPAIS ETAPAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1889-2025)

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ATOR CENTRAL	FONTE
Nova República (1985-1994)	Reafirmação democrática, integração regional (Mercosul), adesão a tratados multilaterais. Fortalecimento do Congresso.	Presidência/Itamaraty/Congresso	Anastasia <i>et al.</i> (2012); Hirst e Pinheiro (1995)
Governo FHC (1995-2002)	Abertura econômica, aproximação com EUA, prioridade ao Mercosul e América do Sul. Diplomacia presidencializada.	Presidência/Itamaraty	Vigevani <i>et al.</i> (2003); Bernal-Meza (2002)
Governos Lula e Dilma (2003-2016)	Autonomia pela diversificação, protagonismo internacional, cooperação Sul-Sul, expansão da ajuda externa.	Presidência/MRE/Ministérios	Amorim (2010); Honório (2019)
Governos Temer e Bolsonaro (2017-2022)	Volatilidade ideológica, tensões com blocos multilaterais, retração da cooperação.	Presidência/CREDN/Sociedade civil	Selis e Prado (2021); CREDN (2023–2025)
Governo Lula (2023-2024)	Retomada da agenda climática, do protagonismo internacional e expansão das relações com América Latina.	Presidência/Sociedade civil	CREDN (2023–2024)

Fonte: Elaboração própria

Assim, a trajetória histórica demonstra que a PEB nunca esteve imune às dinâmicas domésticas. Pelo contrário, como argumenta Lima (1994), a política externa brasileira é palco de conflitos de paradigmas entre realismo, idealismo, nacionalismo e liberalismo, uma vez que “as diferentes perspectivas sobre a política exterior podem ser reduzidas a três eixos básicos: o clássico, o político-social e o interativo” (Lima, 1994, p. 27)⁷. Esses embates internos são hoje mediados, em grande parte, pelo Congresso Nacional, especialmente por meio da CREDN.

⁷ No original: “Las diferentes perspectivas sobre política exterior pueden reducirse a tres enfoques básicos: el clásico, el político-social y el interactivo (Lima, 1994, p. 27).”

3.2. O PAPEL DA CREDN

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), órgão permanente da Câmara dos Deputados, exerce um papel fundamental na implementação da política externa brasileira. Embora não detenha poder decisório final sobre a ratificação de tratados – competência exclusiva do Congresso Pleno –, a CREDN atua como instância de análise prévia, fiscalização e legitimação das ações do Executivo no campo internacional.

Em retrospecto, a CREDN é estabelecida como Comissão Permanente⁸ pelo Artigo 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1934 e a ela concernia “manifestar-se sobre todos os actos internacionaes de que a Nação houver participado, ou de participar, e sobre a organização do Ministério das Relações Exteriores” (Regimento Interno, 1934, p. 15). Em 1947, há uma adaptação ao nome da comissão – passa a ser Comissão de Diplomacia –, mantém suas atribuições e o nome do Ministério é mudado para Ministério do Exterior.

A seguinte alteração aparece no ano de 1957 com a Comissão denominando-se Comissão de Relações Exteriores⁹ e suas autoridades foram expandidas no parágrafo 8º:

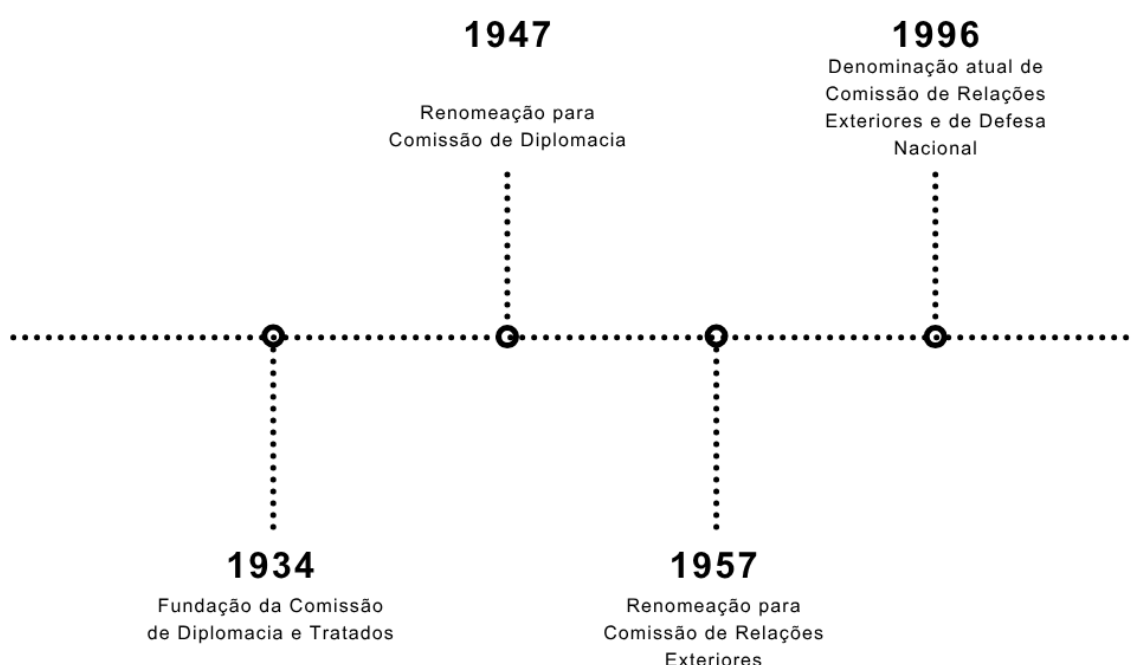
“[...] compete manifestar-se sôbre os atos internacionais de que a União houver participado, ou tenha de participar e, em particular, sôbre qualquer proposição, mensagem memorial ou documento que se refira às relações do Brasil com as nações estrangeiras em geral, a tratados, a estabelecimento de linhas divisórias ou de fronteiras, a proteção de cidadãos brasileiros no exterior, a expatriação, a neutralidade, a conferências e congressos internacionais, a intervenção em países estrangeiros, a remessa de tropas brasileiras para o exterior ou a passagem de fôrças estrangeiras pelo território nacional, a declaração de guerra, a condições de armistício ou de paz, a arbitramento internacional, a medidas relativas ao serviço diplomático, a acordos, convênios ou normas de intercâmbio comercial com as nações estrangeiras, a empréstimos externos, à Organização das Nações Unidas e às organizações financeiras, monetárias ou assistenciais internacionais (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1959, p. 14).”

⁸ Entende-se por Comissões Permanentes “as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2000, p. 38; 2025, p. 34).”

⁹ Resolução nº 115/1957 promulgada pelo deputado federal Ulysses Guimarães no Diário do Congresso Nacional (na atualidade, *Diários da Câmara dos Deputados*, alterado por Ato dos Presidentes das Mesas das duas Casas do Congresso Nacional de 2 de outubro de 1995). Para este trabalho, a alteração foi localizada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1959.

A última e atual nomenclatura é a advinda da Resolução nº 15 de 1996, que a renomeou para *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*, e expandiu suas áreas de atividade e campos temáticos, como relações culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais; emigração e imigração; atividades de informação e contrainformação e estudos estratégicos; presença e permanência de forças estrangeiras no território nacional direito marítimo e espacial; combate ao tráfico de entorpecentes.

FIGURA 6 – LINHA DO TEMPO DA CREDN



Fonte: Elaboração própria com base nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados de 1934, 1936, 1947, 2000 e 2025 e nas Resoluções nº 115/1957 e nº 15/1996.

Conforme previsto no Art. 49, da Constituição Federal de 1988, compete ao Congresso Nacional autorizar o Presidente da República a declarar guerra, celebrar a paz e, em geral, permitir ou não que o Brasil entre em compromissos internacionais. Essa prerrogativa inclui a análise e aprovação de tratados, acordos e convenções, que, por força regimental, são encaminhados inicialmente à CREDN para emissão de parecer técnico.

Por sua vez, o processo de aprovação de tratados no Brasil segue um fluxo regimental bem definido, regulamentado pelos Regimentos Internos da Câmara dos

Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF) e pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). De maneira geral, o sistema pode ser descrito em dez etapas sequenciais:

1. **Negociação:** o processo inicia-se com a fase de negociação, conduzida pelo Poder Executivo principalmente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty), em coordenação com outros ministérios setoriais relevantes para o tema específico do tratado. Conforme estabelecido nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, essa etapa envolve a elaboração técnica do texto do tratado e as negociações diplomáticas com os países parceiros.
2. **Assinatura:** após a conclusão das negociações, o tratado é assinado pelo Presidente da República ou por representante por ele devidamente autorizado. Esta assinatura indica o compromisso preliminar do Brasil com o conteúdo do tratado, mas não o torna juridicamente vinculante.
3. **Envio ao Congresso:** conforme previsto no Art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, compete ao Presidente da República celebrar tratados, convênios ou atos internacionais, sujeitos ao Congresso Nacional. O Presidente encaminha mensagem ao Congresso Nacional com o projeto de decreto legislativo para aprovação do tratado.
4. **Distribuição à CREDN:** o tratado é distribuído à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), conforme estabelecido no Art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que define como competência da comissão opinar sobre matéria relacionada com as relações internacionais do País.
5. **Análise na CREDN:** nessa etapa crucial, a CREDN realiza:
 - a. Designação de um relator específico para o tratado;
 - b. Realização de audiências públicas, quando necessárias, conforme previsto nos Acordos de Procedimentos da CREDN;
 - c. Elaboração de parecer técnico detalhado, estruturado em três partes conforme o art. 129 do Regimento Interno: relatório, voto do relator e parecer da comissão¹⁰;

¹⁰ Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:

I - relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame;

- d. Discussão e votação do parecer na reunião deliberativa da comissão.
6. Votação no plenário da Casa de origem: após a aprovação do parecer na CREDN, o projeto de decreto legislativo é encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados para votação final. Conforme o Regimento Comum do Congresso Nacional (RC), esta votação deve ocorrer em regime de urgência para tratados internacionais.
7. Transmissão à outra Casa: se aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto é transmitido ao Senado Federal para apreciação, completando o ciclo de tramitação no Congresso Nacional.
8. Votação no plenário da segunda Casa: o Senado Federal analisa e vota o projeto de decreto legislativo. Conforme o Art. 5º, I, do Regimento Comum, "a Representação Brasileira examinará a matéria quanto ao mérito e oferecerá o respectivo projeto de decreto legislativo"¹¹.
9. Ratificação: após a aprovação em ambas as casas legislativas, o Presidente da República ratifica o tratado, tornando-o juridicamente vinculativo para o Brasil no plano internacional.
10. Arquivamento na DAI/Itamaraty: o tratado ratificado é arquivado na Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE, que é responsável por seu registro e cumprimento, podendo também ser depositado junto a organizações internacionais quando aplicável.

Esse processo reflete o sistema de freios e contrapesos na política externa brasileira, de modo a garantir que a aprovação de tratados internacionais seja precedida de análise técnica e debate democrático. Com a participação do Poder

II - voto do Relator, em termos objetivos, com a sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda;

III - parecer da Comissão, com as conclusões desta e a indicação dos Deputados votantes e respectivos votos.

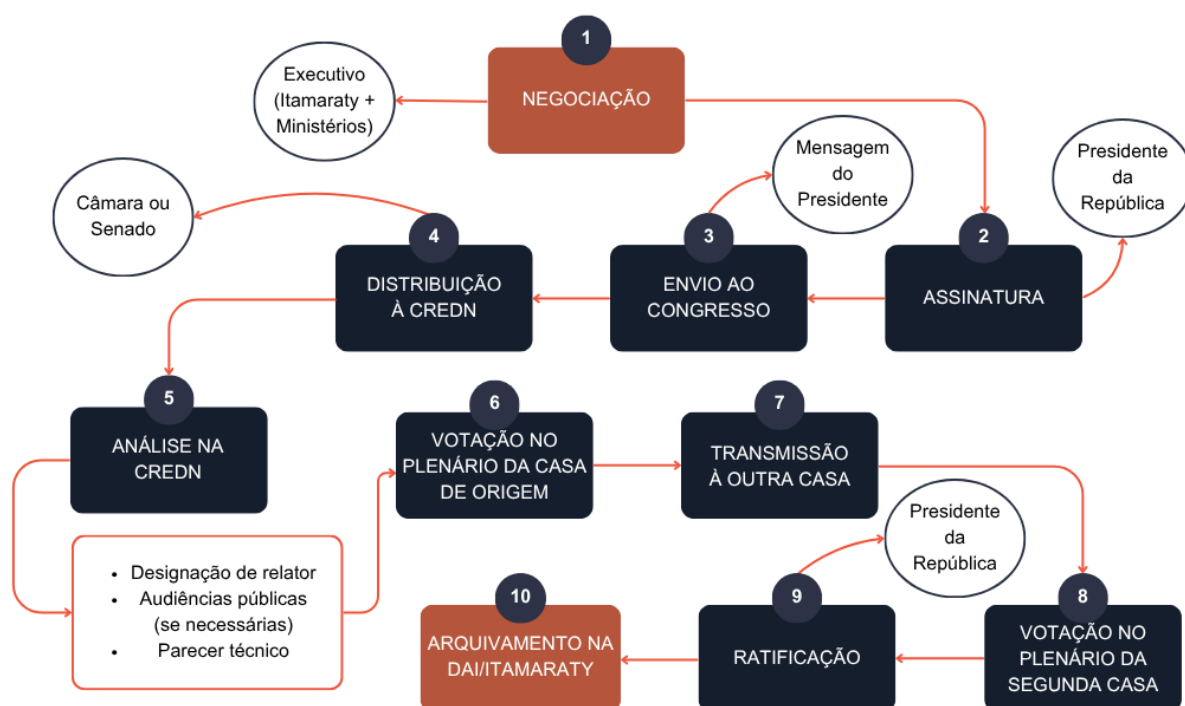
§ 1º O parecer à emenda pode constar apenas das partes indicadas nos incisos II e III, dispensado o relatório.

§ 2º Sempre que houver parecer sobre qualquer matéria que não seja projeto do Poder Executivo, do Judiciário ou do Ministério Público, nem proposição da Câmara ou do Senado, e desde que das suas conclusões deva resultar resolução, decreto legislativo ou lei, deverá ele conter a proposição necessária devidamente formulada pela Comissão que primeiro deva proferir parecer de mérito, ou por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando for o caso.

¹¹ O referido Artigo 5º, inciso I, do Regimento Comum do Congresso Nacional, trata da Resolução nº 1/2011 do Congresso Nacional.

Legislativo através da CREDN, conforme estabelecido nos Acordos de Procedimentos da Comissão para 2023 e 2025, a transparência e a participação social são reforçadas no processo decisório. O fluxograma abaixo (Figura 7) resume visualmente a sucessão de eventos do procedimento.

FIGURA 7 – FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE TRATADOS NO BRASIL



Fonte: Elaboração própria com base na Constituição Federal de 1998; no Regimento Comum do Congresso Nacional e nos Acordos de Procedimentos da CREDN.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2025) detalha os campos temáticos e áreas de atividade da Comissão no artigo 32, inciso XV, que dispõe:

- “a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;
- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;

- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático; (A Resolução nº 20, de 2004, saltou a letra “l” no sequenciamento de alíneas deste inciso”).

Além disso, o documento prevê que a comissão pode convocar ministros, realizar audiências públicas e emitir sugestões orçamentárias. Mais ainda, estabelece os procedimentos para tramitação de projetos de decreto legislativo, incluindo prazos para emissão de pareceres, audiências públicas e votação em plenário. A CREDN atua como instância inicial de análise, cabendo-lhe emitir parecer técnico antes da deliberação final pelo Congresso Pleno.

FIGURA 8 – QUADRO DE COMPETÊNCIAS DA CREDN (BASE LEGAL)

FUNÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
Análise de tratados internacionais	Art. 49, I, da Constituição Federal; Art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados
Convocação de ministros	Art. 50, CF/88; Art. 58, § 2º, III, da Constituição Federal; Art. 24, IV, do RICD
Realização de audiências públicas	Art. 24, III, do RICD; Art. 225 do Regimento Interno
Emissão de pareceres técnicos	Art. 24, VIII, do RICD; Art. 56 do Regimento Interno; Art. 126 do RICD
Fiscalização da política externa	Princípio da separação de poderes; Regimento Comum do Congresso Nacional

Fonte: Elaboração própria com base na CF de 1988, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2025) e no Regimento Comum do Congresso Nacional (2025).

Esse arcabouço legal permite que a CREDN atue como um espaço de transparência e controle democrático, rompendo com o tradicional insulamento do Itamaraty. Como destaca Faria (2008, p. 86), “verifica-se no país, com inédita intensidade, uma variedade de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil no sentido da defesa de seus interesses específicos no que diz respeito à PEB”. Nesse sentido, a CREDN tem sido palco de debates sobre temas sensíveis, como

questões ambientais e climáticas e políticas de gênero e diversidade, além de direitos humanos, acordos comerciais e cooperação científica.

A análise da atuação da CREDN durante o governo Bolsonaro (2019-2022) revela um padrão preocupante de resistência do Executivo em relação a temas considerados sensíveis, especialmente no campo da política externa. Como documentado no Relatório Anual de Atividades 2022, a comissão enfrentou dificuldades na análise de acordos ambientais, devido à postura do governo em relação à política climática. Esse fenômeno reflete uma estratégia mais ampla do governo Bolsonaro, que, segundo Oliveira (2023), representou uma verdadeira ruptura com a tradição brasileira de diplomacia pragmática e multilateralista.

Os "temas sensíveis" durante este período incluíam principalmente a) questões ambientais e climáticas, como a política para a Amazônia e compromissos internacionais sobre mudanças climáticas; b) direitos humanos especialmente relacionados a gênero e diversidade; c) integração regional com ênfase na desvinculação da UNASUL e da CELAC e d) políticas de gênero e diversidade as quais estavam vinculadas à agenda antigênero defendida pelo governo.

A resistência manifestada pelo Executivo se apresentou de diversas formas, incluindo a redução no número de audiências públicas (apenas 7 em 2022, contra uma média de 15 nos anos anteriores), a dificuldade em convocar ministros para prestar esclarecimentos e a omissão de informações relevantes nos processos de análise de tratados. Como destacam Selis e Prado (2021), esse comportamento faz parte de uma "aliança transnacional conservadora" que priorizava valores religiosos e conservadores em detrimento de princípios democráticos e multilaterais.

Essa postura não apenas limitou a capacidade da CREDN de exercer seu papel constitucional de controle democrático, mas também resultou em um afastamento do Brasil dos fóruns multilaterais e na perda de liderança regional. Uma consequência significativa foi a marginalização do debate parlamentar sobre políticas externas essenciais, transformando a CREDN em um espaço de formalidade burocrática em vez de um fórum de discussão substantiva, como previsto no artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

FIGURA 9 – TABELA DE DADOS SOBRE A ATUAÇÃO DA CREDN (2012-2024)

ANO	REUNIÕES DELIBERATIVAS	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	PROPOSIÇÕES APRECIADAS	SUGESTÕES DE EMENDA À LDO	SUGESTÕES DE EMENDA À LOA	TEMAS PRIORITÁRIOS
2012	24	8	41	25	3	Direitos Humanos, meio ambiente
2013	30	29	201	20	6	Cooperação científica
2014	16	20	83	9	-	Acordos comerciais
2015	34	32	91	13	4	Direitos Humanos, cooperação internacional
2016	19	6	108	15	5	Integração regional, Venezuela
2017	26	25	90	18	4	Acordo UE- Mercosul, comércio exterior
2018	16	7	42	11	4	Cooperação e facilitação de investimentos
2019	26	19	31	7	4	Temas sensíveis (meio ambiente, Direitos Humanos)
2020	-	-	-	-	-	-
2021	29	16	81	10	4	Cooperação científica, diplomacia parlamentar
2022	13	7	52	13	4	Temas sensíveis (resistência do Executivo)
2023	21	9	34	15	4	Clima, Amazônia, soberania tecnológica
2024	22	11	60	20	4	Diplomacia digital, soberania tecnológica e clima

Legenda: (–) não há ou não foi encontrado.

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2012-2024).

Dados extraídos dos Relatórios de Atividades da CREDN (2023 e 2024) mostram que a Comissão analisou 55 requerimentos em 2023 e 62 em 2024, com 37 e 15 Mensagens de Sanção Constitucional (MSC) respectivamente. Além disso, realizou 6 audiências públicas em 2023 e 8 em 2024, com participação de

especialistas, representantes de ministérios e organizações da sociedade civil. Esses números indicam um aumento na intensidade do trabalho legislativo e na abertura ao debate público.

Complementarmente, um dos mecanismos mais importantes de influência da CREDN é a sugestão de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Em 2023, a comissão apresentou 15 sugestões à LDO e 4 à LOA; em 2024, foram 20 e 4 respectivamente. Essas emendas têm sido usadas para direcionar recursos a programas de cooperação internacional, modernização da rede consular, programas de proteção da Amazônia e investimentos em diplomacia científica e digital. As sugestões são então encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)¹², conforme previsto no Regimento Comum do Congresso Nacional, e servem como diretrizes para a alocação de recursos em áreas estratégicas da política externa.

Apesar desses avanços, a CREDN ainda enfrenta limitações estruturais, como a falta de uma assessoria técnica permanente e especializada, o que compromete a profundidade da análise de certos tratados. E, embora os relatórios da CREDN não forneçam dados sistemáticos sobre o tempo médio de tramitação, observa-se que a análise de tratados tem sido influenciada por fatores como a complexidade dos acordos, a realização de audiências públicas e a disponibilidade de recursos técnicos. Decresce e Pasquariello Mariano (2021) já trazem um alerta quanto à eficácia do controle legislativo depender da capacitação técnica e da independência em relação ao Executivo.

A CREDN tem demonstrado maior engajamento em temas sensíveis, como o Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e Singapura e o Tratado de Assistência Penal Mútua com o Japão, ambos previstos para análise em 2025. Segundo o presidente da Comissão, deputado Lucas Redecker, a intenção é “agilizar a sua

¹² Comissão mista integrada por Deputados e Senadores, instituída pelo art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, constituída para tratar de matéria pertinente à competência do Congresso Nacional, que tem por atribuição apreciar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual (LOA) e aos créditos adicionais da União, sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas especificamente (Regimento Comum do Congresso Nacional, 2025).

aprovação" (Relatório Anual de Atividades 2024, p. 103), o que indica a preocupação com a celeridade no processo decisório.

Esse capítulo apresentou, portanto, um panorama histórico da política externa brasileira, destacando as principais etapas de sua evolução desde a República Velha até os dias atuais. Ao longo do percurso, observou-se uma progressiva descentralização do Itamaraty, com maior participação de outros atores estatais e da sociedade civil.

Dentro desse contexto, a CREDN emerge como um ator institucional crucial no processo de implementação da política externa, especialmente na análise e aprovação de tratados internacionais. Apesar de ainda enfrentar limitações estruturais, como falta de recursos técnicos e variações no tempo de tramitação, há sinais claros de fortalecimento institucional e maior exigência de transparência.

Assim, esse capítulo cumpriu o objetivo de traçar um panorama histórico e institucional da política externa brasileira e do papel da CREDN como instância de mediação entre o desenho diplomático e o controle democrático. A sucessão de presidentes à frente da Comissão entre 2012 e 2025 reflete, de forma emblemática, os movimentos políticos que reconfiguram o quadro legislativo nesse período: Perpétua Almeida (PCdoB-AC, 2012) e Nelson Pellegrino (PT-BA, 2013) na fase inicial do governo Dilma; Eduardo Barbosa (PSDB-MG, 2014) e Jô Moraes (PCdoB-MG, 2015) na transição pós-crise; Pedro Vilela (PSDB-AL, 2016), Bruna Furlan (PSDB-SP, 2017) e Nilson Pinto (PSDB-PA, 2018) durante o governo Temer e a consolidação do padrão técnico-regimental; seguida por uma inflexão ideológica marcante com a presidência de Eduardo Bolsonaro (PSL-SP, 2019-2020), momento que simboliza a tentativa de alinhamento da Comissão à lógica antiglobalista e conservadora do Executivo federal.

Posteriormente, observa-se a retomada de um perfil mais plural e institucional com Aécio Neves (PSDB-MG, 2021), Pedro Vilela (PSDB-AL, 2022), Paulo Alexandre Barbosa (PSDB-SP, 2023), Lucas Redecker (PSDB-RS, 2024) e Filipe Barros (PL-PR, 2025). Essa trajetória demonstra que a CREDN não é um espaço neutro, mas um espelho das correlações de força partidária, alternado entre ciclos de convergência com o Planalto e momentos de resistência ou fiscalização legislativa.

Compreender esses movimentos é fundamental para analisar, no próximo capítulo, como a composição política da Comissão, o perfil dos relatores e a dinâmica de governabilidade influenciam diretamente a celeridade, o escrutínio e os desfechos da tramitação de tratados internacionais no Brasil entre 2013 e 2023.

4. CAPÍTULO 3 – TRATADOS INTERNACIONAIS, PROCEDIMENTOS DA COMISSÃO E EMBATES POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Este capítulo tem como objetivo central analisar empiricamente a atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no processo de aprovação de tratados internacionais entre 2013 e 2023, período que abrange os governos de Dilma Vana Rousseff (PT), Michel Miguel Elias Temer Lulia (PMDB/MDB), Jair Messias Bolsonaro (PSL e PL) e o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT)¹³. Conforme estabelecido nos capítulos anteriores, a política externa brasileira (PEB) deixou de ser um domínio exclusivo do Itamaraty para se tornar uma política pública complexa, sujeita ao escrutínio legislativo e às pressões domésticas, em consonância com a lógica dos "jogos de dois níveis" proposta por Putnam (2010).

A análise desenvolvida busca identificar os fatores que influenciam a celeridade, o escrutínio e os desfechos da tramitação de acordos internacionais na Câmara dos Deputados. Para tanto, utiliza-se uma abordagem mista, combinando a análise quantitativa dos dados extraídos dos Relatórios de Atividades da CREDN (volume de proposições, audiências públicas, emendas orçamentárias) com uma análise qualitativa dos procedimentos regimentais, complementada pela reconstituição histórica dos principais embates políticos que marcaram cada ciclo governamental.

A estrutura do capítulo divide-se em três eixos principais. A princípio, examina-se o volume e a tipologia dos tratados apreciados, ao destacar os padrões de aprovação e rejeição. Em seguida, discutem-se os procedimentos regimentais e as práticas deliberativas da comissão, incluindo o papel dos relatores e o uso de audiências públicas como mecanismo de transparência. Por fim, analisa-se a influência das correlações de força partidária e das ideologias predominantes na mesa diretora da CREDN, a partir da demonstração de como a composição política da comissão pode acelerar, travar ou modificar a agenda externa do Executivo.

¹³ Michel Temer foi eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que mudou sua denominação para Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 15 de maio de 2018 (Tribunal Superior Eleitoral, 2018). Por outro lado, Jair Bolsonaro foi eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), no entanto, deixou-o em 19 de novembro de 2019 (Agência Brasil, 2019) e permaneceu sem partido até 30 de novembro de 2021, quando se uniu ao Partido Liberal (PL) (Agência Brasil, 2021).

4.1. VOLUME, TIPOLOGIA E DINÂMICA DE TRAMITAÇÃO DOS TRATADOS (2013-2023)

A análise longitudinal dos Relatórios de Atividades da CREDN revela flutuações significativas no volume de tratados internacionais submetidos à apreciação do Legislativo, refletindo não apenas a atividade diplomática do Executivo, mas também a priorização política dada a diferentes temas em cada governo. Entre 2013 e 2023 (recorte temporal que compreenderá toda a análise dos dados revisados para este trabalho), a Comissão apreciou um total estimado de 380 Mensagens do Poder Executivo e Projetos de Decreto Legislativo (PDL) relacionados a acordos internacionais¹⁴.

Durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), a CREDN manteve uma rotina intensa de apreciação de tratados, com foco em temas de integração regional, direitos humanos e cooperação técnica (na sequência do texto, há uma tabela com parte dos dados consolidados pela pesquisa). Em 2013, por exemplo, a comissão apreciou 27 Mensagens, destacando-se acordos como o Protocolo de Emenda ao Convênio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana e diversos tratados de extradição e cooperação jurídica. A taxa de aprovação nesse período foi elevada visto que as 27 proposições foram aprovadas, indicando uma convergência relativa entre a agenda do Executivo e a base governista no Congresso. Como observado no Relatório de 2013, a comissão realizou 29 audiências públicas, muitas delas conjuntas com outras comissões, o que demonstrou um esforço de ampliar o debate sobre temas como mudanças climáticas (Rio+20) e relações econômicas na América do Sul.

No ano de 2014, em pleno segundo mandato do governo Dilma Rousseff (PT), a Comissão manteve uma atividade legislativa robusta, apreciando um total de 58 proposições das quais foram aprovadas 5 Mensagens e 9 Projetos de Lei (PL). O Relatório (2014) destaca a criação de subcomissões especiais estratégicas, como a

¹⁴ Mensagem do Poder Executivo é um instrumento de comunicação oficial do chefe do Poder Executivo aos outros Poderes. Quando destinado ao Legislativo, é utilizado, entre outras finalidades, para informar sobre fato da administração pública, expor o plano de governo por ocasião da abertura da sessão legislativa, submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem da deliberação de suas Casas e comunicar veto. Projeto de Decreto Legislativo é uma proposição que visa a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República (Congresso Nacional, 2020). Até o Relatório Anual de Atividades de 2018, o termo que aparecia nas proposições apreciadas era “Mensagem”, apesar disso, a partir de 2019, o termo “Mensagem de Sanção Constitucional (MSC)” ocupa o lugar do vocábulo anterior.

destinada a acompanhar o Acordo Mercosul-União Europeia e outra focada no acompanhamento das Atividades da Conferência das Partes sobre Mudanças Climáticas – COP 20, realizada em Lima, Peru. Essa estruturação regimental refletia a prioridade dada à integração regional e à agenda ambiental multilateral. A CREDN também se dedicou à análise de acordos de Previdência Social, como o firmado com a República da Coreia (Coreia do Sul), e de cooperação científica, demonstrando um perfil técnico e voltado à consolidação de redes de proteção social e inovação.

O ano de 2015 marcou um pico na intensidade das audiências públicas, com a realização de 32 eventos, um número expressivo que evidencia o esforço da Comissão em ampliar o debate democrático sobre temas sensíveis. Nesse período, a CREDN apreciou 91 proposições, incluindo 62 Mensagens, 7 PDL e 16 PL relevantes para a defesa nacional e as relações exteriores. Destaca-se a atuação da Comissão em temas de direitos humanos, com painéis sobre a Resolução nº 181 da Assembleia Geral da ONU (Plano de Partilha da Palestina) e debates sobre a participação de Taiwan em organismos internacionais. A produção de pareceres foi intensa, com relatores de diferentes espectros partidários, como Eduardo Cury (PSDB-SP) e Rubens Bueno (PPS-PR), indicando um funcionamento plural, embora sob a pressão da crescente crise política e econômica que culminaria no processo de *impeachment* no ano seguinte.

Em 2016, ano marcado pela instabilidade institucional e pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT), a CREDN apreciou 65 proposições, mantendo elevado volume de trabalho apesar do cenário conturbado. A Comissão analisou tratados fundamentais, como as Emendas ao Protocolo de Quioto (Adoção de Doha) e acordos de Previdência Social com a Confederação Suíça e com os Estados Unidos da América. A presença de deputados como Bruno Covas (PSDB-SP) e Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) na relatoria de importantes acordos tributários e previdenciários reflete a mudança na correlação de forças no Congresso, alinhada ao governo interino de Michel Temer (PMDB/MDB). Apesar da turbulência política, a Comissão garantiu a tramitação de acordos técnicos essenciais para a segurança jurídica das relações econômicas externas do Brasil, o que demonstrou resiliência institucional.

No governo Temer (2016-2018), apesar da instabilidade política doméstica, a CREDN continuou a atuar como filtro técnico para acordos comerciais e de defesa. Em 2017, ano crucial para as negociações do Acordo União Europeia-Mercosul (UE-Mercosul), a Comissão realizou 25 audiências públicas, apreciou 90 proposições, aprovou 82 que incluíam 48 Mensagens (das quais 43 sobre acordos, convênios, tratados ou atos internacionais), 14 PDL e 20 Projetos de Lei (PL). O Relatório de 2017 destaca que a presidência da CREDN, à época sob a deputada Bruna Furlan (PSDB-SP), enfatizou a importância de concluir as negociações com a UE uma vez que as considerava benéficas para o sistema multilateral e para a inserção global do Brasil.

Esse período coincidiu com uma inflexão pragmática da agenda de política externa, evidenciada pela priorização de acordos de natureza econômico-comercial, tributária e de cooperação técnica, o que se reflete na tipologia das proposições submetidas à CREDN. Dentre os Projetos de Decreto Legislativo aprovados, destacam-se o Acordo para a Construção de Ponte Rodoviária sobre o Rio Paraguai, entre Brasil e Paraguai; o Acordo para a Troca de Informações em Matéria Tributária, entre Brasil e Uruguai; o Acordo sobre Bitributação, entre Brasil e Argentina; e, o Acordo para o Reconhecimento Mútuo de Diplomas do Ensino Fundamental e Ensino Médio entre os Estados Partes e Estados Associados do Mercosul. Sob a ótica da presidente da CREDN,

“[...] as Partes comprometem-se a reconhecer os referentes diplomas, títulos e estudos expedidos por instituições educativas de gestão pública ou privada, oficialmente reconhecidas, conforme as normas estabelecidas (Relatório Anual de Atividades, 2017, p. 450)”.

Em 2018, primeiro ano completo do governo Michel Temer (PMDB/MDB) e último antes da eleição de Jair Bolsonaro, a CREDN apresentou uma redução no número de reuniões deliberativas (16) e audiências públicas (7), mas manteve a apreciação de 42 proposições. Talvez essa redução possa ser explicada pelo contexto de ano eleitoral, que tradicionalmente encurta o calendário legislativo e desloca o foco dos parlamentares para as campanhas eleitorais. É possível, também, que o Executivo tenha submetido à Comissão um número menor de matérias as quais exigissem escrutínio público amplo, priorizando acordos de natureza mais técnica e bilateral. Pode ser, ainda, que a estratégia da presidência da CREDN, sob o deputado Nilson Pinto (PSDB-PA), tenha sido a de concentrar

esforços na apreciação objetiva de proposições já maduras, em detrimento de realização de debates públicos extensos.¹⁵ O relatório daquele ano enfatiza a continuidade do apoio aos projetos estratégicos das Forças Armadas, com a aprovação de sugestões de emendas ao orçamento para programas como as corvetas Classe Tamandaré, os blindados Guarani e as aeronaves de caça Gripen (Projeto FX-2). A presidência da Comissão destacou a produtividade do colegiado, que aprovou 30 acordos internacionais e 11 emendas à LDO. Esse período consolidou uma pauta de defesa nacional moderna e de abertura comercial, ao preparar o terreno para as negociações que seriam herdadas pela gestão seguinte, ainda que com menor ênfase em audiências públicas temáticas em comparação ao biênio anterior.

Já no governo Jair Bolsonaro (2019-2022, PSL e PL), verificou-se uma mudança qualitativa na natureza dos tratados apreciados e na dinâmica de tramitação. Embora o volume absoluto de Mensagens de Sanção Constitucional (MSCs) tenha variado, com 25 MSCs apreciadas em 2019 e apenas 12 em 2022, houve uma resistência marcada do Executivo em submeter à CREDN certos acordos multilaterais, especialmente os ambientais ao que parece. O Relatório de Atividades de 2022 destaca que, apesar dos desafios globais como a pandemia de COVID-19 e a guerra na Europa, a CREDN realizou somente sete audiências públicas naquele ano, um número reduzido se comparado à média de anos anteriores, como as 32 de 2015 ou as 29 de 2013. Essa retração na abertura de debates públicos corrobora a análise de Oliveira (2023) sobre a instrumentalização ideológica da política externa, que priorizou alinhamentos conservadores em detrimento de uma agenda multilateral ampla.

Em 2022, último ano do mandato, a Comissão apreciou um total de 27 proposições, incluindo acordos de serviços aéreos e cooperação técnica, porém enfrentou críticas da oposição quanto à transparência em temas sensíveis, como evidenciado pelos requerimentos de informação e moções de repúdio registrados no relatório. Um caso emblemático foi a tramitação da Emenda de Kigali ao Protocolo

¹⁵ O ano de 2018 foi marcado por eleições gerais no Brasil (primeiro turno em 7 de outubro e segundo turno em 28 de outubro), o que comumente reduz o calendário legislativo efetivo e reposiciona a atenção dos deputados para as campanhas eleitorais. Ver Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), sobre o funcionamento dos trabalhos em ano eleitoral, e os Relatórios Anuais de Atividades da CREDN que comprovam a redução do calendário legislativo em anos eleitorais (2018, 2022, 2024).

de Montreal, que, embora tenha sido aprovada pela CREDN em 2018 (ainda no final do governo Temer/início da transição), sofreu atrasos na ratificação final devido a tensões ideológicas. Além disso, a queda no número de audiências públicas (apenas 7 em 2022, contra uma média de 19 em anos anteriores)¹⁶ reflete a menor disposição do governo em prestar esclarecimentos sobre temas sensíveis.

Com o retorno de Lula (PT) em 2023, houve uma retomada vigorosa da agenda multilateral, refletida na intensificação do trabalho legislativo da CREDN. A Comissão pôde apreciar, em 2023, 55 proposições, das quais 15 MSCs e 4 Projetos de Decreto Legislativo (PDLs), além de ter aprovado 55 requerimentos e realizado 6 audiências públicas focadas em temas como soberania tecnológica e clima. Em 2024, sob a presidência do deputado Lucas Redecker (PSDB-RS), a CREDN manteve a agilidade ao apreciar 60 proposições (37 MSCs e 8 PDLs) e realizar 8 audiências públicas. Por mais que o volume absoluto de tratados seja inferior ao pico observado em 2016, a qualidade do escrutínio aumentou, com destaque para a aprovação de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – 15 em 2023 e 20 em 2024 –, o que direcionou recursos para a defesa nacional e para a diplomacia ambiental e sinaliza uma reaproximação entre a política externa e os mecanismos de controle democrático.

¹⁶ O cálculo da média de audiências públicas foi obtido por meio das quantidades de eventos encontrados nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2021).

**FIGURA 10 – TABELA COMPARATIVA DE ATUAÇÃO POR PRESIDENTES
(2013-2023)**

ANO	GOVERNO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	MSC/PDL/PL APRECIADOS	TEMAS PREDOMINANTES
2013	Dilma I (PT)	29	201	Interação regional, Rio+20, Estratégia Nacional de Defesa, cooperação técnica
2014	Dilma I (PT)	20	58	Cooperação científica, direitos humanos, CPLP, subcomissões temáticas
2015	Dilma II (PT)	32	91	Mudanças climáticas, Mercosul-UE, etnoconservação, ONU/DH
2016	Dilma II (PT) – Temer (interino/início, PMDB/MDB)	6	65	Emendas ao Protocolo de Quioto, acordos previdenciários, defesa
2017	Temer (PMDB)	25	90	Reconhecimento de diplomas, cooperação técnica, harmonização normativa
2018	Temer (MDB)	7	42	Segurança nuclear, projetos estratégicos das Forças Armadas
2019	Jair Bolsonaro (PSL)	19	31	Acordos bilaterais, defesa, polarização ideológica
2021	Bolsonaro (PL)	16	81	Vacinas, revisão PND/END/LBDN, cooperação técnica
2022	Bolsonaro (PL)	7	52	Cooperação técnica, serviços aéreos, baixa controvérsia
2023	Lula III (PT)	9	34	CBERS-6, defesa (Canadá), propriedade intelectual (OMPI)

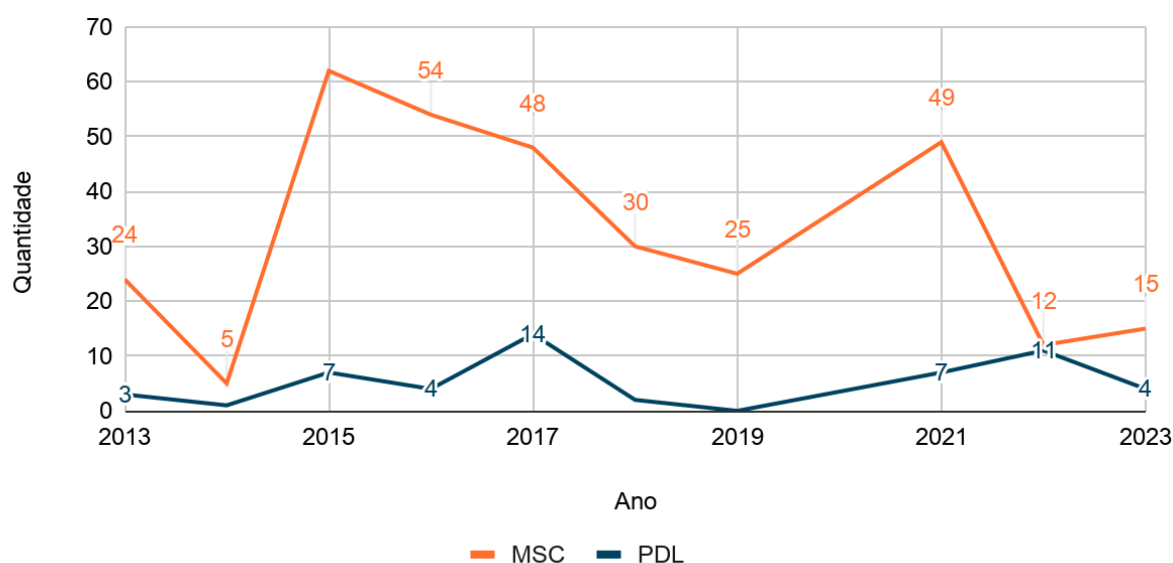
Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023).

O Gráfico 2 subsequente reflete a evolução temporal das proposições apreciadas pela CREDN ao longo do período analisado (MSCs e PDLs). Depreende-se que o fluxo de MSCs apresentou oscilações significativas ao longo do período, com picos expressivos em 2015 (62 MSCs) e 2016 (54 MSCs), coincidindo com o final do governo Dilma Rousseff (PT) e o início do governo Michel Temer (PMDB/MDB), momentos de intensa atividade diplomática e renegociação de

acordos. Já os PDLs, que representam a etapa de apreciação legislativa propriamente dita, mantiveram volumes relativamente baixos e estáveis, com exceção de 2017 (14 PDLs) e 2022 (11 PDLs), anos em que a Comissão acelerou a votação de matérias pendentes.

Gráfico 2 – Evolução Temporal em Relação a Mensagens (MSC) e a Projetos de Decreto Legislativo (PDL)

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023)



A discrepância entre o número de MSCs submetidas e PDLs aprovados sugere a existência de gargalos no processo de tramitação, possivelmente influenciados por fatores como a agenda política prioritária, a disponibilidade de recursos técnicos da Comissão e o alinhamento ideológico entre os tratados submetidos e as orientações do governo vigente. Essa dinâmica reforça a hipótese de que a celeridade na entrada em vigor de tratados internacionais no Brasil depende da expertise institucional da CREDN e de variáveis político-partidárias e conjunturais que afetam a priorização de temas na agenda legislativa.¹⁷

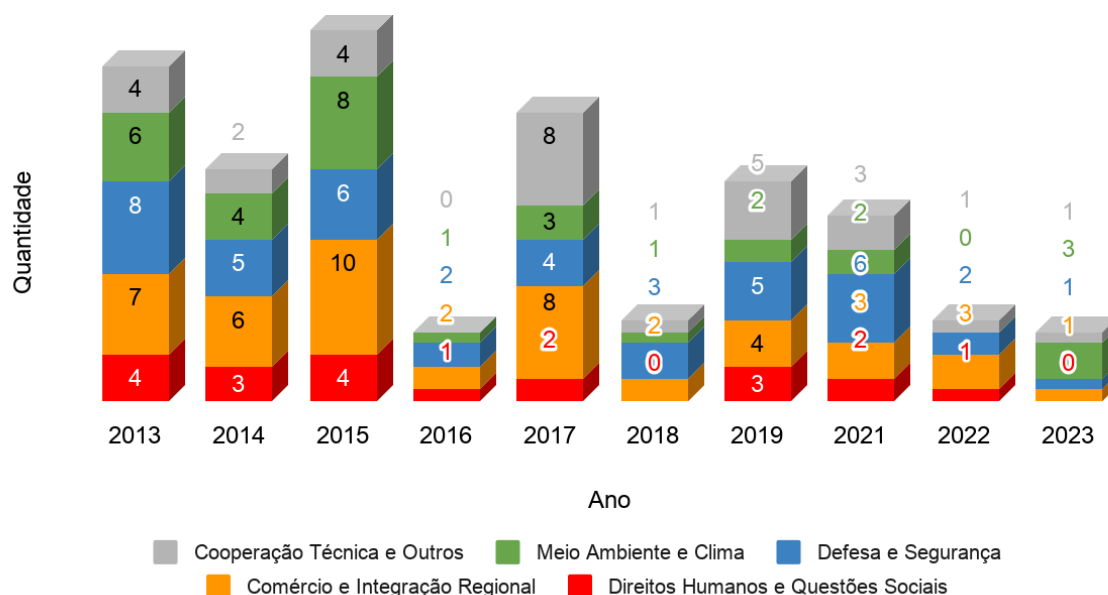
O Gráfico 3, a seguir, ilustra não só a flutuação quantitativa das audiências públicas, como também a mudança na composição temática ao longo do período. Nota-se que, enquanto em 2015 predominaram debates sobre meio ambiente e integração regional (reflexo da agenda multilateral do governo Dilma), os anos de

¹⁷ Na seção 4.3 deste trabalho, será discutido mais ricamente as implicações e variáveis que envolvem a agilidade (ou a morosidade) da entrada em vigor de tratados internacionais no Brasil.

2016 e 2018 apresentam retração generalizada em todas as categorias, coincidindo com períodos de instabilidade política e transição de governo.

Gráfico 3 – Audiências Públicas da CREDN (2013-2023)

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023)



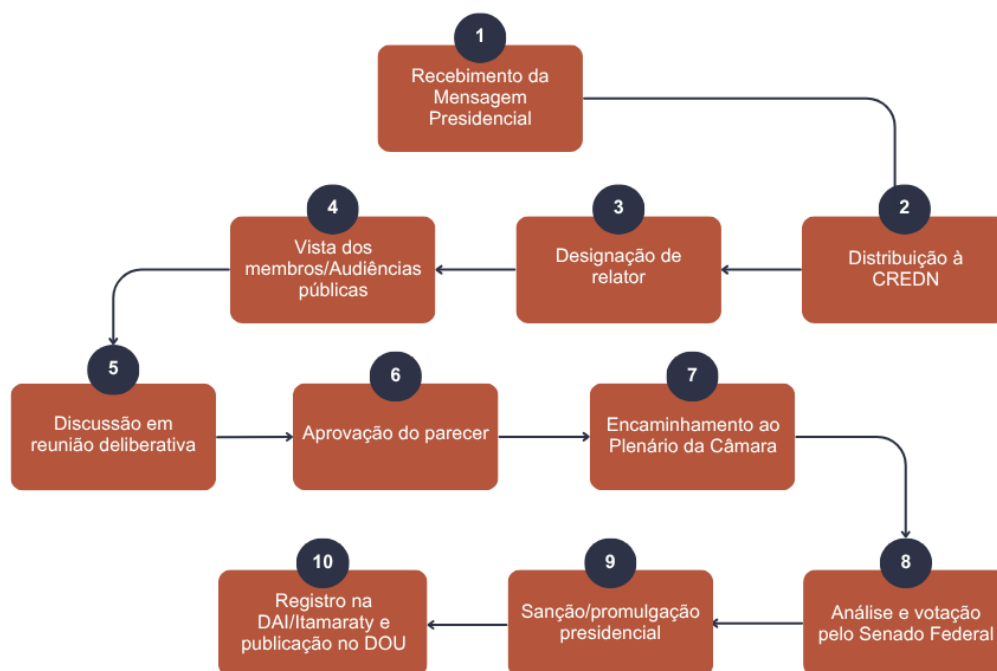
A análise longitudinal permite identificar três padrões fundamentais que estruturam a dinâmica de tramitação no período. De início, tratados de *low politics* (cooperação científica, previdência, serviços aéreos) mantêm tramitação regular e aprovação quase unânime, independentemente do governo, o que dá validade à hipótese de que a expertise setorial e a baixa controvérsia política aceleram o ciclo de políticas públicas. Sequencialmente, a flutuação acentuada no volume de MSCs (de 62 em 2015 para 5 em 2014, e de 49 em 2021 para 12 em 2022) demonstra que a submissão de tratados pelo Executivo é altamente sensível à conjuntura política e às prioridades da agenda governamental. Por fim, o comportamento distinto das séries de MSCs e PDLs revela que, enquanto estes expressam a capacidade de agenda do Legislativo, aquelas dependem da iniciativa presidencial, confirmando que a política externa brasileira opera como política pública sujeita a disputas institucionais e correlações de força (Milani; Pinheiro, 2013).

4.2. PROCEDIMENTOS REGIMENTAIS E PRÁTICAS DELIBERATIVAS NA CREDN

O exame dos procedimentos regimentais busca compreender como as regras formais previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), no Regimento Comum do Congresso Nacional e nos Acordos de Procedimentos da CREDN se articulam com as práticas deliberativas informais da Comissão para identificar mecanismos que aceleram, travam ou modificam a tramitação de tratados internacionais.

O fluxo regimental de análise de tratados na CREDN segue, em tese, um ciclo estruturado, conforme ilustra a Figura 11: recebimento da Mensagem Presidencial → distribuição → designação de relator → vista dos membros → discussão em reunião deliberativa → aprovação de parecer → encaminhamento ao Plenário → análise pelo Senado → sanção/promulgação → registro na DAI/Itamaraty. Os Acordos de Procedimentos (2023 e 2025) reforçam a obrigatoriedade de análise de mérito e constitucionalidade, além de estabelecerem prazos para emissão de pareceres e regimes de urgência. Paralelamente, os Relatórios Anuais evidenciam o uso recorrente de instrumentos de influência *ex ante*, como as Sugestões de Emenda à LDO/LOA.

FIGURA 11 – FLUXO REGIMENTAL DE TRAMITAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS NA CREDN



Fonte: Elaboração própria com base no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2025) e nos Acordos de Procedimentos da CREDN (2023; 2025).

Entre 2013 e 2023, a CREDN aprovou, a título de exemplo, emendas destinadas à Marinha do Brasil (navios-patrolha, Programa de Fragatas Classe Tamandaré, PROSUB), ao Exército Brasileiro e à Aeronáutica, além de sugestões voltadas à reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF) e ao Ensino Profissional Marítimo. A rotatividade de relatores e a variação no perfil da mesa diretora também compõem o quadro de variáveis institucionais.

A distância entre o "dever ser" regimental e o "ser" prático na CREDN revela que a tramitação de tratados é um processo político, não meramente técnico. Mesmo que o RICD e os Acordos de Procedimentos estabeleçam prazos claros e exijam pareceres fundamentados, a prática legislativa demonstra flexibilidade estratégica, haja vista que regimes de urgência são acionados para acelerar acordos alinhados à agenda governamental, enquanto a designação de relatores com expertise setorial ou alinhamento partidário pode antecipar desfechos. Essa dinâmica corrobora a crítica de Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) de que as regras formais não explicam sozinhas a operação do Congresso, que funciona sob lógicas de presidencialismo de coalizão e negociação interburocrática. O uso das

audiências públicas como termômetro de transparência também elucida essa tensão.

A retração entre 2016 e 2018, seguida pela recuperação em 2019 e 2021, e nova queda em 2022, reflete não apenas a agenda temática, mas a disposição política de abrir a *policy network* a atores não estatais. Como destacam Farias e Carmo (2021), a política externa brasileira historicamente envolve uma rede complexa na qual diplomatas representam apenas uma fração dos participantes; a CREDN, ao convocar especialistas, representantes da indústria de defesa e organizações da sociedade civil, atua como nó de mediação entre o insulamento burocrático do Itamaraty e as demandas domésticas.

Adicionalmente, as sugestões de emendas orçamentárias emergem como instrumento estratégico de influência. Ao direcionar recursos para programas de defesa e cooperação internacional, a CREDN não apenas fiscaliza, mas coformula a política externa, antecipando-se à implementação dos tratados que exigem contrapartida financeira. Isso qualifica a visão tradicional de que o Legislativo atua apenas como filtro *ex post*, demonstrando, na prática, uma horizontalização do processo decisório (Machado, 2021; Calidoni, 2022).

Dessa análise, emergem conclusões centrais sobre o funcionamento prático da Comissão. A expertise dos relatores e a estabilidade da equipe técnica mostram-se fatores críticos para a qualidade e celeridade da análise, uma vez que parlamentares com maior tempo de permanência ou vinculação a setores estratégicos produzem pareceres mais robustos. Ademais, o uso seletivo de procedimentos regimentais, como urgência, vista e a frequência de audiências públicas, revela que a implementação da política externa é um ciclo não linear, sujeito a renegociações contínuas conforme a correlação de forças.

Por último, as sugestões de emendas à LDO/LOA consolidam-se como um mecanismo de coformulação orçamentária, permitindo que a CREDN influencie a capacidade estatal de honrar compromissos internacionais antes mesmo da ratificação formal, reforçando, na prática, o caráter de política pública da ação externa.

4.3. CORRELAÇÕES DE FORÇA, IDEOLOGIA E IMPACTOS NA CELERIDADE LEGISLATIVA

Nesta parte, examina-se como a composição política da CREDN e as ideologias predominantes influenciam a tramitação de tratados ao identificar padrões de agilização, engavetamento ou rejeição conforme o alinhamento entre o Executivo e a Comissão. As mudanças nas correlações de força partidária no Congresso Nacional refletem como a composição da mesa diretora da CREDN e o perfil dos relatores variaram significativamente entre 2013 e 2023. A Figura 12, localizada na sequência, detalha essa movimentação ano a ano ao destacar o partido do presidente da Comissão e o grau de alinhamento com o governo federal vigente.

FIGURA 12 – TABELA COMPARATIVA DA COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CREDN E ALINHAMENTO COM O EXECUTIVO (2013-2023)

ANO	PRESIDENTE DA CREDN	GOVERNO FEDERAL	GRAU DE ALINHAMENTO	PADRÃO DE TRAMITAÇÃO PREDOMINANTE
2013	Nelson Pellegrino (PT-BA)	Dilma I (PT)	Alto	Agilização de tratados de integração e defesa; alta produtividade legislativa.
2014	Eduardo Barbosa (PSDB-MG)	Dilma I (PT)	Médio-baixo	Queda no volume de MSCs; foco em subcomissões temáticas e políticas sociais.
2015	Jô Moraes (PCdoB-MG)	Dilma II (PT)	Alto	Pico de audiências públicas (32); pauta de direitos humanos e clima (Rio+20).
2016	Pedro Vilela (PSDB-AL)	Dilma II (PT)/Michel Temer (PMDB/ MDB)	Médio-alto	Manutenção do volume apesar do <i>impeachment</i> ; foco técnico/previdenciário.
2017	Bruna Furlan (PSDB-SP)	Temer (PMDB)	Médio	Agilização de acordos comerciais; aumento de PDLs (14); harmonização normativa.
2018	Nilson Pinto (PSDB-PA)	Temer (MDB)	Médio	Redução de audiências (7); apoio a projetos de defesa (Gripen, Tamandaré).
2019	Eduardo Bolsonaro (PSL-SP)	Jair Bolsonaro (PSL)	Alto (ideológico)	Seletividade ideológica; resistência a multilateralismo ambiental; viés bilateral.
2021	Aécio Neves (PSDB-MG)	Jair Bolsonaro (PL)	Médio-baixo	Recuperação parcial do volume; foco em defesa (PND/END/LBDN) e saúde (vacinas).
2022	Pedro Vilela (PSDB-AL)	Bolsonaro (PL)	Médio-baixo	Menor volume de MSCs (12); aumento relativo de PDLs (11); baixo escrutínio público.
2023	Paulo Alexandre Barbosa (PSDB-SP)	Lula III (PT)	Médio-alto	Retomada multilateral; foco em clima, Amazônia e soberania tecnológica (CERN).

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023).

A trajetória da CREDN entre 2013 e 2023 demonstra que o alinhamento ideológico entre Executivo e Comissão é o fator mais determinante para a velocidade da tramitação. Durante o governo Dilma, a convergência parece que contribuiu para aprovações rápidas, especialmente sob as presidências de Nelson Pellegrino (2013) e Jô Moraes (2015), esta última marcando o pico de escrutínio público com 32 audiências públicas voltadas para temas como mudanças climáticas e direitos humanos. Compreende-se, portanto, que o Legislativo é importante haja

vista que até a agenda da CREDN se modifica e adquire vieses diferentes a depender da presidência da Comissão. Em 2014, sob a presidência de Eduardo Barbosa (PSDB-MG), observou-se uma queda significativa no volume de MSCs (apenas 5), refletindo um ano de menor submissão de tratados pelo Executivo e maior foco em debates internos por meio de subcomissões temáticas.

Contudo, a crise política de 2015/2016 gerou atritos cujos reflexos foram percebidos na tensão entre a agenda governamental e a fragmentação da base parlamentar. No governo Temer, a presidência da CREDN passou por Pedro Vilela (2016), Bruna Furlan (2017) e Nilson Pinto (2018). Apesar da instabilidade política em 2016, Vilela manteve elevado volume de trabalho (54 MSCs e 4 PDLs), focando em acordos técnicos e previdenciários. Em 2017, Bruna Furlan presidiu a Comissão em um ano crucial para o acordo Mercosul-UE, registrando o maior número de PDLs do período (14), o que indica maior protagonismo legislativo na harmonização normativa. Em 2018, Nilson Pinto consolidou uma pauta de defesa nacional moderna, embora com redução nas audiências públicas (apenas 7), sinalizando um fechamento relativo do debate societal.

O período Bolsonaro (2019-2022) marca uma ruptura significativa. Sob a presidência de Eduardo Bolsonaro (2019), a instrumentalização ideológica da política externa, que priorizou alinhamentos conservadores em detrimento de uma agenda multilateral ampla, resultou em engavetamento tácito de acordos ambientais e resistência a fóruns multilaterais, com zero PDLs apreciados naquele ano. Essa retração na abertura de debates políticos vai ao encontro da constatação de Oliveira (2023) sobre a instrumentalização ideológica da política externa, o que levou à redução da capacidade da CREDN de atuar como arena de mediação técnica e à ampliação do filtro político sobre tramitação de tratados visto que enfrentaram resistência ou tramitação lenta. Nos anos finais, sob as presidências de Aécio Neves (2021) e Pedro Vilela (2022), observa-se nos Relatórios Anuais uma inflexão em direção a uma pauta de caráter mais técnico-institucional. Essa percepção é corroborada pelo aumento relativo de PDLs (7 em 2021 e 11 em 2022), os quais exigem análise jurídica e normativa específica, e pela realização de audiências públicas focadas em temas setoriais, como a revisão dos documentos basilares da

Defesa Nacional (PND, END e LBDN)¹⁸ em 2021 e a discussão sobre cooperação técnica e serviços aéreos em 2022. Ainda mais, a substituição na liderança da Comissão por parlamentares de perfil mais institucional parece ter favorecido um ambiente de trabalho menos polarizado e mais voltado à tramitação ordinária de acordos de baixa controvérsia política. Não obstante, essa retomada técnica coexistiu com volumes reduzidos de MSCs (12 em 2022) e com a já citada menor disposição do Executivo em prestar esclarecimentos sobre temas sensíveis, o que, em consonância com Oliveira (2023), reflete o esvaziamento do multilateralismo e a priorização de uma agenda conservadora e bilateral no plano governamental.

Em 2023, com o retorno de Lula ao Planalto, a reabertura dos canais de escrutínio e a priorização de temas como clima e Amazônia, sob a presidência de Paulo Alexandre Barbosa, sinalizam a reconstrução dos *win-sets* legislativos necessários à ratificação de acordos multilaterais, em linha com a lógica dos jogos de dois níveis (Putnam, 2010).

Para visualizar empiricamente essa correlação, o Gráfico 4 ajuda a entender a relação entre o grau de alinhamento ideológico e o tempo médio de tramitação/celeridade. A categorização dos graus de alinhamento ideológico entre o Executivo e a presidência da CREDN foi construída com base em três estruturas teórico-metodológicas. Em primeiro plano, fundamenta-se na literatura sobre relações Executivo-Legislativo em política externa, notadamente em Putnam (2010), cujos “jogos de dois níveis” destacam a importância dos *win-sets* domésticos para a ratificação internacional, e em Milani e Pinheiro (2013), que analisam a tensão entre presidencialização e horizontalização decisória na agenda de política externa. Depois, incorpora-se a contribuição de Oliveira (2023) e Figueira (2010a), que demonstram como a proximidade ideológica e partidária condiciona a porosidade institucional e a seletividade na tramitação de tratados.

O passo a passo para a construção das categorias seguiu a seguinte lógica operacional: (I) identificação da filiação partidária e da base de apoio do presidente

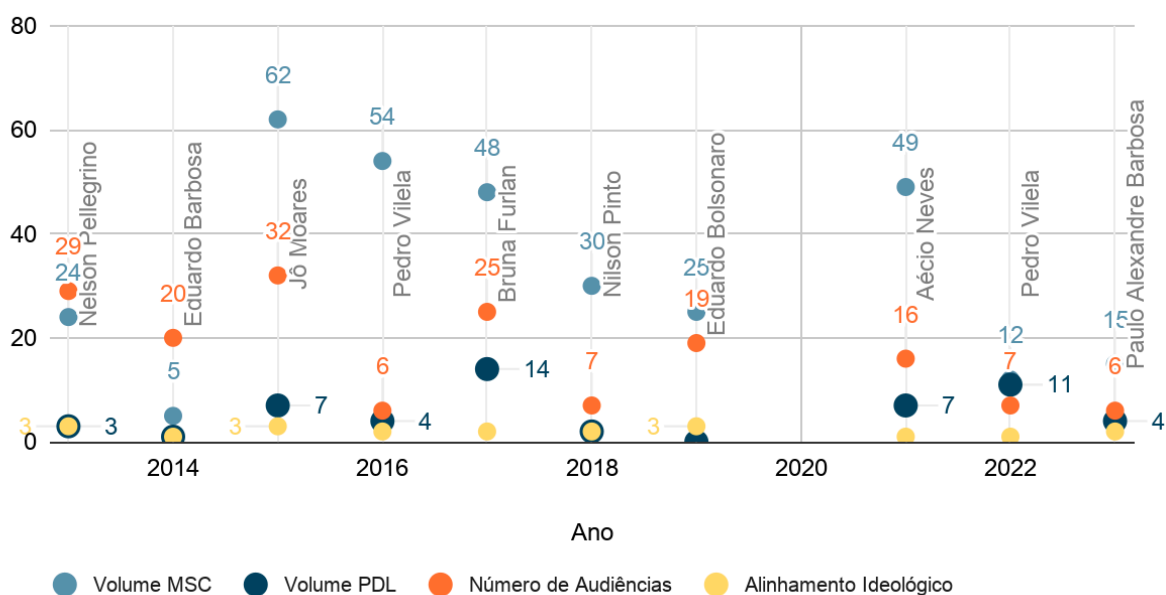
¹⁸ A título de esclarecimento, PND significa Política Nacional de Defesa; da mesma maneira, END é Estratégia Nacional de Defesa e LBDN, Livro Branco de Defesa Nacional. Configuram os três principais documentos que orientam a governança, o planejamento e o preparo do Estado e das Forças Armadas. Recentemente, foram atualizados segundo o Decreto nº 12.725/2025 e são revistos com periodicidade para adaptar o país às mudanças no cenário geopolítico regional e global. Como ultrapassam os limites desta pesquisa, não serão discutidos aqui para além do esclarecimento.

da República e do presidente da CREDN em cada ano; (II) análise da convergência programática e discursiva entre os dois presidentes, com base nos Relatórios Anuais da Comissão, documentos oficiais e literatura especializada (Souza, 2019; Bernal-Meza, 2002); (III) classificação em três níveis, "alto alinhamento" (mesma coalizão governista e convergência temática explícita), "médio alinhamento" (coalizões heterogêneas ou presidência de centro/oposição, com cooperação técnica pontual) e "baixo/médio-baixo alinhamento" (divergência ideológica marcada ou resistência ativa à agenda executiva); e (IV) validação empírica por meio do cruzamento de dados de volume de MSCs/PDLs, número de audiências públicas e tipologia dos tratados apreciados.

Verifica-se que os períodos de alto alinhamento ideológico (2013-2015, 2019-2020) apresentam padrões distintos: enquanto no governo Dilma (PT) a celeridade foi alta para a agenda progressista, no governo Bolsonaro (PSL-PL) houve agilidade apenas para a agenda conservadora/bilateral, com morosidade acentuada para temas multilaterais. Já os períodos de médio alinhamento (Temer, final de Bolsonaro, início de Lula) mostram uma tramitação mais técnica, porém sujeita a negociações pontuais. A sinalização amarela no gráfico exemplifica o nível de alinhamento ideológico (escalado de 1, baixo alinhamento, a 3, alto alinhamento) do Poder Legislativo com o Poder Executivo.

Gráfico 4 – Atividade Legislativa e Alinhamento da CREDN

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023)



A trajetória examinada revela que o alinhamento ideológico entre Executivo e CREDN configura o principal vetor de agilidade, condicionando não apenas o ritmo de tramitação, mas também a profundidade do escrutínio técnico. Aliás, a politização da política externa não se mostra um fenômeno inédito, já que sua intensidade varia conforme o governo e a correlação de forças no Congresso, e consequentemente oscila entre momentos de cooperação interinstitucional e períodos de disputa de narrativas.

Tendo isso em consideração, a CREDN opera como um espelho das correlações de força partidária: em momentos de convergência, atua como legitimadora da agenda executiva; em momentos de divergência, transforma-se em espaço de resistência, fiscalização e barganha legislativa, o que reforça seu papel como arena de mediação entre a projeção internacional do Estado e o controle democrático doméstico.

4.4. SÍNTESE ANALÍTICA: PADRÕES DE AGILIDADE, MOROSIDADE E POLITIZAÇÃO

A análise longitudinal dos dados da CREDN, articulada ao referencial teórico dos Capítulos 1 e 2, permite identificar, na tramitação de tratados internacionais no Brasil contemporâneo, três padrões estruturais sintetizados na Figura 13 abaixo.

FIGURA 13 – QUADRO SÍNTESE DOS PADRÕES DE TRAMITAÇÃO DE TRATADOS NA CREDN (2013-2023)

PADRÃO IDENTIFICADO	CARACTERÍSTICA PRINCIPAL	EXEMPLO EMPÍRICO	FATOR EXPLICATIVO TEÓRICO
Agilidade técnica	Tramitação rápida, poucas audiências, consenso amplo.	Acordos de previdência (2016), cooperação técnica (2018).	Baixa controvérsia política; expertise setorial (Farias; Carmo, 2021).
Morosidade ideológica	Engavetamento, resistência, muitas emendas/requerimentos.	Acordos ambientais/Mercosul-UE (2019-2022)	Polarização política; instrumentação ideológica (Oliveira, 2023).
Escrutínio seletivo	Audiências concentradas em temas estratégicos específicos.	PND/END/LBDN (2021), clima/Amazônia (2023).	Prioridade de agenda; reconstrução de <i>win-sets</i> (Putnam, 2010).

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023) e referenciais teóricos.

Primeiramente, a tensão entre horizontalização e centralização se mantém presente já que os dados confirmam a tese de Milani e Pinheiro (2013) de que a política externa brasileira é cada vez mais plural, com participação de subcomissões, relatores setoriais e audiências públicas. Entretanto, a coordenação estratégica ainda depende fortemente do Itamaraty e da Presidência.

Segundo, a lógica dos jogos de dois níveis (Putnam, 2010) se mostra empiricamente válida uma vez que o sucesso da ratificação depende da capacidade do Executivo de construir *win-sets* domésticos aceitáveis para o Congresso. A queda de audiências em 2016 e 2022, e o pico em 2015 e 2017, refletem a abertura ou o fechamento desses espaços de negociação conforme a estabilidade política. Em resumo, a atuação da CREDN como ponto central nas *policy networks* (Farias; Carmo, 2021) é confirmada na medida em que sua influência varia conforme o tema e o contexto político, sendo ágil em tratados técnicos e filtrada politicamente em temas de alta visibilidade.

Esses padrões permitem qualificar a hipótese central do trabalho. A disponibilidade de recursos e *expertise* na CREDN influencia a celeridade, porém o fator mais determinante permanece o alinhamento ideológico entre Executivo e Comissão. A *expertise* técnica acelera tratados de baixa controvérsia; a politização domina em temas de alta visibilidade. A estrutura regimental oferece ferramentas para agilizar ou travar mesmo que seu uso seja condicionante, não causal.

Para operacionalizar a variável “*expertise* técnica”, elaborou-se a Figura 14, cuja síntese abarca a formação acadêmica e o vínculo prévio com temas internacionais dos presidentes da CREDN entre 2013 e 2023. Embora uma análise biográfica mais completa extrapole o escopo deste trabalho, a tabela permite identificar padrões como a predominância de formação em Direito, seguida de formações em Economia, Geociências e outras ciências; combinada com experiência parlamentar em temas de comércio, defesa, meio ambiente ou direitos humanos, sugere que a Comissão contou, em diferentes momentos, com a capacidade técnica setorial para acelerar tratados de baixa controvérsia.

**FIGURA 14 – TABELA COMPLEMENTAR DE PRESIDENTES DA CREDN:
FORMAÇÃO ACADÊMICA E VÍNCULO COM TEMAS INTERNACIONAIS (2013-2023)**

ANO	PRESIDENTE	FORMAÇÃO ACADÊMICA	VÍNCULO PRÉVIO COM TEMAS INTERNACIONAIS
2013	Nelson Pellegrino (PT-BA)	Bacharel em Direito (UFBA)	Atuação em movimentos sociais internacionais; participação em fóruns latino-americanos de esquerda; experiência parlamentar em direitos humanos e cooperação Sul-Sul.
2014	Eduardo Barbosa (PSDB-MG)	Médico (UFMG); pós-graduação em Saúde Pública (UNAERP)	Atuação em comissões de comércio exterior; foco em integração regional e acordos bilaterais; experiência em missões parlamentares ao Mercosul; participação no PARLATINO e no EUROLAT.
2015	Jô Moraes (PCdoB-MG)	Superior incompleto (professora/servidora pública)	Participação em fóruns internacionais de mulheres e movimentos progressistas; atuação em temas de direitos humanos e cooperação técnica com países em desenvolvimento.
2016	Pedro Vilela (PSDB-AL)	Bacharel em Direito (UFAL); MBA em Gestão Pública	Experiência no setor privado com comércio exterior; atuação parlamentar em acordos previdenciários internacionais e harmonização normativa regional.
2017	Bruna Furlan (PSDB-SP)	Bacharel em Direito (UNIP); pós-graduação em Gerenciamento de Cidades (FAAP)	Foco em acordos comerciais e reconhecimento mútuo de diplomas; atuação na subcomissão do Acordo Mercosul-UE; experiência em diplomacia parlamentar econômica.
2018	Nilson Pinto (PSDB-PA)	Geólogo (UFPA); mestre em Geoquímica (UFPA), doutor em Geociências (FAU, Alemanha)	Especialização em recursos naturais e meio ambiente; atuação em projetos estratégicos de defesa e cooperação técnica internacional; experiência em temas de soberania territorial.
2019	Eduardo Bolsonaro (PSL-SP)	Formação militar (AMA); bacharel em Direito (UFRJ)	Alinhamento ideológico com agenda conservadora transnacional; atuação em redes parlamentares de direita internacional; foco em bilateralismo com EUA/Israel.
2021	Aécio Neves (PSDB-MG)	Economista (PUC-MG); ex-governador de MG	Experiência executiva em gestão estadual com projeção internacional; atuação em temas de desenvolvimento, infraestrutura e cooperação técnica; ex-candidato à presidência com plataforma de inserção global.
2022	Pedro Vilela (PSDB-AL)	Bacharel em Direito (UFAL); MBA em Gestão Pública	Ver 2016 – Retorno à presidência com foco em tramitação técnica de acordos de baixa controvérsia e cooperação setorial.
2023	Paulo Alexandre Barbosa (PSDB-SP)	Bacharel em Direito (UNIMES); ex-prefeito de Santos	Experiência em gestão portuária e logística internacional; foco em clima, Amazônia e soberania tecnológica; atuação em fóruns de cidades sustentáveis e cooperação em inovação.

Fonte: Elaboração própria com base nas biografias oficiais da Câmara do Deputados e nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023).

Diante do exposto, o capítulo cumpriu o propósito de analisar empiricamente a atuação da CREDN ao apresentar dados, analisá-los à luz do referencial teórico e

identificar padrões de celeridade e politização. Três achados centrais se destacam: (1) a tramitação de tratados é um processo político, não meramente técnico; (2) o alinhamento ideológico entre os Poderes é o fator mais determinante para a celeridade legislativa; e (3) a *expertise* e a estabilidade institucional são condições necessárias, mas não suficientes, para eficiência analítica.

Esses resultados preparam o terreno para as considerações finais do trabalho, em que serão discutidas implicações para o aprimoramento do processo de análise e aprovação de tratados no Brasil, bem como sugestões de fortalecimento institucional da CREDN como arena de controle democrático da política externa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso teve como objetivo central analisar a atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) no processo de tramitação e aprovação de tratados internacionais entre 2013 e 2023. Partiu-se da hipótese de que a celeridade e a profundidade do escrutínio legislativo não são meros reflexos da complexidade técnica dos acordos, mas variáveis fortemente condicionadas pela disponibilidade de expertise legislativa na Comissão e, sobretudo, pelo alinhamento ideológico entre o Executivo e a CREDN.

A trajetória percorrida nos capítulos anteriores permitiu desconstruir a visão tradicional da Política Externa Brasileira (PEB) como um domínio exclusivo e insulado da burocracia do Itamaraty. Conforme demonstrado na fundamentação teórica e no panorama histórico (Capítulos 1 e 2), a PEB opera, na prática, como uma política pública sujeita a ciclos de formulação e implementação, na qual o Legislativo exerce um papel de mediação entre os constrangimentos internacionais e as demandas domésticas, validando a lógica dos "jogos de dois níveis" de Putnam (2010).

A análise empírica desenvolvida no Capítulo 3, ancorada nos Relatórios Anuais de Atividades da CREDN (2013-2023) e nos procedimentos regimentais, permitiu identificar três padrões estruturais que respondem à problemática desta pesquisa.

Em primeiro lugar, a agilidade técnica em temas de baixa controvérsia: tratados classificados como *low politics* (cooperação científica, previdência social, serviços aéreos) mantiveram tramitação regular e aprovação quase unânime ao longo de todos os governos. A análise da formação acadêmica e da trajetória parlamentar dos presidentes da Comissão (conforme detalhado na tabela complementar da Figura 14) indica que a CREDN possui, de fato, capacidade técnica setorial para processar essas matérias com eficiência, validando parcialmente a premissa de que a expertise acelera o ciclo de políticas públicas.

Em segundo lugar, a sensibilidade à conjuntura política: a flutuação acentuada no volume de Mensagens (MSCs) e, principalmente, no número de

audiências públicas, demonstrou que o escrutínio não é linear. Picos de abertura democrática (como em 2015, com 32 audiências) alternaram-se com retrações consideráveis em anos de crise institucional ou transição (2016, 2018, 2022), evidenciando que a disposição do Executivo em prestar contas e a estabilidade da base parlamentar são determinantes para a profundidade do debate.

Por fim, a politização da tipologia e o alinhamento ideológico: esse foi o fator mais determinante para a celeridade. Nos períodos de alta convergência ideológica e programática entre a presidência da CREDN e o Planalto (2013-2015; 2019-2020), observou-se agilidade na tramitação da agenda prioritária do governo. Contudo, a natureza dessa agenda mudou drasticamente. Enquanto no governo Dilma (PT) houve ênfase na integração regional e direitos humanos, no governo Bolsonaro (PSL e PL) houve seletividade ideológica, com engavetamento tácito de acordos multilaterais ambientais e resistência a fóruns tradicionais, corroborando a análise de Oliveira (2023) sobre a instrumentalização conservadora da PEB.

Diante do exposto, a hipótese central do trabalho é confirmada, mas com uma qualificação importante haja vista que a expertise técnica e a estabilidade institucional são condições necessárias para a eficiência legislativa, mas não são suficientes. O fator determinante para a celeridade ou morosidade permanece sendo o alinhamento ideológico. A estrutura regimental da CREDN oferece ferramentas para agilizar ou travar a tramitação, mas o uso dessas ferramentas é condicionante, não causal, sendo acionado estrategicamente conforme a correlação de forças partidária.

Conclui-se, em vista disso, que a CREDN opera como um espelho das correlações de força no Congresso. Em momentos de convergência, atua como legitimadora da agenda executiva; em momentos de divergência, transforma-se em espaço de resistência, fiscalização e barganha.

Como implicação prática e sugestão para o aprimoramento do processo de análise e aprovação de tratados no Brasil, este trabalho aponta para a necessidade de fortalecimento institucional da CREDN. Isso inclui a ampliação da capacitação técnica contínua de seus membros e do corpo de consultores legislativos, a padronização de prazos regimentais para emissão de pareceres (reduzindo a discricionariedade) e a garantia de que audiências públicas sobre temas de alta

relevância (como meio ambiente e direitos humanos) sejam obrigatórias, independentemente da conjuntura política. Dessa forma, a Comissão poderá consolidar seu papel não apenas como um filtro burocrático, mas como uma arena robusta de controle democrático da política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

Agência Brasil. **Bolsonaro assinou carta de desfiliação do PSL, anuncia advogada**. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-11/bolsonaro-assinou-carta-de-desfiliacao-do-psl-anuncia-advogada>. Acesso em: 23 mai. 2026.

Agência Brasil. **Presidente Bolsonaro assina filiação ao PL**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-11/presidente-bolsonaro-assina-filiacao-ao-pl>. Acesso em: 23 mai. 2026.

Amorim Neto, O. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Amorim, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 214-240, dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CMNH5Hc6x63gRKQKY4yGgbj/?format=html&lang=en>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Anastasia, F.; Mendonça, C.; Almeida, H. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, [S.l.], v. 34, n. 2, p. 617-657, dez. 2012. DOI: [10.1590/S0102-85292012000200008](https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000200008). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/x9KBVMCxB7vjwVWJXjSVnq/?lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2024.

Baena Soares, C. L. **O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil**. Brasília: Tese CAE, Instituto Rio Branco, 2005.

Bernal-Meza, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 36-71, jun. 2002. DOI: [10.1590/s0034-73292002000100002](https://doi.org/10.1590/s0034-73292002000100002). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a02v45n1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Brasil. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 2023, Brasília. **Acordo de Procedimentos para 2023 - CREDN**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. 5 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>. Acesso em: 12 fev. 2024.

Brasil. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 2025, Brasília. **Acordo de Procedimentos para 2025 - CREDN**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. 5 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn#documentos-normas>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Brasil. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). **Relatórios Anuais de Atividades CREDN 2011-2025**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011-2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades>. Acesso em 10 maio. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Aécio Neves**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74646/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Bruna Furlan**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/160589/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Eduardo Barbosa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74655/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Eduardo Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/92346/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Jô Moraes**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/141503/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Nelson Pellegrino**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74571/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Nilson Pinto**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74352/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Paulo Alexandre Barbosa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/220650/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Biografia do(a) Deputado(a) Federal Pedro Vilela**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/178844/biografia>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 16 de 2025. 29. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/produto/ricd-29ed/?cb=1765391345423>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Brasil. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Legislativos**. 2. ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2020. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36859>. Acesso em: 12 maio. 2026.

Brasil. Congresso Nacional. **Regimento Comum**: Resolução nº 1, de 1970-CN (texto consolidado até janeiro de 2023 e atualizado até julho de 2025); e normas conexas. Brasília: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/816688>. Acesso em: 18 nov. 2025.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisa e Gestão da Informação,

2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/arquivo/livraria/Constituicao/CF.pdf>. Acesso em 20 mar. 2026.

Calidoni, A. Atores não governamentais na política externa e na política pública. **Diálogo**, n. 49, 10 maio 2022. DOI: [10.18316/dialogo.v0i49.9220](https://doi.org/10.18316/dialogo.v0i49.9220). Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/9220>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Cervo, A. L.; Bueno, C. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2002. ISBN 85-230-0661-3.

Corsi, F. L. Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo. **Locus: Revista de História**, [S. l.], v. 13, n. 2, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20415>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Decresci, S.; Pasquariello Mariano, K. L. Congressos na Política Externa: um debate a partir da comissão de assuntos internacionais do Uruguai. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 1-24, 2021. Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. DOI: <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v16n1.2021.1113>. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1113>. Acesso em: 2 fev. 2024.

Faria, C. A. P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: Faria, C. A. P. de (org). **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. [s. l.] Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 61-80. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/219258>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Farias, R. de S.; Carmo, G. F. do. Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985). **Dados**, v. 64, n. 1, p. e20190196, 2021. DOI: [10.1590/dados.2021.64.1.230](https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.1.230). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/NNZFhFjBQyXcXXbbwCq4vXN/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Figueira, A. R. Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. **Carta Internacional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 38-52, mar. 2010a. DOI: [10.21530/ci.v5n1.2010.123](https://doi.org/10.21530/ci.v5n1.2010.123). Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/528>. Acesso em: 26 maio. 2026.

_____. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, n. 2, p. 5-22, jul. 2010b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/NrWSY8tfKSR3h6WTH7QnVGd/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2025.

Florêncio, S. A. e L. Política Externa, Desenvolvimento e Estratégia. A trajetória brasileira. **Cadernos de Política Exterior**, v. 4, n. 7, 2018. DOI: [10.61623/cpe.v4n7.a04](https://doi.org/10.61623/cpe.v4n7.a04). Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-93-cadernos_de_politica_exterior_ano_4_numero_7_primeiro_semestre_de_2018. Acesso em: 20 nov. 2025.

Hill, C. **The changing politics of foreign policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

Hirst, M.; Pinheiro, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995. Disponível em: https://www.academia.edu/3334738/A_pol%C3%ADtica_externa_do_Brasil_em_dois_tempos. Acesso em 20 nov. 2025.

Honório, K. dos S. Política regional e projeção de interesses privados: problematizando a América do Sul nos governos Lula. **Carta Internacional**, v. 14, n. 3, p. 33-60, 28 nov. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v14n3.2019.968>. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/968>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Klein, M. The Changing Politics of Foreign Policy. **Interseções**: Revista de Estudos Interdisciplinares, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 257-262, jun. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/intersecoes/article/view/25545>. Acesso em: 10 maio. 2026.

Lampreia, L. F. Apresentação do Chanceler Luiz Felipe Lampreia na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 76, p. 113-131, 1995.

Lima, M. R. S. de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *In*: **América Latina/Internacional**. Buenos Aires: FLACSO, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000. Disponível em: <https://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=157&post%5Fdata=user%3Dnil%26UserActiveTemplate%3Dnil%26sid%3D32&sid=32>. Acesso em: 17 jul. 2025.

Lopes, D B. Octavio Amorim Neto - De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 231-241, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2076/>. Acesso em: 10 maio. 2026.

Machado, M. H. da S. Revisando a política externa como política pública: conceitos, definições e desdobramentos. **Repositório Institucional - UFU**, 9 dez. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/39851>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Martin, L. L. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

Mesquita, L. R. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **Oikos**, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/oikos/article/view/51890/28191>. Acesso em: 17 jul. 2025.

Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan. 2013. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100001 . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Dy6zLys78XTnTV8YFkY9ZJJ/?format=html&stop=previo.us>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Milner, H. V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Miyamoto, S. Política Externa Brasileira: 1964-1985. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, p. 3-19, 1 jul. 2013. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/120>. Acesso em: 15 nov. 2025.

Nunes, E. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

Oliveira, R. P. de. A projeção internacional do Brasil em meio à convulsão democrática regional: crise da integração, neoliberalismo e Política Externa do governo Bolsonaro. In: Mechi, P. S.; Dulci, T. M. S. (orgs.). **Extrema-direita e neoconservadorismo na América Latina e no Caribe**. São Carlos: Pedro e João Editores, 2023. p. 91-110. Disponível em: <https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/extrema-direita-e-neoconservadorismo-na-america-latina-e-no-caribe/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Putnam, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/issue/view/1499>. Acesso em: 10 maio. 2026.

Ribeiro, C. O. Em novos tempos, as mesmas práticas: formulação e execução da política externa brasileira. **Tempo da Ciência**, [S.l.], v. 13, n. 25, p. 71-85, 2006. DOI: 10.48075/rtc.v13i25.1529. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1529>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Seitenfus, R. **Para uma nova política externa brasileira**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1994.

Selis, L. M. R.; Prado, D. F. M. do. Política externa do governo Bolsonaro e a aliança transnacional antigênero. **Friedrich Ebert Stiftung**, 2021. Disponível em: <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/18425>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Souza, H. G. de. **A América Latina na política externa brasileira: um balanço dos governos petistas (2003-2016)**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina)—Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA): [s.n.]. Disponível em <https://dspace.unila.edu.br/items/0965a6ab-a140-4389-9003-6a99167d2c6d>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Tribunal Superior Eleitoral. Aprovada mudança do nome do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). 2018. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Maio/aprovada-mudanca-do-nome-do-partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>. Acesso em: 25 maio. 2026.

Vigevani, T.; Oliveira, M. F. de.; Cintra, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/mvGDVSGydQkVyxxCSjxyQ9f/?format=html&lang=pt>.

Acesso em: 20 nov. 2025.