

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ALEXANDRE PIFFERO SPOHR

**O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
ESTUDOS ACERCA DOS INSTRUMENTOS DO CONGRESSO NACIONAL**

**Porto Alegre
2020**

ALEXANDRE PIFFERO SPOHR

**O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
ESTUDOS ACERCA DOS INSTRUMENTOS DO CONGRESSO NACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Piffero Spohr, Alexandre

O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: estudos acerca dos instrumentos do Congresso Nacional / Alexandre Piffero Spohr. -- 2020. 105 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Política Externa Brasileira. 2. Estudos Legislativos. 3. Congresso Nacional. 4. Supervisão Parlamentar. I. Reis da Silva, André Luiz, orient. II. Título.

ALEXANDRE PIFFERO SPOHR

**O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
ESTUDOS ACERCA DOS INSTRUMENTOS DO CONGRESSO NACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 20 de março de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS

Prof. Dr. Rafael Machado Madeira
PUCRS

Prof^a. Dr. Guilherme Stolle e Paixão Casarões
FGV

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese não teria sido possível sem o apoio em todas as formas que essa palavra pode assumir de diversas pessoas nos onze anos de desenvolvimento acadêmico que alcançam novo patamar com a conclusão do doutorado. Me é impossível citar todos que contribuíram para meu êxito nessa trajetória, mas na figura dos aqui citados agradeço a todos que mereciam estar presentes.

A obtenção do título de doutor deve-se, primeiramente, à instituição que me acolheu em todas as etapas de minha trajetória acadêmica, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e a seus professores e funcionários, que permitiram que eu alcançasse todos os requisitos para encerrar as etapas acadêmicas.

Agradeço ainda ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e a todos os seus professores por fornecerem os subsídios para realizar esta pesquisa.

Essencial para o amadurecimento de minha capacidade enquanto pesquisador foi a orientação interessada e oportuna do Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva, a quem agradeço pelos ensinamentos ao longo de minha trajetória.

Basilares para a minha formação enquanto indivíduo e para a viabilidade de meus estudos foram meus familiares, em especial meus pais, Eliete e Paulo, e meu irmão, Leonardo.

Agradeço ainda a todos os amigos que participaram e apoiaram minha trajetória nos mais diversos momentos.

RESUMO

A presente tese busca elucidar as formas como o Congresso Nacional influencia o processo de formulação da política externa brasileira. Assim, estuda-se a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo em uma temática pouco analisada na literatura brasileira. De forma sintética, procura-se responder à seguinte questão: Como os instrumentos disponíveis ao Congresso Nacional para participar da política externa brasileira são empregados? Baseada em estudos de análise de política externa e estudos legislativos, brasileiros e internacionais, a pesquisa foi conduzida por meio da análise do padrão de uso dos instrumentos à disposição das duas casas do Congresso Nacional para participar da formulação da política externa nacional. As variáveis envolvidas na aplicação desses instrumentos serão elencadas e, posteriormente, analisadas estatisticamente. Propõe-se a interpretação de que o Congresso Nacional atua em padrão de delegação controlada na política externa, permitindo ao Poder Executivo o protagonismo no processo, mas atuando em momentos de divergência das posições adotadas.

A tese foi desenvolvida no formato de três artigos publicados em periódicos, apresentados na íntegra nos capítulos. Os artigos são “A Relação entre Executivo e Legislativo na Formulação de Política Externa no Brasil”, publicado na revista *Relações Internacionais*, “Legislative Oversight of Brazilian Foreign Policy: an analysis of requests for information and summonses of ministers, 1991-2014”, publicado na revista *Contexto Internacional*, e “Parliamentary Supervision of Brazilian Foreign Policy: an Analysis of Approval of Authorities”, publicado na revista *Brazilian Political Science Review*.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Estudos Legislativos. Congresso Nacional. Supervisão Parlamentar.

RESÚMEN

Esta tesis pretende aclarar las formas como el Congreso Nacional influencia el proceso de formulación de la política exterior brasileña. Así, investiga la interacción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en un tema poco analizado en la literatura brasileña. Sintéticamente, aspira contestar la siguiente pregunta: ¿Cómo son utilizados los instrumentos disponibles al Congreso Nacional de Brasil para participar de la política exterior brasileña? Basada en estudios de análisis de política exterior y estudios legislativos, brasileños e internacionales, la investigación fue conducida por medio de análisis del patrón de uso de los instrumentos disponibles a las dos casas del Congreso Nacional para participar de la formulación de la política exterior nacional. Las variables involucradas en la aplicación de esos instrumentos serán presentadas y, después, analizadas estadísticamente. La tesis propone la interpretación de que el Congreso Nacional actúa en modelo de delegación controlada en política exterior. El Legislativo permite al Ejecutivo protagonismo en el proceso, pero actúa cuando diverge de las posiciones elegidas por el gobierno.

La tesis fue desarrollada en el formato de tres artículos publicados en periódicos científicos, presentados integralmente en los capítulos. Los artículos son “A Relação entre Executivo e Legislativo na Formulação de Política Externa no Brasil”, publicado en el periódico *Relações Internacionais*, “Legislative Oversight of Brazilian Foreign Policy: an analysis of requests for information and summonses of ministers, 1991-2014”, publicado en el periódico *Contexto Internacional*, y “Parliamentary Supervision of Brazilian Foreign Policy: an Analysis of Approval of Authorities”, publicado en el periódico *Brazilian Political Science Review*.

Palabras-clave: Política Exterior Brasileña. Estudios Legislativos. Congreso Nacional. Supervisión Parlamentar.

ABSTRACT

This thesis aims to explain the patterns through which National Congress influences policy-making in Brazilian foreign policy. So, it studies the interaction between Executive and Legislative Powers in a theme that receives little attention in Brazilian literature. Briefly, it aims to answer the following question: How do Brazilian lawmakers use the tools available to participate in Brazilian foreign policy? Based on Brazilian and international foreign policy and legislative studies, the research was conducted through the analysis of the pattern of usage of instruments available to both Houses of National Congress to participate in foreign policy decision-making. Variables involved in the application of these tools were presented and, then, statistically analyzed. It supports the interpretation that National Congress acts in a pattern of controlled delegation in foreign policy. The Legislative allows for the Executive be the protagonist in this process, but acts when it disagrees with the positions decided by the government.

The thesis was developed in the form of three articles, which were published in scientific journals, presented fully in the chapters that compose it. The articles are “A Relação entre Executivo e Legislativo na Formulação de Política Externa no Brasil”, published in the journal *Relações Internacionais*, “Legislative Oversight of Brazilian Foreign Policy: an analysis of requests for information and summonses of ministers, 1991-2014”, published in the journal *Contexto Internacional*, and “Parliamentary Supervision of Brazilian Foreign Policy: an Analysis of Approval of Authorities”, published in the journal *Brazilian Political Science Review*.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Legislative Studies. National Congress. Parliamentary Oversight.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
EU	– <i>European Union</i>
EUA	– Estados Unidos da América
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PT	– Partido dos Trabalhadores
UFRGS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USA	– <i>United States of America</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	12
1.1. Análise de política externa e estudos legislativos: reflexos para a agenda de pesquisa.....	15
1.2. Considerações metodológicas	22
1.3. Estrutura da tese	24
2. ARTIGO 1: A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL.....	26
2.1. Introdução	27
2.2. A influência do legislativo na formulação da política externa brasileira	27
2.3. Aprovação de decretos legislativos sobre política externa.....	33
2.4. Considerações finais	40
2.5. Notas	41
2.6. Bibliografia	44
3. ARTIGO 2: LEGISLATIVE OVERSIGHT OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AN ANALYSIS OF REQUESTS FOR INFORMATION AND SUMMONSES OF MINISTERS, 1991-2014.....	47
3.1. Introduction.....	47
3.2. Congressional oversight over foreign policy.....	49
3.3. Instruments of Congressional oversight in Brazil	50
3.4. The quantitative analysis of general data	52
3.4.1. Requests for information	53
3.4.2. Summonses to ministers	56
3.5. Requests and summonses to the Ministry of Foreign Relations.....	59
3.6. Final remarks.....	62
3.7. Notes	63
3.8. References	63
4. ARTIGO 3: PARLIAMENTARY SUPERVISION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AN ANALYSIS OF APPROVAL OF AUTHORITIES.....	69
4.1. Introduction.....	69
4.2. Brazilian foreign policy and the National Congress	70
4.3. Parliamentary supervision and approval of authorities.....	72
4.4. Senatorial deliberation on authorities	75
4.4.1. Filled positions	76
4.4.2. Presidency and government coalition	78

4.5. Deliberation on diplomatic authorities.....	81
4.6. Conclusions.....	83
4.7. References.....	85
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA A AGENDA DE PESQUISA	89
REFERÊNCIAS.....	96

1. INTRODUÇÃO: O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A presente tese destina-se a ser apreciada como requisito parcial para a obtenção do título de doutor no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O objeto de pesquisa aqui proposto é o padrão de uso dos instrumentos do Poder Legislativo para participar da definição dos rumos da política externa. A modalidade de tese escolhida é a composta por três artigos aceitos para publicação em periódicos com Qualis CAPES superior a B1, conforme consta no artigo 50, parágrafo 1º do Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, referendado pela Resolução 114/2014 da Câmara de Pós-Graduação da UFRGS e pela Resolução 10/2014 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRGS.

Partindo de dissertação desenvolvida sobre os instrumentos de política externa que auxiliam na promoção do desenvolvimento (SPOHR, 2016; SPOHR; SILVA, 2017), a pesquisa tem por pano de fundo a intenção de tornar a temática de política externa mais acessível ao público em geral, uma vez que boa parte dos processos de tomada de decisão é pouco conhecida, e os temas tratados recebem diminuta atenção do público em geral pelo escasso conhecimento e reflexão sobre seus efeitos para o país. Ao trazer luz para o papel desempenhado pelos congressistas eleitos pelos brasileiros para representá-los, busca-se contestar concepções sem reflexão sobre o processo, como a ideia do desinteresse dos parlamentares por temas de política externa devido a seu baixo retorno eleitoral.

A interpretação do desinteresse parlamentar, reforçada por estudos de caso do processo de tomada de decisão (NEVES, 2003), contribui para que a política externa e seu processo decisório sigam afastados da realidade brasileira. Contudo, já aparecem estudos que contrariam essa visão, como Diniz (2009, 2012) e Diniz e Ribeiro (2008a, 2008b, 2010), que argumentam que os parlamentares atuam com interesse para com temas de política externa e que estes são objeto das dinâmicas partidárias que mobilizam o Congresso Nacional.

A tese foi desenvolvida para responder ao seguinte problema de pesquisa: Como os instrumentos disponíveis ao Congresso Nacional para participar da política externa brasileira são empregados? De forma concomitante, outras questões, com papel subsidiário na condução das atividades da pesquisa e na observação do objeto empírico, também foram discutidas e trabalhadas com vistas a contribuir para a reflexão sobre o papel do Poder Legislativo na formulação da política externa no Brasil. As perguntas subsidiárias são as seguintes: Que

variáveis explicam o padrão de aprovação de instrumentos de controle e a aprovação das medidas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo no caso da política externa? O padrão se assemelha no caso de outros temas tratados pelo Congresso Nacional?

A tese tem como objetivo entender como os instrumentos à disposição do Poder Legislativo para participar da formulação da política externa são utilizados na prática, verificando quais variáveis impactam esse processo. Para atender a seus objetivos específicos, a tese analisa os resultados do emprego dos instrumentos de forma a correlacioná-los aos elementos que influenciam o processo e compara seu emprego no caso de política externa com sua utilização no caso de outras temáticas tratadas pelo Congresso Nacional. A partir dessa análise, propõe-se a interpretação de que o Poder Legislativo atua em padrão de delegação controlada no que concerne à formulação da política externa brasileira. Apesar do protagonismo executivo no processo, os congressistas atuam quando estão em desacordo com os rumos escolhidos pelo governo.

A temática do trabalho visa contribuir para as discussões relativas ao processo de formulação de política externa brasileira, baseando-se no reconhecimento de sua relevância para a sociedade brasileira (SPOHR, 2016). A preocupação com tais questões justifica-se pela grande importância atribuída historicamente à política externa como parte das estratégias de crescimento econômico desenvolvidas durante os diferentes períodos da história brasileira (CERVO; BUENO, 2010; DORATIOTO, 2014; SILVA, 2009). Amplia-se, assim, a concepção do papel da política externa brasileira além de aspectos de imagem, projeção e prestígio do país no cenário mundial ou de segurança internacional para alcançar efeitos práticos, possivelmente tangíveis, para a população brasileira.

A política externa brasileira é tema que recebe historicamente pouca atenção do público em geral, uma vez que os seus resultados imediatos são pouco tangíveis para a população de forma geral e seu enquadramento enquanto política pública foi apenas há pouco tempo discutido (MILANI; PINHEIRO, 2013). Recentemente, houve aumento da discussão sobre o tema, com a expansão do campo de estudos acadêmicos e da cobertura e da discussão jornalísticas. É extremamente importante, assim, que o processo de tomada de decisão em política externa seja mais estudado e exposto ao público em geral de forma que a população possa opinar com mais subsídios sobre os rumos da política externa nacional e exigir de todos os envolvidos a atuação adequada.

A tese busca, dessa forma, contribuir para avançar na elucidação de aspectos práticos do processo decisório em política externa por meio do estudo de um dos atores que dele participam. A compreensão da atuação do Poder Legislativo promove maior compreensão do

interesse e do padrão de atuação desse Poder nessa temática. Com foco em países do Norte Global, dois importantes periódicos da área de Ciência Política e Relações Internacionais – *European Politics* e *British Journal of Politics and International Relations* – dedicaram números recentes às relações entre Legislativo e Executivo na formulação de políticas externa e securitária. Raunio e Wagner (2016) e Mello e Peters (2018) defendem que outros casos de controle legislativo sobre política externa no mundo são necessários. O caso brasileiro aparece, assim, como profícuo para o desenvolvimento da agenda em nível internacional, e é necessário o estudo aprofundado dos instrumentos legislativos para prover compreensão do padrão de comportamento legislativo sobre o tema.

A tese vale-se do arcabouço teórico-metodológico dos estudos legislativos, internacionais e brasileiros. Estes receberam mais importância com o papel do Congresso no processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, que desafiou a compreensão sobre alguns elementos do presidencialismo de coalizão, e na agenda de reformas iniciada por Michel Temer e mantida por Jair Bolsonaro. Estudos sobre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podem se beneficiar da compreensão dos processos internos das duas casas, como previstos em seus regimentos internos e na Constituição, a partir de seus resultados, de forma a verificar quais elementos foram responsáveis pela condução do processo em uma direção ou outra, como já realizado em outros estudos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O recorrente debate sobre a pluralização da formulação da política externa e da politização do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) (FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013; SALOMON; PINHEIRO, 2013) torna trabalhos que discutem os atores envolvidos na formulação da política externa necessários para o entendimento desse processo contemporâneo. É fundamental que o debate sobre política externa inclua outros elementos na explicação das decisões observadas, além de aspectos sistêmicos e da burocracia executiva (ALLISON, 1971), para que os processos sejam compreendidos em sua totalidade. Ainda que alguns fatores sejam preponderantes, é necessário que os constrangimentos a esses fatores sejam compreendidos para que o processo possa ser entendido como um todo. Dessa forma, a pesquisa buscará contribuir para a compreensão da política externa e para o reconhecimento de sua relevância para a sociedade brasileira.

1.1. Análise de política externa e estudos legislativos: reflexos para a agenda de pesquisa

A política externa é objeto de pouca definição terminológica, uma vez que boa parte da literatura especializada parte da premissa de que o conceito já está consolidado sem antes apresentar sua definição. Nesse sentido, Laura Neack (2014) propõe definição ampla para o termo, baseada em importantes autores do tema como Charles Hermann (1990), Deborah Gerner (1995), Bruce Russett, Harvey Starr e David Kinsella (2000). Assim, a autora propõe que a política externa seja entendida como declarações, comportamentos e ações dos Estados e seu resultado na interação com outros Estados. Ter a política externa como objeto de estudo significa procurar entender os processos que resultam na tomada de determinada decisão por um Estado, entendendo-o como arena de disputas de diferentes interesses, o que coloca o campo de estudos em área de comunhão dos campos de ciência política e relações internacionais.

Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis e Ryan Beasley (2013) definem política externa pelo local de execução dos objetivos que persegue, distanciando-a de política doméstica por se voltar para além das fronteiras nacionais. Os autores entendem que a análise de política externa implica a ruptura da compreensão desse fenômeno como unívoco e monolítico, de modo a permitir sua comparação em determinados elementos constitutivos.

No campo das relações internacionais, o realismo historicamente promoveu entendimento da política internacional baseado na concepção unitária do Estado e diminuiu a necessidade de estudo da divergência doméstica quanto à política externa (MORGENTHAU; THOMPSON, 1985). Devido à importância desse pensamento, o estudo da formulação da política externa por seus determinantes internos ficou por muito tempo relegado a segundo plano, o que foi revertido apenas na segunda metade do século XX.

O surgimento do campo de análise de política externa, diretamente relacionado à ciência política, deu início ao estudo dos diversos elementos que influem na política externa, trabalhando especialmente com as burocracias em disputa e com as mudanças causadas pelos indivíduos que ocupam espaços chave a cada período ou em cada país. Nesse contexto, Robert Putnam (1988) formula modelo de compreensão da política externa como um jogo de dois níveis: um interno e outro externo. Enquanto isso, Charles Hermann (1990) avalia os processos que levam a mudanças na estratégia internacional desenvolvida por um Estado em um modelo que apresenta predominância numérica de fatores internos na determinação de tais mudanças.

James Rosenau (1968) entende que a grande utilidade desse campo de estudos é permitir criar e testar proposições sobre comportamento em política externa que podem ser aplicados a

sistemas políticos diferentes, inclusive distantes geograficamente. O autor entende que análises de política externa permitem uma compreensão funcional das unidades que compõem o sistema, mesmo que se reserve a união dos sistemas para subcampos das relações internacionais. A partir desses estudos e de outros, como Graham Allison (1971), e Valerie Hudson e Christopher Vore (1995), a formulação de política externa assume complexidade interna, que gera a necessidade de estudo mais aprofundado dos atores envolvidos.

Na presente tese, reconhecem-se as divergências conceituais sobre o enquadramento da política externa como política pública. Parte-se da conceituação de Leonardo Secchi (2010) de política pública como detentora de dois elementos: intencionalidade pública e resposta a problema público. Como descrito como George Tsebelis (2002), as políticas públicas são influenciadas pela política. Dessa forma, como a política externa é voltada para a atenção a questões públicas, executada pelo governo e passível de influência pela política, pode-se entendê-la como uma política pública, o que implica a compreensão das disputas intragovernamentais para sua formulação e implementação.

Ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 outorgue grandes prerrogativas ao Poder Executivo na condução da política externa brasileira (BRASIL, 2014), deve-se ter em mente que ao Congresso Nacional cabem instrumentos de participação nas atividades da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que ajudam a moldar os rumos da política externa. Como na condução das demais atividades do governo federal, mecanismos de *checks and balances*¹ devem levar a políticas que obedeçam aos desígnios do povo brasileiro manifestos nas urnas. Parte-se, assim, para a compreensão do papel de outro ator estatal, o Poder Legislativo, na formulação da política externa. A ação deste, contudo, deve ser entendida como resultado de disputa entre membros do governo e da oposição.

O enquadramento da política externa enquanto política pública não é fenômeno inaugurado pela literatura brasileira. A tese realista de que a política externa obedece a lógica própria, determinada por fatores sistêmicos e/ou da ordem individual dos chefes de Estado ou de governo, vem sendo contestada por diversos pesquisadores da ciência política e das relações internacionais em estudos empíricos e teóricos, como Jozef Bátora (2010), Fred Kaiser (1977), Robert Putnam (1988), Thomas Risse-Kappen (1991), e James Rosenau (2006). Assim, estudos sobre a interação entre Executivo e Legislativo na determinação dos rumos dos Estados no

¹ A concepção da divisão da estrutura estatal em três entidades independentes com poderes iguais e com capacidade de controlar uns aos outros de forma a não haver preponderância de um sobre os outros, sintetizada atualmente pela expressão *checks and balances*, remonta a Charles Montesquieu (2010).

sistema internacional já vêm se desenvolvendo, ainda que sua disseminação seja recente, e que o paradigma realista ainda prevaleça em diversas agendas de pesquisa.

Como em outros campos de pesquisa, os estudos sobre a atuação de parlamentos na determinação das políticas externas dos países já têm agenda relevante nos Estados Unidos e na Europa. Fred Kaiser (1977) aponta para o papel desempenhado pelo Congresso estadunidense na política externa do país durante importantes momentos da Guerra Fria. Estudo recente do European Parliament (2015), semelhante ao de Péter Bajtay (2015), reflete sobre a atuação do Parlamento Europeu na condução e na vigilância da política externa europeia, além de apresentar dados e reflexões sobre a interação dos poderes em temas internacionais nos Estados Unidos, na Alemanha, no Reino Unido, e na França.

No Brasil, os estudos sobre a formulação e a implementação da política externa se mantiveram por muito tempo baseados na ideia de insulamento burocrático do Itamaraty (FARIA, 2012), conceito este que deriva da definição de Nunes (1997). A interpretação da política externa como resultado de processos concentrados no Ministério das Relações Exteriores, alterados principalmente pela substituição de sua chefia pelo presidente, é recorrente em diversos estudos seminais sobre a política externa brasileira, como Cervo e Bueno (2010), Cheibub (1985, 1989), Doratioto e Vidigal (2014), e Martins (1974). Contudo, vem avançando a agenda de pesquisa sobre a pluralização de atores envolvidos na política externa brasileira (FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013; SALOMON; PINHEIRO, 2013; SILVA, 2009), seja pelo aumento das atividades internacionais de outros órgãos, seja pela maior reflexão sobre os mecanismos de vigilância e controle de políticas públicas, inclusive em temas de política externa.

De todo modo, ainda que a temática internacional tenha sido objeto de pouco debate público, a Constituição do Brasil (BRASIL, 2014) e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (2012) e do Senado Federal (2016) preveem instrumentos para que o Congresso Nacional atue na determinação dos rumos da política externa. Esses instrumentos não são novos, e tampouco é recente sua aplicação a casos concretos.

O Congresso, composto por representantes do povo e dos estados, eleitos para evitar a sobreposição dos interesses da maioria sobre os das minorias, atua no que concerne às relações exteriores do Brasil como supervisor das decisões do Poder Executivo. No sistema previsto pelos regimentos das Casas do Congresso, podem-se elencar alguns instrumentos recorrentes de influência parlamentar na política externa: indicações, audiências, requerimentos, e projetos de lei (Câmara dos Deputados) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012); e pedidos de informação; aprovação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e

representantes do governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty (Senado Federal) (SENADO FEDERAL, 2016).

Os mecanismos elencados podem ser divididos como *ex ante* e *ex post* de acordo com seu papel na determinação dos rumos da política externa (ANASTASIA, MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Enquanto a primeira categoria faz referência a formas de sinalização de preferências e de rumos a serem tomados pelos formuladores e implementadores da política externa, a segunda consiste na aprovação ou reprovação das decisões tomadas pelo Poder Executivo. Importante instrumento *ex ante* do Congresso são os princípios gerais estabelecidos no artigo 4º da Constituição (BRASIL, 2014) para as relações internacionais do Brasil. O lócus central da deliberação congressional sobre política externa são as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) e da Câmara dos Deputados (CREDN).

Diante da miríade de mecanismos disponíveis ao Congresso para influenciar os rumos da política externa, faz-se necessário refletir sobre como se dá sua aplicação na prática, de forma a dialogar com a interpretação recorrente de desinteresse ou incapacidade dos parlamentares de tratar de temas de política externa. Na linha de outros trabalhos que abordam a diplomacia parlamentar (HERCULANO, 2014; MAIA; CESAR, 2004; SCHMITT, 2011; SILVA, 2016), esta tese não pressupõe que o baixo nível de confronto entre Executivo e Legislativo no emprego dos instrumentos disponíveis a este para controlar aquele na seara internacional implique desinteresse parlamentar. Busca-se, assim, apontar como disputas internas ao Congresso Nacional, na díade governo-oposição, também ocorrem no que concerne a temas de política externa. Com objeto de estudo semelhante, Luciene Herculano (2014), Stéfanie Schmitt (2011) e Rodrigo Silva (2016) se baseiam na análise da atuação das comissões temáticas, entre outros instrumentos, para inferir o interesse congressional.

Regimes democráticos apresentam necessidade de diferentes formas de vigilância, controle e *accountability* entre a sociedade e seus representantes e entre os diferentes órgãos e poderes do Estado. Esses elementos referem-se à obrigação de um Estado democrático prestar contas a seu povo, exigida por organismos da sociedade civil e por órgãos e estruturas do Estado. Ainda que autores como Guillermo O'Donnell (1998) e Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2003) percebam fragilidades na aplicação desses instrumentos nas democracias latino-americanas, eles se fazem de extrema relevância para a consolidação desses regimes, sendo necessário entendê-los em suas diferentes vertentes.

Os três termos ainda carecem de delimitações claras para diferenciá-los adequadamente e para permitir sua aplicação acertada nos diferentes casos. De todo modo, pode-se compreendê-los como tratando da relação entre ator e fórum a partir de diferentes ângulos e

com diferentes objetivos (BOVENS, 2006). Prevalece a temática da atribuição de responsabilidade e/ou determinação de rumos às ações dos entes do governo e da administração pública enquanto representantes dos interesses da população.

Por um lado, *accountability* engloba duas dimensões: responsividade (obrigação de servidores públicos informarem suas atividades) e *enforcement* (capacidade de agentes de controle impor sanções contra violações das responsabilidades públicas) (SCHEDLER, 1999). Por outro lado, controle significa “‘ter poder sobre’ e pode envolver meios muito proativos de dirigir condutas² (BOVENS, 2006, p. 14, tradução nossa), e vigilância, “revisão, monitoramento e supervisão de atividades (...) passadas e correntes, inclusive planos para operações ou projetos futuros”³ (KAISER, 1988, p. 78, tradução nossa).

Os diversos autores que se debruçam sobre o tema de *accountability*, vigilância e controle costumam apresentar tipificações desses termos, cujo ponto de corte mais recorrente volta-se à distinção entre fenômenos verticais/sociais e horizontais/políticos. As tipologias apresentadas em Guillermo O’Donnell (1998) e em Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2003) assemelham-se em compreender o fenômeno horizontal como aquele em que ator e fórum são instâncias políticas. Enquanto o controle e a vigilância horizontais dizem respeito aos mecanismos de vigilância de um poder sobre o outro, suas versões verticais referem-se aos processos de supervisão pelo povo ou pela sociedade civil das atividades do Estado (LEMOS; POWER, 2013).

No caso desta pesquisa, os conceitos de controle e vigilância horizontal assumem papel central. A existência de mecanismos de *checks and balances* é responsável pela vitalidade dos estudos sobre formas e instrumentos de vigilância e controle entre órgãos (LEMOS, 2005). Ganha relevância também a noção de atores com poder de veto, que podem atuar como vigilantes ou controladores do processo decisório, como apresentado por Tsebelis (2002). No caso da vigilância do Poder Executivo pelo Legislativo, tema recorrente de estudos e debates na literatura, pode-se partir da definição de Fred Kaiser (1988, p. 78, tradução nossa) das atividades englobadas nesse processo:

vigilância, como uma forma de manter o Executivo em seu devido lugar, se traduz em detectar e prevenir desperdício, fraude, e desonestidade; proteger liberdades civis e direitos individuais de abusos do Executivo; assegurar compromisso executivo com intenção legal; reunir informações para produção de leis e educação do público; e avaliar performance executiva.⁴

² Do original em inglês.

³ Do original em inglês.

⁴ Do original em inglês.

De acordo com Fred Kaiser (1988), algumas variações na forma de vigilância podem ser identificadas. A vigilância pode ser manifesta ou latente, oficial ou não, direta ou indireta, de oposição ou de colaboração, visar à avaliação ou ao controle, e seguir uma lógica de patrulha policial ou de alarme de incêndio. Seu efeito sobre o processo pode variar de acordo com o quadro político em que o processo ocorra, variando de uma lógica opositiva a uma colaborativa, dependendo da atuação de cada um dos congressistas.

Mathew McCubins e Thomas Schwartz (1984), ao negarem a concepção de que o Congresso estadunidense abdica de sua prerrogativa de vigilância sobre as atividades da Presidência dos Estados Unidos, propuseram o modelo de interpretação da vigilância como sendo ou de patrulha policial ou de alarmes de incêndio. Ao aplicar essa lógica ao caso brasileiro, Leany Lemos (2005) aponta para a aproximação das atividades de controle do Senado à lógica de patrulha policial, principalmente devido às condições eleitorais, mesmo motivo para a proximidade das atividades da Câmara dos Deputados à lógica de alarmes de incêndio.

O estudo sobre o processo de aprovação de autoridades pelo Poder Legislativo tem diversos exemplares na literatura estadunidense, especialmente para o caso da nomeação de autoridades judiciárias, como Sarah Binder e Forrest Maltzman (2002, 2004), Gregory Caldeira, Marie Hojnacki e John Wright (2000), Nolan McCarty e Rose Razaghian (1999), David Nixon e Roisin Bentley (2006), e Charles Shipan e Megan Shanno (2003). No caso brasileiro, destacam-se os trabalhos de Leany Lemos e Mariana Llanos (2008) e Leany Lemos (2010), este tratando especificamente da aprovação de embaixadores. Contudo, prevalece nesses estudos, brasileiros e estadunidenses, atenção ao tempo de tramitação das indicações de autoridades, com pouca reflexão sobre outros indicadores do resultado desse processo.

O processo de supervisão e controle obedece a diferentes padrões e interesses, uma vez que o Congresso não é ator unitário ou homogêneo, mas arena de disputa política. Nesse contexto, a tese desenvolvida fundamentou-se conceitualmente nos estudos legislativos, brasileiros e estrangeiros. O emprego de métodos quantitativos para estabelecer relações entre as variáveis escolhidas nesses estudos aproxima-os do que Peres (2008) chama de institucionalismo da escolha racional, ainda que as divisões entre os paradigmas e correntes da ciência política não estejam definitivamente definidos. A lógica de pesquisa atribuída a essa corrente serve de orientação para a metodologia de estudos legislativos empregada nesta tese.

Podem ser identificadas três correntes de pensamento dos estudos legislativos brasileiros sobre as motivações das ações dos parlamentares: a distributivista, a informacional, e a partidária (LIMONGI, 1994). A primeira tende a focar nas motivações oriundas da relação

clientelista que desenvolvem com seu eleitorado, como é o caso do estudo de Leoni, Pereira e Rennó (2003). O parlamentar seria ator puramente racional, cujo objetivo ao agir é obter sua reeleição. Suas ações teriam cunho clientelista, e temas de política externa, por seu escasso retorno eleitoral, ficariam de fora de sua agenda. Breve análise da atuação dos congressistas desmente seu desinteresse: eles realizaram diversas missões para tratar de temas internacionais ao longo do período analisado.

A corrente informacional, por sua vez, analisa o padrão de composição das comissões parlamentares para verificar a especialização de seus membros e o peso desta sobre a tomada de decisão congressional. No caso da política externa, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal conta com a participação de 20 dos 71 senadores, e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, com 41 dos 513 deputados. Esses elevados números dificultam que se defenda que estes componham grupo de especialistas sobre o tema. Entende-se, para fins deste estudo, que a composição da CRE e da CREDN reflete, antes de tudo, a divisão partidária do Senado Federal, em sintonia com a corrente partidária.

A corrente partidária entende que a disputa do sistema multipartidário brasileiro tem grande influência na ação parlamentar. A distribuição dos assentos entre a base governista e a oposição teria impacto importante na determinação do resultado desse processo. Essa corrente de explicação da atividade legislativa baseia-se, em grande medida, em Figueiredo e Limongi (1999), que desempenharam papel vital na evolução dos estudos sobre o presidencialismo de coalizão e são expoentes da corrente partidária nos estudos legislativos.

A partir da filiação desta tese à corrente partidária de estudos legislativos, entende-se que o emprego dos instrumentos à disposição do Congresso Nacional para influenciar a política externa segue o mesmo padrão da deliberação sobre outros temas: de disputa entre governo e oposição. A presente tese alinha-se a essa vertente, por procurar entender a lógica da atuação parlamentar em suas motivações organizacionais e nas dinâmicas do Congresso Nacional e não em sua relação com os eleitores ou em suas especializações individuais. Assim, busca-se compreender, entre outros elementos, o papel da disputa político-partidária na determinação do emprego dos instrumentos congressuais para participar da política externa nacional.

As especificidades da formulação da política externa não blindam sua discussão da disputa entre partidos que marca a relação entre os poderes no presidencialismo brasileiro. Ainda que tenha particularidades, como instrumentos exclusivos para a seara internacional, o tratamento da política externa no Congresso não se distancia do padrão geral das relações entre Executivo e Legislativo.

1.2. Considerações metodológicas

O estudo do papel do Poder Legislativo na formulação da política externa brasileira combina as literaturas de análise de política externa e de estudos legislativos. O objeto específico desta tese, contudo, fica à margem dos estudos convencionais sobre processo legislativo na ciência política, enquanto a lógica convencional nas relações internacionais (MORGENTHAU; THOMPSON, 1985) – unicidade estatal, que não confere agência a atores que não o próprio Ministério das Relações Exteriores – não dá espaço para que tal assunto receba atenção. Mesmo estudos recentes que se voltam a compreender a diversidade de atores envolvidos na formulação da política externa não abordam o papel do Poder Legislativo nesse processo, como Salomon e Pinheiro (2013) e Berringer (2015). Dessa forma, apesar de se valer das contribuições conceituais desses campos de estudo, a presente proposta de pesquisa se baseia em lógica indutiva para compreender o fenômeno analisado.

A compreensão dos determinantes das decisões congressuais sobre política externa, apesar de contar com elementos norteadores elencados por estudiosos de política externa e do Poder Legislativo, procura na análise empírica elementos que possam basear generalizações sobre a realidade observada. São elencadas variáveis explicativas e lógicas de interpretação do fenômeno descrito. Acima de tudo, a revisão da literatura serve para esclarecer a terminologia empregada para explicar o comportamento do Congresso Nacional nessa temática, objeto central desta pesquisa, em termos que dialoguem com as literaturas da área de estudos legislativos.

Com o intuito de atingir os objetivos estipulados, foram coletados dados e realizadas análises estatísticas dos resultados do emprego dos instrumentos à disposição das duas casas do Congresso Nacional para participar da formulação da política externa nacional. Foram observadas as variáveis que podem ter sido responsáveis pelos resultados observados. A escolha das variáveis analisadas foi em parte guiada por revisão prévia da literatura nacional e estrangeira sobre interação entre os Poderes Executivo e Legislativo e sobre análise de política externa. Essa revisão serviu também para embasar os conceitos empregados na tese e para fundamentar a classificação da ação do Poder Legislativo como delegação controlada.

Os instrumentos analisados pela tese são a deliberação sobre projetos de decreto legislativo – que tratam da permissão do Congresso Nacional para que o Poder Executivo ratifique tratados assinados –, os requerimentos de informação, a convocação de ministros para esclarecimentos, as audiências, as indicações, e a aprovação da nomeação de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente. O desenvolvimento da tese resultou na restrição do foco a

alguns instrumentos em detrimento de outros, devido à necessidade de conferir coerência aos artigos produzidos para apreciação individualmente pelas comissões avaliadoras. Contudo, foi possível analisar instrumentos com padrões específicos de política externa na interação entre os Poderes e outros previstos por normas infraconstitucionais e pelo Regimento Interno das Casas com possibilidade de comparação a outras matérias.

A análise empírica tem como principal fonte os Bancos de Dados de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018; SENADO FEDERAL, 2018a). Estes fornecem informações sobre as deliberações das duas casas do Congresso Nacional em termos de suas diversas formas de proposição. É predominantemente nesses bancos que as variáveis dependentes e independentes a serem analisadas estatisticamente serão coletadas para formar um banco de dados próprio da pesquisa para permitir análises e testes de correlação entre elas.

Os resultados dos instrumentos – que servirão como variáveis dependentes – consistem *a priori* em três elementos principais: aprovação ou rejeição de projetos de decretos legislativos, indicações, nomeações, audiências, indicações etc.; grau de aprovação dos membros do Congresso que votaram as medidas; e tempo de deliberação para que o resultado observado fosse alcançado. Esses elementos não exaurem as possibilidades a serem observadas na análise empírica, uma vez que as especificidades de cada instrumento devem ser observadas, mas devem fornecer subsídios para que diferentes matérias possam ser comparadas. Assim, as deliberações sobre temas de política externa serão inseridas no contexto das demais atividades do Congresso Nacional. A comparação com outras matérias deliberadas pelos congressistas também se valerá de estudos semelhantes por autores da área no Brasil.

As variáveis independentes a serem observadas para procurar explicações para os resultados do emprego dos instrumentos foram escolhidas de acordo com a disponibilidade de dados nos portais de atividade legislativa, em consonância, na medida do possível, com explicações teóricas obtidas por meio da revisão da literatura. Quando variáveis além do quadro teórico forem disponibilizadas pelos bancos de dados, estas poderão ser incluídas na análise de forma a aproximar-se de uma exaustão das possibilidades de explicação dos resultados observados.

Importante variável independente a ser coletada que não é apresentada nos bancos de dados do Congresso Nacional é a composição das casas em termos de apoio ou oposição ao mandato presidencial de cada momento. Essa variável, expressa em termos do percentual de parlamentares integrantes da base governista, foi obtida por meio da observação da composição das duas casas a cada momento de sua trajetória, obtida em anais e outros relatórios do Senado

e da Câmara. Por meio do Banco de Dados Legislativos do Cebrap (CEBRAP, 2017), os parlamentares foram classificados enquanto integrantes do governo ou da oposição. Com essa classificação foi possível mensurar o nível de apoio ao Poder Executivo no Senado Federal e na Câmara dos Deputados ao longo do tempo.

A pesquisa tem como recorte temporal as seis legislaturas que sucederam à promulgação da Constituição de 1988, isto é, as legislaturas 49 a 55. O período de análise inclui, assim, momentos de crise (política e/ou econômica), substituições de mandatários (por via eleitoral ou por *impeachment*) e alteração nas dinâmicas entre os partidos da coalizão durante um mandato. Alguns recortes foram necessários em alguns artigos devido à disponibilidade parcial de dados.

A escolha temporal se justifica pelo caráter quantitativo da análise dos dados coletados, o que permite maior escopo temporal, e pela preocupação em entender o funcionamento do Congresso Nacional sob a Constituição de 1988, atentando, assim, para as legislaturas regidas exclusivamente por ela, apesar de alguns congressistas terem sido eleitos antes de sua promulgação. Além disso, o recorte contemporâneo deve servir para que futuros formuladores de política externa, independentemente de resultados eleitorais, tenham maior conhecimento do processo em questão, buscando contribuir para a academia e para a práxis política.

A modalidade da tese em artigos impediu que o recorte temporal se estendesse até a legislatura 56, uma vez que, quando da submissão dos primeiros artigos, esta ainda estava em curso e não tinha dados completos. Contudo, eventos relevantes para a análise ocorreram no período não analisado. A partir de 2016, congressistas que contestavam a política externa brasileira do período 2003-2016 passaram a ocupar posições chave na formulação da política externa. Na oposição já desenvolviam missões ao exterior para defender agendas diferentes da presidencial, como a missão de senadores do PSDB à Venezuela em 2015. Os senadores José Serra e Aluísio Nunes foram ministros das Relações Exteriores do governo Michel Temer, e o deputado Eduardo Bolsonaro participa da formulação da política externa brasileira do governo de Jair Bolsonaro. No atual governo, se mantiveram as missões legislativas ao exterior, como a de deputados do PSL à China em 2019, e o deputado Eduardo Bolsonaro foi cotado para assumir a embaixada brasileira em Washington, Estados Unidos.

1.3. Estrutura da tese

Devido à opção pela modalidade de três artigos, a tese é dividida em cinco capítulos. Após esta breve introdução, é apresentado, em capítulos separados, cada um dos artigos publicados na ordem cronológica de sua publicação. Estes estão formatados segundo as normas

dos periódicos em que foram aceitos com direcionamento para acessar a versão publicada. Após a apresentação dos artigos, são tecidas considerações finais sobre a pesquisa realizada e sobre o futuro dessa agenda de estudos.

O primeiro dos artigos – “A Relação entre Executivo e Legislativo na Formulação de Política Externa no Brasil” – consiste em análise do processo de aprovação de tratados internacionais pelas duas Casas do Congresso. O artigo foi publicado em junho de 2016 pela Revista Relações Internacionais, da Universidade de Lisboa (Qualis CAPES A2) (SILVA; SPOHR, 2016).

O segundo artigo – “Legislative Oversight of Brazilian Foreign Policy: an analysis of requests for information and summonses of ministers, 1991-2014” – foi publicado pelo periódico Contexto Internacional, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Qualis CAPES A1) (SPOHR; SILVA, 2018). Este analisa os pedidos de informação e as convocações de ministros e compara o emprego desses instrumentos para o caso da política externa com os demais temas tratados nas duas Casas do Congresso Nacional.

O terceiro artigo – “Parliamentary Supervision of Brazilian Foreign Policy: an Analysis of Approval of Authorities” – consiste em análise da deliberação dos senadores sobre a nomeação de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente com viés comparativo à decisão sobre outras autoridades. O artigo foi publicado no periódico Brazilian Political Science Review, da Associação Brasileira de Ciência Política (Qualis CAPES A1) (SPOHR, 2019).

O quinto capítulo da tese reúne as principais conclusões dos artigos publicados com as considerações permitidas pela combinação das análises desenvolvidas em cada artigo, em especial a interpretação de que o Congresso Nacional atua em padrão de delegação controlada em temas de política externa. Por fim, são apresentados comentários sobre o desenvolvimento da agenda de pesquisa em que a tese se insere.

2. ARTIGO 1: A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL⁵

Andre Reis Silva e Alexandre Piffero Spohr

Resumo

Estudos sobre a influência do Congresso Nacional na política externa brasileira são pouco frequentes, algo que deve ser revisto à luz dos debates sobre relações executivo-legislativo. O presente artigo se voltará para estudar tal interação, especialmente para o padrão de comportamento do Congresso Nacional na aprovação de tratados, principal instrumento de influência legislativa sobre a política externa brasileira. Com o intuito de permitir um estudo aprofundado do tema, o artigo revisará a bibliografia nacional e internacional sobre atuação congressional em política externa e analisará os projetos de decreto legislativo deliberados no Congresso Nacional no período de 1990 a 2014.

Palavras-Chave: Política externa brasileira, Executivo, Legislativo, Congresso Nacional

Abstract

Executive-Legislative relation in Brazilian foreign policy formulation

Studies on National Congress' influence on the Brazilian foreign policy are unusual, but this to be reconsidered bearing in mind the debates on executive and legislative relations. This article will tackle this interaction, especially the National Congress behavioral pattern regarding the approval of international treaties and acts, bearing in mind that this is the main legislative instrument to influence Brazilian foreign policy. Aiming to allow for a thorough study on the matter, the article will conduct a revision of national and international bibliography on congressional influence in foreign policy and will analyze legislative decree projects that were deliberated by the Congress during the 1990-2014 period.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Executive, Legislative, National Congress

⁵ Artigo publicado no periódico *Relações Internacionais* (ISSN: 1645-9199), do Instituto Português de Relações Internacionais, da Universidade Nova de Lisboa, em sua edição n. 50, em junho de 2016. O periódico foi avaliado com Qualis CAPES A2 na avaliação de 2019. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri50/RI50_11ALRSilva_APSpohr.pdf>.

2.1. Introdução

A Constituição Brasileira de 1988 confere ao poder executivo competência predominante, mas não exclusiva, sobre estabelecimento e manutenção de relações com outros países. A estrutura de freios e contrapesos definida pela Constituição estabeleceu mecanismos de controle e influência de um poder sobre o outro, sendo o papel do legislativo na política externa um importante objeto de estudo. Assim, o presente artigo busca apontar os principais mecanismos de influência do Congresso Nacional sobre esse processo e determinar se há um efetivo poder desse sobre as políticas formuladas pelos Presidentes e seus Ministros de Relações Exteriores.

As relações entre os poderes executivo e legislativo no presidencialismo brasileiro já foram tema de inúmeros trabalhos e debates, dadas suas complexas dinâmicas para os mais diferentes temas. As controvérsias sobre essa interação se focaram inicialmente nos desafios que ela apresentava à governabilidade, sendo tais desafios posteriormente desmistificados e explicados à luz da mistura de competências entre os três poderes no sistema político brasileiro. Há uma grande quantidade de autores que percebem uma preponderância do executivo sobre os processos legislativos e estudam os mecanismos de que os Presidentes dispõem para influenciar tais processos. O processo inverso, que acaba por receber menor atenção, será tratado neste trabalho.

Para atingir os objetivos apontados acima, que se resumem a responder a duas perguntas, o trabalho é dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. As duas perguntas consistem em (1) se o executivo formula a política externa do país sem influência do legislativo; e (2) quais instrumentos tem o legislativo para influenciar essa formulação. A hipótese central do artigo é que o legislativo possui um papel pouco determinante no processo de formulação de política externa, cumprindo na maioria das vezes um papel de verificação das políticas formuladas pelo executivo. Para tanto, a primeira seção do trabalho revisa estudos sobre as relações entre executivo e legislativo na formulação de política externa; a seguir é analisada a apreciação de decretos legislativos durante o período de 1990 a 2014 com vistas a traçar padrões para esse processo; e, por fim, são feitas algumas considerações sobre o tema e para futuros estudos.

2.2. A influência do legislativo na formulação da política externa brasileira

A discussão sobre o papel do legislativo na política externa brasileira inclui a avaliação dos mecanismos *ex ante* e *ex post* à disposição dos congressistas, buscando verificar até que ponto há uma delegação ou abdicação dessa competência. Para entender a formulação da

política externa e o poder do legislativo nesse processo, é importante primeiro conhecer o debate que o enquadramento de política externa como política pública gera nos campos da ciência política e das relações internacionais e as suas características enquanto tal.

O paradigma realista das relações internacionais defendeu um modelo de determinação da política internacional baseado na defesa de interesses nacionais, assumindo, assim, um modelo de Estado unitário com pouca divergência interna quanto aos objetivos a serem perseguidos por sua política externa. Dada a importância desse paradigma e da centralidade da unicidade do Estado para suas hipóteses, o estudo da formulação da política externa por seus determinantes internos ficou por muito tempo relegado a um segundo plano. O surgimento de um grupo de trabalhos reunidos sob a alcunha de análise de política externa na segunda metade do século XX deu início ao estudo dos diversos elementos que influem na política externa, trabalhando especialmente com as burocracias em disputa e com as mudanças imprimidas pelos indivíduos que ocupam espaços chave a cada período ou em cada país. Nesse sentido, Putnam¹ formula um modelo de compreensão da política externa como um jogo de dois níveis: um interno e outro externo. A partir desse estudo e de outros, de autores como Rosenau², e Hudson e Vore³, a formulação de política externa assume uma complexidade interna, que gera a necessidade de um estudo mais aprofundado dos atores envolvidos.

Defendendo a complexidade da formulação de política externa e a presença de diversos atores nesse processo, Milani e Pinheiro⁴ analisam o enquadramento da política externa enquanto política pública no Brasil, comparando suas especificidades às das demais políticas de governo e percebendo similaridades. O insulamento burocrático do Ministério de Relações Exteriores⁵, historicamente defendido como único formulador da política externa brasileira, é visto por esses autores como perante uma nova situação: com a expansão dos efeitos distributivos de políticas voltadas para o exterior, há um maior interesse por parte de outros segmentos da burocracia estatal, especialmente outros ministérios, o que mina o monopólio do Itamaraty. Embora esse processo seja razoavelmente recente, os autores defendem que a política externa brasileira nunca foi de formulação exclusiva do MRE.

O fenômeno atual ocorre pela contração de compromissos externos por outros órgãos do poder público dentro de suas atribuições temáticas que acarretam responsabilidades perante outros Estados⁶. Nesses casos, os pressupostos constitucionais para aprovação de compromissos internacionais, isto é, assinatura pelo executivo ou algum delegado seu e aprovação pelo Congresso Nacional, seguem sendo seguidos, gerando uma preocupação por parte do Itamaraty de se informar acerca de todos os compromissos negociados de forma a concertá-los para que possa cumprir sua função no processo de coordenação da inserção

internacional brasileira. Tal esforço contém o desafio de lidar com posicionamentos, ideias e perspectivas distintas daquelas promovidas e difundidas pelo corpo diplomático brasileiro.

Estabelecida a possibilidade de enquadrar a política externa brasileira como uma política pública e desenvolvida não apenas pelo Ministério de Relações Exteriores, podemos avançar para a análise do papel do Congresso na formulação dessa. Anastasia, Mendonça e Almeida⁷ defendem a participação do poder legislativo na produção e no controle da política externa brasileira, dados seus efeitos semelhantes aos de outras políticas públicas. Assim, podem-se dividir os recursos disponíveis ao Congresso na determinação da política externa entre os *ex ante* e os *ex post*, que podem ser entendidos como influentes na produção e no controle das políticas, respectivamente. O principal mecanismo *ex ante* presente na formulação da política externa brasileira consiste na determinação dos princípios gerais dessa na Constituição Federal de 1988, artigo 4^o, o que leva o Itamaraty a seguir determinados padrões.

Dado o sistema de comissões do Congresso Nacional, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) e da Câmara dos Deputados (CREDN) são as principais instâncias para discussão de temas de política externa e para influenciar e controlar as decisões tomadas pelo poder executivo. É nessas comissões que as posições são mais detalhadamente discutidas, sendo seus resultados levados à deliberação no plenário de cada casa⁹. Dentre os instrumentos disponíveis à CREDN da Câmara para influenciar e/ou controlar a formulação da política externa brasileira pelo poder executivo (seja pela Presidente, seja por seus ministros), constam as indicações, as audiências, os requerimentos e os projetos de lei¹⁰.

As indicações são utilizadas pela Câmara para sugerir “a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”¹¹. Ao analisar as indicações feitas de 1991 a 2012, Anastasia, Mendonça e Almeida¹² constatam que a maior parte das indicações relacionadas à política externa brasileira foi produzida pelos deputados individualmente, mais da metade das quais destinadas ao MRE, tratando de questões pontuais. As audiências, por sua vez, consistem na convocação de autoridades do governo e estrangeiras para a discussão de temas em pauta na comissão e levar à tomada de decisão de forma mais informada, além de propiciar o posicionamento dos deputados em determinado tema perante o chanceler ou perante a Presidente.

Os requerimentos, etapa anterior aos demais instrumentos aqui trabalhados, podem ser emitidos pela Câmara para estabelecer uma audiência ou um seminário, para aprovar um voto ou uma moção de apoio, repúdio ou manifestação, para pedir informação, para fazer uma

indicação, para criar uma subcomissão ou para estabelecer uma comissão externa, entre outros¹³. Muitas vezes o próprio requerimento tem função de demonstrar o posicionamento dos deputados perante determinada decisão ou política desenvolvida pelo poder executivo. Por fim, os projetos de lei e sua aprovação permitem à Câmara estabelecer limites para a discricionariedade do poder executivo na política externa, proibindo ou incentivando condutas¹⁴.

Enquanto isso, o Senado dispõe de três mecanismos próprios de controle das atividades executivas em matéria de política externa: os pedidos de informação; a necessidade de sua aprovação para a nomeação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e representantes do governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty para sinalização de preferências. Os pedidos de informação podem ser direcionados a atos ou omissões das autoridades, permitindo aos senadores a possibilidade de questionar ou encorajar determinada postura¹⁵. A aprovação do Senado para cargos diplomáticos, embora assumam um caráter bastante burocrático e pouco contestatório, tem sua equiparação à aprovação de postos para instâncias políticas internas, concedendo espaço para um maior controle pelo Senado¹⁶.

Apesar dos elementos acima apresentados, a principal forma de atuação do Congresso Nacional continua sendo a análise e posterior deliberação sobre atos, tratados, acordos, convenções internacionais, entre outros. Segundo a Constituição brasileira de 1988¹⁷, cabe à Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (art.84, inciso VIII), enquanto ao Congresso compete “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, inciso I). Rezek¹⁸ dá especial importância aos diferentes nomes dados pela Constituição a acordos com atores estrangeiros, buscando evitar que a aprovação pelo Congresso seja esquecida no processo¹⁹.

A aprovação de tratados e atos internacionais é iniciada pela assinatura do documento pela Presidente da República ou outro representante acreditado para tal função. Então, o poder executivo, caso queira ratificar o tratado, deve submetê-lo como Mensagem da Presidente da República ao Congresso Nacional, junto a uma exposição de motivos para sua aprovação elaborada pelo Itamaraty. O ato internacional será analisado nas duas casas, iniciando pela Câmara dos Deputados, utilizando o sistema de comissões, sendo, portanto, apreciado inicialmente na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de cada casa, e em seguida nas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e em outras comissões relacionadas ao tema do tratado. A aprovação do ato internacional no Congresso Nacional é feita através de decreto legislativo, sendo possível apenas a criação de restrições, que serão

traduzidas em reservas, caso o tratado em questão permita. Após a publicação do decreto, a Presidente pode ratificar o ato internacional²⁰.

Como visto no processo descrito acima, as atribuições do legislativo na aprovação de tratados são importantes, mas apresentam limitações quanto às suas possibilidades de influir na produção de atos internacionais. A possibilidade de criar emendas a tratados é muito pequena, e as restrições a serem traduzidas em reservas não se apresentam frequentemente como opção. Assim, os congressistas acabam apenas desempenhando uma posição de aprovação ou rejeição total (eventualmente parcial) de atos internacionais produzidos pelo executivo. Ainda, há três ocasiões em que tratados dispensam aprovação legislativa: quando interpretam cláusulas de tratados vigentes (decorrem logicamente deles), quando buscam manter as coisas em seu estado corrente, e quando estabelecem ou orientam relações diplomáticas (incluindo memorandos de entendimento e declarações de intenção)²¹. Tais documentos são classificados como acordos executivos e, segundo Figueira²², foram a maior parte dos tratados assinados pelo Brasil no período de 1988 a 2007 (68,57%).

A interação entre o Ministério de Relações Exteriores e o Congresso Nacional, especialmente o Senado, é incentivada pela existência de alguns mecanismos institucionalizados de contato que permeiam todos os processos descritos acima: assessor internacional do Senado Federal (representante do Itamaraty convidado pelo presidente do Senado); assessor diplomático da CRE do Senado; Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA), criada a partir da fusão da Assessoria de Relações com o Congresso (ARC, de 1995) e da Assessoria de Relações Federativas (ARF, de 1997) ocorrida em 2003; e Superintendência Parlamentar da Presidência a República, que analisa a pauta do Congresso. Esses instrumentos de interação demonstram a importância dada pelos congressistas e pelo MRE para uma cooperação entre os dois órgãos e para a relevância das temáticas externas atribuída pelo Congresso, desacreditando a ideia do insulamento burocrático do Itamaraty²³.

Tendo em mente os instrumentos à disposição do Congresso Nacional para influenciar, aprovar, controlar e dialogar com o executivo na formulação da política externa brasileira, pode-se entender o legislativo como abdicando ou delegando o poder de formulação de política externa. A hipótese da abdicação prevê a cessão momentânea dos poderes sobre essa política ao executivo e é defendida por Lima e Santos²⁴, quando analisados temas comerciais, por estar a decisão tomada quando da deliberação congressional sem muito espaço para mudança, mesmo se o legislativo assim decidir. Enquanto isso, a delegação parte de uma situação de comunhão ou coordenação das posições entre os dois poderes, o que permite que o executivo atue em

concordância aos objetivos esperados pelo legislativo, apesar de alguns momentos de divergência²⁵.

Assumir a interpretação de que o legislativo delega o poder de formulação de política externa não significa deixar de reconhecer momentos de busca por maiores poderes e momentos de abdicação, como nos casos comerciais. A busca por aumentar as atribuições do Congresso foi tema de dezenove propostas de emenda constitucional entre 1988 e 2011; contudo, todas foram arquivadas²⁶. Por ocasião da fraca situação econômica brasileira no final do século XX, o Congresso Nacional conseguiu exercer um papel mais presente na condução das negociações com os organismos financeiros internacionais, buscando garantir uma condução da dívida externa de forma mais favorável. Assim, valeu-se de seus instrumentos pré-estabelecidos e tornou-os mais utilizáveis, assumindo um importante papel de controle sobre as decisões do executivo, dada a gravidade da questão para a ordem interna²⁷.

Seguindo a interpretação de que o poder legislativo delega ao executivo a formulação de política externa, podem-se vislumbrar duas possibilidades de atuação para o legislativo controlar os poderes delegados: “patrulha policial” e “alarme de incêndio”²⁸. McCubbins e Schwartz²⁹ descrevem o controle do tipo “patrulha policial” como um acompanhamento mais centralizado, ativo e direto: ao fazer análise de amostras das decisões do executivo e ao seguir os passos tomados por ele, o Congresso evita desvios e violações às funções delegadas. O modelo de “alarmes de incêndio”, por sua vez, é desenvolvido pelo estabelecimento de regras e padrões de conhecimento geral, que são cobradas menos pelo poder central e mais pelos indivíduos e grupos de interesse que são afetados pelo poder que está sendo acompanhado: em caso de violação, o poder será avisado, fazendo com que tal atitude seja desencorajada.

Alexandre³⁰ classifica de forma geral o padrão de controle legislativo sobre a política externa brasileira como exemplo do modelo de “alarmes de incêndio” e afirma que a atividade menos recorrente dos congressistas nesse campo não o torna pouco poderosos. Contudo, ao analisar a história política recente, reconhece que houve casos de abdicação do legislativo, como o caso da abertura econômico-financeira da década de 1990. Apesar disso, Alexandre³¹ e Anastasia, Mendonça e Almeida³² buscam estabelecer contrapontos à visão generalizada de falta de interesse e capacidade por parte do Congresso para influenciar nos rumos de nossa política externa. Furman³³ acredita haver um grande interesse do legislativo pelo tema, mas que os instrumentos disponíveis não acompanham esse desejo de influenciar os rumos da inserção internacional brasileira.

Por fim, é importante reconhecer a literatura sobre a atuação de partidos políticos em temas de política externa. Segundo Oliveira³⁴, Oliveira e Onuki³⁵ e Feliú e Onuki³⁶, os partidos

brasileiros, assim como outros latino-americanos analisados, apresentam altos índices de unidade partidária quando decisões sobre política externa são tomadas no Congresso Nacional, de forma similar à maior parte dos temas domésticos da pauta legislativa. As divergências legislativas costumam girar em torno da disputa entre base governista e oposição, mas os autores não apontam para possíveis reveses na aprovação de instrumentos de política externa, tendo em vista a formação de grandes maiorias no presidencialismo de coalizão, termo cunhado por Abranches³⁷.

2.3. Aprovação de decretos legislativos sobre política externa

Sendo o processo de aprovação de tratados e atos internacionais o principal instrumento do legislativo para influir na política externa, a presente seção busca trabalhar esse instrumento de influência e controle legislativo. Inicialmente serão elencadas conclusões obtidas por outros estudos de mesmo cunho, e a seguir serão analisados os decretos legislativos discutidos e deliberados pelo Congresso Nacional desde 1990. Tendo em mente o processo de aprovação descrito na seção anterior, assume especial importância a definição de decreto legislativo, que trata de matérias de competência exclusiva do legislativo, sem sanção presidencial. O decreto legislativo tem como funções:

aprovação de atos internacionais; aprovação ou rejeição de concessões ou renovações de concessões para exploração de serviços de radiodifusão; autorização para que o Presidente da República se ausente do País; relações jurídicas decorrentes de perda de eficácia de medida provisória; atos praticados na vigência de medida provisória; indicação de autoridade ao TCU; plebiscito ou referendo; programa monetário e sustação de atos normativos do Poder Executivo³⁸.

Os estudos de Diniz^{39 40} e de Diniz e Ribeiro⁴¹ sobre o processo de apreciação de tratados no Congresso Nacional brasileiro apontam algumas causas para a predominância do executivo sobre o legislativo na formulação de política externa e para o padrão geral de aprovação de tratados internacionais. Segundo Diniz⁴², há interesse por parte dos congressistas nos temas dos atos internacionais. Contudo, apesar de as regras formais não disporem neste sentido, as regras informais geram obstáculos a uma atuação contrária à aprovação dos tratados por parte dos parlamentares⁴³. Ainda, Diniz e Ribeiro⁴⁴ revelam que o executivo se vale dos instrumentos à sua disposição para evitar comportamentos contrários aos seus interesses. Diniz e Ribeiro⁴⁵ e Alexandre⁴⁶ afirmam que não há especial interesse dos congressistas por temas particulares na apreciação de tratados: percepções de que temas securitários gerariam maior preocupação e, assim, um processo mais longo e/ou tumultuado de apreciação não se comprovam empiricamente.

Alexandre⁴⁷ aponta que a demora da promulgação de tratados internacionais decorre em boa parte dos processos executivos ou da natureza desse processo, tendo em vista que para o período de 1985 a 2005, o poder executivo levou em média 295 dias para submeter um documento já assinado para apreciação congressional e mais 465 dias para promulgá-lo após a aprovação do Congresso. A autora afirma ainda que a rapidez por parte do executivo para submeter um tratado à apreciação congressional nem sempre significa haver maior interesse por parte desse na celeridade de sua tramitação. Contudo, quando tal interesse existe, verifica-se o uso de prerrogativas do executivo para acelerar o processo, com a tramitação ocorrendo, muitas vezes, em períodos de tempo extremamente curtos. Para Alexandre⁴⁸, a alta taxa de aprovação de tratados faz parte da lógica das relações entre legislativo e executivo, em que poucos são os instrumentos rejeitados pelo Congresso, além de ser consequência da falta de tempo e expertise dos congressistas para tratar de temas tão diversos como os englobados pelos diferentes atos internacionais.

Almeida⁴⁹, ao analisar os autores das propostas de emendamento e de projetos de lei na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados para o período de 2003 a 2010, revela que a maior parte dessas propostas foi desenvolvida por deputados da coalizão governista. Apesar de o partido cujos deputados mais apresentaram propostas ter sido da oposição, o PSDB, a oposição como um todo se mostrou um ator menos ativo com relação à apreciação de atos internacionais. Almeida⁵⁰ reconhece a dominância do executivo sobre a formulação de política externa, mas aponta que o legislativo possui algumas possibilidades de exercer influência sobre esse processo.

Por fim, Silva⁵¹ analisa a questão dos presidentes das comissões e dos relatores dos projetos de decreto legislativo. Ambos os postos têm grande importância para a apreciação dos tratados, uma vez que imprimem o ritmo desse processo, seja por conduzir o processo de verificação da validade do projeto de decreto legislativo (relator), seja por escolher o relator e impor prazos à tramitação (presidente da comissão). Ao estudar a nomeação dos presidentes da CREDN entre 2003 e 2010, Silva⁵² percebeu que não houve maior preocupação com o ocupante desse posto (foi na maior parte do tempo ocupado por deputados da oposição). Contudo, o perfil dos deputados integrantes da CREDN se assemelha ao dos que compõem a CCJC, considerada a mais importante para o processo legislativo. Diniz e Ribeiro⁵³ afirmam que entre 1988 e 2006, a maior parte dos relatores dos projetos de decreto legislativo na CREDN e nas demais comissões (cerca de 50%) era da base governista. Silva⁵⁴ aponta, assim, que há preocupação do executivo em manter certo controle sobre a tramitação de suas mensagens no Congresso, sendo quase todas aprovadas.

Tendo em vista os elementos apresentados previamente, a presente seção busca analisar as tendências da aprovação de decretos legislativos desde a primeira eleição direta para Presidente, isto é, o período de 1990 até 2014, tratando, assim, de sete mandatos presidenciais: Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), e Dilma Rousseff (2011-2014). Assim, foram estudados todos os projetos de decreto legislativo (PDCs) que tramitaram na Câmara dos Deputados e/ou no Senado Federal após submissão da CREDN ou da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul referentes a atos internacionais.

A Tabela 1 apresenta, assim, os resultados da análise dos projetos de decreto legislativo. O resultado da apreciação e o tempo de tramitação do projeto foram escolhidos como elementos de análise porque tais elementos permitem analisar a posição do Congresso frente ao projeto. O caráter da tramitação dos projetos se mostrou um elemento com variação de uso ao longo de tempo: se nos anos 1990 a maior parte dos projetos tramitava em regime ordinário, sendo a urgência utilizada em projetos há muito tempo no Congresso, a partir de 1999, o regime de urgência se tornou o padrão da tramitação dos processos, com a utilização da urgência definida pelo regimento interno da Câmara (art.155) para a aprovação expressa de tratados.

As classificações adotadas para o resultado da apreciação consideram as principais situações encontradas nos registros dos PDCs. Assim, após a ampla maioria de decretos aprovados, encontram-se em ambas as casas projetos ainda não votados e retirados: a Câmara dos Deputados registrou apenas um caso de projeto alterado para sua aprovação (referente a um acordo de cooperação econômica e técnica com a Coreia do Norte em 2011), e o Senado Federal reprovou um decreto sobre conflitos de leis em matéria de letras de câmbio, notas promissórias e fatura de uma convenção interamericana. A Câmara dos Deputados apresenta ainda a categoria Senado, referente aos projetos de decreto aprovados em seu âmbito, mas sem decisão na outra casa.

Analisando a primeira seção da Tabela 1, do resultado da apreciação dos projetos de decretos legislativos na Câmara dos Deputados, apreende-se uma taxa de aprovação de 97% dos tratados apresentados à Câmara. As taxas de aprovação por presidência não possuem grandes variações: durante o governo Collor foi de 100%, no governo Itamar, 98,5%, no governo FHC, 94,4% (95% no primeiro mandato e 94,7% no segundo), no governo Lula, 98,4% (98,3% e 98,5% em cada mandato). O primeiro mandato de Dilma manteve um alto padrão, com 98,1%, ainda que muitos tenham sido introduzidos há não muito tempo. A retirada dos projetos de pauta ocorreu quase sempre por iniciativa dos Presidentes, sendo tais pedidos aprovados sem maiores problemas pelos deputados.

Tabela 1: Número e Tempo de Tramitação dos Projetos de Decreto Legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1990-2014)*

Ano	Câmara dos Deputados (resultado em número de PDCs)				Senado Federal (resultado em número de PDCs)				Câmara dos Deputados (tempo em dias)			Senado Federal (tempo em dias)			Congresso Nacional (tempo em dias)			
	Aprovados	Senado	Não votados	Retirados/ Alterados	Total	Aprovados	Não votados	Retirados/ Rejeitados	Total	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo
1990	17	0	0	0	17	22	0	0	22	29	202,1	456	5	90,9	334	32	271,9	532
1991	40	0	0	0	40	25	0	0	25	6	354,1	1274	2	99	167	13	524,1	1824
1992	44	1	0	0	45	38	0	0	38	0	545,3	6009	1	89,8	392	2	665,5	6066
Collor	101	1	0	0	102	85	0	0	85	0	363	6009	1	92,8	392	2	543,2	6066
1993	43	0	0	0	43	33	0	1***	34	1	350,1	698	5	495,3	3463	6	642,8	3366
1994	23	0	0	1	24	27	0	1	28	1	225,8	419	4	200,4	786	8	333,3	776
Itamar	66	0	0	1	67	60	0	2	62	1	306,8	698	4	363	3463	6	535	3366
1995	59	1	1	1	62	65	0	1	66	1	431	4747	7	115,8	427	24	520	5790
1996	52	0	0	7	59	43	0	0	43	0	142	1904	3	82	327	3	316,7	4145
1997	47	0	0	1	48	54	0	0	54	0	141,8	2407	10	180,8	3505	13	327,8	3532
1998	31	0	0	0	31	30	0	0	30	0	92,4	247	1	279	1065	1	374,9	1185
FHC (1)	189	1	1	9	200	192	0	1	193	0	225,1	4747	3	152	3505	1	329,4	5790
1999	69	1	0	4	74	50	0	0	50	0	334,9	3793	14	157,9	959	19	434,5	3252
2000	39	0	0	2	41	31	0	0	31	1	333,1	945	1	208,6	874	1	499,6	2844
2001	35	0	2	1	38	44	0	0	44	0	666,1	2076	6	221,1	2245	5	776,3	2330
2002	36	0	0	1	37	11	0	0	11	18	677,9	1740	13	112,9	428	62	777,8	1979

FHC (2)	179	1	2	8	190	136	0	0	0	136	0	448,9	3793	1	186	2245	1	584,6	3252
2003	81	1	0	1	83	52	0	0	0	52	0	597,8	2498	1	93,6	240	0	710,2	2618
2004	46	0	0	0	46	16	0	0	0	16	1	517,5	1459	2	120,4	521	6	629,6	1564
2005	46	0	1	1	48	50	0	0	0	50	46	379,4	1358	15	85,4	679	65	521,9	1800
2006	64	0	1	0	65	85	1	0	0	86	0	541,4	1238	3	85,9	553	0	660,2	1367
Lula (1)	237	1	2	2	242	203	1	0	0	204	0	519,6	2498	1	90,5	679	0	648,2	2618
2007	68	2	1	0	71	50	0	0	0	50	20	568,1	2854,0	28	184	547	48	660,9	1909,0
2008	61	0	0	0	61	83	0	0	0	83	22	380,1	1995	8	142,9	1030	57	491,6	2036
2009	84	0	0	2	86	120	0	0	0	120	21	203,3	750	21	106	474	56	338,9	858
2010	48	2	0	1	51	65	1	0	0	66	1	365,1	1895	1	177,7	1102	2	406,7	1224
Lula (2)	261	4	1	3	269	318	1	0	0	319	1	370,6	2854	1	142,6	1102	2	471	2036
2011	47	4	2	1**	54	49	0	3	0	52	0	235,6	628	1	78,7	149	2	321,4	776
2012	18	0	1	0	19	39	0	1	0	40	0	240,2	446	7	75,4	211	14	317,2	476
2013	20	8	2	0	30	23	0	0	0	23	62	364,5	762	0	72,5	168	105	370,5	747
2014	0	5	0	0	5	6	0	0	0	6	172	173,6	174	15	145,3	330	-	-	-
Dilma	85	17	5	1	108	117	0	4	4	121	0	268,7	762	0	80	330	2	331,9	776
Total	1118	25	11	24	1178	1111	4	5	5	1120	0	385,1	6103	0	141,6	1102	2	512,4	2036

Desenvolvida pelo autor a partir de BRASIL. Câmara dos Deputados – *Projetos de Lei e Outras Proposições*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 ago. 2014]. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>; BRASIL. Senado Federal – *Projetos e Matérias Legislativas*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 ago. 2014]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>.

*Situação dos projetos até 10 de junho de 2015 ** Projeto alterado para aprovação *** Projeto reprovado

Embora os projetos não votados cheguem a apenas 2% dos atos internacionais apreciados, a presença de projetos introduzidos nos governos Itamar, FHC e Lula sem decisão pelos deputados denota haver disputas ou controvérsias quanto aos temas em questão. Contudo, é difícil a definição de um padrão para os tratados não votados, uma vez que o grupo contém decisões da Organização Internacional do Trabalho (165/1995 e 2351/2006), a constituição da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana (1492/2001), um acordo para utilização do Centro de Lançamentos de Alcântara (1446/2001), e tratados com alguns países, como Venezuela (1941/2005) e Cuba (346/2007), sendo recentemente aprovados tratados com Bolívia, Uzbequistão e Zimbábue de longa tramitação na Câmara e sem decisão no Senado.

A partir da segunda seção, percebe-se que o Senado Federal apresenta um padrão de aprovação ainda maior do que a Câmara dos Deputados: 99,2% dos atos internacionais apreciados foram aprovados. As variações entre Presidentes também se mostram poucas: Collor 100%, Itamar, 96,8% (aqui se encontra o único tratado reprovado), FHC, 99,7% (99,5% e 100%), e Lula, 99,6% (99,5% e 99,7%). No Senado, a aprovação de tratados durante a presidência de Dilma também apresentou um padrão alto, 96,7%, semelhante ao dos demais. A taxa de aprovação geral ainda mais elevada do que na Câmara Deputados pode ser explicada por haver uma seleção inicial junto aos deputados, o que não representa uma grande diferença entre as duas casas com relação à aprovação, dado o comportamento semelhante de deputados e senadores nesse sentido.

A partir das três seções seguintes da Tabela 1, permite-se a análise do tempo de tramitação dos projetos de decreto legislativo aprovados, a partir do tempo mínimo, médio e máximo de cada ano e mandato presidencial para cada casa e para o Congresso como um todo. A maior parte dos casos com menor tempo de tramitação (entre zero e dois dias) após 1999 foram objeto de regime especial: urgência segundo o artigo 155 do Regime Interno da Câmara dos Deputados. Esse artigo prevê que

(p)oderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados (...)⁵⁵.

A média de tempo da tramitação de projetos de decreto legislativo no Senado Federal é consideravelmente menor do que na Câmara dos Deputados, menos do que 40%. As médias de tempo de tramitação de cada mandato presidencial são bastante variadas para ambas as casas e para o Congresso como um todo. Essas diversas médias são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2: Média do tempo de tramitação dos PDCs submetidos nos últimos sete mandatos presidenciais (dias)

	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Congresso Nacional
Collor	363	92,8	543,2
Itamar	306,8	362,6	535
FHC	336,2	168,8	476,9
FHC 1	225,1	152	329,4
FHC 2	448,9	186,3	584,6
Lula	443,6	122,3	553,6
Lula 1	519,6	90,5	648,2
Lula 2	370,6	142,6	471
Dilma	268,7	80	331,9
Geral	385,1	141,6	512,4

Desenvolvida pelo autor a partir de BRASIL. Câmara dos Deputados – *Projetos de Lei e Outras Proposições*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 ago. 2014]. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>; BRASIL. Senado Federal – *Projetos e Matérias Legislativas*, Brasília, 2015. [Consultado em: 24 ago. 2014]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>.

As menores médias são encontradas no governo Dilma, o que pode ser entendido pela menor quantidade de projetos de decreto legislativo apresentados em seu mandato, em comparação aos quatro mandatos anteriores. Os dois governos Lula apresentam médias de tempo interessantes, especialmente por consistirem nos períodos com os maiores números de projetos apreciados: 242 e 269, respectivamente, contra uma média de projetos de 47 por ano, logo 188 por mandato presidencial. O primeiro governo Lula teve as médias mais longas de tempo de tramitação de PDCs na Câmara e no Congresso como um todo, embora no Senado a média tenha sido a segunda mais baixa. Enquanto isso, seu segundo mandato apresentou médias muito semelhantes às do período em geral para as duas casas e para o Congresso Nacional.

O tempo de tramitação dos decretos legislativos pode ser entendido como decorrente do interesse dos parlamentares pelos temas envolvidos. Além disso, a delonga em deliberar sobre um projeto pode advir da oposição dos congressistas para com o ato internacional, esperando-se uma possível retirada do mesmo, sua alteração, ou até uma negociação com o executivo para sua aprovação. De qualquer forma, a alta taxa de aprovação e o tempo médio de tramitação

demonstram haver uma tendência de convergência das posições de executivo e legislativo na apreciação de atos internacionais. Isso não denota uma subserviência ou um desinteresse por parte do Congresso (como as seções anteriores demonstraram), mas pode significar que os tratados são negociados com vistas a evitar discordâncias em sua aprovação interna, interpretação coerente com o sistema de presidencialismo de coalizão.

2.4. Considerações finais

A partir da revisão bibliográfica e da análise da tramitação de projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, pode-se responder as duas perguntas deste artigo. Inicialmente, o poder executivo não formula sua política externa sem influência do legislativo. O que ocorre é uma delegação das competências sobre relações exteriores, que são conduzidas pela Presidente, por seu Ministro de Relações Exteriores e outros indivíduos a ela subordinados, mas com a previsão de instrumentos de influência e supervisão por parte do legislativo, com suas limitações. A segunda pergunta, sobre os instrumentos, pôde ser respondida a partir dos elementos elencados e explicados na segunda seção: indicações, audiências, requerimentos, projetos de lei (Câmara dos Deputados), pedidos de informação; a necessidade de sua aprovação para a nomeação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e representantes do governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty para sinalização de preferências (Senado Federal), além do processo de aprovação interna de tratados, que é de competência do Congresso Nacional.

Estudados alguns dos inúmeros casos de aplicação de tais instrumentos, especialmente a tramitação de atos internacionais nas duas casas do Congresso, percebe-se que o processo de formulação de política externa está sob forte controle do poder executivo. Casos de submissão de propostas de emenda constitucional para aumento das capacidades do legislativo sobre a matéria, análises do processo de aprovação de determinados tratados e estudos da utilização dos demais instrumentos comprovam que há, por parte dos congressistas, interesse na condução da política externa brasileira. Nas eleições de 2014, o Senado Federal aprovou requerimento para tratar com os candidatos à Presidência da República sobre seus programas para as relações exteriores do Brasil, reiterando seu interesse para com esse tema⁵⁶. Contudo, tal interesse esbarra nos instrumentos disponíveis e no comportamento do executivo.

Como previsto pela hipótese central do artigo, o legislativo assume um papel pouco determinante na formulação da política externa brasileira, exercendo normalmente um papel de verificação das políticas formuladas pelo executivo, apesar de os parlamentares constituintes terem determinados os princípios gerais da política externa em 1988. Assim, a hipótese

defendida por Alexandre⁵⁷, baseada em Mccubbins e Schwartz⁵⁸, ganha peso, podendo-se entender esse processo como uma delegação de poderes, com a figura do sistema de “alarmes de incêndio”, uma vez que ao legislativo ainda resta a possibilidade de rejeitar tratados (algo pouco recorrente) ou retardar sua aprovação (o que possibilita sua retirada pelo executivo, algo também pouco frequente). Não se pode entender a aprovação recorrente de atos internacionais como uma submissão do legislativo, mas como uma concertação de posições; pode-se, inclusive, sugerir que a negociação de tais tratados ocorra com vistas a garantir cláusulas que não gerem discordância no Congresso. As considerações aqui apontadas não podem ser entendidas como incontestáveis, mas reiteram a importância do tema e apontam para o aprofundamento da agenda desse debate, que tem sido pautado por grande fragmentação e requer maior diálogo.

2.5. Notas

1 PUTNAM, Robert – «Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis» In *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, Nº. 36, 2010, pp. 147-174.

2 ROSENAU, James N – «Comparative Foreign Policy: Fad, Fanatasy, or Field?» In *International Studies Quarterly*, Vol. 12, Nº. 3, 1968, pp. 296-329.

3 HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S – «Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow» In *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, Nº. 2, 1995, pp. 209-238.

4 MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia – «Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública» In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, Vol. 35, Nº. 1, 2013, pp. 11-41.

5 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de – «O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários» In *Contexto Internacional*, Vol. 34, Nº. 1, 2012, pp. 311-355.

6 MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia – «Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública».

7 ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras». In *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 34, Nº. 2, 2012, pp. 617-657.

8 BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2014. [Consultado em: 13 ago. 2014]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

9 BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, 9ª edição, Brasília, 2012; BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*. Brasília. 2011.

10 FURMAN, Alan – *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*, Trabalho de conclusão do curso em Ciência Sociais: UFPR, 2013.

11 BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, art. 113.

- 12 ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras».
- 13 FURMAN, Alan – *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*; BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.
- 14 FURMAN, Alan – *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*.
- 15 DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – «Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil» In *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, 2010, pp. 75-92.
- 16 FURMAN, Alan – *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*.
- 17 BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- 18 RESEK, Francisco – *Direito Internacional Público: curso elementar*, São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- 19 Dada a ampla gama de nomes utilizados para descrever acordos, tratados e outros documentos internacionais, o presente artigo doravante utilizará os termos “tratados” e “atos internacionais” como sinônimos e representativos de todas as possíveis denominações para esse tipo de documento.
- 20 RESEK, Francisco – *Direito Internacional Público: curso elementar*.
- 21 *Ibidem*.
- 22 FIGUEIRA, Ariane Roder – «Interação entre os poderes em tomada de decisão em política externa» In _____ – *Introdução à análise de Política Externa: volume 1*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, pp. 55-88.
- 23 ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras».
- 24 LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano – «O Congresso e a Política de Comércio Exterior» In *Lua Nova*, Vol. 52, 2001, pp. 121-149.
- 25 ALMEIDA, Helga – *O Congresso e a Política Externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula*. III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. 2013.
- 26 MEDEIROS, 2011 *apud* ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras».
- 27 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais: PUC-RJ, 2006.
- 28 *Ibidem*.
- 29 MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas – «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms» In *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 1, 1984, pp. 65-179.
- 30 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.
- 31 *Ibidem*.
- 32 ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras».
- 33 FURMAN, Alan – *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*.
- 34 OLIVEIRA, Amâncio Jorge de – «Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009» In *Série Working Paper*, São Paulo, 2013.

- 35 OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina – «Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil» In *Revista Política Hoje*, Vol. 19, Nº. 1, 2010, pp. 144-185.
- 36 FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina – «Unidade Partidária e Política Externa na América Latina» In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 29, Nº. 86, 2014. pp. 125-163.
- 37 ABRANCHES, Sérgio. «Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro». In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, 1988, pp.05-34.
- 38 BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*.
- 39 DINIZ, Simone – «Atos Internacionais e Atuação do legislativo» In *Teoria & Pesquisa*, Vol. XVIII, 2009, pp. 27-59; DINIZ, Simone – «O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro» In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, 2012, pp. 169-184.
- 40 *Ibidem*
- 41 DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*. 32o. Encontro Anual da ANPOCS, 2008; DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – «The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy» In *Brazilian political science review*, Vol. 2, 2008, pp. 10-28; DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – «Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil» In *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, 2010, pp. 75-92.
- 42 DINIZ, Simone – «O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro».
- 43 DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*.
- 44 DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – «The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy».
- 45 *Ibidem*
- 46 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.
- 47 *Ibidem*
- 48 *Ibidem*
- 49 ALMEIDA, Helga. *O Congresso e a Política Externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula*.
- 50 *Ibidem*
- 51 SILVA, Rodrigo Santiago – *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados*, Dissertação de mestrado em Ciência Política: UFPE, 2012.
- 52 *Ibidem*.
- 53 DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*.
- 54 SILVA, Rodrigo Santiago – *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados*.
- 55 BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*.
- 56 BRASIL. Senado Federal – *Comissão quer ouvir candidatos à Presidência sobre política externa*, Brasília, jul, 2014b. [Consultado em: 24 ago. 2014]. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/07/18/comissao-quer-ouvir-candidatos-a-presidencia-sobre-politica-externa>>.

57 ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*.

58 MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas – «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms».

2.6. Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. «Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro». In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, 1988, pp.05-34.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado – *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais: PUC-RJ, 2006.

ALMEIDA, Helga – *O Congresso e a Política Externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula*. III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. 2013.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga – «Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras». In *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 34, Nº. 2, 2012, pp. 617-657.

BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2014. [Consultado em: 13 ago. 2014]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Câmara dos Deputados – *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, 9ª edição, Brasília, 2012

BRASIL. Senado Federal – *Comissão quer ouvir candidatos à Presidência sobre política externa*, Brasília, jul, 2014b. [Consultado em: 24 ago. 2014]. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/07/18/comissao-quer-ouvir-candidatos-a-presidencia-sobre-politica-externa>>.

BRASIL. Senado Federal – *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*. Brasília. 2011.

DINIZ, Simone – «Atos Internacionais e Atuação do legislativo» In *Teoria & Pesquisa*, Vol. XVIII, 2009, pp. 27-59.

DINIZ, Simone – «O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro» In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, 2012, pp. 169-184.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – «Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil» In *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, 2010, pp. 75-92.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – *Controles Democráticos na Política Externa*. 32o. Encontro Anual da ANPOCS, 2008.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio – «The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy» In *Brazilian political science review*, Vol. 2, 2008, pp. 10-28.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de – «O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários» In *Contexto Internacional*, Vol. 34, Nº. 1, 2012, pp. 311-355.

FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina – «Unidade Partidária e Política Externa na América Latina» In *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, Vol. 29, Nº. 86, 2014, pp. 125-163.

FIGUEIRA, Ariane Roder – «Interação entre os poderes em tomada de decisão em política externa» In _____ – *Introdução à análise de Política Externa: volume 1*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, pp. 55-88.

FURMAN, Alan – *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*, Trabalho de conclusão do curso em Ciência Sociais: UFPR, 2013.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S – «Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow» In *Merston International Studies Review*, Vol. 39, Nº. 2, 1995, pp. 209-238.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano – «O Congresso e a Política de Comércio Exterior» In *Lua Nova*, Vol. 52, 2001, pp. 121-149.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas – «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms» In *American Journal of Political Science*, Vol. 28, Nº. 1, 1984, pp. 65-179.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia – «Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública» In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, Vol. 35, Nº. 1, 2013, pp. 11-41.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de – «Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009» In *Série Working Paper*, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina – «Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil» In *Revista Política Hoje*, Vol. 19, Nº. 1, 2010, pp. 144-185.

PUTNAM, Robert – «Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis» In *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, Nº. 36, 2010, pp. 147-174.

RESEK, Francisco – *Direito Internacional Público: curso elementar*, São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ROSENAU, James N – «Comparative Foreign Policy: Fad, Fanatasy, or Field?» In *International Studies Quarterly*, Vol. 12, Nº. 3, 1968, pp. 296-329.

SILVA, Rodrigo Santiago – *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados*, Dissertação de mestrado em Ciência Política: UFPE, 2012.

3. ARTIGO 2: LEGISLATIVE OVERSIGHT OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AN ANALYSIS OF REQUESTS FOR INFORMATION AND SUMMONSES OF MINISTERS, 1991-2014⁶

Alexandre Spohr*

André Silva**

Abstract: This article examines oversight over foreign policy-making by the Brazilian National Congress, specifically whether the use of oversight tools at their disposal by Senators and Deputies conform to the ‘fire alarm’ or ‘police patrol’ models. This is done by recording and analysing requests for information and summonses to ministers filed in the Chamber of Deputies and the Federal Senate between 1991 and 2014, especially those directed at the Ministry of Foreign Relations. We also compare the use of these instruments in respect of foreign policy to their use in respect of other portfolios. Lastly, analysing the content of these requests and summonses leads to interesting conclusions about how these instruments are used politically, notably in terms of the government-opposition ideological divide.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Legislative Studies, Congressional Oversight; Requests for Information, Summonses to Ministers.

3.1. Introduction

Foreign policy is usually regarded as the exclusive preserve of the executive branch of government. However, as researchers of both legislative studies and foreign policy analysis have expanded their research agendas and combined their efforts, they have begun to recognise the role played by the legislative branch in foreign policy (Mello and Peters 2018). Lawmakers make use of requests for information, summonses to ministers, and other oversight instruments to influence foreign policy, and their contributions to this process need to be understood (Raunio and Wagner 2016). These tools present legislators with an opportunity to play a proactive role in foreign policy-making that has often been undervalued.

Raunio (2014) presents recent trends in the reflection about the legislative role in shaping foreign policy, especially in the USA and Europe. While acknowledging a general belief that parliamentary involvement in foreign policy formation is weak, he notes that parliamentary actors have access to diverse avenues for influencing foreign policy, such as setting ex ante limits, and playing a veto role. He also expresses the need for more research so that comparisons can be drawn and general patterns identified.

Focusing on countries in the Global North, recent issues of *European Politics* and the *British Journal of Politics and International Relations* have also dealt with executive-legislative

⁶ Artigo publicado no periódico Contexto Internacional (ISSN: 1982-0240), do Instituto de Relações Internacionais, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em seu volume 40, número 3, em setembro/dezembro de 2018. O periódico foi avaliado com Qualis CAPES A1 na avaliação de 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v40n3/0102-8529-cint-2018400300595.pdf>>.

* Federal University of Rio Grande do Sul (UFRS), Porto Alegre, Brazil; alexandre.spohr@gmail.com. ORCID iD 0000-0002-3064-3520.

** Federal University of Rio Grande do Sul (UFRS), Porto Alegre, Brazil; reisdasilva@hotmail.com. ORCID iD

relations in respect of foreign and security policy. According to Mello and Peters (2018), areas requiring further analysis include the informal influence of the legislative function over the policy-making function. In the case of Brazil, we first need to systematically collect and analyse data before proceeding to comparisons with other countries.

Congresses in Latin American countries are generally perceived to be weak and reactive compared to their presidencies (Cox and Morgenstern 2001; Gaylord 2010). According to Amorim Neto and Tafner (2002), delegation is a key element of Latin American democracies. This is especially true of legislative participation in foreign policy formation. According to Latin American and Brazilian specialists, Brazil does not deviate from this pattern.

Restrained by constitutional and practical factors, the National Congress acts mostly through its oversight competencies to influence foreign policy. As in other Western democracies, it makes use of the various oversight instruments at its disposal to examine and influence foreign policy, and to ensure that certain priorities prevail (Raunio and Wagner 2016). According to Herbel (2016), opposition members of Congress do tend to scrutinise government policies and activities when effective oversight tools are at their disposal. However, Llanos and Mustapic (2005) note that at least three factors discourage legislative control over the executive in Brazil. The first is that relations between the various political parties tend to make them prefer co-operation over contestation. Secondly, the Presidency and Congress tend to focus on different but compatible issues. Finally, the legislature does not have sufficient powers to exercise effective control over the executive.

In order to develop an understanding of how the Brazilian Congress deals with foreign policy issues, this article focuses on two instruments of oversight: requests for information, and the summoning of ministers. It seeks to establish whether Senators and Deputies make use of these oversight tools in different ways when dealing with foreign policy. This comparison will help to develop research in this area, in line with the suggestions by Mello and Peters (2018). It compares requests for information about foreign policy with requests for information about other portfolios, notably the economy, health, education and defence. This instrument provides Congress not only with a means of examining executive actions – like the approval of treaties and the nomination of authorities – but also to promote its own policy agenda.

The characterisation of legislative oversight as either ‘fire alarms’ or ‘police patrols’ (McCubbins and Schwartz 1984) is particularly relevant. Our empirical data and analysis allow us to determine which factors stand out and which patterns prevail in legislative engagement with foreign policy. Until now, researchers have tended to describe the role of legislators in respect of foreign policy as ‘fire alarms’, or reactive (see, for example, Lagassé and Saideman 2016). However, our data points to a different conclusion.

Our belief, based on previous studies, analyses of other oversight tools and current data, is that, while showing some particularities, interventions in foreign policy are influenced by general legislative dynamics, especially the contestations among parties.

Therefore, despite the importance of political constituents in driving their representatives to oversee the executive, the latter are also engaged by issues beyond their constituencies. Foreign

policy can be discussed in the National Congress in terms of a government--opposition logic, and can be mobilised by Deputies and Senators in both 'fire alarm' and 'police patrol' strategies. In recent years, highly controversial political issues have provoked the intense interest of Brazilian lawmakers, mobilising them into active oversight of the executive. This has been accompanied by a growth in the general political debate about Brazilian foreign policy.

This study is based on the collection and analysis of data from the two houses of the Brazilian Congress – the Chamber of Deputies and the Federal Senate. By compiling data about all the issues raised by members of the National Congress, and identifying underlying patterns, it allows us to ascertain whether foreign policy stands out, and to establish which of the two main modes of oversight – 'fire alarm' or 'police patrol' – prevails. An in-depth analysis of requests and summonses involving the Ministry of Foreign Relations (Itamaraty) will deepen our understanding of the use of these instruments. The empirical and analytical contributions of other researchers will shed further light on this issue.

3.2. Congressional oversight over foreign policy

Relations between the executive and legislative branches of government are an essential element of democracy, but play themselves out in different ways in different countries. In Brazilian democracy, the range of political parties represented in the National Congress lend a special dynamic to legislative--executive relations. According to Abranches (1988), the Brazilian political system operates according to a logic of 'coalition presidentialism'. This means that elected presidents need to negotiate the establishment of ministries and the allocation of resources with other parties in the two Houses of the Brazilian National Congress. In this system, the Presidency faces great challenges in dealing with a highly heterogeneous Congress. These difficulties have been evident in the two impeachment processes that have taken place since the adoption of the 1988 Constitution.

Given that the legislature houses representatives of many different parties, with widely diverging beliefs and interests, we need to understand how it functions. There are two major lines of thought on this score. Some analysts, like Pereira and Rennó (2013), focus on the quest by members of Congress for re-election. They regard lawmakers as rational individual actors seeking to maximise their interests, and please their constituents. For them, legislative decisions are the result of cost-benefit analyses. Others focus on the contestations among political parties. Among them are Figueiredo and Limongi (1999), who have studied the roles played by parties in determining the conduct of members of Congress, and analysed party discipline in the Chamber of Deputies.

This article follows the second line of thought. If the first was valid, there would be no difference in the patterns of engagement with foreign policy and other areas of policy, as the former does not directly attract voter support. Therefore, one has to examine other motivations. We believe the major driver of attempted oversight of foreign policy formation and implementation lies in the contestation between the governing party and opposition parties. This postulate chimes with other research on the issue, such as Oktay's findings (2018) about party-political influences over security policy, and Raunio and Wagner's examination (2016) of West European politics.

When dealing with foreign policy, the legislature tends to assume an oversight role rather than a decision-making one. Kaiser (1988) classifies patterns of oversight as manifest or latent, official or unofficial, direct or indirect, and adversarial or supportive. In this article, we examine two formal instruments for holding the executive to account. Depending on the case, they may be used for the purposes of attempted control or of valuation. Adversarial oversight will usually be exercised by members of the opposition, as a means of influencing executive decision-making, or at least interrogating the course of action the executive has chosen to pursue.

In the course of challenging the assumption that the US Congress has abdicated from its obligation to exercise oversight over the Presidency, McCubbins and Schwartz (1984) propose a typology for classifying and analysing these sorts of activities. They believe oversight may work like ‘police patrols’ – constantly and visibly – or like ‘fire alarms’ – reacting to or being activated by certain events. Some analysts – notably Lemos (2005b) – believe the second holds true for the Brazilian Congress in dealing with foreign policy, and that Latin American legislatures in general are reactive in overseeing their Presidencies. However, the instruments analysed in this article allow the legislative to act proactively, or in ‘police patrol’ mode. By analysing their actual use, we will discover which mode prevails.

The precise moments when oversight mechanisms are used can also be relevant to understanding the intentions of their users, as well as their efficacy. In this respect, instruments of oversight can be classified as either *ex ante* or *ex post* (Lupia 2003). While most tools operate *ex post facto*, i.e., after a certain action, requests for information and summonses to ministers may be used both before and after foreign policy decisions and events. Although they tend to be employed after certain events, these instruments also allow lawmakers to try to influence decision-making while it is taking place. This typifies an *ex ante* strategy, in which members of Congress demand answers about certain issues, or summon ministers to provide information about and discuss their activities.

3.3. Instruments of Congressional oversight in Brazil

In an effort to understand how foreign policy is made, and how those responsible for it are held accountable, many researchers have focused on oversight instruments and strategies available to legislatures. These studies try to shed light on a field of politics that has only recently received increased attention in the media. There is already a considerable body of research on the role played by legislative powers in foreign policy-making in developed countries, including the EU (Batjaj 2015; European Parliament 2015; Fowler 2015; Kaiser 1977; Mello and Peters 2018; Raunio and Wagner 2016).

In respect of Brazil, Lima and Santos (2001) have analysed the oversight of National Congress over Brazil’s trade policy, and defined its role as one of abdication. However, our analysis, which focuses on foreign policy, differs from this interpretation, as in this instance the oversight instruments available to members of Congress are sometimes used in proactive ways as well.

The Constitution of the Federative Republic of Brazil (Brazil 2016) confers extensive powers on the executive branch in respect of foreign policy. For example, Article 84 states that the Presidency is responsible for signing treaties, conventions and international Acts. However, it also provides the legislative branch with significant powers of oversight, aimed at holding the

Presidency accountable for its decisions and activities in all areas, including foreign policy. For example, Article 49 gives the Congress powers to take decisions about treaties, conventions and international Acts that may result in costs to the national heritage.

The primary loci for reflection on foreign policy issues in each House of the Brazilian National Congress are their respective Committees of Foreign Relations and National Defence (Silva 2012). Members of these committees are able to discuss foreign policy in depth, and oversee Itamaraty. This is not necessarily what happens. However, many oversight tools are channelled through the committee system. Also, according to Lin (2015), legislative committees in general tend to play a significant role in influencing the outcomes of legislative decisions.

According to their internal rules (Chamber of Deputies 2012; Federal Senate 2011), the Brazilian Chamber of Deputies and Federal Senate are entitled to use common and specific instruments to oversee the Presidency and its subordinate institutions. Both Deputies and Senators can request information from ministers, summon them to answer questions, suggest actions (issue directives), establish commissions to investigate and evaluate executive projects, or issue congratulatory or critical notes. Moreover, both Houses play a major role in approving treaties, without which the Presidency is not allowed to ratify them. Finally, the Federal Senate has to approve various authorities nominated by the executive. Since the adoption of the 1988 Constitution, the use of oversight instruments has increased (Lemos 2005a).

The Congress is responsible for taking definitive decisions about treaties, allowing the Presidency to ratify them or not. Therefore, it reacts to decisions made by the executive, mostly in 'fire alarm' mode. This form of influence over foreign policy has received the attention of numerous Brazilian scholars (Diniz 2009; Diniz and Ribeiro 2008; Silva and Spohr 2016). According to the empirical data produced by these studies, treaties have almost never been rejected in either House of the Congress. However, there have been significant delays in approving treaties, mostly those involving controversial issues (Silva and Spohr 2016). This tends to be interpreted as disinterest, but can also indicate that members of Congress follow their own agendas when dealing with foreign policy. Even if almost every treaty is approved, the delay in the decision can reveal the degree to which the issue is controversial among lawmakers.

The Federal Senate has the competence to approve or reject the nomination of authorities, especially those responsible for Brazilian permanent missions abroad, thereby reacting to executive decisions. This form of legislative oversight has received growing attention in recent years (Lemos and Llanos 2008; Lemos 2010). Its pattern of use endorses the assumption that Senators follow a similar logic while deciding on the nomination of ambassadors and other authorities, as almost no nominations have been rejected since 1988.¹ Therefore, this instrument is largely used in 'fire alarm' mode, but also allows lawmakers to challenge government decisions, especially when influenced by government--opposition dynamics.

The tools at the disposal of members of Congress for challenging all aspects of the legislative-executive agenda presents us with an opportunity to compare the handling of foreign policy to that of other policy areas. Also, these instruments are not only employed in respect of executive decisions and actions, but can also form part of party contestation and strategies in the Congress.

For example, lawmakers can issue directives to encourage the executive to adopt a certain course of action. Anastasia, Mendonça and Almeida (2012) have analysed the use of this tool in respect of foreign policy, and discovered that lawmakers tend to issue directives individually, focusing on specific elements to be addressed by Itamaraty. Members of Congress therefore use this instrument in respect of the Presidency in ‘police patrol’ mode.

The two tools on which this article focuses, namely requests for information from and the summoning of ministers, also allow members of Congress to oversee the executive in a more proactive way. They were chosen due to the lack of a comprehensive collection and thorough analysis of data about their use, and how this compares to their use in other policy areas. Lemos (2005a) and Santos (2005) have already analysed the use of these instruments in the Brazilian legislature, the latter by focusing on oversight of the military. According to these two authors, there are important particularities in the use of these tools. First, requests for information allow Deputies and Senators to pursue their agendas individually, and to have specific questions answered. According to Jensen, Proksch and Slapin (2013), besides their oversight function, parliamentary questions also serve the purpose of making known the questioner’s view on a particular issue. Second, summoning a minister represents a more serious approach to oversight. Overall, Lemos (2005a) notes that these two tools are used in ‘fire alarm’ mode. However, the data in this article points to a different conclusion.

3.4. The quantitative analysis of general data

We will analyse how members of the Brazilian Parliament uses requests for information and summonses to ministers to influence foreign policy. We will look at the use of these instruments in both houses of the National Congress, and try to identify patterns of use. We have collected data for the Chamber of Deputies and the Federal Senate from their official databases for the six legislative terms (49th to 54th, from 1991 to 2014) following the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 (Chamber of Deputies 2018, Federal Senate 2018).ⁱⁱ The 55th legislative term has not been included because it has been subject to new forms of instability, which cannot yet be thoroughly analysed.

This data is analysed to verify whether these instruments are used in the same way to oversee foreign policy and other policy areas. In order to do so, we examine how often they are employed in each policy area, and how they are mobilised by the opposition and by members of the government coalition. Due to differences in the numbers of requests, these patterns need to be analysed in both absolute and relative terms in order to allow comparisons across policy areas.

We then move towards a qualitative analysis of requests of information and summonses to ministers in respect of foreign policy. This allows us to ascertain whether those instruments were used in reactive or proactive ways, as fire alarms or police patrols. The content and context of the requests allow us to understand whether members of Congress try to influence decisions while they are being made, or afterwards. The frequency of themes in the use of these tools will also be analysed in order to establish which topics are mobilised the most.

3.4.1. Requests for information

According to the internal rules of both Houses of the National Congress (Chamber of Deputies 2012; Federal Senate 2011), their members can present requests for information to help them draft new legislation, or exercise their oversight duties. In respect of the latter, they can ask ministers and other officials with equivalent status to reply to their questions, or to produce documents related to the activities of ministries and other government bodies. These requests have to be approved by the Board of the respective House. If no answer is provided within 30 days, or false information is provided, the minister concerned is deemed to have committed a crime of responsibility, which attracts legal sanction.

Members of Congress can use requests for information to extract information from the executive branch, or to call it to account for its actions. The relatively simple procedures for submitting requests for information allow any deputy or senator to have their concerns addressed, with some space for the leadership of each House to vet undesired requests. The large number of requests for information in the period under review (more than 26 000 in the Chamber of Deputies, and almost 5 000 in the Federal Senate) shows how often and how easily members of Congress have resorted to using this instrument.

Motivations for requests may vary. Opposition members use them to challenge policies, or to extract more information. Members of the government coalition use them to publicise certain policies among fellow lawmakers or members of the public, and even to gain information that is not otherwise available via informal channels.

Table 1: Requests for information filed in the Chamber of Deputies by portfolio and source

	Legislative Term						Total	Standard Deviation	Government	Opposition	Committee
	49 th	50 th	51 st	52 nd	53 rd	54 th					
Economy	854	901	772	424	371	321	3643	263	30%	66.2%	3.8%
Health	178	390	465	347	645	445	2470	153	46.3%	50.8%	2.9%
Mines and Energy	240	266	472	407	524	502	2411	122	29.8%	66%	4.3%
Education	128	210	255	203	305	425	1526	102	34.5%	63.4%	2.1%
Justice	191	171	213	292	265	300	1432	54.4	34.3%	60.1%	5.6%
Defence	268	193	178	199	384	142	1364	87.1	24.3%	72.7%	3%
Planning	62	436	175	152	171	266	1262	128	39.5%	57.8%	2.6%
Social Security	208	349	362	155	88	50	1212	131	28.8%	69.6%	1.6%
Transports	144	142	207	170	242	211	1116	40.4	35.3%	61.7%	3%
Environment	143	186	213	185	245	129	1101	43.1	44%	51.9%	4.1%
Communications	130	202	262	184	186	111	1075	53.9	40.7%	52.3%	6.9%
Agriculture	131	140	169	121	155	64	780	36.6	32.6%	63.4%	4%
Cities	0	0	120	76	214	243	653	104	33.3%	65%	1.7%
Labour	129	71	120	91	183	55	649	46.2	18.3%	80.4%	1.4%
Agrarian Development	0	36	99	96	268	133	632	93	19.5%	77.1%	3.3%
Development, Industry and Trade	15	84	171	145	99	92	606	54	29.5%	64%	6.5%
Science and Technology	28	31	72	109	207	92	539	65.9	36.1%	61.5%	2.4%
Foreign Relations	82	72	84	98	99	83	518	10.4	24.3%	68.7%	6.9%

Social Development	162	0	0	102	123	124	511	68.8	23%	75.2%	1.8%
Chief of Staff	12	44	71	116	173	80	496	56.4	14.9%	79.7%	5.4%
Total	4602	5425	4189	4813	4067	3357	26453	–	32.5%	63.9%	3.6%
Average	118	139	107	123	104	86	678	–	–	–	–
Median	83	99	91	71	31	17	392	–	–	–	–

Source: Chamber of Deputies (2018).

Table 1 shows that members of the Chamber of Deputies submitted the most requests for information during the period of analysis. Almost a third were directed at the Ministries of the Economy (including the General Bank of Brazil), Health, and Mines and Energy. However, the numbers of requests directed at each of these ministries vary considerably. While requests for information to the Ministry of the Economy decreased, those for the Ministries of Health and Mines and Energy increased. This might have resulted from growing attention to economic issues in the 1990s, due to efforts to combat inflation. Meanwhile, constituency-related issues gained importance. These requests were directed at the Ministries of Health, Mines and Energy, Education, Transport, and Planning, among others, which might have inflated their numbers.

The Ministry of Foreign Relations appears as the 18th most questioned of more than 40 ministries. It climbed a few positions from the first three legislative terms to the later three, receiving more attention than other ministries during the Presidencies of the Workers' Party (PT). Requests directed at this ministry (516) account for 2% of the total, which is lower than the average but higher than the median.

Requests directed at Itamaraty were steadier than others throughout the periods under review. Nevertheless, their numbers were lower on average than for all the other ministries. This means that, while foreign policy was not the policy area of greatest concern to members of the Chamber of Deputies, attracting fewer requests than economics, health, energy, education, justice and defence, it provoked as much interest as science and technology, as well as social development. The steady pattern of requests for information indicates a continuous interest in this area, which contrasts with other ministries. Indeed, the Ministry of Foreign Relations presents by far the smallest standard deviation among the 30 ministries that received the most requests.

Opposition Deputies filed almost twice as many requests as coalition Deputies. This corroborates the previous findings of the literature on the presidential system in Brazil, which holds that executive--legislative relations are stabilised by negotiations among parties. Therefore, Congressional instruments of oversight are useful for assessing dissent in Congress, as any deputy can present a request for information, and opposition members can use them to try to influence decision-making. Requests by committees totalled 959, presenting a trend of growth in recent legislative terms.

Requests for information directed at the Ministry of Foreign Relations show a similar pattern in respect of their source. Requests by allies comprised about a third of those submitted by members of the opposition – 126 against 355 – which was close to average. While this was also the case for Economy, the policy area at the top of the table, Health, in second place, showed

the greatest deviation, with allies submitting 46% of requests for information, and opposition members almost 51%.

Regarding requests for information filed by committees, the Ministry of Foreign Relations appears in ninth place. This might indicate that this ministry is often included in the workflows of committees. Committees that requested information included the Committee of Foreign Relations and National Defence (CREDN), but also the Human Rights and Financial Oversight committees. It also comes as no surprise that requests to the Ministry of Foreign Relations represent 40.7% of requests made by the CREDN, almost more than double the number of requests directed at the Ministry of Defence – 22 against 10.

Senators submitted significantly less requests for information than Deputies. This is largely due to the great disparity in the size of each House – 513 Deputies versus 81 Senators – but there might be other reasons as well. The three ministries that received the most requests for information were the same for both Houses: the Ministries of the Economy, Mines and Energy, and Health. Together, they attracted more than a third of requests in the period under review. Unlike some Deputies, no Senators inflated the numbers of requests to any ministries due to pressures from their constituencies.

Table 2: Requests for information filed in the Federal Senate by portfolio and source

	Legislative Term						Total	Standard Deviation	Government	Opposition	Committee
	49 th	50 th	51 st	52 nd	53 rd	54 th					
Economy	212	299	138	219	89	108	1065	79.9	44.2%	53.4%	2.4%
Mines and Energy	51	57	55	104	57	95	419	23.3	41.7%	54.2%	4.2%
Health	21	35	39	102	53	60	310	28.2	35.5%	59.4%	5.2%
Justice	24	31	55	86	49	56	301	21.9	42.5%	50.2%	7.4%
Defence	35	38	24	88	39	39	263	22.4	39.6%	55.5%	4.9%
Planning	14	114	20	54	25	27	254	37.7	51.6%	45.7%	2.8%
Transport	17	29	21	52	23	49	191	15	51.1%	44.4%	4.5%
Communications	27	24	16	28	23	38	156	7.2	43.4%	41.4%	15.2%
Foreign Relations	17	16	15	42	36	27	153	11.5	31.1%	46.4%	22.5%
Education	17	19	20	47	21	27	151	11.2	18.5%	68.5%	12.9%
Social Security	13	38	19	46	14	19	149	13.8	47.3%	50%	2.7%
Agriculture	32	37	16	31	16	17	149	9.5	44.3%	53%	2.7%
Chief of Staff	2	15	1	101	14	16	149	37.9	9.4%	85.2%	5.4%
Development, Industry and Trade	7	14	18	50	17	42	148	17.2	44.8%	51.7%	3.4%
Environment	7	30	8	46	24	29	144	14.8	42.4%	52.8%	4.9%
Agrarian Development	0	11	22	35	21	18	107	11.7	33.3%	57.1%	9.5%
Labour	19	11	16	39	9	11	105	11.2	31.5%	64.9%	3.6%
National Integration	18	3	13	21	14	16	85	6.2	42.5%	50%	7.5%
Social Development	16	0	0	33	5	12	66	12.6	17.2%	81%	1.7%
Science and Technology	4	6	7	24	8	15	64	7.5	34.4%	64.1%	1.6%
Total	593	891	556	1413	630	877	4960	–	39.1%	55.5%	5.4%
Average	24.5	32.9	22.2	38.2	16.6	22.5	127	–	–	–	–
Median	17	16	16	24	8.5	16	66	–	–	–	–

Source: Federal Senate (2018).

Table 2 shows that the Ministry of Foreign Relations occupied ninth place in the ranking of requests by Senators, with no particular trend in terms of its evolution over legislative terms. Its portion of the overall number of requests was a bit larger than in the Chamber of Deputies – its 153 requests represent almost 3.1% of the total. Other ministries, such as Education, Social Welfare, and Agriculture, attracted fewer requests. In contrast with the pattern among Deputies, requests made by Senators fluctuated more over the various legislative terms, displaying a standard deviation of 11.5, compared with smaller deviations for other ministries. However, the number of requests directed at Itamaraty was still significantly smaller than those of the top recipients, such as Economy.

In the Senate, opposition members also submitted the most requests for information, but with a smaller difference – 1 935 against 2 750. As in the Chamber of Deputies, the number of requests submitted by committees increased in later terms, reaching a total of 266. In this instance, coalition Senators filed more requests to certain ministries – notably Communications, Transport and Planning – than opposition Senators.

The Ministry of Foreign Relations presents a similar pattern to the overall distribution of requests among allies and opponents – 47 against 71. However, during the 50th legislative term, allied Senators submitted far more requests than opposition Senators (13 against three), with a tie during the 54th session (11 each). Requests for information submitted by Senate committees formed an important portion of the requests directed at Itamaraty – 34, or 22%. Again, the committee that submitted the most requests to this ministry was the Committee of Foreign Relations and National Defence (29), and this committee directed most of its requests to the Ministry of Foreign Relations (44.6%). Defence was in second place, accounting for 16.9% (11) of requests by Senate committees.

3.4.2. Summonses to ministers

The internal rules of both Houses of the Brazilian National Congress also set out the norms and procedures for summoning ministers. While both requests for information and summonses are aimed at extracting information from ministers, and holding them to account, they are used in different ways. Summonses are restricted to more sensitive matters, when there is a greater need for dialogue with the ministers concerned in order to evaluate and possibly adapt the chosen course of action. However, the opposition can use this instrument to dissuade ministers from adopting a certain course of action, or to state their position in a more assertive way, while government allies may use them to allow ministers to vouch for their projects, enlighten members of Congress about their current activities, or even to gain information they are not able to access via intra-party mechanisms.

According to the internal rules of the Brazilian Chamber of Deputies (2012) and Federal Senate (2011), hearings with ministers take place following a request by a deputy, senator or committee, or when a minister arranges a hearing with the Presidency of one of the Houses. In this article, we focus on the summoning of ministers by members of Congress or committees, as a way of measuring how they seek to influence executive behaviour. When a summons is filed in one of the Houses, it is put to a vote by the Presidency. Upon approval, it is sent to the minister in question together with the subject on which he or she will have to provide

information. Hearings have to take place within 30 days – otherwise, the minister is deemed to have committed a crime of responsibility.

The particularities of this instrument are probably the reason why there were far fewer summonses than requests for information in the period under review. Although ministers are officially invited instead of summoned, this instrument can create greater tensions between the branches of government, as ministers are often not too happy to be at the beck and call of lawmakers. Also, information in the Brazilian Chamber of Deputies database about legislative proposals in the 1991-1998 period is not complete, thus introducing the need to reduce the period of analysis.

During the four legislative terms between 1999 and 2014, there were 1 054 petitions for summoning ministers. The top five ministers accounted for almost half (46.6%) of the total. They were the ministers of the Economy, Justice, Mines and Energy, Foreign Relations and Planning. The Minister of the Economy received the most summonses, more than twice those received by the Minister of Planning – 164 and 71 respectively.

There were far more summonses in the 54th legislative term than in the others (1.86 times that of the 53rd). This coincides with the first term of Dilma Rousseff, with a more or less even distribution among the years (only in 2011 were there less than 100 summonses). Dilma, who was impeached in 2016 after her re-election in 2014, experienced some turbulence during her first term, such as the June protests in 2013, various corruption scandals, and contestations from within her heterogeneous coalition.

Table 3: Summonses of ministers filed in the Chamber of Deputies by portfolio and source

	Legislative Term				Total	Standard Deviation	Government	Opposition	Committee
	51 st	52 nd	53 rd	54 th					
Economy	24	41	42	57	164	14.8	17.8%	82.2%	0%
Justice	12	28	11	25	76	8.2	19.2%	80.8%	0%
Mines and Energy	13	19	16	24	72	5	25.7%	74.3%	0%
Foreign Policy	8	29	21	19	77	9	10.5%	88.2%	1.3%
Foreign Relations	8	25	20	18	71	7.1	11.4%	87.1%	1.4%
International Affairs	0	4	1	1	6	1.7	0%	100%	0%
Planning	5	12	20	27	64	9.6	20.3%	79.7%	0%
Chief of Staff	2	8	21	26	57	11.4	15.8%	82.5%	1.8%
Health	16	11	8	21	56	8	19.6%	80.4%	0%
Defence	6	18	18	10	52	7.4	23.1%	76.9%	0%
Agriculture	9	6	6	21	42	5.6	31.7%	68.3%	0%
Agrarian Development	6	9	7	11	33	1.8	31.3%	68.8%	0%
Development, Industry and Trade	2	10	3	16	31	9.5	12.9%	87.1%	0%
Social Security	8	6	7	6	27	1.4	11.1%	88.9%	0%
Labour	4	6	2	15	27	5.6	3.7%	96.3%	0%
Environment	3	5	6	12	26	3.9	28%	72%	0%
Communications	4	4	7	8	23	2.1	0%	100%	0%
Total	142	248	232	432	1054	–	17.3%	82.5%	0.2%
Average	7.8	14.2	13.1	23.7	58.8	–	–	–	–

Median	3	5	3	10	22	–	–	–	–
--------	---	---	---	----	----	---	---	---	---

Source: Chamber of Deputies (2018).

Table 3 shows that the Minister of Foreign Relations is the fourth most summoned by the Chamber of Deputies, representing 7% of the total. This increase compared to requests for information might point to the strategy employed by Deputies in respect of foreign policy. Instead of asking for information, Deputies seem to prefer requiring ministers to attend hearings in order to allow a fuller discussion of their areas of concern. Given that foreign policy is a field in which less attention is paid to projects and issues, Deputies tend to prefer more thorough debates to simple written answers to questions.

Deputies have also used this instrument to summon the advisor for International Affairs, an important actor in the formulation of foreign policy during the PT administrations.ⁱⁱⁱ He was never asked for information.

Most Deputies filing summonses to ministers are members of the opposition – about 80% of requests for summonses in every legislative term. The only exceptions were the Secretariat of Ports – where government allies summoned the secretary twice, and the opposition only once – and the Ministries of Science and Technology and Culture, which presented a tie. In contrast with requests for information, committees filed almost no summonses of minister (only two), but usually served as conduits.

Requests to the two authorities with ministry status regarding foreign policy followed the same pattern of distribution regarding authorship – 88.2% of the summonses were filed by opposition Deputies. More than half were filed by Deputies from the Brazilian Social Democracy Party (PSDB), especially during President Lula’s two administrations, which accounted for 30 of the 77 requests. The PSDB was responsible for all summonses to the advisor for International Affairs in the period under review, and almost 34% of all summonses to ministers. This corresponds with the broader partisan dispute between the PT and PSDB following the 2003 presidential elections.

Senators filed far fewer summonses to ministers in the period under review. Many years went by with no summonses by Senators, especially during the last two legislative terms. Again, the Ministry of the Economy received the most summonses from Senators, comprising almost a fifth of the total. The variation across the legislative terms was considerable, with the two first terms accounting for 20 of the 24 summonses to the ministry, probably due to the importance of the battle against inflation in the 1990s.

Table 4: Summonses of ministers filed in the Federal Senate by portfolio and source

	Legislative Term						Total	Government	Opposition	Committee
	49 th	50 th	51 st	52 nd	53 rd	54 th				
Economy	10	10	2	2	0	0	24	34.8%	65.2%	0%
Foreign Relations	1	0	6	2	0	2	11	9.1%	81.8%	9.1%
Justice	2	1	1	4	2	0	10	30%	70%	0%
Planning	0	9	0	0	1	0	10	80%	20%	0%
Health	1	3	3	2	2	0	11	40%	60%	0%

Agriculture	3	3	1	1	0	0	8	50%	50%	0%
Mines and Energy	2	1	1	3	1	0	8	50%	50%	0%
Labour	4	1	0	2	0	0	7	42.9%	57.1%	0%
Chief of Staff	0	0	0	4	1	0	5	0%	100%	0%
Agrarian Development	0	1	1	3	0	0	5	40%	60%	0%
Total	32	36	22	32	9	3	134	33.6%	65.7%	0.7%
Average	1.1	1.4	0.8	1.2	0.3	0.1	4.9	–	–	–
Median	0	1	0	1	0	0	3	–	–	–

Source: Federal Senate (2018).

Table 4 shows that the minister of Foreign Relations was the second most summoned, accounting for more than 8% of all summonses by Senators. However, there was no homogeneity among legislative terms, with a predominance of summonses in the 51st term, which corresponded with Cardoso's second term. In the 54th legislative term, the last in the period under review, two of the three summonses were directed at this ministry. No summons of minister was directed at the advisor for International Affairs in this period.

Government--opposition dynamics also seem to have played a major role in the summoning of ministers by Senators. Opposition Senators were responsible for almost twice as many requests for information as those from Senators that formed part of the governing coalition – 88 against 45. The Ministry of Planning attracted more summonses from government allies, while the Ministries of Agriculture and of Mines and Energy attracted equal numbers. Again, the Ministry of Foreign Relations followed the previous pattern, with more than 80% of summonses coming from the opposition. The only summons from a committee in that period came from CREDN, and was directed at the Ministry of Foreign Relations.

Our analysis of the use of both tools by the two Houses of the Brazilian Congress shows that the Ministry of the Economy attracted the most attention. The Ministry of Foreign Relations attracted a large number of summonses to ministers, and fewer requests for information, a bit under the average. This points towards a strategy of confronting government role players in person about foreign policy, rather than in writing. Most requests for information and summonses were submitted by members of the opposition. The large number of requests points towards a 'police patrol' approach, as lawmakers tended to question various policies and actions of the executive. Analysing the content of these requests will provide us with further insights into patterns of oversight over foreign policy issues.

3.5. Requests and summonses to the Ministry of Foreign Relations

After analysing the patterns of use of the two tools in question in respect of foreign policy, compared with other policy areas, we will now focus on their substance. This will allow us to determine which foreign policy themes mobilise members of Congress the most, and check whether government and opposition members tend to demand more accountability in some policy areas than others.

Our research shows that general proceedings mobilised members of Congress the most, representing 23% of all requests and summonses. This category includes questions about contracts, rules for employment and the selection of personnel for Brazilian missions, consular

affairs, presidential trips, the maintenance of diplomatic missions, and other issues involving the Ministry's budget. These themes were mostly raised by members of the opposition (74%). Almost all were requests for information, except for one summons directed at the special advisor for International Affairs. This points to the 'police patrol' approach, with members of the legislature checking proactively whether the executive was playing its role in an effective and responsible way.

Use of both instruments by members of Congress was mobilised by particular events and their treatment in the media. Many requests for information, especially those filed by Senators, were accompanied by extracts from news reports on unfavourable developments, and demanded some action from the executive. This sometimes included other ministries besides Itamaraty. Unsurprisingly, most of these demands came from the opposition. This shows that this instrument was used in 'fire alarm' mode, with legislators reacting to events brought to their attention by the media.

The 'fire alarm' mode is also evident in legislators' approach to Latin American issues, such as events in Bolivia, Cuba, Paraguay and Venezuela. These issues started to appear more often in the requests for information. This coincided with increasing criticism by the media of foreign policy towards those countries, which might have been regarded as an opportunity to challenge the government. For example, there were questions about the sales of aircraft to Venezuela, and the assistance of a Brazilian diplomat to the flight of a Bolivian senator. This trend corroborates the idea that these tools are often used in the course of political contestation between the government and the opposition.

Other requests and summonses, although not quoting news articles, were clearly motivated by contemporary events with possible negative consequences for the executive. Again, they represented attempts by opposition members to delegitimise the government, by emphasising controversial aspects of foreign policy. This may explain why some Latin American countries climbed higher in the ranking after 2003. The political debate about Brazilian foreign policy shifted from criticism of an alleged subservient position towards the USA and developed countries in general towards a disapproval of what was seen as excessive rapprochement with leftist governments in Latin America. This speaks to the 'fire alarm' model.

Table 5: Requests and summonses involving foreign policy by theme and source

	Legislative Term						Total	Government	Opposition	Committee
	49 th	50 th	51 st	52 nd	53 rd	54 th				
General Proceedings	34	32	29	44	22	28	189	21.7%	74.6%	3.7%
United States	3	13	19	18	4	2	59	32.2%	57.6%	10.2%
Bolivia	1	1	2	8	12	17	41	22.5%	65%	12.5%
Security	4	3	5	11	9	5	37	16.2%	64.9%	18.9%
Venezuela	6	0	0	5	11	15	37	13.9%	66.7%	19.4%
Trade	2	7	13	10	4	1	37	32.4%	56.8%	10.8%
Environment	8	5	0	4	12	3	32	34.4%	59.4%	6.3%
Amazon	0	3	2	8	2	1	16	56.3%	31.3%	12.5%

International Organizations	1	3	5	2	3	1	15	13.3%	73.3%	13.3%
Cuba	1	2	0	3	4	4	14	0%	85.7%	14.3%
Human Rights	3	0	2	1	2	6	14	7.1%	85.7%	7.1%
Argentina	3	1	1	5	1	2	13	30.8%	61.5%	7.7%
Paraguay	1	1	1	1	6	2	12	25%	66.7%	8.3%
Iran	1	0	2	0	7	2	12	16.7%	75%	8.3%
Europe	2	1	3	2	0	4	12	33.3%	50%	16.7%
Foreign Firms	0	2	2	1	5	0	10	20%	70%	10%
Health	1	1	1	1	0	6	10	22.2%	66.7%	11.1%
China	0	1	1	3	2	3	10	10%	60%	30%
Total	100	88	113	171	155	130	757	24.1%	66.4%	9.4%

Source: Chamber of Deputies (2018) and Federal Senate (2018).

Table 5 shows that the foreign country which featured most prominently in questions and summonses was the USA. For example, many requests for information in the 1990s centred on the international status attributed to the Amazon in US schoolbooks. The 2002 Brazilian election resulted in a change not only in the number of requests for information involving the USA by members of Congress, but also in their source. In the first three legislative terms, most were filed by the opposition (72%), but in the latter three, most were filed by members of the government coalition (56%). Representatives of two parties – the PT and the Communist Party of Brazil – were responsible for more than 41% of those requests. In terms of content, there was no discernible trend throughout the period under analysis. Recurring themes included negotiations over the Free Trade Area of the Americas; trade issues, such as barriers to trade or trade negotiations; the presence of US companies or government bodies in Brazil; and the Amazon.

Bolivia and Venezuela were mentioned in requests more often than the USA, increasingly significantly during the last three legislative terms. This pattern is also visible in respect of Cuba. As noted previously, questions about these three countries mostly came from the opposition (67%), with the PSDB the source of most demands for information about these countries (27%). In terms of content, requests and summonses involving Bolivia, Cuba and Venezuela present a pattern of recurrence of seasonal themes.

Reasons for summoning the minister included suspicions of ties between the governments of those countries and left-wing groupings – notably the Landless Workers Movement -- and political parties in Brazil. Questions were asked about relations with those countries and about concurrent steps taken by their governments, as reflected in important shifts and changes in the period under review. Besides the ideological affinity between the presidents of these countries and the PT, members of the opposition focused their attention on and strongly criticised negotiations about regional organisations and energy supply. Energy, trade, defence, assistance to imprisoned citizens, accession to Mercosur, and diplomatic incidents were recurring themes.

Two themes stood out in questions about foreign policy: security and trade. Both were raised most often by opposition members of Congress. While most requests for information about

trade came from the PSDB and PT, no patterns were discernible in respect of security. While trade included questions about multilateral negotiations and responses to protectionist actions by various trade partners, security encompassed a range of themes, including terrorism, drug trafficking, cyber activity, human trafficking, weapon trade, and the protection of national borders and the sea.

Requests for information and the summoning of ministers were used for different themes, probably because the two tools represent different strategies. Most requests for information were about Itamaraty's general proceedings, followed distantly by the USA, while the most common reasons for summoning the minister or special advisor were issues involving Bolivia and Venezuela. Requests for information often reflected the 'police patrol' model, as topics that did not feature prominently in political debates were addressed. The use of summonses conformed mostly to the 'fire alarm' model, with lawmakers focusing on inviting ministers to explain their actions in respect of controversial contemporary issues.

While the PSDB and PT were important users of requests for information, the PSDB in opposition was responsible for 43% of summonses directed at the Ministry of Foreign Relations. While members of the opposition exhibited both 'police patrol' and 'fire alarm' behaviour in overseeing foreign policy, government members concentrated on a 'police patrol' approach.

Members of both Houses focused mostly on general proceedings. However, Senators tended to focus on Bolivia and Venezuela, while Deputies focused on a wider range of themes. The weight of the opposition in the requests by Deputies is considerably stronger than among those made by Senators. Senators tended to adopt the 'fire alarm' approach, focusing on issues after they had become controversial, while, due to their larger numbers, Deputies raised a broader range of issues, not only those in the headlines, thereby combining both approaches.

The foregoing analysis of requests for information and the summoning of government role players in respect of international relations point to interesting conclusions. These two tools were systematically used to challenge the executive and to exercise some oversight over the general activities of the Ministry of Foreign Relations, thus conforming to the 'police patrol' model. Strongly influenced by conjunctural events, many requests and summonses were triggered by controversial aspects of Brazilian foreign policy, including influences exercised by foreign governments or parties, with lawmakers acting in a 'fire alarm' mode.

The shifts in the prevalence of themes through the period under review were strongly influenced by ideological factors, notably party affiliations. Most of the debates about Itamaraty triggered by questions or summonses served to challenge foreign policy for ideological or party-political reasons. Technical aspects of foreign policy-making and questions about the general state of Brazil's relations with the world were overshadowed by the government--opposition divide.

3.6. Final remarks

Recent discussions of the role played by parliaments in foreign policy have pointed to the need for comparative analyses. However, research until now has concentrated on countries in the Global North, inviting efforts to buck this trend. This article sought to do so, and to shed light

on the Brazilian case. It benefited from ongoing research on other instruments used by Brazilian lawmakers to oversee foreign policy.

The analysis of requests for information and summonses to ministers filed by Brazilian Senators and Deputies between 1991 and 2014 provide some interesting insights into the role played by the legislative branch in respect of foreign policy. Bearing in mind the relevant provisions of the 1988 Constitution, these two instruments have allowed members of Congress to challenge international strategies pursued by the Presidency, and to encourage it to address other issues. The subjects of these requests changed significantly in 2003 after the Workers' Party came to power, with Bolivia and Venezuela edging out the USA as the main areas of concern.

The Ministry of Foreign Relations did not attract undue attention. However, there were more summonses than requests for information, which shows that members of Congress preferred to discuss foreign policy issues instead of simply receiving answers to specific questions. Use of both instruments in respect of foreign policy conformed to the 'police patrol' model. However, there were moments where the 'fire alarm' approach prevailed, especially at times of contestation among opposition members.

The data also shows that the Brazilian legislature treated foreign policy like other themes. This corroborates the findings of other analyses of oversight mechanisms. Although there is room for particularities, foreign policy is not relegated to a minor position on the legislative agenda.

To conclude, we hope our research will help voters to understand that their representatives form an integral part of decision-making about foreign policy, and will also encourage further comparative research.

3.7. Notes

ⁱ Ongoing research on this subject has identified only four cases of rejection of the nomination of authorities since the beginning of the 49th legislative term. Only one of these was about an ambassador.

ⁱⁱ Senators and Deputies did not summon ministers every year in every legislative term. Therefore, there are years in the analysis that have no data.

ⁱⁱⁱ Marco Aurélio Garcia, former member of the Workers' Party and History professor at the University of Campinas, served as Special Advisor to the Presidency for International Affairs during the administrations of Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff (2003-2016). His role in the formulation of Brazilian foreign policy during this period involved a series of issues which were raised by the opposition to discredit the government's international strategy.

3.8. References

Abranches, S. 1988. 'Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro.' *Revista de Ciências Sociais* 31 (1): 5-34.

Amorim Neto, O, and P Tafner. 2002. 'Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias.' *Dados* 45 (1): 5-38.

Anastasia, F, C Mendonça and H Almeida. 2012. 'Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras.' *Contexto Internacional* 34 (2): 617-657.

Batjay, P. 2015. 'Democratic and efficient foreign policy? Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st century and the post-Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling EU foreign policy.' *EUI Working Papers* 11.

Brazil. 2016. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Palácio do Planalto. At http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Accessed on 19 April 2018].

Chamber of Deputies. 2012. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Chamber of Deputies.

_____. 2018. *Atividade Legislativa: Projetos de lei e outras proposições*. At <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada> [Accessed on 20 April 2018].

Cox, G W and S Morgenstern. 2001. 'Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents.' *Comparative Politics* 33 (2): 171-190.

Diniz, S. 2009. 'Atos internacionais e atuação do legislativo.' *Teoria & Pesquisa* XVIII: 27-59.

Diniz, S and C Ribeiro. 2008. 'The role of the Brazilian Congress in foreign policy.' *Brazilian political science review* 2: 10-28.

European Parliament. 2015. *Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*. Brussels: European Parliament.

Federal Senate. 2011. *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*. Brasília: Federal Senate.

_____. 2018. *Atividade Legislativa: Projetos e Matérias*. At <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias> [Accessed on 20 April 2017].

- Figueiredo, A and F Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fowler, L. 2015. *Watchdogs on the Hill: The Decline of Congressional Oversight of U.S. Foreign Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gaylord, S. 2010. 'Delegation and Defensive Legislative Strategies in Brazil.' *Legislative Studies Quarterly* 35 (1): 5-30.
- Herbel, A. 2016. 'Parliamentary scrutiny of the EU's Common Foreign and Security Policy.' *West European Politics* 40 (1): 161-182.
- Jensen, C B, S Proksch and J B Slapin. 2013. 'Parliamentary Questions, Oversight, and National Opposition Status in the European Parliament.' *Legislative Studies Quarterly* 38 (2): 259-282.
- Kaiser, F. 1977. 'Oversight of Foreign Policy: The U. S. House Committee on International Relations.' *Legislative Studies Quarterly* 2 (3): 255-279.
- _____. 1988. 'Congressional Oversight of the Presidency.' *The Annals of the American Academy* 499: 75-89.
- Lagassé, P and S M Saideman. 2016. 'Public critic or secretive monitor: party objectives and legislative oversight of the military in Canada.' *West European Politics* 40 (1): 119-138.
- Lemos, L B de Sousa. 2005a. 'Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimento de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle.' In M Llanos and A M Mustapic (eds), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 85-112.
- _____. 2005b. 'Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada.' PhD Thesis, Universidade de Brasília, Brazil.
- _____. 2010. 'Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation?' *GEG Working Paper* 58.
- Lemos, L B de Sousa and M Llanos. 2008. 'On Reactive Legislatures: The Politics of Presidential Nominations in Argentina and Brazil (1989-2003).' *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 4 (special issue): 0-0.

- Lemos, L B de Sousa and T J Power. 2013. 'Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005).' *Dados* 56 (2): 383-412.
- Lima, M R S and F Santo. 2001. 'O Congresso e a Política de Comércio Exterior'. *Lua Nova* 52: 121-149.
- Lin, N C. N. 2015. 'Informative Committees and Legislative Performance in the American States.' *Legislative Studies Quarterly* 40 (3): 391-415.
- Llanos, M and A M Mustapic. 2005. 'Introdução: O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil.' In M Llanos and A M Mustapic (eds), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 9-24.
- Lupia, A. 2003. 'Delegation and its Perils' In K Ström, W Müller and T Bergman (eds), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. New York: Oxford University Press, pp. 33-54.
- McCubbins, M and T Schwartz. 1984. 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.' *American Journal of Political Science* 28 (1): 65-179.
- Mello, P A and D Peters. 2018. 'Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence.' *The British Journal of Politics and International Relations* 20 (1): 3-18.
- Otkay, S. 2018. 'Chamber of opportunities: Legislative politics and coalition security policy.' *The British Journal of Politics and International Relations* 20 (1): 104-120.
- Pereira, C, and L Rennó. 2013. 'Should I Stay or Should I Go?: Explaining Political Ambition through Electoral Success in Brazil.' *Journal of Politics in Latin America* 5: 73-95.
- Raunio, T. 2014. 'Legislatures and Foreign Policy.' In S Martin, T Saalfeld and K W Strøm (eds), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-28.
- Raunio, T and W Wagner. 2016. 'Towards parliamentarisation of foreign and security policy?' *West European Politics* 40 (1): 1-19.
- Santos, M H de Castro. 2005. 'Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004.' In Mariana Llanos, and A M Mustapic

(eds), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 113-140.

Silva, A L R da, and A P Spohr. 2016. 'A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil.' *Relações Internacionais* 50: 123-140.

Silva, R S. 2012. *A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões: Um Estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Masters Dissertation., Universidade Federal de Pernambuco, Brazil.

Smulovitz, C and E Peruzzotti. 2003. 'Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship.' In S Mainwaring (ed), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 309-333.

About the authors

Alexandre Piffero Spohr is a PhD student in Political Science at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS) in Brazil. He holds a Master's Degree in Political Science, and a Bachelor Degree in International Relations. He researches Brazilian Foreign Policy Analysis and Development. His research interests include emerging powers, foreign policy analysis, and international political economy, aiming to combine those fields of study to allow for a deeper and more comprehensive approach to international relations. He is currently participating in a project on Brazilian foreign policy, and his doctoral research centres on Brazilian foreign policy decision-making processes, with a special focus on the role played by the Brazilian National Congress.

André Luiz Reis da Silva holds a PhD in Political Science from the UFRGS. He is Associate Professor and Dean of the Graduate Programme in International Strategic Studies at same university, and Editor-in-Chief of *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*. Previously, he was a post-doctoral fellow at the School of Oriental and African Studies (SOAS) of the University of London (2013). He researches the international relations of Southern countries, focusing on Brazilian foreign policy and emerging powers in Asia and Africa. One current research project is focused on Brazilian and Turkish foreign policy in comparative perspective, and another on the foreign policy of Dilma Rousseff's government. He is a Researcher on Productivity at CNPq (level 2).

Supervisão Legislativa da Política Externa Brasileira: uma análise de pedidos de informação e convocações de ministros (1991-2014)

Resumo: Este artigo tem como objetivo identificar como o Congresso Nacional brasileiro supervisiona a tomada de decisões em política externa. Ao responder se os senadores e deputados fazem uso de seus instrumentos de supervisão de maneira diferente quando lidam com política externa, pretende apresentar as particularidades desse processo para os tópicos de política externa e o padrão de supervisão que prevalece: alarme de incêndio ou patrulha policial. O objeto desta pesquisa são pedidos de informações e convocações de ministros interpostos pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal entre 1991 e 2014, especialmente os dirigidos ao Ministério das Relações Exteriores. Ao comparar o uso dessas ferramentas para esse ministério com o modo como elas são usadas para lidar com outras questões, podemos confirmar suas semelhanças com o processo geral de supervisão no sistema político brasileiro. A análise do conteúdo de tais solicitações nos fornece observações interessantes sobre o uso político dessas ferramentas, especialmente em termos da divisão entre governo e oposição.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Estudos Legislativos; Supervisão do Congresso; Pedidos de Informações; Convocações de Ministros.

Received on 16 June 2018, and approved for publication on 27 August 2018.

4. ARTIGO 3: PARLIAMENTARY SUPERVISION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AN ANALYSIS OF APPROVAL OF AUTHORITIES⁷

Alexandre Piffero Spohr

(Postgraduate Program in Political Science, Federal University of Rio Grande do Sul, Brazil)

This article seeks to address the question of how the Federal Senate acts in approving the appointment of authorities to lead diplomatic missions and to determine if the decision-making process on foreign policy is similar to the handling of other matters. It therefore aims to contribute to the debate about the action of lawmakers in the foreign policy decision-making process in Brazil and in the understanding of the elements that influence the approval process of authorities by the Federal Senate. To do so, it gathers statistics on the elements that influence the results of voting on authorities, measured in terms of the time taken for approval and the rate of favorable votes, and specifically the appointment of chiefs of permanent diplomatic missions. The article's results point to a similar pattern of legislative supervision for foreign policy and other public policies. These corroborate the article's filiation with legislative trends, according to which party rivalries set the tone for the relationships between Executive and Legislative Powers in Brazilian presidentialism. Although approval of diplomatic authorities displays specific characteristics, such as the presence of lengthy approval cases, they remained aligned with the pattern observed in other cases of senatorial deliberation.

Keywords: Brazilian foreign policy; legislative studies; parliamentary supervision; approval of authorities; diplomatic missions.

4.1. Introduction

The role of the National Congress in the decision-making process of Brazilian foreign policy still raises disagreements as to its definition, since few studies have analyzed this relationship in great depth. The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 guided the division of powers in designing foreign policy and gave primacy to the Executive Power in many processes. However, it is the responsibility of Congress, and specifically of the Federal Senate, to have supervision over decisions made by the Presidency and by the Ministry of Foreign Affairs (MFA). This article seeks to contribute to the understanding of this process and of the real position of senators on foreign policy, through an empirical analysis of the approval of authorities by the Federal Senate.

Starting with the question 'how the Federal Senate acts in supervising the Presidency in its foreign policy decisions', an analysis of the approval process of diplomatic authorities from May 1998 to December 2014 then followed. Through a compilation of statistics on this process,

⁷ Artigo publicado no periódico Brazilian Political Science Review (ISSN: 1981-3821), da Associação Brasileira de Ciência Política, em seu volume 13, número 3, em dezembro de 2019. O periódico foi avaliado com Qualis CAPES A1 na avaliação de 2019. Disponível em: <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/wp-content/uploads/articles_xml/1981-3821-bpsr-13-3-e0004/1981-3821-bpsr-13-3-e0004.x13326.pdf>.

a description of different variables on the results of senatorial deliberation was created. The hypothesis that guides the empirical analysis is that the decision-making process on foreign affairs issues in the Senate has a pattern that is similar to other matters. The approval of heads of permanent diplomatic missions is therefore affected by political party factors, similar to those that condition deliberation over other authorities, which would include presidential term and composition of the Senate. This similarity is noted in a first analysis by the elevated approval rate of all of the names submitted to the Senate for nomination.

The article was divided into six sections, including this introduction. The second section will address the relationship between Brazilian foreign policy, understood as public policy, and the National Congress, based on other studies on the subject. The third section addresses parliamentary supervision and is based on studies on the authority approval process in Brazil and worldwide. In the fourth section, the general pattern for approval of authorities is analyzed by category of appointment and the relationship between government and opposition. The fifth section presents an analysis of the appointment of heads of permanent diplomatic missions. Finally, the sixth section presents the article's conclusions.

4.2. Brazilian foreign policy and the National Congress

Studying foreign policy implies an effort to understand the processes that result in a State's decision on a determined issue that has external effects. This is considered an arena of different competing interests. In this context, the Legislative Power deserves analytical attention, locating this field of study at the nexus of political science and international relations. However, such a multifaceted understanding of foreign policy is not a consensus, and some practitioners and scholars view foreign policy as the result of a process with few actors and predominant systemic elements.

Reflection on Brazilian foreign policy has been advancing toward recognition of its status as a public policy, as argued by Milani and Pinheiro (2013), due to its domestic distributional effects, especially in terms of national development, as presented by Spohr and Silva (2017). Foreign policy is therefore subject to the influence of other powers, especially by the Legislative. Even if the 1988 Constitution grants great prerogative to the Executive Power in the conduct of Brazilian foreign policy (BRAZIL, 2014), Congress has instruments of supervision and influence over the activities of the Presidency and of the MFA, which help shape the direction of foreign policy. As in the execution of other Federal Government activities, mechanisms of checks and balances must direct policies that serve the will of the Brazilian people, as manifested at the ballot box.

The framing of foreign policy as a public policy is not a phenomenon introduced by Brazilian literature. The topic has been gaining ground in research on political science and international relations through empirical and theoretical studies, such as those by Jozef Bátora (2010), Fred Kaiser (1977), Robert Putnam (1988), Thomas Risse-Kappen (1991), and James Rosenau (2006). Studies on the operation of parliaments in foreign policy are significant in the United States and Europe and have been a topic of recent editions of important political science

journals. Despite mainly focusing on countries in the global North, Raunio and Wagner (2016) and Mello and Peters (2018) present the need for further analysis of other cases of legislative control over foreign policy worldwide. They argue that the role of the legislative control instruments must be further studied. The Brazilian case therefore seems to be beneficial for development of the international agenda, and a thorough study on the legislative instruments is necessary to provide understanding on the behavioral pattern of the legislative on the subject.

In Brazil, studies on the formulation and implementation of foreign policy have long been based on the idea of the insulated political bureaucracy of Itamaraty (FARIA, 2012). However, study on pluralization of actors involved in foreign policy has been advancing (FARIA, 2012; MILANI and PINHEIRO, 2013; SALOMON and PINHEIRO, 2013), be it through the recognition of its distributive effects or through greater reflection on the supervision and control over public policies. These two trends are aligned by the inclusion of more actors in the decision-making process of a policy that affects everyone, even if only to control the Executive. The need for more transparency of processes for directing foreign policy increases with the recent expansion of the discussion in the media and with the proliferation of higher education programs on the subject. Even if domestic policy remains predominant in public discussions, foreign policy deserves attention especially in terms of its formulation process, considering its distributive effects on the domestic environment.

Lima and Santos (2001) define the action of Congress regarding foreign trade policy as abdication. However, this study contradicts this concept in terms of Brazilian foreign affairs and argues for its action as a supervisor of decision. The Constitution (Brazil, 2014) and statutes of the Chamber of Deputies and the Senate provide for parliamentary instruments that enable a less abdicative position over foreign policy. These instruments are not new, nor are applications to concrete cases recent. Some recurring instruments may be listed, such as: appointments; hearings; requirements; bills (CHAMBER OF DEPUTIES, 2012)⁸; requests for information; approval of chiefs of permanent diplomatic missions, ambassadors and government representatives in international organizations; and formal messages to Itamaraty (FEDERAL SENATE, 2016)⁹.

The listed mechanisms may be divided into 'ex ante' and 'ex post' according to their role in the determination of guiding foreign policy (ANASTASIA, MENDONÇA and ALMEIDA, 2012). While the first category refers to ways of signaling preferences and direction to be taken by foreign policy makers and implementers, the second one consists of the approval or disapproval of decisions made by the Executive Power. An important 'ex ante' instrument of Congress are the general principles established in Article 04 of the Constitution (BRAZIL, 2014) for Brazil's international relations. The central loci of congressional deliberation on foreign policy are the Commissions of Foreign Relations and Defense of the Federal Senate and the Chamber of Deputies.

⁸ Câmara dos Deputados, 2012.

⁹ Senado Federal, 2016.

Given the myriad of mechanisms available for Congress to influence foreign policy direction, it is necessary to reflect on how such instruments are actually applied in order to dialogue with the recurrent interpretation of disinterest or incapability of Congress to address foreign policy issues. Aligned with other works that address parliamentary diplomacy (MAIA and CESAR, 2004; SILVA, 2016), this article does not assume that the low level of confrontation between the Executive and the Legislative to use available instruments to control each other in the international field implies parliamentary disinterest. It seeks to point out how internal disputes of the National Congress also affect the discussion on subjects related to foreign policy. While Rodrigo Silva (2016) is based on the analysis of the operation of thematic commissions, among other instruments, to infer interest from Congress, this study focuses on a different instrument.

This article focuses on one of the listed 'ex post' mechanisms – the approval of ambassadors and government representatives in international organizations – to reflect on the pattern of interaction between the Executive and the Legislative in international subjects. This instrument, while presenting a high approval rate, with few examples of withdrawal of names appointed by the Executive and no rejections during the analyzed period, enables a comparison to the process of approval of other authorities named by the Executive.

It is worth noting the case of a rejected ambassador appointment a year after completion of this study. Guilherme Patriota, appointed to represent Brazil in the Organization of American States, was rejected in a party dispute. Patriota, the brother of a former Minister of Foreign Relations, was blocked with 50.6% of votes, in a context of disrupted government congressional alliances, given that 60.5% of senators were officially part of the governing coalition (FEDERAL SENATE, 2018). This reaction of the Senate to the Executive's decision was part of a process of deterioration of relations between both powers, which resulted in the impeachment of Dilma Rousseff. Other cases of disapproval of authorities by the Senate occurred in the context of a large congressional coalition, except for the disapproval of the first nominee of the Luis Inacio Lula da Silva administration, Luiz Alfredo Salomão, appointed as chief of the National Petroleum Agency (FEDERAL SENATE, 2017)¹⁰. Therefore, the idea that foreign policy plays a role in political party disputes, just as in other matters, is here reaffirmed.

4.3. Parliamentary supervision and approval of authorities

Democratic regimes require different forms of supervision, control and accountability between society and its representatives and the different entities and powers of the State. These elements refer to the obligation of a democratic State to be accountable to its people, required by organs of civil society and by entities and structures of the State. Even if authors like

¹⁰ Bernardo José Figueiredo Gonçalves de Oliveira's reinstatement to the post of director of the National Agency of Land Transportation was rejected by a Senate with 69.1% of supporters of the Dilma administration; and the appointment of Bruno Pagnoccheschi at the National Water Agency was rejected by a Senate with 65.4% of members of the Lula coalition. These cases show that at times senators do not conform to alliances established by their parties and are guided by other factors. The Lula administration's base in the Senate case of Luiz Alfredo Salomão was 37%, which may help explain the difficulty in his name being approved.

O'Donnell (1998) and Smulovitz and Peruzzoti (2003) identify a weakness in the application of these instruments in Latin American democracies, they are very relevant for the consolidation of these regimes. It is crucial to understand them and their different aspects.

The three terms must be clearly delimited in order to adequately differentiate them and to enable their correct empirical application. Generally, they can be considered as treating the relation between an actor and a forum from different perspectives and goals (BOVENS, 2006). Accountability has two dimensions: obligation to report activities and capacity to impose sanctions against violations (SCHEDLER, 1999). Control means having power over (BOVENS, 2006), and supervising, reviewing, monitoring and observing activities (KAISER, 1988). Considering the focus of this study, the perspective of supervision and control is chosen.

The different authors who study the subject usually present typologies for these terms, with the most recurrent cutoff being between vertical/societal and horizontal/political phenomena. The typologies presented by O'Donnell (1998) and in Smulovitz and Peruzzoti (2003) are similar in understanding the horizontal phenomenon as one in which actor and forum are political instances. While control and horizontal supervision are supervision mechanisms of power over one another, vertical ones refer to processes of supervision by the people or civil society (LEMOS and POWER, 2013).

In this article, control and horizontal supervision play a central role. The existence of mechanisms of checks and balances is responsible for the vitality of studies on instruments of supervision and control between entities (LEMOS, 2005). According to Kaiser (1988), some variables in the form of supervision may be identified. Supervision may be overt or latent, official or not, direct or indirect, oppositional or collaborative, aimed to evaluate or control, and follow a 'model' akin to a police patrol or of a fire alarm. The goal of this article is a form of official and direct control. Its effect on the process varies according to the political framework in which the process occurs, between an oppositional and a collaborative pattern, according to the action of each one of the senators. These may be interested in guaranteeing that the most appropriate individual is chosen to occupy a determined position or in avoiding that the Executive Power, or the governing party, may govern with their chosen ones in key positions.

McCubins and Schwartz (1984) denied the view that the U.S. Congress abdicates its prerogative of supervision over the Presidency and proposed the model of such oversight as police patrol (an analogy of constancy and visibility) or as a fire alarm (with a reactive pattern, triggered by certain processes). In an analysis of the Brazilian scenario, Lemos (2005) likens the Senate's control to the police patrol pattern and the Chamber of Deputies' to the fire alarm pattern. In the specific case of authority approvals by the Senate, the implications of the process are even more similar to the police patrol pattern.

The study on the authority approvals by the Legislative appears in many examples of US literature, especially regarding judicial authorities, including in Binder and Maltzman (2002), McCarty and Razaghian (1999), and Nixon and Bentley (2006). In the Brazilian scenario, the works of Lemos and Llanos (2008) and Lemos (2010) are noteworthy; this

specifically addresses the approval of ambassadors. However, there is mainly attention to procedural timing of these appointments, with little reflection on other indicators.

The supervision and control process follows different patterns and interests, since Congress is neither a unified nor homogeneous actor. Three trends may be identified in the Brazilian legislative studies on the motivations for members of Congress' actions: distributional, informational and partisan motivations (LIMONGI, 1994). The first one focuses strictly on electoral aspects: the lawmaker would be a purely rational actor whose goal is to be reelected. Their action would be clientelist and foreign policy topics, given their scarce electoral return, would not figure on the agenda. A brief analysis of the Congress' actions belie disinterest: they carried out many missions to address international matters over the analyzed time period¹¹.

The informational chain, in its turn, analyzes the pattern of composition of parliamentary committees to determine expertise of their members and their effects on Congress' decision-making. As for foreign policy, 20 out of the 71 senators participate in the Committee on Foreign Relations and National Defense (CRE), which makes it difficult to argue that it is a group of specialists. For the purposes of this study, it is understood that the composition of the CRE reflects, above all, the party division of the Federal Senate, in line with the partisan current.

The partisan current considers the dispute of the Brazilian multi-party system to be of great influence over Congress' actions. The distribution of seats between the governing base and the opposition would have an important impact on determining the result of this process. This explanation of legislative activity is largely based on Figueiredo and Limongi (1999), who have developed a vital role in the evolution of studies on the coalitional presidentialism system and are exponents of the partisan trend in legislative studies.

Based on this paper's filiation with partisan trends in legislative studies, it is understood that the approval of appointments of chiefs of permanent diplomatic missions follows the same deliberation pattern of other authorities. The specificities of foreign policy formulation offer no protection from discussion of party disputes which marks the relations between the powers in Brazilian presidentialism. Despite its particularities, which will be measured by comparing the categories and then specifically analyzed, the deliberation on diplomatic authorities follows the general variations in approval levels. Variables in the relationship between the Presidency of the Republic and the Federal Senate, such as their composition over time and presidential terms, are responsible for the outcome of the senators' deliberations.

To evaluate the appropriateness of the partisan hypothesis formulated within the reality of authority approvals, the weight of political-party variables in the deliberations of the Federal Senate will be investigated. Presidential terms and the composition of the Senate in terms of coalition of government and opposition will be analyzed, as done in previous studies to evaluate

¹¹ In 2014 alone, there were over 1,800 authorization requirements for senatorial missions to parts of Brazil and the rest of the world.

the legislative control of U.S. senators (BINDER and MALTZMAN, 2002, 2004; CALDEIRA, HOJNACKI and WRIGHT, 2000; McCARTY and RAZAGHIAN, 1999; NIXON and BENTLEY, 2006; SHIPAN and SHANNON; 2003). It is therefore understood that the relationship between government and opposition, mediated by the composition of Senate seats over time and the pattern of relations established by each government, has had an important role in defining the approval of authorities, diplomatic or otherwise.

4.4. Senatorial deliberation on authorities

The present study aims to understand how the Federal Senate's appreciation of authorities appointed by the Executive Power varied according to the position filled, the presidential term, and the composition of the Senate. For the study to be effectively implemented, some adjustments were necessary. Firstly, the interest lies in the approval of heads of diplomatic mission. This is then compared to the approval of other authorities, which motivates the inclusion of all other authorities approved by the Senate into the analyzed universe.

Secondly, the aim is to understand this process within the context of the Federal Republic of Brazil under the 1988 Constitution, which would place a restriction on use of approval cases since 1990, starting when, according to the Constitution, the elected president and members of Congress began to participate. However, the database consulted - Federal Senate Legislative Activity Database (2017) -, does not provide full information prior to May of 1998. In addition, the climate of political instability established from 2015, amid dissent within the government coalition in Congress, motivated the restriction of the analyzed time period. Therefore, the analysis was restricted to the approval of authorities appointed from May 1998 to December 2014, representing just over four presidential terms, with variations in the Senate's composition due to elections and internal dynamics.

The Senate's deliberation on appointed authorities begins with the Presidency sending a formal message to inform the senators of the choice of an individual for a certain post. According to the Senate's statute (2016), this formal message must contain vast information on the candidate, his 'curriculum vitae' and arguments in favor of his suitability for the post. In diplomatic cases, according to subparagraph IV of article 52 of the Constitution, it must also include a report from the MFA with information on the State or international entity and on the legal mechanisms that link Brazil to the State or entity of destination.

The deliberation starts after the reading of the message in the Senate's plenary, under the care of the appropriate committee. The senator who is the rapporteur of the formal message presents a report to the committee, who may request additional information that must be delivered to the committee and disclosed on the Senate's portal. The public may forward questions on the nominee (FEDERAL SENATE, 2016). The committee convenes the nominee for public hearing, which is followed by voting on the report (BRAZIL, 2014). For heads of diplomatic missions, the nomination meeting will be secret (FEDERAL SENATE, 2016). The

report is sent to the plenary, which debates the appropriateness of the nominee to the post and carries out the secret vote. The result is communicated to the Presidency.

The U.S. literature on authority approval (BINDER and MALTZMAN, 2002; McCARTY and RAZAGHIAN, 1999; NIXON and BENTLEY, 2006) and the Lemos and Llanos (2008) study on the Brazilian scenario show the length of proceedings as a variable to evaluate the interest or disposal of the Senate in a candidate's choosing. It is assumed that the selection of the candidate is preceded by reflection on the Senate's composition and on the weight in terms of result of possible nominations. Thus, roadblocks would be anticipated, which would lead to high approval rates. Therefore, the instrument of evaluation which would indicate more intricate and controversial processes of appointment would be lengthy consideration periods.

Based on the analysis of U.S. authors, and on the comparative study by Lemos and Llanos (2008), it may be deduced that Brazilian, U.S. and Argentinian Senates tend to approve the vast majority of authorities. However, it is important to evaluate the occurrence of different results. Since the rejection of authorities is an extremely uncommon phenomenon – 03 out of 1194 cases -, the result of deliberations will be understood as the percentage of favorable votes, which excludes cases of withdrawn¹² and impaired¹³ appointments. Therefore, this study analyzes the processing time, from reading of the formal message until the deliberation, and the result of the deliberation process. The result focuses on the percentage of favorable votes, since successful appointments represent more than 99% of the analyzed cases (1155). In addition, more than 50% of these have received over 87% of favorable votes.

4.4.1. Filled positions

In order to better evaluate the specifics of foreign policy in the Federal Senate, it is necessary to establish a distinction among authorities nominated for appointments within the timeframe, in order to obtain a comparative analysis. Therefore, an objective was to determine if there exists a difference in the appointment of Brazilian ambassadors and representatives to international organizations.

First, it is necessary to present the four categories according to which the analyzed cases were classified (Table 01). The first consists of those nominated by the MFA - about 55% of cases. Subsequently, the non-diplomatic authorities were grouped into three categories - agencies, autarchies, and Judiciary Power, Public Ministry and Court of Auditors -, following the operating patterns of entities or party and political disputes. Agencies are understood as appointments for posts in agencies of the Executive. In the category of autarchies, positions of those dealing with national economic management were grouped. Into Judiciary Power, Public

¹² Withdrawals are cases of which the processing was interrupted at the request of the Executive - 29 cases.

¹³ Impaired are cases of interruption due to legal changes, such as constitutional amendments that change the requirements to fill the position in question - 07 cases.

Ministry and Court of Auditors, ministers of the superior courts and of the Court of Auditors, advocates general and attorneys general were grouped.

Lemos (2010), when analyzing the deliberation time for ambassadors, states that these do not gain the greatest attention of the Senate. The swift approval of ministers of the Federal Supreme Court and of directors of the Central Bank of Brazil indicates more interest, and the longest approval periods for the MFA indicate less attention to the subject. The collected data for this article, for a longer and more recent time period, show a pattern of longer decision-making processes for diplomatic authorities, with an average of 82.9 days versus 62.6 days of the general average (Table 01).

However, attributing this longer time period to parliamentary disinterest must be reviewed. Firstly, among the cases with higher deliberation time, most were for ambassadors to accumulate Brazil's representation with more than one country – from the 12 cases that took over one year to be approved, 10 fit this situation. Unlike the others, these appointments have less potential to paralyze diplomatic activity, as the ambassador may already perform their activities with the country that is primarily his responsibility. In case cumulative nominations were to be excluded, the average time would decrease to 68.6 days – a significant decrease if we consider less than one third of cases would be excluded (Table 01).

Secondly, the processing of the messages of the Presidency of the Republic in the Federal Senate implies that the committees act decisively. While the appointments of diplomatic authorities are all forwarded to the Committee on Foreign Relations and National Defense, others are distributed among different thematic committees. Added to this is the presence of a significantly higher number of Itamaraty nominations compared to the others - 56% of the total. Diplomatic authorities therefore tend to have their names evaluated for longer periods of time by the committees.

The average of favorable votes by type of position shows interesting results. The high MFA average is only surpassed by the Judiciary Power, Public Ministry and Court of Auditors' category. The other two categories show lower averages, and the three cases of rejection of the time period happened in the agencies' category. The high rate of favorable votes for authorities of the Ministry of Foreign Affairs, however, does not represent a lack of dispute. The favorable votes for diplomatic authorities during the timeframe varied from 52% to 100%, which shows different levels of support of the government's selection. The recent case of Guilherme Patriota proves that rejecting a diplomatic nomination is possible.

Table 01. Averages of authority approvals by position category

Category	Time(days)	Favorable Votes	Number of Cases
Agencies	46.5	77.5%	244
Autarchies	28.1	81.8%	119
Judiciary Power, Public Ministry and Court of Auditors	35.9	89.5%	143

Ministry of Foreign Affairs	82.9	88%	652
Ministry of Foreign Affairs (without cumulative nominations)	68.6	88.2%	461
Total	62.6	85.4%	1158

Source: Developed by author based on the Federal Senate (2017).

4.4.2. Presidency and government coalition

In the U.S. literature, a divided government is a recurrent theme (BINDER and MALTZMAN, 2002; McCARTY and RAZAGHIAN, 1999) – this is the case in which the White House does not control both houses of Congress, which is very relevant in the U.S., due to rivalry between the two major parties. In the Brazilian coalitional presidentialism system, presented by Abranches (1988) and Figueiredo and Limongi (1999), the party which occupies the Presidency never controls the Congressional houses itself, due to the myriad of elected parties. Therefore, the Planalto (Executive Offices) must gather support from other parties and forms coalitions to advance their agenda in Congress.

Different elements may be analyzed in the relationship between powers, such as ideologic coherence of coalitions (LIMONGI and FIGUEIREDO, 1995) or legislative discipline (AMORIM NETO, 2000). However, the partisan trend takes on a more prominent role in the performance of senators than its supposed objective of representing the states of the federation (NEIVA and SOARES, 2013). For this study, two elements are evaluated: who holds the Presidency and how the Senate is composed in terms of support and opposition to the government at times of reading and deliberation.

Favorable time averages and votes for each presidential term show that presidents faced different levels of difficulty in approving their appointed authorities (Table 02). These differences between terms may be the result of links between the president and senators, their respective popularity or ability to choose more accepted names, nuanced by some conjunctural factor. Both Lula's terms and Dilma's first term presented one case of rejection apiece.

Averages point to greater difficulty in approving authorities nominated in Lula's first term, with the highest time average and lowest rate of favorable votes. Most cases of approved authorities with less than 60% of favorable votes occurred in this period – 12 out of 18. The initial relationship difficulties with the Congress and the resistance faced by the Partido dos Trabalhadores (PT) may explain such results. If we divide them by nomination category, we see that only the appointments for the Judiciary Power, Public Ministry and Court of Auditors showed patterns similar to previous presidential mandates in terms of favorable votes (Table 03). All others showed significantly fewer favorable votes and significantly greater processing times than other presidential terms.

Lula's second term was the one with the lowest average of processing time, a bit lower than found in the Fernando Henrique Cardoso terms (Table 02). The average time for approving

diplomatic authorities was important in terms of the result observed in Lula's second government (Table 03). The highest average of favorable votes occurred in Cardoso's first term. Despite the small number of observed cases in this mandate, none had a favorable vote of less than 83%, and five cases of this mandate are among the six with 100% favorable votes - the sixth is from Cardoso's second term.

Table 02. Averages of authority approvals per presidential term

Presidential term	Time(days)	Favorable Votes	Number of Cases
Cardoso I	53.4	93.6%	46
Cardoso II	51.3	85.4%	249
Lula I	85.3	80.8%	304
Lula II	50.3	86.3%	299
Dilma	62.6	88.1%	260
Total	62.6	85.4%	1158

Source: Developed by author based on the Federal Senate (2017).

Table 03. Averages of authority approvals per presidential term and category

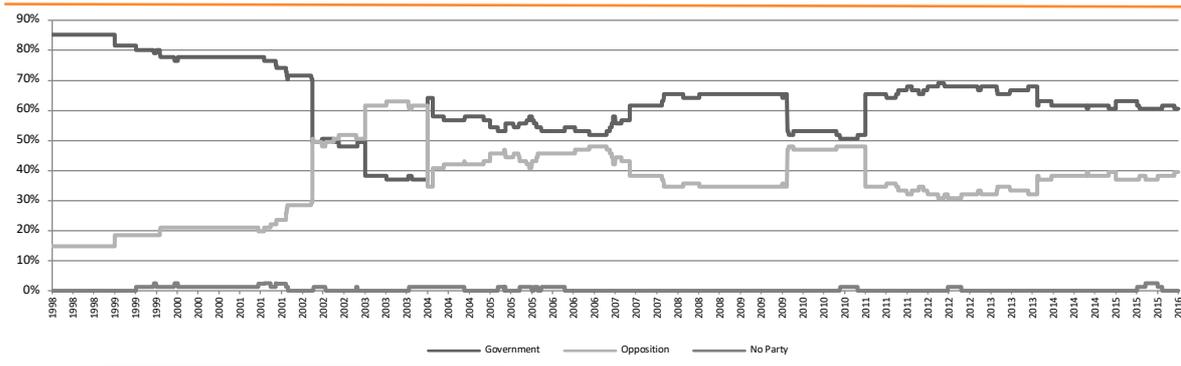
	Favorable Votes				
	Cardoso I	Cardoso II	Lula I	Lula II	Dilma
Agencies	87.3%	79.8%	71.1%	77.6%	83.2%
Autarchies	98.6%	82.8%	76.7%	80.6%	85.4%
Judiciary Power, Public Ministry and Court of Auditors	90.2%	87.6%	87.8%	92%	89.6%
Ministry of Foreign Affairs	94.5%	87.8%	84.5%	89%	89.9%
	Time (days)				
	Cardoso I	Cardoso II	Lula I	Lula II	Dilma
Agencies	23.7	23.9	65.9	54.4	35.2
Autarchies	12	17.3	36.6	31.5	17.7
Judiciary Power, Public Ministry and Court of Auditors	38.3	27.7	26.3	25.7	30.5
Ministry of Foreign Affairs	68.2	77.4	111.9	58.4	84.4

Source: Developed by author based on Federal Senate (2017).

The relationship between government and opposition is most clearly represented in the internal dynamics of the House of Representative and the Senate. For the purposes of this study,

the Senate's composition along party lines from 1998 to 2015 was recorded, when it was read and deliberated on the approval of authorities. This trajectory should impact the different degrees of ease or difficulty of use of the instruments by the Legislature. Graph 01 divides the senators among those who are part of the coalition government, opponents and those who are not part of the groupings¹⁴.

Graph 01. Federal Senate composition in terms of government and opposition between 1998 and 2015



Source: Developed by author based on the Federal Senate (1998, 1999, 2001 a 2015), Cebrap (2017).

When analyzing the size of government, the aim is to assess how party dynamics influence the deliberation process over authorities. The coalition government allows government allies in the Senate to surpass the 50 percent mark almost over the entire analyzed period, except for a brief period between July of 2002 and February of 2004. This situation may explain the approval of almost all names submitted to the Senate. The opposition can still be noted in the existence of votes with higher or lower degree of acceptance of the name and, possibly, in the time of processing.

If the size of the coalition in the Senate at the time of voting and the percentage of favorable votes is correlated, the result is a Pearson index of 0.219. Although low, it points to a positive relationship between the size of the coalition and the voting results, as expected. As for the processing time, the size of the coalition was correlated at the time the presidential message was read and a Pearson index of -0.171 was obtained. This index was also low and pointed to a negative relationship between the processing time and the size of the coalition, as expected.

The low significance of the results points to the existence of other dynamics in the relationship between senators and the Presidency of the Republic that go beyond the logic of government coalition formation. Other negotiation processes may gather support of senators who are not formally part of the coalition, while heterogeneous coalitions members may oppose agendas and, in this case, authorities proposed by the government. The approval of almost all

¹⁴ This classification was made using the Cebrap Legislative Database (2017), which divides the parties between government and opposition (all non-government coalition parties are opponents). The ones with no party were separated, as they may have left either government or opposition parties, making it difficult to frame them.

nominees, however, confirms that the opposition does not have sufficient strength to block appointments.

4.5. Deliberation on diplomatic authorities

Based on the general considerations regarding the approval of authorities, the behavior patterns of senators in the deliberation of appointments by the Presidency to head permanent diplomatic missions can be evaluated. In this section, some considerations on the general elements when restricted to diplomatic authorities and on the particularities of these cases are presented. The analysis of presidential terms for the case of diplomatic authorities showed interesting results (Table 04). Lula's first term had the lowest average of favorable votes of the period (84.5%) and the highest average time for deliberation (112 days), which reinforces the general trend of the mandate. Of the nine cases with the lowest rate of favorable votes (70% or less), five were observed in Lula's first term, and three in the second. Of the twelve nominations that took more than a year to be evaluated, eight were in Lula's first term. Parliamentary resistance was reduced over time through negotiation with Congress, which would translate into greater ease in subsequent mandates of Partido dos Trabalhadores (PT). In terms of favorable votes, there was stability during the four years of Lula's first term, but the time taken for deliberation decreased significantly between the first two years (average 141 days) and the last two (87 days). This trend was strengthened in the second term, which presented the lowest average of processing time (58 days) of the analyzed period. In turn, Cardoso's first term had the highest average of favorable votes (94.5%).

Table 04. Averages of diplomatic authority approvals per presidential term

Presidential Term	Time (days)	Favorable Votes	Number of Cases
Cardoso I	68.2	94.5%	29
Cardoso II	77.4	87.8%	129
Lula I	111.9	84.5%	172
Lula II	58.4	88.9%	167
Dilma	84.4	89.9%	155
Total	82.9	88%	652

Source: Developed by author based on the Federal Senate (2017).

The government coalition showed a weak correlation for diplomatic authorities by Pearson's index: -0.231 for deliberation time and 0.235 for favorable votes. However, the relationship between the variables, although weak, corroborates the pattern of congressional action in the coalitional presidentialism system and the expectation of greater favorable voting in times of greater coalition. Although the rates are low, a considerable increase in the correlation between coalition size and deliberation time is observed - the overall rate is -0.171, and that of the other nominee categories is -0.108. Given that diplomatic authorities had the highest average time for senatorial deliberation among the analyzed categories, it is clear that the size of the coalition government in the Federal Senate influenced to reduce the waiting time for a decision on the nominee. Although the diplomatic authorities have as a specific

characteristic more time for deliberation, the decision of the senators is affected by the pattern of congressional behavior on other topics.

As for the elements intrinsic to the diplomatic authorities, the effects of the class of nominees and posts for voting were analyzed. In the diplomatic career, hierarchy is a central element in the definition of which post a diplomat may lead¹⁵. According to Law No 11,400 (BRAZIL, 2006), three different diplomatic classes can head missions: first-class ministers, second-class ministers and advisors. According to the hierarchical pattern, some candidates are better prepared for the role. In addition, the law exceptionally allows natural-born Brazilians who are not diplomats, over age 35, with recognized merit and relevant services provided to the country to exercise the function of head of permanent diplomatic mission.

The averages of processing time and favorable votes for the appointment of each category of the diplomatic career did not show a trend that indicates greater ease for one particular class (Table 05). The number of cases for each category is uneven – first-class ministers represent 64% of the nominees. Although they have a higher average of favorable votes than others, the advisors (the lowest position able to lead a diplomatic mission) showed a higher processing time average than others. However, the randomness resulting from the low number of advisor cases, hinders a consideration of a pattern of senatorial action in this case.

The analysis of deliberation on individuals who are not career diplomats who were nominated to lead diplomatic posts showed interesting results, although this population is small. These had an approval rate 6.9 p.p. lower than diplomats' average. Although they showed lower senatorial approval, these nominees were evaluated more swiftly by senators– in 43% of the time taken to deliberate on diplomats. These trends demonstrate greater controversy for approval of diplomatic mission heads who are not career diplomats, which, although displaying lower approval rates, show faster deliberation rates.

Finally, one last element to be considered is the type of post. During the analyzed period, there were no great disparities among the number of appointments for each class, even if posts C and D represent almost 63% of the total analyzed nominations. However, no significant post hierarchy or senatorial deliberation trends were observed. As shown in Table 05, the main finding of this analysis was the longer time required for approval of C and D posts, on average 50% longer than for A and B posts. This pattern is exemplified by the presence of ten appointments for C and D posts out of the 12 longest cases (over one year), while seven out of the fourteen fastest deliberations (less than ten days) were of A posts. Among the cases with the lowest approval rates (70% or less), five are for D posts and two for C posts. Countries whose relations with Brazil involved more internal debate during the mandates of PT, Bolivia and Venezuela – C and D posts – are among the cases with the lowest approval rates – 58% and 63%, respectively.

¹⁵According to Law No 11,400, first-class ministers are reserved to head diplomatic missions in A and B posts; second-class ministers are allowed to lead C and D posts; and advisors are allowed to lead D posts (Brazil, 2006).

Among the nine appointment cases with 70% or fewer favorable votes, the nominations of Angelo Matarazzo and Itamar Franco are noteworthy; both are non-diplomats appointed for the Brazilian embassy in Rome in 2001 and 2003 respectively. These are the only choices with fewer favorable votes for A posts, and the only case during Cardoso's presidential terms. At the same time, the Senate took 43 and 33 days, respectively, to evaluate.

Table 05. Averages of diplomatic authority approvals per intrinsic variable

Nominee	Time (days)	Favorable Votes	Number of Cases
Diplomat	83.6	88.1%	643
1st Class Minister	83.3	88.3%	418
2nd Class Minister	85.5	87.8%	219
Advisor	96.7	90.6%	7
Non-diplomat	35.9	81.2%	9
Post Class	Time (days)	Favorable Votes	Number of Cases
A Post	65	88.1%	136
B Post	66.6	89.3%	106
C Post	93.2	87.8%	229
D Post	92.9	87.6%	181
Total	82.9	88%	652

Source: Developed by author based on the Federal Senate (2017).

4.6. Conclusions

The aim of this article was to present aspects of the process of the Senate's supervision over decisions related to foreign policy made by the Executive Power. Given the need for greater knowledge and debate on the processes that guide Brazil's foreign strategy, the mechanisms available to the National Congress must be studied and understood. Through this study, the objective was to demonstrate how different elements influence the outcome of senatorial deliberations on appointments.

The process of approval of authorities was considered as the Legislative Power opportunity to supervise decisions made by the Executive Power. Through this instrument, senators may influence the occupation of key posts in the formulation and implementation of governmental policies. Even if the approval of authorities is extremely high, the variation in the processing time and the rate of favorable votes shows some discord between participants of the Senate. The rejection of the diplomatic nominee during Dilma's presidential term within a context of aggravated tension among powers demonstrates that there does exist divergence.

In terms of the overall approval process, a trend of longer deliberations and more favorable votes was noted. Even if the literature generally points to a parliamentary disinterest

on the subject, results of this research offer a different perspective. The great demand imposed on the Foreign Affairs and the National Defense Commission and the weight of cumulative appointments points to other factors as explanation for the long deliberation time. The amplitude of voting on these authorities shows there are divergences among senators, which corroborates with the existence of controversy and senatorial interest in the subject.

As for the dynamics between the Executive and the Legislative Power, differences are observed among presidential terms. Lula's first term had the worst averages. The size of the coalition had a low correlation index, although it presented correlation in the expected ways – positive for favorable votes and negative for deliberation time. When restricted to the central goal of this study, presidential term and government coalition deepen their impact. Diplomatic appointments, therefore, despite their specificities, follow similar patterns to the average of appointments. This reinforces the idea that common variables of parliamentary action influence decisions on foreign policy, in agreement with the party trends in legislative studies.

Regarding specific elements, they hardly affect the results of senators' decisions. The most important effect was regarding individuals who are not career diplomats. The resistance to them was displayed in terms of fewer favorable votes as well as shorter deliberation times, which points to the existence of greater controversy in these appointments. In classification of the posts, only C and D showed longer deliberation times, with no significant difference of favorable votes.

The analysis of the authority approval process by the Senate enabled the understanding that this mechanism of parliamentary supervision over the Executive is less uncontested than it is considered. The variability in time and favorable votes enabled the analysis of the elements that influence the process. Although cases of heads of permanent diplomatic missions have their specificities and differences in comparison to other authorities (which also show specificities among themselves), foreign policy is not a subject relegated to the background one lacking in discussion.

The exploratory empirical analysis supported the hypothesis that subjects related to foreign affairs do not significantly differ from other objects of parliamentary supervision. Different elements affected all nominations in similar ways. Despite their specificities, the appointment of diplomatic authorities also polarized senators in the deliberation process. Advances in this debate must come from the analysis of other supervisory instruments and from studying patterns of action and interest among members of Congress. In fact, this research agenda could bring Brazilian foreign policy closer to the population, considering the importance of expanding educated debate on this subject in society.

Translated by Ryan Lloyd
Submitted on October 06, 2018
Accepted on March 24, 2019

4.7. References

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de (1988), Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Vol. 31, No 01, pp. 05-34.

AMORIM NETO, Octávio (2000), Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*. Vol. 43, No 03, pp. 479-519.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher, and ALMEIDA, Helga (2012), Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*. Vol. 34, No 02, pp. 617-657.

BÁTORA, Jozef (2010), A democratically accountable European external action service: three scenarios. *European Integration Online Papers*. Vol. 14, No especial, pp. 01-20.

BINDER, Sarah A. and MALTZMAN, Forrest (2004), The limits of Senatorial courtesy. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 29, No 01, pp. 05-22.

BINDER, Sarah A. and MALTZMAN, Forrest (2002), Senatorial delay in confirming federal judges, 1947-1998. *American Journal of Political Science*. Vol. 46, No 01, pp. 190-199.

BOVENS, Mark (2007), Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*. Vol. 13, No 04, pp. 447-468.

BRASIL (2014), Constituição da República Federativa do Brasil. Available at <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Accessed on August 13, 2014.

BRASIL (2006), Lei no 11.440, de 29 de dezembro de 2006. Available at <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm>. Accessed on August 13, 2014.

CALDEIRA, Gregory A.; HOJNACKI, Marie Hojnacki, and WRIGHT, John R. (2000), The lobbying activities of organized interests in federal judicial nominations. *The Journal of Politics*. Vol. 62, No 01, pp. 51-69.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2012), *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados. 123 pp.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP) (2017), Banco de Dados Legislativos CEBRAP. São Paulo, Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais. Available at <<http://neci.fflch.uspp.br/node/506>>. Accessed on February 20, 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2012), O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*. Vol. 34, No 01, pp. 311-355.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub and LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 231 pp.

KAISER, Frederick M. (1988), Congressional oversight of the Presidency. *The Annals of the American Academy*. Vol. 499, No 01, pp. 75-89.

KAISER, Frederick M. (1977), Oversight of foreign policy: the U. S. House Committee on international relations. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 02, No 03, pp. 255-279.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa (2010), Brazilian Congress and foreign affairs: abdication or delegation? *Working Paper* presented in the University Oxford Global Economic Governance Programme.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa (2005), Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. *Doctoral thesis*. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa and LLANOS, Mariana (2008), On reactive legislatures: the politics of presidential nominations in Argentina and Brazil (1989-2003). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 04, pp. 01-33.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa and POWER, Timothy J. (2013), Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados*. Vol. 56, No 02, pp. 383-412.

LIMA, Maria Regina Soares de and SANTOS, Fabiano (2001), O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*. Vol. 52, pp. 121-149.

LIMONGI, Fernando (1994), O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Vol. 37, pp. 01-100.

LIMONGI, Fernando and FIGUEIREDO, Argelina (1995), Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*. Vol. 38, No 03, pp. 497-525.

MAIA, Clarita Costa and CESAR, Susan Elizabeth Martins (2004), A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte- americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*. Vol. 41, No 163, pp. 363-388.

McCARTY, Nolan and RAZAGHIAN, Rose (1999), Advice and consent: Senate responses to Executive branch nominations 1885-1996. *American Journal of Political Science*. Vol. 43, No 04, pp. 1122-1143.

McCUBBINS, Mathew and SCHWARTZ, Thomas (1984), Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. Vol. 28, No 01, pp. 165-179.

MELLO, Patrick A. and PETERS, Dirk (2018), Parliaments in security policy: involvement, politicisation, and influence. *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 20, No 01, pp. 03-18.

MILANI, Carlos R. S. and PINHEIRO, Leticia (2013), Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Vol. 35, No 01, pp. 11-41.

NEIVA, Pedro Robson Pereira and SOARES, Márcia Miranda (2012), Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 28, No 81, pp. 97-115.

NIXON, David C. and BENTLEY, Roisin M. (2006), Appointment delay and the policy environment of the national transportation safety board. *Administration & Society*. Vol. 37, No 06, pp. 679-694.

O'DONNELL, Guillermo (1998), Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. No 44, pp. 27-54.

PUTNAM, Robert D. (1988), Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. *International Organization*. Vol. 42, No 03, pp. 427-460.

RAUNIO, Tapio and WAGNER Wolfgang (2016), Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics*. Vol. 40, No 01, pp. 01-19.

RISSE-KAPPEN, Thomas (1991), Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. *World Politics*. Vol. 43, No 04, pp. 479-512.

ROSENAU, James N. (2006), *The study of world politics*. Volume 01. Theoretical and methodological challenges. Londres: Routledge. 320 pp.

SALOMON, Mónica and PINHEIRO, Leticia (2013), Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 56, No 01, pp. 40-59.

SCHEDLER, Andreas (1999), Conceptualizing accountability. In: *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Edited by SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry, and PLATTNER, Mark F.. Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp. 13-28.

SHIPAN, Charles R. and SHANNON, Megan L. (2003), Delaying justice(s): a duration analysis of Supreme Court confirmations. *American Journal of Political Science*. Vol. 47, No 04, pp. 654-668.

SENADO FEDERAL (2018), Mensagem (SF) no 21, de 2015. Brasília: Senado Federal. Available at <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120911>>. Accessed on February 22, 2018.

SENADO FEDERAL (2017), Atividade Legislativa: projetos e matérias, Mensagem SF (MSF). Brasília: Senado Federal. Available at <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Accessed on February 22, 2018.

SENADO FEDERAL (2016), Regimento Interno do Senado Federal: Resolução no 93, de 1970. Brasília: Senado Federal. Available at <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Accessed on February 22, 2018.

SENADO FEDERAL (2015), Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2015. Available at <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2015>>. Accessed on February 22, 2018.

SENADO FEDERAL (2014-1999), Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2014- 1999. Available at <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>>. Accessed on February 22, 2018.

SENADO FEDERAL (1998), Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 1998. Available at <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/edicoes-historicas>>. Accessed on February 22, 2018.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais*, v. 50, pp. 123-140, 2016.

SILVA, Rodrigo Santiago. *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados*. 2012. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In: MAINWARING, Scott (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 309-333.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 1, pp. 157-178, 2017.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA A AGENDA DE PESQUISA

O modelo escolhido para apresentar os resultados desta pesquisa – três artigos publicados em periódicos científicos – teve como consequência a constante avaliação dos fundamentos teóricos e da interpretação dos resultados por especialistas da área de ciência política e relações internacionais. Essa avaliação de editores e pareceristas anônimos impactou a condução da pesquisa e aprofundou a reflexão desenvolvida, o que pode ser percebido na evolução e amadurecimento do argumento em cada artigo apresentado. O modelo escolhido impediu que alterações posteriores fossem incorporadas aos textos originais, uma vez que a versão final de cada artigo encontra-se publicada em meio virtual. As mudanças nas hipóteses testadas e nos argumentos construídos ao longo de cada capítulo desta tese, contudo, servem para demonstrar a evolução da pesquisa.

Presentes em todos os artigos estiveram a filiação à corrente partidária dos estudos legislativos brasileiros e o reconhecimento do interesse parlamentar pela temática. O emprego dos instrumentos observados cresceu ao longo do período da análise. Os congressistas reiteradamente solicitaram permissão para participar de eventos de negociação com parlamentares de outros países. Além disso, os candidatos à presidência nas eleições de 2014 foram convidados a discutir seus programas para as relações exteriores do Brasil no Congresso Nacional e atores importantes para a política externa brasileira vieram do Congresso a partir de 2016: os senadores José Serra e Aluísio Nunes, chanceleres do governo Temer, e o deputado Eduardo Bolsonaro, cotado para a embaixada brasileira em Washington (EUA). Ainda que o argumento tenha ganhado detalhamento ao longo do tempo, sua base teórica, portanto, manteve-se constante.

Cada artigo teve como objetivo elucidar o emprego de instrumentos disponíveis ao Congresso Nacional para participar da política externa brasileira. Iniciou-se com o instrumento que trata exclusivamente da política externa: decretos legislativos para aprovação de atos e tratados internacionais. Estes permitiram uma reflexão aprofundada sobre a participação do Congresso Nacional na formulação da política externa, mas não ensejou comparação com o tratamento de outras questões. Decorre daí a construção de argumento que reiterou a interpretação de papel pouco determinante do Poder Legislativo no processo e caracterizou-a como de abdicação ou delegação.

De fato, o instrumento analisado apresenta padrão de uso de alarme de incêndio, uma vez que aos congressistas não é permitido comportamento proativo. Estes agem em resposta à submissão do texto de atos e tratados para sua apreciação. O texto constitucional, contudo, é

responsável pela posição ocupada pelo Congresso Nacional no processo. À semelhança de outras democracias, a Constituição da República Federativa do Brasil (2014) atribui ao Congresso Nacional a competência de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I). É ao Poder Executivo, contudo, que compete celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII).

A posição dos congressistas diante dos constrangimentos constitucionais, contudo, não é de resignação. Como o primeiro artigo ressaltou, o Poder Legislativo brasileiro buscou em alguns momentos rever o padrão de delegação de competências ao Executivo, mas não logrou maior êxito. No campo das negociações com organismos financeiros internacionais sobre a dívida externa nacional, contudo, seu papel foi reforçado enquanto ator a ter suas posições ouvidas e respeitadas.

O padrão geral observado na análise da tramitação de atos e tratados internacionais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal foi de aprovação de quase todos os instrumentos submetidos – 94,8% dos 1178 casos analisados. O tempo médio dedicado à deliberação sobre os tratados, 512,4 dias, demonstra que a aprovação não é automática. Essa dinâmica respalda a interpretação de que as possíveis resistências de congressistas são antevistas pelo Poder Executivo, que pode buscar dirimi-las do texto dos acordos ou obter sua aceitação por meio de negociações político-partidárias. Essa interpretação converge com outros estudos do sistema de presidencialismo de coalizão e com a corrente partidária dos estudos legislativos brasileiros.

Diante desses resultados, observa-se que o Congresso Nacional assume papel de verificação dos tratados internacionais firmados pelo Poder Executivo, em padrão reativo. Não se pode, contudo, entender a aprovação recorrente de atos internacionais como submissão do Legislativo, mas como concertação de posições. A necessidade de aprovar todos os tratados que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional imprime padrão de patrulha policial ao emprego do instrumento. A atenção destacada a um ou outro tratado provocada pela polemização político-partidária de seu conteúdo ou da contraparte do ato, contudo, pode aproximar o uso do instrumento ao padrão de alarme de incêndio. A análise dos demais instrumentos reiterou o interesse dos congressistas por influenciar a tomada de decisão nessa temática, atuando em padrão de delegação controlada.

O segundo artigo voltou-se a dois instrumentos gerais de supervisão legislativa sobre o Poder Executivo – os pedidos de informação e as convocações de ministros. Estes permitiram não só a observação da atuação espontânea dos congressistas, isto é, sem responder a demandas da Presidência da República, mas também a comparação com outras temáticas. Observou-se,

de forma geral, que o Congresso Nacional pode atuar tanto no padrão de alarme de incêndio, como no de patrulha policial, o que contraria interpretações anteriores de que o primeiro é a regra. A opção por um ou outro padrão está muitas vezes relacionada à disputa político-partidária que opera no Congresso.

A análise do padrão de uso dos dois instrumentos em questão demonstrou que o Congresso Nacional atua de forma proativa na supervisão da formulação da política externa brasileira, como seria esperado em um sistema de divisão de poderes e *checks and balances*. Parlamentares da oposição podem usá-los para desafiar políticas públicas em curso ou para obter informações sobre processos em andamento. Enquanto isso, membros da coalizão de governo podem empregá-los para publicizar políticas entre os congressistas ou ter acesso a informações que não conseguem obter por canais informais. Apesar de permitir ao Executivo conduzir a política externa, o Legislativo atua para questionar as posições escolhidas.

Observou-se que a política externa foi tratada como outros temas, sem receber atenção muito maior ou muito menor do que a média dos demais ministérios. Houve predomínio do emprego das convocações de ministro sobre os pedidos de informação para tratar de política externa. Ainda que em números absolutos os pedidos tenham sido mais frequentes, em comparação aos demais temas as convocações destacaram o Ministério das Relações Exteriores. O Ministério da Fazenda foi o principal destinatário de ambos os instrumentos, mas foi notável o crescimento do MRE no ranqueamento de ministérios dos pedidos de informação para a convocação de ministros. Os congressistas, portanto, privilegiaram estratégia de confrontação com o chanceler à simples solicitação de informações.

A análise do emprego dos instrumentos apontou predomínio da iniciativa de congressistas da oposição, tanto de forma geral quanto especificamente para o Itamaraty. Os padrões de atuação de patrulha policial e alarmes de incêndio estiveram presentes tanto no caso do MRE quanto no dos demais ministérios. Enquanto o padrão de patrulha policial foi mais frequente nos pedidos de informação, nas convocações de ministros predominou o padrão de alarmes de incêndio. O comportamento dos opositores apresentou momentos de patrulha policial e de alarmes de incêndio, enquanto os de governistas concentram-se no padrão de patrulha policial. Os senadores exibiram padrão predominante de alarmes de incêndio, enquanto deputados apresentaram ambos os padrões, dada a diversidade de temas que trataram.

Em relação aos temas sobre os quais houve questionamentos, procedimentos gerais – categoria com maior número de casos – foram marcados por comportamento de patrulha policial. Congressistas atuaram proativamente para revisar as decisões do Executivo. Enquanto isso, foram recorrentes as solicitações baseadas em matérias veiculadas pela mídia e/ou em

eventos polêmicos, predominantemente originadas na oposição. Estas caracterizaram-se por padrão de alarmes de incêndio, em resposta a esses eventos ou às notícias sobre temas de política externa para questionar as ações do governo.

No terceiro artigo, analisou-se instrumento com particularidades para o caso da política externa, mas que também permite comparações com outros temas – a aprovação da nomeação de autoridades pelo Senado Federal. O padrão geral de emprego desses instrumentos foi de patrulha policial, uma vez que todas autoridades requerem constitucionalmente a aprovação dos senadores. Ao restringir-se a análise a uma das casas, foi possível estudar mais variáveis que influenciam o processo diante de fórum com menos atores. A composição do Senado em termos de governo e oposição pode ser verificada em maiores detalhes para avaliar seu impacto sobre o tempo de deliberação e sobre o percentual de votos favoráveis à nomeação de cada autoridade.

A análise do processo de aprovação de autoridades pelo Senado permitiu perceber que esse instrumento é menos incontestado do que se costuma acreditar. A variabilidade de tempo e votos favoráveis observados permitiu que se analisassem os elementos que influenciaram o processo. As diferentes categorias observadas apresentaram particularidades, e o caso de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente não fugiu à regra. A hipótese de que temas de relações exteriores não diferem substancialmente dos demais, portanto, encontrou respaldo na análise empírica. Diferentes elementos afetaram de forma semelhante todas as nomeações. Apesar de suas particularidades, a nomeação de autoridades diplomáticas também polarizou senadores no processo de aprovação.

A nomeação de autoridades diplomáticas apresentou altas taxas de votos favoráveis. Sua média foi inferior apenas à da categoria Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas. Contudo, caso de rejeição de embaixador para a missão permanente junto à Organização dos Estados Americanos comprovou que a rejeição também é possível para essa categoria. Ainda, os votos favoráveis para autoridades diplomáticas durante o período oscilaram entre 52% e 100%, o que corrobora a ideia de que há controvérsia e interesse senatorial por influenciar a política externa.

Com relação ao tempo para aprovação, houve tendência de maior demora para apreciar indicações de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente. Diferente da afirmação genérica da literatura de que haja desinteresse parlamentar pelo tema, esta pesquisa atribuiu o tempo maior a outros fatores. A grande demanda imposta à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e o peso de nomeações cumulativas são fatores explicativos da demora na apreciação. Boa parte dos casos com maior tempo de deliberação foi de escolha de embaixador para acumular a representação do Brasil a dois ou mais países. Nesses casos, a demora para

aprovar o nomeado não implica atraso para o cumprimento das funções, uma vez que o representante já atua no destino principal, sede da embaixada brasileira.

Entre as variáveis com maior potencial explicativo para o resultado das deliberações senatoriais, encontram-se o mandato presidencial em que a autoridade foi nomeada. O primeiro governo Lula obteve as piores médias. O segundo mandato de Lula foi o que obteve a menor média de tempo de tramitação, e a maior média de votos favoráveis ocorreu no primeiro mandato de Cardoso. O tamanho da coalizão teve baixo índice de correlação, embora tenha apresentado correlação nos sentidos esperados – positivo para votos favoráveis e negativo para tempo. Os efeitos dessas variáveis no caso específico das nomeações diplomáticas foram reforçados, se comparados à média das autoridades.

Quando analisadas as variáveis específicas das autoridades diplomáticas – posição do indicado na hierarquia diplomática e classe dos postos –, não foram observados efeitos relevantes. Foi notável que a maior resistência à escolha de indivíduos não integrantes da carreira diplomática, percebida em termos de menor votação favorável e menor tempo de deliberação, o que aponta para a existência de maior controvérsia nessas indicações.

Com base no estudo dos quatro instrumentos analisados por esta tese, pode-se compreender a supervisão parlamentar da formulação da política externa brasileira como objeto predominantemente das dinâmicas político-partidárias que regem as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Todos os instrumentos analisados demonstraram que há espaço para que os parlamentares manifestem sua oposição à agenda perseguida pela Presidência da República. Embora inicialmente se observe que tratados internacionais e nomeações diplomáticas são quase sempre aprovados, análise detalhada do emprego desses instrumentos demonstra que divergências se fazem presente, e casos de rejeição foram testemunhados recentemente, o que corrobora a tese de delegação controlada. A análise do emprego de pedidos de informação e convocações de ministros direcionados ao Itamaraty reforça a ideia de que os parlamentares se mobilizam para supervisionar o MRE, e que a disputa político-partidária se manifesta também nesses casos, apesar de ao Executivo caber o protagonismo na formulação da política externa.

O emprego dos instrumentos analisados apresentou padrões reativos e proativos, e de alarmes de incêndio e de patrulha policial. Ambas as casas apresentaram os diferentes padrões de emprego dos instrumentos, sem identificação clara entre casa e padrão. Limitações de parlamentares disponíveis para atuar possam ter limitado a capacidade do Senado Federal de agir proativamente e como patrulha policial em alguns momentos, em especial no emprego de pedidos de informação e convocações de ministros. A fragmentação da Câmara dos Deputados,

entretanto, contribuiu para que as decisões na casa fossem mais lentas e, por vezes, também dificultou a capacidade de agir proativamente ou reagir com celeridade.

Os instrumentos aprovação de tratados internacionais e apreciação da nomeação de autoridades diplomáticas são reativos às ações do Poder Executivo, mas incidem sobre todas as decisões, o que lhes confere padrão de patrulha policial. Enquanto isso, os pedidos de informação e as convocações de ministros apresentaram casos em que o Congresso atuou reativa e proativamente e em padrão de patrulha policial e alarmes de incêndio. Essa gama de possibilidades para a atuação congressual na supervisão da política externa brasileira demonstra que a disputa político-partidária tem espaço para manifestar-se na relação entre Executivo e Legislativo no âmbito da política externa. Ainda que a Constituição confira amplas competências à Presidência da República nessa temática, os instrumentos previstos nesta e nos regimentos internos conferem poder de supervisão e contestação das decisões presidenciais pelo Congresso Nacional. O Legislativo, assim, delega o papel central nessa dinâmica, mas atua para controlar posições e ações que julga equivocadas.

A presente tese buscou contribuir para a reflexão sobre o perfil da supervisão parlamentar na política externa brasileira. Contestou-se a interpretação comum de que os congressistas não têm interesse pelo tema por seu escasso retorno eleitoral, e apresentaram-se explicação alternativa para os altos padrões de aprovação dos elementos que exigem deliberação congressual, baseada na análise aprofundada dos padrões de emprego dos instrumentos. Propôs-se a interpretação de que a participação do Poder Legislativo na formulação e execução da política externa caracteriza-se por padrão de delegação controlada, e apresentaram-se os elementos empíricos que baseiam essa tese.

Buscou-se, assim, inserir a análise do tema ao debate sobre relações entre Poder Executivo e Legislativo e sobre governo e oposição no Brasil, que explica o perfil pouco conflitivo na aprovação das ações presidenciais pelo Congresso Nacional. Dada a existência de ampla base de apoio ao governo no Congresso em quase todo o período analisado, seria de se esperar que pouca contestação às decisões do Executivo fosse observada. O espaço para demonstração de divergências, como esperado, encontra-se em manifestações individuais, transmitidas em pedidos de informação e convocações de ministros.

A supervisão parlamentar sobre a política externa brasileira tem nesta tese subsídios empírico e teóricos para o aprofundamento de sua discussão. Novos avanços para o debate podem vir por meio da análise dos demais instrumentos, ainda que poucas dissonâncias devam ser encontradas. A diversidade do perfil de emprego dos instrumentos presentes nesta tese contribuiu para que os achados deste estudo tenham grande potencial explicativo. De toda

forma, essa agenda deve ser aprofundada e ter sua discussão expandida para outros segmentos da sociedade. Deve-se, assim, aproximar mais a política externa brasileira da população, tendo em vista a importância de ampliar o debate qualificado sobre essa temática na sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp.05-34, 1988.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. 2006. 142ff. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ALLISON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Helga. O Congresso e a Política Externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2013, Curitiba. *Anais...* Curitiba: 2013.

AMORIM NETO, Octavio, TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, pp. 5-38, 2002.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, pp. 617-657, 2012.

BATJAY, Péter. Democratic and efficient foreign policy? Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st century and the post-Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling EU foreign policy. *EUI Working Papers* 11, 2015.

BÁTORA, Jozef. A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios”. *European Integration Online Papers (EIoP)*, v. 14, n. especial, pp. 1-20, 2010.

BINDER, Sarah A.; MALTZMAN, Forrest. Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 1, pp. 190-199, 2002.

_____. The Limits of Senatorial Courtesy. *Legislative Studies Quarterly*, v. 29, n.1, pp. 5-22, 2004.

BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, pp. 447-468, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. *Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006*. Brasília, Presidência da República, 2006.

CALDEIRA, Gregory A.; HOJNACKI, Marie Hojnacki; WRIGHT, John R. The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations. *The Journal of Politics*, v. 62, n. 1, pp. 51-69, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Atividade Legislativa: Projetos de lei e outras proposições*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, 9ª edição, Brasília, 2012.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). *Banco de Dados Legislativos CEBRAP*. São Paulo, Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais, 2017. Disponível em: <<http://neci.fflch.uspp.br/node/506>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, pp. 171-190, 2001.

DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do legislativo. *Teoria & Pesquisa*, v. XVIII, pp. 27-59, 2009.

_____. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, pp. 169-184, 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, pp. 75-92, 2010.

_____. *Controles Democráticos na Política Externa*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu: 2008.

_____. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy. *Brazilian political science review*, v. 2, pp. 10-28, 2008.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*. Brussels: European Parliament, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.

FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade Partidária e Política Externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 86, pp. 125-163, 2014.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Interação entre os poderes em tomada de decisão em política externa. In: _____. *Introdução à análise de Política Externa: volume 1*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. pp. 55-88.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FOWLER, Linda. *Watchdogs on the Hill: The Decline of Congressional Oversight of U.S. Foreign Relations*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

FURMAN, Alan. *A atuação do legislativo brasileiro em política externa no governo Lula*. 2013. 46f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

GAYLORD, Sylvia. Delegation and Defensive Legislative Strategies in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 35, n. 1, pp. 5-30, 2010.

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Orgs.) *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. pp. 17-32.

HERBEL, Annika. Parliamentary scrutiny of the EU's Common Foreign and Security Policy. *West European Politics*, v. 40, n. 1, pp. 161-182, 2016.

HERCULANO, Luciene Soares. O Legislativo e a Política Externa Brasileira: O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva. 2014. 122ff. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, pp. 3-21, 1990.

HERMANN, Charles F. Foreign Policy Behavior: That Which Is to Be Explained. In: EAST, Maurice A.; SALMORE, Stephen A.; HERMANN, Charles F. (Orgs.) *Why Nations Act*. Beverly Hills: Sage, 1978. pp. 25-48.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, pp. 209-238, 1995.

JENSEN, Christian B.; PROKSCH, Sven-Oliver; SLAPIN, Jonathan B. Parliamentary Questions, Oversight, and National Opposition Status in the European Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, v. 38, n. 2, pp. 259-282, 2013.

KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S.; BEASLEY, Ryan K. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. IN: BEASLEY, Ryan K; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S. (Orgs.). *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Thousand Oaks: CQPress, 2013. pp. 1-26.

KAISER, Fred. Oversight of Foreign Policy: The U. S. House Committee on International Relations. *Legislative Studies Quarterly*, v. 2, n. 3, pp. 255-279, 1977.

_____. Congressional Oversight of the Presidency. *The Annals of the American Academy* v. 499, pp. 75-89, 1988.

KRAUSE, Silvana; GODOY, Pedro Paulo Alves. Estratégias coligacionistas dos partidos de esquerda no Brasil: uma análise das eleições para governadores. *Revista Civitas*, v. 12, n. 2. pp. 262-297, 2012.

LAGASSÉ, Philippe; SAIDEMAN, Stephen M. Public critic or secretive monitor: party objectives and legislative oversight of the military in Canada. *West European Politics*, v. 40, n. 1, pp. 119-138, 2016.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimento de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Eds.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2005a. pp. 85-112.

_____. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. 2005. 256f. Tese (Doutorado em Estudos Comparativos das Américas) – Centro de Pesquisa e Pós- Graduação sobre as Américas-CEPPAC, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005b.

_____. Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation? *GEG Working Paper 58*, 2010.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; LLANOS, Mariana. On Reactive Legislatures: The Politics of Presidential Nominations in Argentina and Brazil (1989-2003). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 4, n. especial, pp. 0-0, 2008.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; POWER, Timothy J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *Dados*, v. 56, n. 2, pp. 383-412, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, v. 52, pp. 121-149, 2001.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, pp. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 38, n. 3, pp. 497-525, 1995.

LIN, Nick C. N. Informative Committees and Legislative Performance in the American States. *Legislative Studies Quarterly*, v. 40, n. 3, pp. 391-415, 2015.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María. Introdução: O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Eds.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2005. pp. 9-24.

LUPIA, Arthur. Delegation and its Perils. In: STRÖM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. (Eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. New York: Oxford University Press, 2003. pp. 33-54.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressual: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 163, pp. 363-388, 2004.

MCCARTY, Nolan; RAZAGHIAN, Rose. Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885-1996. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 4, pp. 1122-1143, 1999.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, pp. 65-179, 1984.

MELLO, Patrick A.; PETERS, Dirk. Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 20, n. 1, pp. 3-18, 2018.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 11-41, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Portaria n° 534*, de 31 de agosto de 2010. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2010.

_____. *Portaria n° 691*, de 4 de outubro de 2016. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2016.

MONTESQUIEU, Charles. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORGENTHAU, Hans; THOMPSON, Kenneth. *Politics Among Nations*. New York: McGraw-Hill, 1985.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os sem-voto no Legislativo brasileiro: quem são os Senadores Suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, pp. 1-21, 2012.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, pp. 97-115, 2012.

NEVES, João Augusto de Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, v.25, n. 1, p. 103-138, 2003.

NEACK, Laura. *The new foreign policy: complex interactions, competing interests*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2014.

NICOLAU, J. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, n. 4, 2000.

NIXON, David C.; BENTLEY, Roisin M. Appointment Delay and the Policy Environment of the National Transportation Safety Board. *Administration & Society*, v. 37, n. 6, p. 679-694, 2006.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, pp. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. *Série Working Paper*, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 1, pp. 144-185, 2010.

OTKAY, Sibel. Chamber of opportunities: Legislative politics and coalition security policy. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 20, n. 1, pp. 104-120, 2018.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Should I Stay or Should I Go?: Explaining Political Ambition through Electoral Success in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, pp. 73-95, 2013.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, pp. 147-174, 2010.

RAUNIO, Tapio. Legislatures and Foreign Policy. In: MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas; STRØM, Kaare W. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. pp. 1-28.

RAUNIO, Tapio; WAGNER, Wolfgang. Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics*, v. 40, n. 1, pp. 1-19, 2016.

RESEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, v. 43, n. 4, pp. 479-512, 1991.

ROSENAU, James N. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, v. 12, n. 3, pp. 296-329, 1968.

RUSSETT, Bruce; STARR, Harvey; KINSELLA, David. *World Politics: The Menu for Choice*. New York: St Martin's, 2000.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, pp. 40-59, 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2005. pp. 113-140.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Orgs.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999. pp. 13-28.

SCHMITT, Stéfanie Tomé. A Política Externa Brasileira e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. 2011. 107ff. *Dissertação* (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SENADO FEDERAL. *Comissão quer ouvir candidatos à Presidência sobre política externa*, Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/07/18/comissao-quer-ouvir-candidatos-a-presidencia-sobre-politica-externa>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

_____. *Atividade Legislativa: Projetos e Matérias*. Brasília: 2018a. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. *Mensagem (SF) nº 21, de 2015*. Brasília, Senado Federal, 2018b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120911>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970*. Brasília, 2011.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 1998*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 1998.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 1999*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 1999.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2000*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2000.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2001*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2001.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2002*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2002.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2003*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2003.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2004*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2004.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2005*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2005.

_____. (2006), *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2006*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2006.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2007*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2007.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2008*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2008.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2009*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2009.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2010*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2010.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2011*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2011.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2012*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2012.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2013*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2013.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2014*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2014.

_____. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional 2015*. Brasília, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2015.

SHIPAN, Charles; SHANNON, Megan. Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 4, pp. 654-668, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais*, v. 50, pp. 123-140, 2016.

SILVA, Rodrigo Santiago. *A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados*. 2012. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship.' In: MAINWARING, Scott (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 309-333.

SPOHR, Alexandre Piffero. *A Política Externa na Promoção do Desenvolvimento: os casos brasileiro e turco*. 2016. 65ff. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

_____. Parliamentary Supervision of Brazilian Foreign Policy: an Analysis of Approval of Authorities. *Brazilian Political Science Review*, v. 13, n. 3, pp. 1-26, 2019.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 1, pp. 157-178, 2017.

_____. Legislative Oversight of Brazilian Foreign Policy: An Analysis of Requests for Information and Summonses to Ministers, 1991-2014. *Contexto Internacional*, v. 40, n. 3, pp. 595-616, 2018.

TSEBELIS, George. *Veto Players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.