

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

PEDRO VELLINHO CORSO DUVAL

LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
UMA EXPLICAÇÃO ALTERNATIVA PARA O  
BAIXO ENGAJAMENTO PARLAMENTAR

PORTO ALEGRE

2022

PEDRO VELLINHO CORSO DUVAL

LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
UMA EXPLICÇÃO ALTERNATIVA PARA O  
BAIXO ENGAJAMENTO PARLAMENTAR

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres

Porto Alegre  
2022

### CIP - Catalogação na Publicação

Duval, Pedro Vellinho Corso  
LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA  
EXPLICÇÃO ALTERNATIVA PARA O BAIXO ENGAJAMENTO  
PARLAMENTAR / Pedro Vellinho Corso Duval. -- 2022.  
172 f.  
Orientador: Paulo Sérgio Peres.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Política Externa Brasileira. 2. Poder  
Legislativo. 3. Presidencialismo de Coalizão. I.  
Peres, Paulo Sérgio, orient. II. Título.

Pedro Vellinho Corso Duval

LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA  
UMA EXPLICAÇÃO ALTERNATIVA PARA O BAIXO ENGAJAMENTO PARLAMENTAR

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do título de mestre em Ciência Política  
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres

**Aprovado em:** Porto Alegre, 19 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Paulo Sérgio Peres (Orientador)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Carlos Schmidt Arturi  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Luis Gustavo Mello Grohmann  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Janina Onuki  
Universidade de São Paulo

---

Helga Do Nascimento de Almeida  
Universidade Federal do Vale do São Francisco

## RESUMO

No Brasil e em outros países, as análises empíricas da participação do Legislativo na política externa demonstram uma baixa atividade formal dos parlamentares. O que explica esse baixo engajamento? Tal pergunta orientou esta pesquisa. A partir da revisão bibliográfica, pôde-se identificar três grupos explicativos mobilizados pela literatura nacional – todos articulados aos modelos de estudo do legislativo norte-americano: a explicação do déficit institucional, ligada ao modelo partidário, a do déficit de expertise, ligada ao modelo informacional, e a do déficit de interesse, articulada ao modelo distributivista. Supomos que nenhuma das explicações é suficiente, pois i) recorreu a conceitos mal aplicados de delegação e abdicação para a caracterização do comportamento legislativo ii) desconsiderou o papel do sistema político nacional e das particularidades institucionais brasileiras e iii) não integrou as hipóteses explicativas. Por conseguinte, o objetivo desta dissertação foi analisar o problema a partir de um modelo heurístico, que integra e relaciona as explicações mobilizadas pela literatura e considera os efeitos do desenho institucional doméstico diante dos temas, atores e prerrogativas da política externa. O desenvolvimento do modelo seguiu o protocolo step-by-step derivado do princípio de plausibilidade, incorporou a análise dos jogos de Dois Níveis e recorreu à investigação empírica da participação legislativa na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2020. Com isso, pôde-se testar as hipóteses explicativas da literatura e robustecer a síntese do modelo proposto. Demonstramos que há uma racionalidade do comportamento parlamentar vinculada ao presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada. Dados os baixos ganhos eleitorais diretos de uma agenda distante do eleitorado, dados os custos de expertise, e, principalmente, dado que os projetos são oriundos de uma agenda compartilhada, é mais racional investir na abdicação-delegatória. Isso dá uma autonomia condicionada ao Executivo. Esse condicionamento se refere aos termos da agenda compartilhada. Quando há algum desvio que atinge algum interesse aliado, a atuação proativa e reativa é acionada para fazer ajustes. Mas, isso é raro, portanto, esse engajamento é baixo, afinal, o elevado engajamento na construção da agenda dispensa a atuação na dimensão formal.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Poder Legislativo; Presidencialismo de Coalizão.

## ABSTRACT

In Brazil and in other countries, empirical analyzes of the Legislative's participation in foreign policy show a low level of formal activity on the part of parliamentarians. What explains this low engagement? This question guided this research. From the bibliographic review, it was possible to identify three explanatory groups mobilized by the national literature - all articulated to the models of study of the North American Legislative: the explanation of the institutional deficit, linked to the party model, the one of the expertise deficit, linked to the information, and the one of the deficit of interest, articulated to the distributive model. We assume that none of the explanations is sufficient, as i) resorted to misapplied concepts of delegation and abdication to characterize legislative behavior ii) disregarded the role of the national political system and Brazilian institutional particularities and iii) did not integrate the explanatory hypotheses. Therefore, the objective of this dissertation was to analyze the problem from a heuristic model, which integrates and relates the explanations mobilized by the literature and considers the effects of the domestic institutional design on the themes, actors and prerogatives of foreign policy. The development of the model followed the step-by-step protocol derived from the principle of plausibility, incorporated the analysis of Two-Level games and resorted to the empirical investigation of legislative participation in the Chamber of Deputies between 1999 and 2020. Therefore, it was possible to test the explanatory hypotheses from the literature and strengthen the synthesis of the proposed model. We demonstrate that there is a rationality of parliamentary behavior linked to coalition presidentialism with a shared agenda. Given the low direct electoral gains of an agenda distant from the electorate, given the costs of expertise, and, above all, given that the projects come from a shared agenda, it is more rational to invest in abdication-delegation. This gives conditioned autonomy to the Executive. This conditioning refers to the terms of the shared agenda. When there is a deviation that affects an allied interest, proactive and reactive action is triggered to make adjustments. But once this is rare, this engagement is low, after all, the high engagement in the construction of the agenda dispenses with acting in the formal dimension.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Legislative Power; Coalition Presidentialism

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Distribuição Espacial das Posições dos Atores Institucionais numa dada Decisão Hipotética de Política Externa .....	44
Figura 2. Tipificação do Processo de Abdicação-Delegatória no Caso Brasileiro .....	50
Figura 3. Mecanismo de Inferências do Princípio de Plausibilidade.....	69
Figura 4. Círculo de Estímulo ao Baixo Engajamento.....	137

## LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1. Os caminhos da Delegação e da Abdicação de acordo com a literatura especializada .....	39
Fluxograma 2. Tipos de Abdicação e de Delegação .....	49
Fluxograma 3. Padrão Interativo das Variáveis do Modelo Explicativo .....	74
Fluxograma 4. Relação das Variáveis do Segundo Estágio .....	78
Fluxograma 5. Árvore de Decisão do Engajamento Parlamentar da Coalizão de Governo	140
Fluxograma 6. Árvore de Decisão do Engajamento Parlamentar da Oposição nas Políticas Consonantes à Agenda Compartilhada da Coalizão .....	144
Fluxograma 7. Árvore de Decisão do Engajamento Parlamentar da Oposição em Políticas Contrárias à Agenda da Coalizão .....	146

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Modelos Classificatórios da Delegação e da.....	37
Quadro 2. Protocolo Heurístico do 'Princípio de Plausabilidade' .....	71
Quadro 3. Procedimentos da Análise Step-by-Step em Dois Estágios.....	80
Quadro 4. Quantidade de Emendas Legislativas às Proposições de Política Externa do Executivo.....	96
Quadro 5. Classificação dos Ganhos Pretendidos pelos Projetos de Lei [1988-2020] .....	129
Quadro 6. Condições para a Validade Explicativa dos Modelos Unidimensionais.....	134

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	19
<b>A Baixa Participação do Legislativo Brasileiro</b> .....	19
<b>na Política Externa e os seus Limites Explicativos</b> .....	19
1. O PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA .....	21
2. POLÍTICA EXTERNA E LEGISLATIVO NO CASO BRASILEIRO .....	26
2.1. <i>Déficit Institucional como Variável Explicativa</i> .....	26
2.2. <i>Déficit de Expertise como Variável Explicativa</i> .....	28
2.3. <i>Déficit de Interesse como Variável Explicativa</i> .....	29
2.4. <i>Limites e Desdobramentos das Vertentes Explicativas</i> .....	31
3. DELEGAÇÃO, ABDICAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO.....	33
3.1. <i>Delegação e Abdicação na Literatura Dominante</i> .....	33
3.2. <i>Delegação e Abdicação no Debate da Política Externa</i> .....	40
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	45
<b>Enquadramento Teórico-Conceitual</b> .....	45
2. REDEFINIÇÃO CONCEITUAL .....	47
2. LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA NO JOGO DE DOIS NÍVEIS .....	52
3. OS 'DOIS NÍVEIS' DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....	55
3.1. <i>A Emergência do Nível Interno</i> .....	55
3.2. <i>O Presidencialismo de Coalizão e a Instituição Legislativa</i> .....	59
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	67
<b>Abordagem Metodológica</b> .....	67
1. O PRINCÍPIO DE PLAUSIBILIDADE .....	68
2. MODELO DE ANÁLISE EM DOIS NÍVEIS .....	72
3. ANÁLISE <i>STEP-BY-STEP</i> DE DOIS ESTÁGIOS.....	76
3.1. <i>Primeiro Estágio: Integração das Arenas Externa e Interna</i> .....	76
3.2. <i>Segundo Estágio: Integração das Variáveis Explicativas da Arena Interna</i> .....	77
4. VARIÁVEIS E INDICADORES .....	82
5. MATERIAL EMPÍRICO .....	85
5.1. <i>A Delimitação dos Dados</i> .....	85
5.2. <i>Procedimentos da Coleta dos Dados</i> .....	87
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	93
<b>Explicando o Baixo Engajamento Parlamentar</b> .....	93
1. O BAIXO ENGAJAMENTO PARLAMENTAR NA POLÍTICA EXTERNA .....	94

2. A PLAUSIBILIDADE DOS MODELOS EXPLICATIVOS.....	110
2.1. <i>A Hipótese do Déficit Institucional</i> .....	110
2.2. <i>A Hipótese do Déficit de Expertise</i> .....	118
2.3. <i>A Hipótese do Déficit de Interesse</i> .....	124
3. MODELO ANALÍTICO ALTERNATIVO .....	132
<b>Conclusão</b> .....	148
<b>Referências bibliográficas</b> .....	153
<b>Apêndice I</b> .....	166
<b>Apêndice II</b> .....	172

# INTRODUÇÃO

APÓS VINTE ANOS DE pesquisas acerca da participação do Legislativo brasileiro na área de política externa, a literatura especializada chegou quase unanimemente a uma constatação: os parlamentares não se envolvem ativamente com essa agenda (LIMA; SANTOS, 2001; ALCANTRA, 2001; OLIVEIRA, 2003; NEVES, 2003; OLIVEIRA, 2004; MAIA; CÉSAR, 2004; ONUKE; OLIVEIRA, 2006; DINIZ, 2009; FERREIRA, 2010; OLIVEIRA; ONUKE, 2010; SANTIAGO, 2019).<sup>1</sup> De fato, de acordo com os analistas, os deputados e senadores somente atuam de maneira mais resoluta em tópicos que atingem diretamente os interesses dos grupos econômicos que os apoiam ou que suscitam algum debate público mais pujante capaz de ser revertido em votos (NEVES, 2003; RANINCHESKI; CASTRO, 2016). Como sabemos, episódios dessa natureza são raros, portanto, faz sentido a posição convergente dos especialistas a respeito da ínfima frequência com que o Parlamento mobiliza algumas das principais ferramentas institucionais para se contrapor ao Executivo —nomeadamente os dispositivos de bloqueio procedimental aos projetos oriundos do governo (ALMEIDA, 2013).

Os números que contabilizam esse comportamento são eloquentes. Apenas 0,4% das iniciativas foram rejeitadas no período de 1988 a 2006, e, entre 2008 e 2015, não houve qualquer rejeição (DINIZ; RIBEIRO, 2008; RIBEIRO, 2018), um padrão que persistiu pelo menos até 2020. Mas isto não é tudo; as pesquisas também mostraram que nem mesmo em 2015, período da grave crise institucional que desestruturou a base parlamentar do governo, e que resultou no impeachment de Dilma Rousseff, o Legislativo sentiu-se instado a derrotar as iniciativas do Executivo nessa matéria —inclusive, os deputados e senadores sequer propuseram projetos divergentes da

---

<sup>1</sup> Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) têm posição divergente. Apoiando-se em deduções teóricas dos efeitos institucionais das regras e nas negociações informais, elas concluíram que o Legislativo atua de forma relevante e proativa na política externa brasileira. Como se verá, este estudo converge com a posição das autoras, recorrendo, entretanto, a um modelo explicativo formalizado.

agenda presidencial (DUVAL, 2019). Some-se a isso o fato de que a oposição, que presidiu a Comissão Legislativa na maior parte do tempo (SILVA, 2012), apresentou um número de emendas notadamente reduzido (ALMEIDA, 2013). Aliás, tendo em vista que as coalizões de governo quase sempre são majoritárias, ceder a presidência de uma Comissão à oposição já é um indicador da despreocupação do Executivo com possíveis reveses na sua agenda em virtude do eventual uso estratégico do cargo.

Entretanto, o consenso da literatura termina quando se trata de explicar por que os parlamentares se engajam tão tenuamente na política externa. Ancorados nas abordagens positivas do processo legislativo norte-americano (cf. FIORINA, 2011; LIMONGI, 1994), os pesquisadores se dividem em três grupos concorrentes. Um dos subgrupos recorre ao modelo explicativo *partidário*, segundo o qual as prerrogativas de cada ator determinam os seus limites de atuação e a natureza das relações institucionais. Assim, menor concentração de capacidades e prerrogativas—tais como as disponíveis ao Executivo—, estimulam a cessão de competências legislativas àquele Poder (FERRARI, 2011; FERREIRA, 2010; FIGUEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2003; LIMA; SANTOS, 2001; ALCÂNTARA, 2001; ALMEIDA, 1990). Em outras palavras, o que explica o comportamento parlamentar no tema é o *déficit institucional*.

Outro grupo mobiliza a explicação denominada *informacional*, cuja premissa básica é a carência de conhecimento técnico do parlamentar nessa área temática permeada de complexidades. Acontece que o esforço exigido para a aquisição das informações imporia custos excessivamente elevados (ALMEIDA, 2012; FARIA, 2012; ALEXANDRE, 2006; LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003; ALCÂNTARA, 2001; CHEIBUB, 1985). Neste caso, o Legislativo não se engaja em virtude do seu *déficit de expertise* no assunto. O terceiro grupo recorre à abordagem *distributivista*, segundo a qual a motivação básica dos representantes é a reeleição; sendo assim, qualquer política cujos custos de envolvimento e decisão sejam maiores do que o seu retorno eleitoral não merecerá o interesse dos deputados e senadores (FIGUEIRA, 2011; ONUKI; OLIVEIRA, 2010; 2006; OLIVEIRA, 2004, 2003; AMES, 2003; ALMEIDA, 2000; TIMBLE, 1989). Nesta perspectiva, o comportamento parlamentar expressa o *desinteresse* do Legislativo.

Tomadas em conjunto, estas explicações conduzem a duas conclusões frequentemente apresentadas como distintas, mas que, na verdade, são articuladas. Numa delas, o Legislativo prefere *delegar* a política externa ao Executivo; noutra, o Legislativo simplesmente *abdica* de suas prerrogativas de interferir nas matérias, de modo que esse espaço vazio é ocupado pelo Poder Executivo.<sup>2</sup> De uma maneira ou de outra, conclui-se que caberá ao Presidente da República, ao Itamaraty e aos Ministros a formulação, a decisão, a implementação e o monitoramento dessas políticas, sendo reservado ao Parlamento um papel coadjuvante, meramente submisso e ratificador.

Todavia, estas correntes explicativas contêm dois problemas relevantes. O primeiro deles, conceitual, consiste em tratar como uma dicotomia as duas modalidades de comportamento —*delegação* e *abdicação*— que, na verdade, são indissociáveis.<sup>3</sup> Em outras palavras, ao se apoiar nas análises formais da *delegação* de poderes às burocracias (LUIA; McCUBBINS, 2000, 1994; KIEWET; McCUBBINS, 1991; McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984), a literatura deixou de perceber que, devido à interconexão destes dois modos de agir, a construção conceitual, visando à sua operacionalização empírica, deve definir as variáveis de tal maneira que seja possível detectar as suas imbricações no plano analítico. O segundo problema, de caráter explicativo, reside em três simplificações. Uma delas é supor que as três variáveis independentes —*déficit institucional*, *carência de expertise* e *desinteresse*— exercem efeitos isolados no nível de engajamento dos parlamentares em todas as políticas do setor. Em realidade, tanto a influência de cada variável pode se alterar conforme o tema em apreciação como, em determinadas circunstâncias, todas elas podem atuar em conjunto, com um caráter interativo e incremental, embora com pesos diferentes.

Digamos, por exemplo, que o desprovisionamento de meios formais efetivos para interferir nessas políticas seja maior em alguns temas do que em outros devido à natureza da matéria, como no caso de acordos ou tratados internacionais em que se exige que o Poder Executivo seja o responsável direto e exclusivo perante os parceiros

---

<sup>2</sup> Comumente, os trabalhos que analisam a baixa participação do Legislativo na política externa recorrem aos conceitos de *delegação* e de *abdicação* para explicar esse tipo de comportamento parlamentar (WILDAVSKY, 1966; KING, 1986; DINIZ; RIBEIRO, 2008; RIBEIRO, 2018).

e instituições estrangeiras. Digamos, ainda, que o desconhecimento técnico dos parlamentares acerca de alguns temas se soma ao baixo ganho eleitoral que poderia ser proporcionado pelo seu engajamento nessa agenda política; o que poderíamos esperar, neste caso, senão a persistência do *desinteresse* devido aos custos elevados de se buscar informações *vis-à-vis* o retorno desse investimento na forma de votos?

A segunda simplificação decorre da desconsideração das características do sistema político nacional e, mais especificamente, do *modus operandi* do Legislativo quando se procura avaliar o envolvimento parlamentar na política externa. Ou seja, há que se compreender esse padrão de comportamento no âmbito do 'presidencialismo de coalizão', um arranjo cooperativo entre o Executivo e a maioria do Legislativo que emergiu da interação partidária no interior da estrutura institucional doméstica —uma arena geralmente secundária nas análises da política externa realizadas pelos especialistas em política internacional. A terceira simplificação consiste no inverso, ou seja, isolar o processo político interno da influência dos fatores externos concernentes à política internacional —uma arena sequer vislumbrada pelos especialistas em análise institucional da política doméstica.

Diante disto, podemos dizer que a questão persiste: afinal, como explicar o baixo engajamento parlamentar na política externa brasileira? Para resolver este **problema**, este estudo tem como **objetivo** central a proposição de uma **abordagem** que articula as explicações concorrentes num **modelo integrado** que considera os efeitos simultâneos das variáveis *déficit institucional* [explicação partidária], *carência de expertise* [explicação informacional] e *custos eleitorais* [explicação distributivista]. Sua ação conjunta é concebida como um feixe de incentivos oriundos do desenho institucional interno [regimentos do Legislativo, dispositivos constitucionais, sistema eleitoral, forma de governo] em conjunção com aspectos cruciais da política externa [temas, atores e prerrogativas]. Sobretudo, trata-se de um modelo heurístico<sup>4</sup> que, ao

---

<sup>4</sup> Seguindo Polya (1973) e Michalewicz and Fogel (2000), Peres e Lenine (2018) definem um modelo heurístico como "(...) um método ou processo para resolver um problema complexo e com informações incompletas, cuja busca exaustiva é impraticável e a previsibilidade a longo prazo inalcançável. Pode-se dizer, então," concluem, "que um modelo heurístico consiste num conjunto de procedimentos para resolver tais enigmas científicos com soluções aproximadas, revelando processos que, de outro modo, eram imperceptíveis".

contemplar fatores endógenos e exógenos ao sistema político nacional, permite verificar a validade das variáveis explicativas usualmente evocadas nas análises do fenômeno e, ao mesmo tempo, examinar como tais variáveis, em conjunto, operam enquanto um mecanismo de contenção ao engajamento parlamentar. Do mesmo modo, esse modelo permite discriminar os impactos do arranjo institucional interno e a influência dos fatores internacionais e, desta forma, sopesar os ganhos analíticos da aproximação do campo de estudos de política externa ao paradigma neoinstitucional usualmente aplicado no exame da política interna.

Para o encaminhamento desta proposta, a dissertação está organizada da seguinte forma. No **Capítulo 1**, analiso o debate da literatura especializada tendo como foco a contextualização teórica e empírica do problema. Para tanto, assinalo, de maneira mais detalhada, as controvérsias a respeito da participação do Legislativo na política externa e avalio a discussão teórico-conceitual acerca desse comportamento parlamentar. Na primeira seção retomo o debate internacional acerca da participação legislativa na política externa para, na segunda seção, tratar especificamente da realidade brasileira e as vertentes explicativas do baixo engajamento apresentadas pela literatura. Na terceira seção analiso os conceitos de *abdicação* e *delegação* usualmente mobilizados para definir o comportamento congressual concernente ao tema, a fim de assinalar os limites e incongruências do uso corrente desses termos.

Partindo das limitações explicativas da literatura, o **Capítulo 2** apresenta o enquadramento teórico que orienta a construção do modelo de análise proposto neste trabalho. Na primeira seção, dedicada à construção de um conceito alternativo para classificar o baixo engajamento parlamentar —*abdicação delegatória*—, aponto para a necessidade de superação da dicotomia *abdicação* versus *delegação*. Na segunda seção discuto a aplicabilidade mais adequada do modelo de Dois Níveis na análise da política externa, inclusive no caso brasileiro, cuja validade analítica é fundamentada mais detalhadamente na terceira seção. Consoante a isto, destaco, ainda, que a arena interna do processo decisório teve levar em consideração a lógica do presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada.

Dada a inovação da abordagem teórico-conceitual proposta, o **Capítulo 3** traz uma discussão exclusivamente voltada à metodologia. Na primeira seção indico que o método de comprovação do trabalho segue o princípio da *plausibilidade*. Por consequência, foi necessário, também, apontar as implicações heurísticas da escolha dessa forma de inferência. Na segunda seção relaciono o protocolo dessa heurística ao referencial teórico do trabalho, enfatizando a análise da política externa em Dois Níveis. Na terceira seção detalho o protocolo seguido no exame dos dados, de acordo com o procedimento *step-by-step* de dois estágios —um estágio integra as arenas externa e interna e o outro integra as variáveis explicativas da arena interna. Na quarta seção defino as variáveis e os indicadores utilizados no modelo de análise e apresento as principais limitações operacionais dessa abordagem formal. Na quinta seção justifico a escolha dos dados mobilizados e descrevo o procedimento de sua coleta.

Por fim, no **Capítulo 4** analiso a participação do Legislativo na política externa seguindo o protocolo heurístico proposto, destacando a maior *plausibilidade* do modelo formal comparativamente às demais explicações. Na primeira seção examino a participação dos deputados na política exterior entre 1999 e 2020, confirmando a conclusão consensual da literatura acerca do engajamento parlamentar. Na segunda seção, avalio a *plausibilidade* das hipóteses explicativas correntes. Na terceira, mostro que o modelo integrado desenvolvido neste estudo tem maior plausibilidade explicativa, recorrendo à comprovação lógico-formal da sua validade com o apoio de casos empíricos exemplares, que, por meio do princípio de verificação, reforçam a sua *plausibilidade*. Argumento que a integração das variáveis explicativas dos modelos convencionais com o teorema das motivações partidárias e a estrutura funcional do presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada permitem não somente uma explicação mais plausível do baixo engajamento parlamentar, mas a re colocação da própria constatação do baixo engajamento. Defendo que o processo legislativo se desenvolve em dois níveis, um formal, instância na qual o engajamento é reduzido, e outra informal, concernente à construção da agenda de governo, instância na qual o engajamento é mais elevado.

Sendo assim, os resultados permitem concluir que o conceito proposto neste estudo tipifica mais adequadamente a atuação dos parlamentares na política externa,

tanto no processo legislativo formal como no informal. De fato, a *abdicação-delegatória*, na modalidade *autônomo-condicional*, é a estratégia mais racional *vis-a-vis* os incentivos articulados da dimensão interna e externa envolvendo essa área temática. Por um lado, o compartilhamento de agenda resulta na contemplação da maioria do Legislativo, que, informalmente, atua de maneira decisiva nas proposições do governo. Na instância formal do processo legislativo, por sua vez, os parlamentares aliados atuarão sempre que houver desvios na condução da agenda e o seu envolvimento não acarretar custos superiores aos ganhos. A oposição, por sua vez, atuará em benefício da agenda compartilhada desde que seja possível auferir ganhos para além da coalizão; quando, por outro lado, os benefícios eleitorais são vantajosos, a oposição buscará o acionamento dos instrumentos formais para dificultar a realização da agenda do governo. De um modo ou de outro, a agenda compartilhada da coalizão baliza inclusive o comportamento dos parlamentares opositores.

Portanto, considerando-se os elementos que motivam a atuação parlamentar, os baixos ganhos eleitorais de políticas distantes do eleitorado, os custos de expertise envolvidos no tema e, principalmente, considerando-se que os projetos são oriundos de uma agenda compartilhada pela coalizão de governo, não há razões para a mobilização constante das prerrogativas formais do Legislativo. Com efeito, isto não significa a inexistência de outro mecanismo de participação; pelo contrário, embora subestimado pela literatura, é plausível afirmar que há uma intensa colaboração parlamentar no âmbito da aliança governista, de maneira informal, um tipo de atuação que é incentivado pelo modelo de funcionamento do presidencialismo de coalizão cuja agenda é construída conjuntamente pelo Executivo e os seus aliados no Legislativo.

# CAPÍTULO 1

## A Baixa Participação do Legislativo Brasileiro na Política Externa e os seus Limites Explicativos

AS ÁREAS DOS estudos legislativos e da política externa evoluíram de forma separada. Esse desenvolvimento resultou, principalmente, da hegemonia da teoria realista do campo das Relações Internacionais, que não compreendia o estudo das características internas dos Estados como relevante, fossem elas institucionais, estruturais —como a correlação de forças doméstica entre as classes— ou do personalismo das lideranças nacionais. A emergência da Análise de Política Externa, a partir da década de 1950, enquanto um subcampo de estudo foi crucial para a modificação desse cenário na área, introduzindo inovações epistemológicas que aproximaram os estudos da política externa dos focos de investigação da Ciência Política, incorporando elementos internos dos países e, entre eles, o Poder Legislativo.

Em razão dessas transformações, a literatura norte-americana que protagonizou essa geração de estudos passou a desafiar teses até então amplamente aceitas na agenda de pesquisas sobre a política externa, pois, em meio às transformações teóricas e metodológicas, também ocorria uma transformação no padrão de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo estadunidenses. Obviamente, o Executivo não deixou de ser predominante, mas o Legislativo mostrou maior altivez em determinados momentos de contestação e participação nos assuntos exteriores. Como consequência, tornou-se inegável a relevância dos estudos sobre a atuação parlamentar e evidenciou-se que havia ali um quebra-cabeças a ser resolvido: por que os parlamentares, em alguns momentos, engajam-se nessas políticas e, em outros, apenas ratificam os projetos do Executivo?

Sem muita demora, esse debate acabou se espraiando por países como Inglaterra, França e Alemanha (THOMSON, 1953; COGSWELL, 1984; RISSE-KAPPEN, 1991) e, principalmente a partir da primeira década do século XXI, alcançou a América Latina, ainda que de maneira um tanto restrita. Nos trabalhos latino-americanos já desenvolvidos, os achados mostram o domínio do Executivo, em paralelo com a baixa utilização parlamentar das suas prerrogativas formais para atuar nessa área. Isso indica que esse padrão de interação contempla uma racionalidade que deve ser explicada. Formou-se, então, uma pequena agenda de estudos e de discussões voltada à compreensão desse fenômeno no Brasil, muito influenciada pelas escolhas teórico-metodológicas da literatura estrangeira. Essa influência se manifestou especialmente nas abordagens legislativas subjacentes às explicações do fenômeno e na mobilização dos conceitos para caracterizá-lo.

Quanto às explicações, a análise da literatura nos permite separá-las em três grandes grupos, cada um dos quais, ainda que implicitamente, vincula-se às abordagens de estudo legislativo norte-americano. A primeira vertente explicativa, que denomino de *déficit institucional*, remete ao chamado 'modelo partidário' (COX; MCCUBBINS, 1993); a segunda explicação, do *déficit de expertise*, atrela-se ao 'modelo informacional' (KREHBIEL, 1992); a terceira, chamada de *déficit de interesse*, corresponde ao 'modelo distributivista' (MAYHEW, 2004; AMES, 2003). Já quanto aos conceitos mobilizados, a literatura brasileira também se apropriou das contribuições exteriores, dividindo-se entre a que define o comportamento legislativo como um caso de *abdicação* de competências e a que o percebe como um ato de *delegação* de poderes ao Executivo. Em ambos os casos, trata-se de uma dicotomia ligada aos estudos da relação entre o 'principal' e o 'agente' na burocracia do estado (LUPIA; McCUBBINS, 2000, 1994; KIEWET; McCUBBINS, 1991; McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984).

Em razão desses elementos, a primeira seção deste capítulo analisa as discussões sobre a participação do legislativo na política externa. A seção seguinte adentra na realidade brasileira para avaliar as explicações acerca do baixo engajamento, indicando algumas de suas limitações, especialmente quando aplicadas de modo isolado. A última seção traz a discussão envolvendo a conceituação do fenômeno como *abdicação* ou *delegação*, bem como a sua aplicação aos estudos da

política externa e suas limitações e incongruências. Inclusive, o argumento a respeito dos limites analíticos tanto dos conceitos como das explicações convencionais constitui a base e a justificativa do modelo proposto nos capítulos seguintes.

## **1. O PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA**

A atuação do Poder Legislativo na política externa recebeu bastante atenção de cientistas políticos e internacionalistas no pós-Segunda Guerra, em especial na literatura anglo-saxã (WILDAVSKY, 1966; TRIMBLE, 1989; LINDSAY, 1992; 2003; CARTER, 1986; PUTNAM, 1988; MCCORMICK; WITTKOFF, 1990). Nos últimos anos, esse interesse não apenas cresceu como foi potencializado por uma mudança epistemológica relevante na área de Relações Internacionais —por um lado, as correntes teóricas realista e neorrealista viram o seu predomínio se esmaecer (CARLSNAES, 2013; HUDSON; VORE, 1995; HUDSON, 2005; HUDSON, 2014; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; HUDSON, 2016); por outro, o Legislativo ganhou maior proeminência nos modelos explicativos por ser considerado um espaço institucional relevante nos processos decisórios domésticos (ALISSON, 1971; PUTNAM, 1988; MARTIN, 2000).

Nesse contexto, o desenvolvimento do subcampo da Análise de Política Externa [APE] foi crucial, especialmente porque preconiza uma concepção de Estado alternativa à perspectiva realista, segundo a qual a política exterior é o produto do interesse nacional dos países (HUDSON, 2005; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; SMITH, HADFIELD; DUNNE, 2016). Em oposição à essa unidade monolítica —o Estado—, supostamente capaz de encampar um projeto homogêneo e, portanto, consensual, a APE propôs uma visão pluralista das nações, dando centralidade ao conflito de interesses num ambiente em que a diversidade de atores é o que move a engrenagem das decisões coletivas (HUDSON, 2005; DINIZ, 2012; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Adeptos das diretrizes epistemológicas do behaviorismo,<sup>5</sup> os primeiros estudos desse subcampo surgiram no final da década de 1950, dando ênfase à atuação dos outros Poderes, além do Executivo, e de várias instituições públicas e sociais no processo decisório da política externa (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Certamente, essa agenda de pesquisas foi favorecida pela dinâmica histórica do período subsequente nos Estados Unidos, em especial, os efeitos da Guerra do Vietnã, uma vez que a política externa impactava diretamente a política doméstica, o que estimulou o Congresso norte-americano a ampliar a sua atuação nesse setor (TRIMBLE, 1989). Mais adiante, nos momentos finais da Guerra Fria, o Parlamento se tornou ainda mais contestador e proativo, chegando a pôr em causa a tese até então consolidada dos 'Dois Presidentes' —segundo esta tese, também conhecida como *bipartisanship*, o Executivo e o Legislativo divergem nas questões domésticas, mas convergem quando as temáticas transcendem as fronteiras do país (KING, 1986). Assim, no que concerne às relações com o Congresso, o Presidente se divide em duas gestões: a nacional e a internacional (WILDAVSKY, 1966).<sup>6</sup>

A partir de meados dos anos de 1970, a oposição parlamentar à política externa norte-americana se tornou ainda mais demarcada, com destaque para a reversão da conduta do governo frente a países como a China, a União Soviética e o Canadá, e à região do Oriente Médio (TRIMBLE, 1989). Ademais, em 1980, o Parlamento bloqueou medidas do governo Reagan consideradas prioritárias, como a reinterpretação do Tratado dos Mísseis Antibalísticos, o cancelamento do plano da Marinha para o desenvolvimento de uma nova geração de armas nucleares e a contestação das políticas para a América Central (LINDSAY, 1992). Tais episódios evidenciavam a interrupção do padrão de relacionamento cooperativo entre o Congresso e a Presidência da República no delineamento da política externa; em seu lugar, havia emergido uma dinâmica de interação pendular, alternando momentos de apoio, principalmente em tempos de Guerra e de aprovação popular à Casa Branca, com

---

<sup>5</sup> Para uma análise da emergência do behaviorismo na Ciência Política como um paradigma dominante, assim como do surgimento do neoinstitucionalismo como paradigma rival, consultar Peres (2008).

<sup>6</sup> Dados do período [1948-1964] mostravam que o apoio parlamentar aos temas internacionais eram os seguintes: defesa, 73,3%; política exterior, 70,8%; tratados e ajudas externas, 70,8%. Já nos temas domésticos, seu apoio era de apenas 40,2% (WILDAVSKY, 1966). Dada a estrutura bipartidária, essa dualidade marcava a oposição partidarizada nos temas domésticos (KING, 1986).

momentos de desafio e contestação, característicos dos tempos de paz ou de baixa popularidade presidencial (LINDSAY, 2003; CARTER, 1986).

Indubitavelmente, essa sensível mudança de comportamento do Legislativo foi crucial para a guinada teórica e metodológica que viria a ocorrer nos estudos sobre a política externa. Estava dada a oportunidade para a investigação das características dos líderes e dos elementos subjetivos dos grupos nos processos decisórios dessa área, assim como para a valorização de trabalhos anteriores que abrangiam outras variáveis para explicar o comportamento desses atores e dos resultados da política externa (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954; SPROUT; SPROUT, 1956), inclusive por meio de técnicas quantitativas até então pouco usuais nessa agenda de pesquisas (MCCORMICK; WITTKOFF, 1990) —mesmo variáveis de difícil mensuração, como a influência indireta e as preferências dos parlamentares, começaram a ser exploradas (MARTIN, 2000).

A partir de então, inovações metodológicas proliferaram. Uma das suas principais contribuições foi a abordagem das negociações internacionais em Dois Níveis —o internacional e o doméstico (PUTNAM, 1988). Esse tipo de enquadramento teórico-metodológico se difundiu de maneira bastante ampla nos anos 1990, acompanhando o encerramento da Guerra Fria. Com efeito, esse modelo de análise adicionou variáveis institucionais domésticas à gama de fatores explicativos da política externa, tais como o regime político, o desenho constitucional, as burocracias do Estado, a cultura política, entre outros (BERRINGER, 2015). Esse alargamento do escopo analítico era, acima de tudo, uma decorrência lógica da premissa de fundo da abordagem em Dois Níveis, qual seja, a de que, na produção dessas políticas, diversas instituições e agentes interagem no âmbito das estruturas internas e externas dos países (PUTNAM, 1988). Em outras palavras, os elementos endógenos de cada Estado, tais como coalizões, grupos de pressão, interesses individuais, ação partidária, etc., são condicionantes das negociações internacionais, e, inevitavelmente, dos seus resultados; afinal, tais atores delineiam os limites e os interesses nacionais que são colocados à mesa das negociações externas. Em virtude disso, todo negociador internacional dialoga com grupos e representações políticas domésticas (PUTNAM,

1988). Por seu turno, os temas da política externa e o perfil das relações internacionais estabelecidas pelos países impactam o processo decisório interno.

Nesse modelo interativo, o Legislativo mereceu especial atenção, uma vez que os parlamentares são os responsáveis pelas escolhas que serão implementadas e, por consequência, representam os interesses que estão em disputa naquele espaço institucional. Ao desempenhar tais funções, eles arbitram as divergências, asseguram a legitimidade constitucional das decisões e, ainda, angariam apoio social à agenda a ser implementada (ALLISSON, 1971; PUTNAM, 1988; MARTIN, 2000). Desse modo, os parlamentares são peças indispensáveis, seja do processo de governo como um todo, seja na produção da política externa, em específico.

Conscientes dessas prerrogativas e capacidades do Poder Legislativo, os pesquisadores procuraram avaliar o impacto tanto das regras formais de proposição e ratificação que regulam esse ambiente como os procedimentos informais que interferem no processo decisório. Constatou-se, nesse caso, que a influência exercida à margem do formalismo institucional geralmente é muito maior do que se supunha, pois os mecanismos de pressão e de persuasão pessoais também atuam como reguladores das trocas simbólicas e materiais (MARTIN, 2000). Ou seja, para a ratificação de um tratado, ou de qualquer iniciativa, as negociações e barganhas formais e informais no Parlamento são cruciais.

De fato, desde meados da década de 1950, a literatura especializada em outros países comprovou a capacidade parlamentar de interferir nos assuntos externos, caso esse seja o seu desejo, tal como já demonstrado pelos estudos norte-americanos a respeito dos 'Dois Presidentes'. Portanto, embora o predomínio do Executivo seja inquestionável, as análises em Dois Níveis indicavam que o Parlamento não estava totalmente alheio à política externa ou plenamente alinhado com a agenda do governo; sua oposição em determinadas ocasiões, manifesta na forma de veto ou pela tentativa de influenciar as deliberações, era um indicativo de que havia instrumentos institucionais disponíveis para serem acionados caso se quisesse adotar um comportamento proativo. Além do mais, essa era uma evidência de que a arena

doméstica, em especial, o Legislativo, deveria ser contemplada nos estudos de política internacional.

Apoiando-se nos achados empíricos dos estudos norte-americanos, pesquisadores da América Latina buscaram identificar a possível replicação daqueles padrões de participação parlamentar na política externa da região. Usando os mesmos conceitos e métodos, os analistas puderam concluir que, realmente, os parlamentos latino-americanos desempenham um papel na política externa que não pode ser ignorado. Inclusive, foram detectados exemplos de atuação mais engajada em determinados momentos, envolvendo até mesmo o uso de instrumentos alternativos ao veto (NEVES, 2003; PINHEIRO, 2008; FLORES, 2008; ONUKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2009). Não obstante, é necessário observar, o envolvimento com essas políticas se mostrou consideravelmente mais reduzido em comparação com o engajamento parlamentar com os temas estritamente domésticos. Essa diferença é especialmente acentuada quando se mensura a utilização das prerrogativas formais do Legislativo *vis-à-vis* as taxas de sucesso do Executivo, como, por exemplo, na Argentina (RIBEIRO; URDINEZ, 2017), no Paraguai (RIBEIRO; OLIVEIRA, 2018), no México (FLORES, 2008) e no Brasil (FERRARI, 2011).

Diante desses dados, os pesquisadores se viram confrontados com um quebra-cabeças teórico a ser resolvido: se os parlamentares dispõem das prerrogativas necessárias para interferir na política externa, por que eles o fazem, de maneira mais explícita, somente em algumas ocasiões? Em busca de uma moldura conceitual capaz de encontrar a racionalidade desse tipo de comportamento, a literatura se muniu de dois termos que se tornaram recorrentes no debate —*abdicação* e *delegação*. Sua aplicação, embora com algumas reservas (cf. McCUBBINS, 1999; ONUKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2009; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2018), parecia descrever adequadamente a relação entre os Poderes nesse setor, reconhecendo-se que, de um modo ou de outro, o Executivo é o ator institucional predominante na formulação e na implementação da política externa. Esses conceitos foram largamente aplicados nas explicações do caso brasileiro.

## 2. POLÍTICA EXTERNA E LEGISLATIVO NO CASO BRASILEIRO

Com taxas de participação igualmente reduzidas, o quebra-cabeças teórico também se impôs aos pesquisadores brasileiros. Dessa forma, as explicações sobre o baixo engajamento parlamentar na política externa passaram a ocupar o rol de publicações dessa área de estudos no Brasil a partir do final da década de 1990, com algum incremento a partir dos anos 2000. De modo geral, pode-se agrupá-las em três vertentes explicativas.

A primeira credita a baixa atividade legislativa ao *déficit institucional*, ou seja, à carência de ferramentas parlamentares ou à dificuldade de usá-las. A segunda atribui o fenômeno à complexidade dos temas internacionais, o que resulta em uma carência de informações disponíveis aos parlamentares que, em princípio, não possuem *expertise* na matéria. Já a terceira corrente explicativa entende que o baixo nível de participação se deve ao *desinteresse* dos legisladores por um tema que rende poucos votos. Em linhas gerais, essas vertentes sempre estão conectadas com as estruturas organizacionais do Congresso, conforme o tipo de abordagem originalmente desenvolvida nos estudos do caso norte-americano (PERES; CARVALHO, 2012; SANTOS, 2006).

### 2.1. Déficit Institucional como Variável Explicativa

A vertente explicativa predominante nas análises do baixo engajamento do legislativo brasileiro na política exterior defende que as causas desse comportamento residem nas características da estrutura institucional da divisão dos Poderes (FERRARI, 2011; FERREIRA, 2010; FIGUEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2003; LIMA; SANTOS, 2001; ALCÂNTARA, 2001; ALMEIDA, 1990). Por conseguinte, os pesquisadores concentram as suas observações nas competências formais do Executivo e do Legislativo atribuídas pela Constituição de 1988, dando destaque ao fato de que, em razão do perfil centralizador da Assembleia Constituinte, não resultaram fortalecidas as prerrogativas dos legisladores para atuar na política externa (FERREIRA, 2010).

Como se sabe, o anteprojeto da subcomissão de Relações Exteriores previa maiores atribuições ao Parlamento, bem como maior proatividade, chegando a exigir a sua autorização para qualquer compromisso de Tratado Internacional. Pode-se dizer, então, que, diferentemente da Constituição de 1946, quando os congressistas se mostraram consideravelmente indiferentes à política externa, diversos Constituintes de 1988 almejavam dotar o Parlamento de instrumentos de controle sobre essa área temática (FERREIRA, 2010). Contudo, a posição da Mesa Diretora e a Comissão de Sistematização, que vieram a prevalecer, foram no sentido contrário, de maneira que a capacidade de influência do Legislativo não apenas não foi ampliada na Constituição de 1988 como acabou reduzida, ao se retirar, por exemplo, a prerrogativa de “ajustes” nos Tratados de competência exclusiva do Congresso Nacional. Desse modo, manteve-se o predomínio do Executivo sobre os temas e uma elevada utilização das tramitações simplificadas dos atos internacionais a partir dos Acordos Executivos (FIGUEIRA, 2009). Manteve-se, também, a limitação da participação *ex-ante* e da capacidade de definir os termos das negociações externas, ficando reservada ao Parlamento a atuação limitada *ex-post* no que tange aos Tratados Internacionais (ALMEIDA, 1990; LIMA; SANTOS, 2001). Além do mais, mesmo a atuação *a posteriori* nos tratados e atos internacionais é limitada à aprovação ou à rejeição *in-totum*, dificultando as intervenções e ajustes legislativos (ALCÂNTARA, 2001).

Para essa vertente explicativa, enfim, o arranjo institucional brasileiro é a variável causal mais relevante. O mero fato de o país ter adotado um sistema presidencialista forte já limita a margem de atuação parlamentar (O'DONNELL, 1991) e, em proporção inversa, confere ao Executivo o monopólio do encaminhamento das políticas, como foi característico da formulação da PEX (OLIVEIRA, 2003) —ainda, a posição favorável do Executivo, dotado de mais competências, torna descompassado mais demarcado (FERRARI, 2011). Em última instância, o baixo engajamento do Legislativo nessas políticas decorre de uma “disparidade de recursos institucionais” amplamente favorável ao Executivo, um Poder cujo arsenal é mais bem provido de competências funcionais, uma situação que já mereceu o rótulo de hiperpresidencialismo (FORJÁZ, 2011). Por um lado, as capacidades do Executivo abrangem mecanismos próprios de atuação e são imbuídas de uma

legitimidade que, paradoxalmente, foi reconhecida pelo parlamento (NEVES, 2003); por outro lado, investido de tais competências, o Presidente da República e o seu governo influenciam a tramitação dos projetos no Legislativo, assim como as pautas parlamentares, restringido o poder de agenda e do uso das ferramentas institucionais que estão ao alcance dos deputados e senadores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MARIANO; MARIANO, 2008; DINIZ, 2009).

## 2.2. Déficit de Expertise como Variável Explicativa

Carência de informação e de *expertise*. Para os adeptos da explicação informacional, estas são as principais causas do baixo engajamento parlamentar na agenda da política externa brasileira. O raciocínio subjacente desse modelo explicativo, *grosso modo*, é este: o corpo técnico à disposição do Poder Executivo é amplo, bem aparelhado e, sobretudo, provido da memória e de informações privilegiadas sobre o tema, o que provoca um acentuado desbalanço de capacidades perante o Parlamento, que, desse modo, teria o seu campo de ação sensivelmente reduzido (ALMEIDA, 2012). Na prática, essa visão se coaduna à interpretação do insulamento burocrático do Itamaraty, que restringe a democratização do órgão em várias dimensões, incluindo a capacidade de interferência legislativa (CHEIBUB, 1985), pois resulta em uma diplomacia que não abre espaço para outros atores adquirirem conhecimento suficiente para intervir nessas políticas, inclusive o Legislativo (MARIANO; MARIANO, 2012). Por proteger e restringir a produção de política no interior do Ministério das Relações Exteriores [MRE], o Itamaraty limita a atuação legislativa, a despeito da tendência de mitigação do insulamento e de crescimento do ativismo parlamentar (FARIA, 2012).

Juntamente com o perfil organizacional do Estado brasileiro, as características singulares das temáticas abarcadas pela política internacional ocupam posição central nesse modelo explicativo. Tais temas são, antes de tudo, diversos, o que torna praticamente inviável dotar de *expertise* a Comissão Permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal —*locus* fulcral do debate e que é base para a apreciação de Tratados Internacionais— para lidar com questões que englobam o meio ambiente, a segurança internacional, energia, esportes, transporte, direitos humanos, entre outros (ALEXANDRE, 2006). Além de conhecimentos específicos, a

larga gama de temas pode envolver o comércio exterior, com a necessidade de constante avaliação de dados e de indicadores, algo que dificulta a participação parlamentar e, na prática, faz com que a transferência de sua competência a atores providos de maiores informações e habilidades especializadas seja um ato plenamente racional (LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003).

No entanto, para além de um ato racional individual dos parlamentares, essa vertente também identifica o baixo engajamento dos deputados e senadores como uma resposta racional do Estado. Isso porque, a complexidade das relações entre países e as particularidades de determinados temas da agenda internacional, alguns ligados à segurança e sobrevivência do Estado, a complexidade das relações entre entes soberanos e autônomos, de fato, fazem com que o debate público seja, por vezes, inconveniente, o que é incompatível com o Parlamento, que, por natureza, é um espaço de debate público (ALCÂNTARA, 2001). Dessa forma, a atuação parlamentar é igualmente limitada pela natureza das Relações Internacionais, até mesmo nos temas de menor complexidade e acessível ao debate público —tome-se como exemplo a limitação de emendamento de Tratados Internacionais em virtude da inviabilidade prática de fóruns multilaterais aguardarem as emendas dos parlamentares (ibidem, 2001).

### **2.3. Déficit de Interesse como Variável Explicativa**

Um simples cálculo de custo-benefício. Este é o fator motivacional básico que explica o comportamento parlamentar desinteressado perante a política externa do país (FIGUEIRA, 2011; ONUKI; OLIVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2004, 2003; AMES, 2003; ALMEIDA, 2000; TIMBLE, 1989). Para a abordagem distributivista, portanto, a menor participação do Parlamento nos temas externos responde a um custo de oportunidade; ou seja, o padrão decisório de política externa não comporta o protagonismo do Legislativo, pois, a participação assertiva e pública impõe aos parlamentares custos muito elevados, sobretudo de tempo, de busca de informações e de conhecimento especializado. Ocorre que tais esforços excedem em muito o retorno eleitoral que o

engajamento com esses temas pode lhes trazer, uma vez que, aos olhos da população, a agenda diplomática não é prioritária e, via de regra, quando comparada com as políticas de saúde, educação e segurança pública, por exemplo, é pouco explorada em planos de governo (FIGUEIRA, 2011).

Em resumo, essa vertente explicativa se apoia em três premissas fundamentais. A primeira estabelece que a principal motivação dos legisladores é a reeleição, o que significa que, essencialmente, todos eles são *vote-seekers* (ONUKI; OLIVEIRA, 2006; AMES, 2003). Decorrente disto, a segunda premissa estabelece que os parlamentares tenderão a se envolver apenas com os temas que promovem retornos eleitorais elevados, a saber: combate ao desemprego, distribuição de renda, educação, saúde e reforma do sistema político (OLIVEIRA, 2004). Consequência direta disto, a terceira premissa estabelece que o potencial eleitoral dos temas exteriores costuma ser baixo e difuso (TIMBLE, 1989).

Nada mais racional, então, do que o desinteresse partidário pela política exterior; assim como nada mais racional do que o seu quase exclusivo interesse pelas questões domésticas (OLIVEIRA, 2004). Em verdade, a literatura esposou um entendimento acerca da não interferência da política externa no eleitorado brasileiro que é de longa data (ALMEIDA, 2000; OLIVEIRA; ONUKI, 2010). Num cenário mais otimista, ainda que se reconheça a tendência de ampliação do seu impacto eleitoral (ONUKI; OLIVEIRA, 2006), tal perspectiva analítica, no máximo, concede que os temas de política externa exercem um efeito apenas indireto da decisão do voto. Sendo assim, é plenamente racional transferir ou se eximir das responsabilidades da política exterior para o Executivo e canalizar os esforços parlamentares nas questões de maior retorno eleitoral, com políticas muitas vezes paroquiais que produzem efeitos imediatos (OLIVEIRA, 2003). Portanto, no que concerne à agenda de política exterior, é mais adequado ao legislador aceitar a liderança presidencial e manter a posição de crítica às condutas erradas, ao invés de ser protagonista de decisões que, mesmo que sejam bem-sucedidas, pouco ajudarão na continuidade da carreira parlamentar (TIMBLE, 1989).

#### 2.4. Limites e Desdobramentos das Vertentes Explicativas

Apesar das divergências quanto às variáveis causais, as três vertentes explicativas convergem num ponto fundamental: a participação formal do legislativo na política externa é reduzida. Isto, porém, não significa dizer que os parlamentares são irrelevantes na formulação e na condução da política exterior, mas sim que é necessário identificar os entraves para o seu maior envolvimento de maneira mais ampla, permanente e consistente, fazendo uso das prerrogativas do Congresso Nacional —além disso, há que se considerar que os parlamentares podem exercer influência indireta e informal,<sup>7</sup> com inúmeras possibilidades de engajamento nos meandros das instituições e das regras mais visíveis (NEVES, 2003; MAIA; CESAR, 2004; ALEXANDRE, 2006; DINIZ, 2009; 2012; OLIVEIRA, 2013; RANINCHESKI; CASTRO, 2016; SPHOR; SILVA, 2016).

Ainda assim, embora tais explicações tenham trazido contribuições relevantes para a compreensão do fenômeno, cada uma delas, aplicada de maneira isolada, não é suficiente para o enquadramento desse problema em sua complexidade. Somente os *entraves institucionais* não explicam o baixo engajamento parlamentar porque, em primeiro lugar, a assimetria de poderes também caracteriza o processo decisório envolvendo os temas domésticos, que, contrariamente, exibem um nível elevado de engajamento parlamentar —inclusive, a própria literatura especializada sempre enfatizou o predomínio do Executivo como a característica mais marcante do sistema político brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM; SANTOS, 2002; SANTOS; 2003; DINIZ, 2005). Portanto, seria necessário dar um passo a mais nesse tipo de explicação para justificar por que os efeitos da assimetria são reduzidos na política interna e elevados na política externa. Em segundo lugar, os trabalhos que dão destaque à inexistência de prerrogativas eficazes no rol de instrumentos institucionais à mão dos parlamentares não conseguem explicar por que as prerrogativas já

---

<sup>7</sup> Testa (2018) ressalta a necessidade de se considerar, inclusive, o que chama de instituições informais do processo legislativo. Por instituições informais, a pesquisadora entende as "(...) normas que são obedecidas igualmente por diferentes atores a despeito de não estarem escritas" (idem, p. 90). Sua avaliação sobre esse aspecto, entretanto, é crítica, pois considera que tal informalidade pode gerar instabilidade seja no comportamento estratégico dos atores seja na persistência desse próprio arranjo informal.

disponíveis são subutilizadas. Em realidade, como enfatizado em alguns estudos, os parlamentares dispõem de diversas ferramentas institucionais para interferir no processo legislativo (MARTIN, 2000; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012), o que reforça a conclusão de que os deputados e senadores delegam ou, então, abdicam das suas prerrogativas.

A *carência de expertise* tampouco é suficiente para explicar, sozinha, o baixo engajamento dos parlamentares na política externa. Isso porque, em primeiro lugar, eles podem acionar as assessorias legislativas especializadas para auxiliá-los nessas questões e, desse modo, suprir, em alguma medida, qualquer lacuna informacional. Em segundo lugar, há temas domésticos que suscitam até maior conhecimento, tais como as políticas tributária e orçamentária.

Por sua vez, a explicação calcada no *desinteresse parlamentar* também não está isenta de falhas. Primeiro, esse modelo não leva em conta o fato de que há temas da política interna que impõem custos eleitorais muito elevados, talvez até mais do que os de política externa, dado o seu impacto direto e imediato no eleitorado, como o aborto e as políticas sociais, por exemplo. Segundo, essa abordagem desconsidera que deputados e senadores são motivados por fatores que extrapolam a dinâmica estrita do mercado eleitoral, tais como contemplar as demandas dos grupos de interesse que patrocinam as suas candidaturas, além dos seus próprios interesses econômicos enquanto membros de uma determinada classe social. Terceiro, ignora-se a existência de conexões indiretas entre temas exteriores e pautas nacionais, passíveis de ganhos eleitorais.

Essas limitações explicativas, contudo, não devem ser compreendidas como incongruências ou incapacidades desses modelos, mas sim como sinalizadores da insuficiência que a desarticulação das respectivas variáveis provoca na compreensão mais integrada do fenômeno. Essa integração, pode-se dizer, ainda não foi levada adiante pela literatura, apesar de já ter despontado potencialmente nos trabalhos que procuraram explicar esse comportamento pelos incentivos distintos e complementares de cada dimensão (OLIVEIRA, 2003) e, em alguma medida, a partir do teste empírico das hipóteses, mesmo que de forma isolada (SILVA; SPHOR, 2016). Mesmo assim, os

esforços carecem de um modelo de análise que possa integrá-las nas suas interrelações. Além disso, dispomos de poucos subsídios para decidir se a reduzida participação formal do Parlamento na PEX é um produto da *delegação* ou um produto da *abdicação* de competências. Essa caracterização do comportamento está longe de ser pacífica na literatura devido ao obstáculo analítico que as próprias abordagens ergueram para si ao adotarem estes dois conceitos.

### 3. DELEGAÇÃO, ABDICAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO

#### 3.1. Delegação e Abdicação na Literatura Dominante

A literatura que analisa os fenômenos da *delegação* e da *abdicação* no processo legislativo, via de regra, apoia-se nas construções conceituais de McCubbins e Schwartz (1984), Kiewet e McCubbins (1991) e Lupia e McCubbins (1994; 2000). Não obstante, o foco desses estudos era a *delegação* de poderes políticos às burocracias estatais, o que, como discutirei mais adiante, provocou distorções interpretativas no exame da transferência de prerrogativas entre Executivo e Legislativo. Para distinguir *delegação* e *abdicação*, aqueles pesquisadores adotaram como critério a realização ou não dos objetivos almejados pelo ator que cede o exercício das suas funções —o ‘principal’— àquele que é incumbido de concretizá-los —o ‘agente’. De maneira mais específica: quando os objetivos do ‘principal’ são alcançados por intermédio do ‘agente’, tem-se um caso de *delegação*; já quando a *delegação* não converte os desejos do ‘principal’ em políticas ou, pior, causa-lhe prejuízo, trata-se de um caso de *abdicação*.

Convenhamos, esse critério é um tanto confuso. Vejamos. O ‘principal’, de maneira deliberada, delega uma função ou prerrogativa a alguém, que passa a ser o seu ‘agente’; contudo, se o ‘agente’ não lograr a realização do objetivo almejado pelo ‘principal’ mediante o próprio ato da *delegação*, na verdade, não houve *delegação*, mas *abdicação*? Sendo assim, não interessa o ato de delegar e tampouco o objetivo do ‘principal’, mas sim a consecução do objetivo pelo ‘agente’. Do mesmo modo, não interessa a intenção do ‘agente’, ou seja, se ele agia com o propósito de realizar o

objetivo do 'principal' ou se tal objetivo foi realizado por mero acaso; o que importa é se o objetivo foi realizado.

Claro está que essa é uma forma um tanto tortuosa de aplicação do princípio básico da 'ética das consequências', especialmente porque o 'ator moral' não é o 'principal', mas o seu 'agente' por *delegação*. O 'agente', nesse caso, nem poderia ser chamado de 'agente', pois se trataria de mero instrumento a serviço do verdadeiro agente, o 'principal'. Logo, o 'principal' é o agente que age—com o perdão da inevitável redundância—, mas de maneira indireta, por meio de um instrumento, o 'agente'. Se esse instrumento for eficaz e atingir o resultado desejado, o ato de usar esse instrumento é chamado de *delegação*; mas, se esse instrumento sequer for o responsável pela consecução do objetivo do 'principal', cuja realização foi obra do acaso ou de fatores secundários ou intervenientes, ainda assim, o ato de acionar esse instrumento também se enquadrará nos moldes da *delegação*. No primeiro caso, a realização do objetivo foi uma consequência da ação do 'agente', no segundo, não foi. Portanto, no primeiro caso, temos esta via tortuosa do consequencialismo, ou seja, a realização da política pretendida foi uma consequência da ação do 'agente', cuja atuação foi uma consequência da delegação do 'principal'; no segundo, não há qualquer via que leve ao consequencialismo.

As coisas ficam ainda mais confusas quando não se consegue o que se pretendia conseguir com a *delegação*. Ao não trazer o resultado pretendido, o acionamento do 'agente' não foi propriamente um ato de atribuição de função ou prerrogativas de maneira delegatória, mas um ato de desistência da função ou das prerrogativas cometido pelo 'principal'. Quando delegou, supôs ele que delegava ao 'agente' os poderes de que havia sido investido por algum ato anterior de outrem, porém, na prática, tudo o que ele fez, aparentemente sem o saber, foi abdicar dessa investidura. Isto não faz sentido em qualquer uma das alternativas possíveis de falha na consecução dos objetivos do 'principal'. Se o 'agente' se dedicou à realização das políticas de interesse do delegante, mas não as pôde realizar, tratou-se de uma *delegação* que não foi bem-sucedida em seu intento, mas não de uma *abdicação* de poderes do 'principal'. Se, por outro lado, o 'agente' não se comportou de acordo com o que se esperava dele e, em decorrência disso, não foram atingidos os objetivos

pretendidos pelo 'principal', tratou-se de um estelionato, e não de uma *abdicação*; afinal, quando transferiu as suas prerrogativas ao 'agente', o 'principal' tinha a intenção deliberada de promover uma delegação, e o fato de ter sido ludibriado pelo 'agente' não pode fazer da sua *delegação*, deliberada, vale frisar, um ato de *abdicação*, que também exige a intencionalidade do 'principal'.

Enfim, parece fazer mais sentido fundamentar a *delegação* e a *abdicação* nos princípios básicos da 'ética da intenção': ao transferir funções ou prerrogativas ao 'agente', qual era a intenção do 'principal', delegar os seus poderes, momentaneamente, a alguém para agir em seu nome e interesse ou abdicar desses poderes e, com isso, dos seus objetivos, em favor de outro? Se se tratou de *abdicação*, houve uma sucessão na posição de 'principal' —o 'principal' atual abriu mão dessa posição, que passou a ser ocupada por outro ator, o novo 'principal'; dessa forma, a relação envolve dois 'principais' e nenhum 'agente', ou seja, 'principal abdicante' e 'principal sucessivo'. Agora, se se tratou de *delegação*, a relação envolve um 'principal' e um 'agente', sendo que o 'principal' continua sendo o titular das prerrogativas, de maneira que a *delegação* pode ser revogada e, eventualmente, atribuída a outro 'agente'.

Sem enfrentar diretamente esses problemas lógicos, Lupia e McCubbins (2000), prefeririam se dedicar ao detalhamento mais rigoroso das condições que devem ser atendidas para que uma *delegação* se converta em *abdicação*.<sup>8</sup> Em primeiro lugar, a *informação* uma condição indispensável para o ato da *delegação*, uma vez que consiste em assegurar o acesso do 'principal' ao conhecimento necessário para avaliar as implicações da incumbência, permitindo-lhe julgar se é do seu interesse que o 'agente' atue visando à alteração do *status quo* ou não —no seu nível mais essencial, pode-se dizer que tal condição está associada à *delegação* baseada na capacidade de influência (LUIA; McCUBBINS, 1994). Por este prisma, portanto, só é possível caracterizar como delegatório um ato em que o 'principal' seja capaz (a) de manter o seu poder de

---

<sup>8</sup> Cumpre-me reforçar que, no âmbito dessa literatura (McCUBBINS; SCHARTZ, 1984; KIEWET; McCUBBINS, 1991; LUIA; McCUBBINS, 1994, 2000), a *abdicação* é um desdobramento da *delegação*, pois se trata da transformação desta naquela, devido ao seu insucesso quanto à realização dos objetivos do 'principal' pelo 'agente'.

influenciar o processo e (b) de intervir nos casos em que não sejam satisfeitos os seus interesses. Em segundo lugar, faz-se necessária a condição de *incentivo*, que diz respeito aos estímulos recebidos pelo 'agente' para propor situações que beneficiem o 'principal' para além dos ganhos já auferidos pelo *status quo*, o que também depende da primeira condição, pois esse conhecimento só pode ser suprido por informações. Destarte, o 'principal' somente investirá na *delegação* se dispuser das *informações* a respeito tanto das políticas que o beneficiam como das consequências do comportamento do 'agente' no processo decisório.<sup>9</sup>

Sendo assim, ao não ser atendida a condição de *informação*, o caso deve ser classificado como *abdicação*, mesmo que, eventualmente, os interesses do 'principal' sejam contemplados em virtude de serem convergentes com os interesses do 'agente' (LUPIA; MCCUBBINS, 2000). Dito de outro modo, essa equivalência existe quando o resultado da cessão de poder depende exclusivamente da vontade do 'agente'; dessa forma, ainda que atingido o objetivo do 'principal', a *delegação* equivaler-se-ia à *abdicação* devido ao fato de que não houve influência do 'principal' em qualquer etapa do processo decisório, de maneira que este não apenas foi indiferente para o resultado final como foi nula a sua capacidade de recompensar ou punir a ação do burocrata (LUPIA; MCCUBBINS, 1994).

Como é possível perceber, esse modelo —chamemos de Modelo 2— deslocou o ponto de discriminação dos casos de *delegação* e *abdicação* para o ator que transfere as suas funções ou prerrogativas a outro ator. Antes —Modelo 1—, como vimos, o critério levava em conta as 'consequências do ato', se favoráveis ou não ao 'principal'. Disto pendia a classificação da *delegação*. Quando os objetivos do 'principal' eram

---

<sup>9</sup> Obviamente, a condição de *informação* não exige que o 'principal' detenha completo conhecimento a respeito do 'agente' e das consequências do seu comportamento. É consenso na literatura que a *delegação* de poderes ocorre num contexto de informações incompletas, características dos jogos marcados por níveis variados de incerteza. Entretanto, também é consensual que o 'principal' ao menos seja capaz de discernir qual é o melhor curso de ação para realizar aquilo que é do seu interesse, e que precisa de ter, ainda, alguma capacidade de acompanhamento e controle do 'agente'. Sabemos, é verdade, que esse ponto deu ensejo a muita controvérsia, dado que alguns pesquisadores preferem enquadrar determinados casos como abdicativos devido à inexistência de controle direto da matéria delegada pelo 'principal'; todavia, esse é um erro que deve ser evitado, pois, dados os custos do acompanhamento do 'agente', é possível que o 'principal' opte por não realizar o controle ativo —'police patrol'—, mas adotar formas descentralizadas ou indiretas de fiscalização do 'agente' —'fire alarm' (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984).

alcançados, tratou-se de *delegação*; quando falhou a busca dos objetivos, o que houve foi uma *abdicação*, resultante, digamos, da degeneração do ato delegatário. Agora, o critério leva em conta a 'racionalidade instrumental' do 'principal', pois exige dele duas condições para o cálculo que preside a delegação: (1) informações adequadas e capacidade de influência (2) ganhos. O crucial, portanto, são as 'informações adequadas' acerca (a) dos ganhos da incumbência de funções e prerrogativas a um 'agente', (b) da capacidade desse 'agente' para perseguir os objetivos almejados e (c) das condições de controlar e interferir, se necessário, no comportamento do 'agente'. O **Quadro 1** sintetiza os parâmetros classificatórios desses dois modelos.

**Quadro 1. Modelos Classificatórios da Delegação e da Abdicação Segundo os Parâmetros da Literatura de Referência**

Modelo	Principal	Agente	Objetivos	Tipo
1	--	--	Realizados	Delegação
	--	--	Não Realizados	Abdicação
2	Informação Adequada	--	Realizados	Delegação
			Não Realizados	
	Informação Inadequada		Realizados	Abdicação
			Não Realizados	

**Fonte:** Elaboração própria, baseada em McCubbins e Schwartz (1984) e Lupia e McCubbins (1994; 2000).

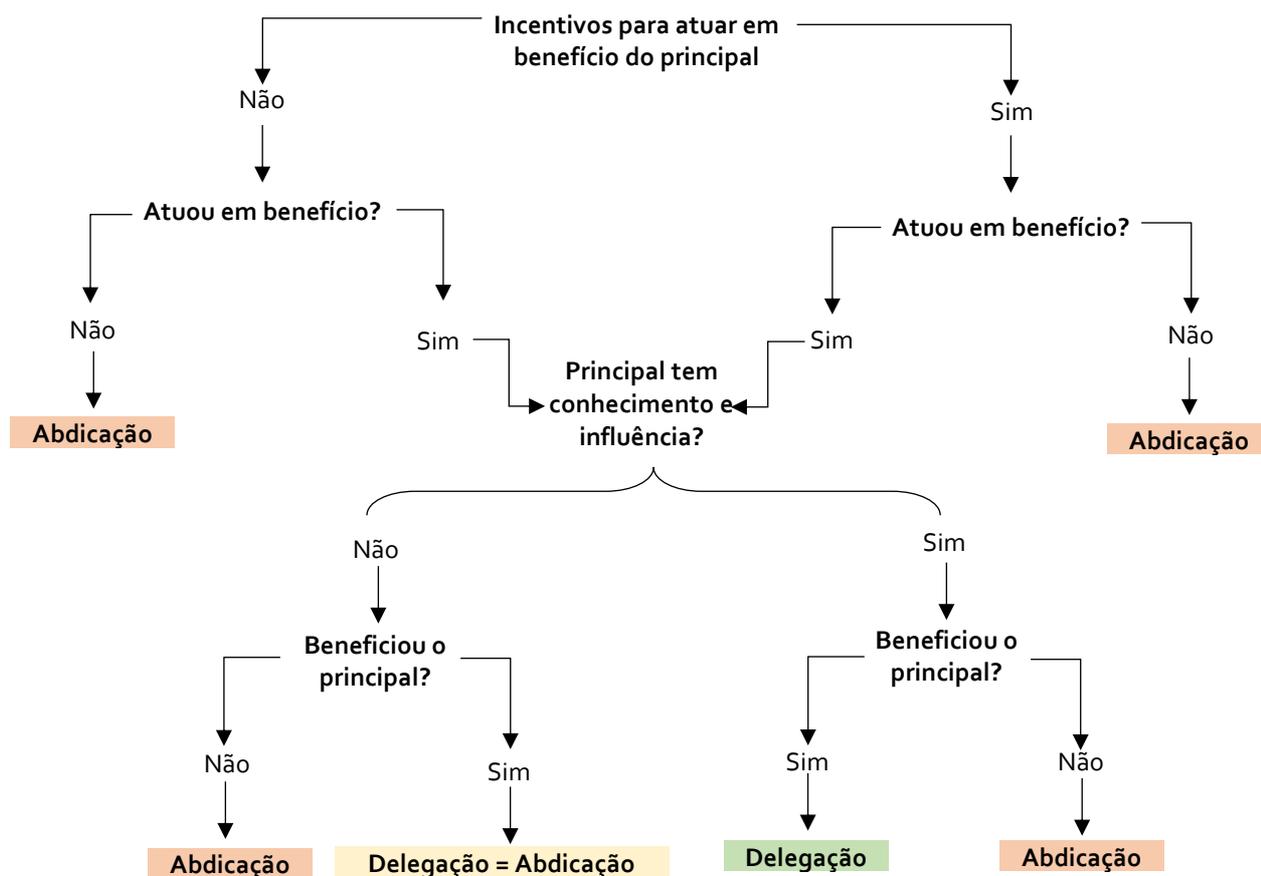
Observe-se que, em ambos os modelos, nenhuma relevância é dada ao 'agente'. No Modelo 1, também não se dá relevância ao 'principal', apenas à consecução dos seus objetivos. No Modelo 2, inversamente, a atenção se volta exclusivamente para o 'principal'. Contudo, mudar o foco das 'consequências' da *delegação* para o ator que delega não significou o desvio da análise para a intenção do 'principal', mas sim para as condições da *delegação*, ou seja, a posse de 'informações adequadas'. Estas se referem muito mais aos subsídios mínimos necessários para o cálculo dos custos e benefícios da *delegação* do que ao conteúdo dos interesses do 'principal' e, desse modo, à sua

intencionalidade. Logo, de acordo com o Modelo 2, ao invés do resultado da incumbência, o que importa são as condições necessárias à manifestação da racionalidade instrumental —se as informações eram inadequadas, o resultado positivo, necessariamente, deve-se a fatores exógenos à racionalidade do 'principal', por isso, a *delegação* depende da racionalidade do ato, e não da efetividade da consequência.

Não obstante, além de se enveredar por outra espiral logicamente inconsistente, esse rearranjo conceitual traz anomalias na sua aplicação empírica. Mesmo que o resultado da incumbência seja positivo, ainda assim a transferência de funções ou prerrogativas do 'principal' para o 'agente' terá sido um ato de *abdicação* se as informações forem inadequadas, uma vez que seria irracional delegar poderes nesse contexto. Em contrapartida, se estiver munido das informações adequadas, o 'principal' terá promovido uma *delegação* de poderes ao 'agente' apesar dos resultados negativos da sua ação. Nem é preciso dizer muito sobre a incoerência desta proposição. Antes de mais nada, se as informações eram adequadas, como o resultado pôde ser negativo? Ao que parece, as informações não eram realmente adequadas, dado que o agente não teve a capacidade de realizar os objetivos do 'principal'. Ademais, a própria teoria da escolha racional procura explicar os resultados negativos da ação a partir da insuficiência das informações disponíveis, sem com isto invalidar a racionalidade do ator.

Sendo assim, o Modelo 2 é aplicável apenas nos casos em que tenha havido a convergência entre as 'informações adequadas' e o resultado positivo da incumbência. Ainda assim, além de manietar o modelo de análise, que não seria capaz de explicar os demais casos, restariam dois problemas metodológicos de difícil resolução. Primeiro, como seria possível mensurar o quanto de informações possui o 'principal'? Segundo, como saber que a quantidade e qualidade de informação mínima corresponde ao nível necessário a cada situação? Desconsiderando tais inconsistências, a literatura formou uma agenda de pesquisas sobre os processos de *delegação* e de *abdicação* nas relações entre os governos e as burocracias estatais seguindo esses parâmetros, como indicado no **Fluxograma 1**.

**Fluxograma 1. Os caminhos da Delegação e da Abdicação de acordo com a literatura especializada**



Fonte: Elaboração própria, baseada em McCubbins e Schwartz (1984) e Lupia e McCubbins (1994; 2000).

Há cerca de duas décadas, os especialistas nas relações entre Executivo e Legislativo se apropriaram desses modelos para estudar a transferência de funções ou prerrogativas entre os Poderes. Calcada principalmente nos critérios da (1) consecução dos objetivos do 'principal' e (2) da sua capacidade de controlar o 'agente', a literatura especializada no caso brasileiro examinou uma variada gama de agendas, inclusive da política externa, para classificar o uso e a transferência de atribuições e/ou prerrogativas no processo de governo no sentido do Legislativo para o Executivo. Figueiredo e Limongi (1997) e Amorim Neto e Tafner (2002), por exemplo, ao analisar as Medidas Provisórias, concluíram que, além de ser uma estratégia para a resolução dos problemas de ação coletiva, o seu uso frequente corresponde aos interesses dos parlamentares. Devido a isso, as edições e reedições de MPs devem ser enquadradas como um caso de *delegação*, e não de *abdicação*, como se supunha.

### 3.2. Delegação e Abdicação no Debate da Política Externa

A literatura que trata da participação do Legislativo na política externa incorporou a problemática do “principal-agente”, entendendo que o Legislativo —‘principal’— cederia ao Executivo —‘agente’— competências e poderes nas decisões de política exterior. Muitas vezes, no entanto, esses conceitos são aplicados sem maiores esclarecimentos a respeito dos seus significados ou, ainda, sem que sejam indicadas as referências dos trabalhos que dão suporte às suas definições. Devido a isso, um mesmo conceito assume acepções variadas e, não raro, contraditórias. Esse é o caso, por exemplo, dos trabalhos que rotulam como *delegatório* o comportamento pouco engajado do Legislativo em face da carência de informações desse Poder acerca dos temas de política exterior (TRIMBLE, 1989).

É preciso reconhecer, no entanto, que alguns esforços já foram dispendidos na tentativa de dar maior precisão às definições. Com o foco voltado à consecução dos interesses e dos objetivos conscientes do principal ou, então, a partir de sua capacidade de influenciar o resultado, Martin (2000, p.49), entende a *abdicação* como o momento em que se “delega e, conseqüentemente, abdica-se da habilidade de influenciar os resultados”. Silva e Sphor (2016, p.128) tangenciam essa definição, ao afirmar que a *abdicação* ocorre quando há “cessão momentânea dos poderes sobre a política”. De maneira mais delimitada, Lima e Santos (2001), vinculam a definição do conceito ao sucesso do ato. Em suas palavras, “*delegação* não significa necessariamente *abdicação*, vale dizer, é perfeitamente possível a um agente delegar poder e, ao mesmo tempo, atingir resultados políticos satisfatórios” (p.122). Isso quer dizer que a *abdicação* se caracteriza, essencialmente, pela desistência de atuar numa política específica que, além de tudo, não resultará em ganhos de qualquer natureza. O ponto central, então, é o resultado —se houver ganhos políticos, os parlamentares que se eximiram de participar adotaram a estratégia da *delegação*, mas, se não houver ganhos políticos, tratou-se de *abdicação*.

Com essa ênfase apenas no resultado, Lima e Santos (2001) classificaram a política comercial brasileira dos anos 1990 como um exemplo de *abdicação* do Congresso Nacional, haja vista que a política aprovada pela Casa era distante das

preferências do legislador mediano. Todavia, um problema operacional fragiliza esta concepção. Com tal distinção conceitual, como saber se os interesses do Legislativo são satisfeitos? E mais, como saber se sua capacidade de punir ou recompensar é, de fato, relevante para o resultado final da política?

Defendendo a tese da exclusividade da *delegação*, Martin (2000) afirma que a influência do Legislativo no processo de definição e implementação da política externa é constante e maior do que geralmente se supõe, pois ocorre antes, durante e depois das negociações internacionais. Desse modo, a pesquisadora concluiu que o Legislativo jamais abdica, mas sim delega as prerrogativas de atuação na política exterior ao Executivo, sem, contudo, deixar de atuar, direta ou indiretamente. Com isso, os resultados atenderão aos interesses do 'principal' num contexto em que a sua capacidade de recompensar e punir é reconhecida.

Ainda assim, é possível dizer que as limitações conceituais não foram de todo superadas. Não podemos supor que o Legislativo sempre exerça influência, inclusive pelo princípio da *delegação*, em detrimento dos interesses e do formidável poder institucional ao alcance do Executivo. A tese da *delegação*, pura e simples, forja um Legislativo todo poderoso perante um Executivo subalterno que apenas age em seu nome e persegue os seus objetivos. Desconsidera-se, assim, que o Legislativo não é um ator homogêneo que se impõe a outro Poder, mas uma arena institucional habitada por partidos que se alinham em dois grupos: a coalizão de governo e a oposição. Por fim, essa tese ignora a possibilidade de haver temas e projetos em que a curva de indiferença dos legisladores ou as suas limitadas possibilidades de ação impliquem em uma decisão induzida pela vontade do Executivo.

Mas, como já mencionado, as limitações classificatórias não se devem a anomalias empíricas oriundas dos dados levantados pelos estudos, mas sim à inadequada construção teórica desses conceitos. É claro que o termo *abdicação* está ligado aos atos de desistência e de renúncia de poder ou de alguma capacidade, algo reconhecido por todos os pesquisadores; no entanto, as coisas ficam turvas quando atentamos para o fato de que as referências à desistência e à renúncia também estão presentes na palavra *delegação*. Entretanto, a diferença —e uma diferença

substancial— é que, quem delega, abdica, temporariamente, do exercício direto de prerrogativas ou direitos para que um agente atue em seu nome e por seu interesse até que esse “mandato” seja revogado; já quem abdica de prerrogativas ou direitos não pode revogar esse ato e nem exigir que aquele que ocupou o seu lugar aja em seu nome e busque realizar os seus interesses. Em resumo, enquanto a *delegação* comporta uma forma de *abdicação*, a *abdicação* prescinde da *delegação*.

Com efeito, supor que a *abdicação* é tão somente um desdobramento da *delegação*, conforme o entendimento da literatura especializada (McCUBBIS; SHWARTZ, 1984; KIEWET; McCUBBINS, 1991; LUPIA; McCUBBINS, 1994; 2000), carece de consistência lógica. Se esse fosse o caso, quem delegou —vale repetir, uma *delegação* que resulta na *abdicação* definitiva— não poderia exigir que o agente se comporte em conformidade com os seus interesses e nem revogar a *delegação* seja lá por qual motivo, inclusive por contrariar os seus objetivos. Isso quer dizer que, em princípio, a *abdicação* pode se manifestar de duas formas: *provisória* e *definitiva*. A *provisória* é a *abdicação* temporária que ocorre no ato delegatório, o que seria equivalente a uma cessão momentânea de um direito ou prerrogativa que eventualmente serão retomados; a *definitiva* é a *abdicação* enquanto tal, sem *delegação*, sem contrapartidas, sem revogação. Destarte, seria mais apropriado dizer que a *abdicação provisória* é a *delegação* e a *abdicação definitiva* é propriamente a *abdicação* em seu sentido pleno.

Ao confundir as duas formas de *abdicação*, a literatura associou o sentido pleno de *abdicação* ao ato delegatório, resultando em diversos problemas interpretativos. No caso brasileiro, alguns analistas supuseram que a *delegação* da política externa ao Executivo privou o Legislativo de qualquer tipo de interferência; outros supuseram o contrário, ou seja, que a *delegação* foi uma estratégia que o Legislativo adotou para incumbir o Executivo de realizar as políticas de interesse dos parlamentares sem qualquer objeção ou imposição por parte da Presidência da República. Todavia, a *delegação* não anula a possibilidade de divergências entre a vontade do delegante e a execução do delegado, e também não descarta a ação autointeressada do agente, mesmo quando em detrimento do principal. Dada a especificidade dos temas internacionais, bem como o complexo conjunto de variáveis que influenciam o

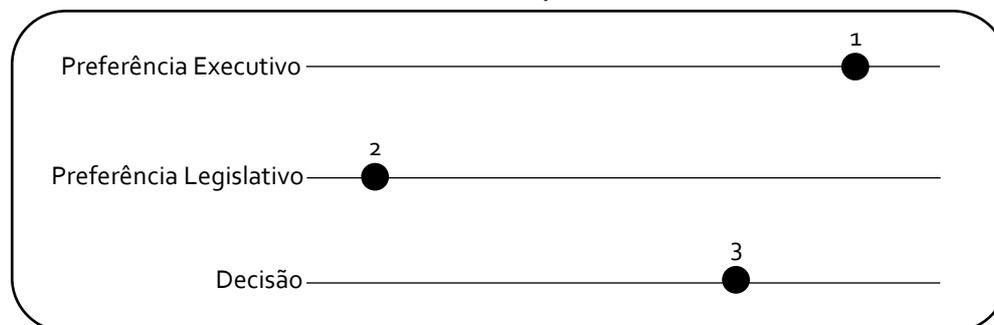
comportamento do Legislativo no que concerne ao seu engajamento na formulação e decisão dessa agenda, é esperável, inclusive, que, mesmo sob o acompanhamento do 'principal', sejam adotadas políticas que discrepam do seu interesse (SILVA e SPOHR, 2016).

Há que se considerar, ainda, que a cessão das prerrogativas é uma transação entre dois atores institucionais legitimados pelo voto, embora com diferentes condições e atribuições. No caso da política externa, trata-se da cessão de poderes de um ator que possui, ontológica e materialmente, menos atribuições e capacidades sobre a matéria, qual seja, o Legislativo. Portanto, a *delegação* do Poder Legislativo ao Executivo é protagonizada pelo ator que têm menos condições, capacidades e ferramentas para garantir o seu resultado ideal na adoção das políticas. Esse é um fator crucial a ser levado em conta na análise do fenômeno, uma vez que faz parte do cálculo estratégico do 'principal' ao prospectar os ganhos relativos da *delegação* —essa situação difere, portanto, da cessão de prerrogativas de um Poder a uma burocracia, uma transação amplamente investigada por boa parte dos trabalhos sobre *delegação* e *abdicação*.

A **Figura 1** ilustra, em parte, esses problemas. Suponha-se que para uma dada política, a preferência do Executivo —ator que detém tanto a legitimidade da negociação internacional como o poder de agenda doméstico—, se situe no ponto 1 do espaço bidimensional hipotético da ilustração. No ponto 2, situa-se a posição do Legislativo. Suponha-se, agora, que o resultado final da política, após a interação dos Poderes, seja a que a situa no ponto 3 —um ponto ainda distante dos interesses do Legislativo, mas um pouco mais próximo quando comparado ao ponto 1, que era a preferência do ator com mais prerrogativas e recursos. Observe-se que, por um lado, o ator que possuía mais poder e capacidades cedeu, recuando o ponto do resultado, indicando que o Legislativo exerceu influência direta ou indireta; por outro lado, no entanto, esse resultado ficou distante do ponto ideal do Parlamento. Diante desse cenário, Martin (2000) diria que, como houve influência, este teria sido um caso de *delegação*; Lupia e McCubbins (1994; 2000), pelo contrário, diriam ter se tratado de um caso de *abdicação*, uma vez que os resultados estariam distantes da posição de

interesse do principal. Afinal, como classificar esse caso hipotético? Teria sido um exemplo de *delegação* ou de *abdicação*?

**Figura 1.**  
**Distribuição Espacial das Posições dos Atores**  
**Institucionais numa dada Decisão Hipotética de Política Externa**



Fonte: Elaboração Própria.

Ocorre que a tipificação do fenômeno como delegatório ou abdicativo, tendo como parâmetros o conhecimento, a influência e o benefício do principal sobre o resultado, enrijece o tratamento dos dados, restringindo o seu exame a uma única classificação do comportamento parlamentar perante uma miríade de pautas. Porém, a diversidade dos temas abarcados faz com que apareçam casos enquadráveis em ambos os tipos. Por exemplo, enquanto a política de comércio exterior dos anos 1990 poderia ser classificada como um caso de *abdicação* (LIMA; SANTOS, 2001), as definições da Área de Livre Comércio das Américas poderiam ser classificadas como um caso de *delegação* (NEVES, 2003). Isso evidencia que a dicotomização dos conceitos —além de se avaliar o fenômeno sem incluir no modelo variáveis relevantes, como o tipo e a importância do tema em questão, as prerrogativas de cada Poder na matéria, o custo para obtenção de informações, entre outras— resulta em ambiguidades analíticas que, por sua vez, são traduzidas em anomalias empíricas, ou seja, numa dissintonia entre os conceitos e a operacionalização das variáveis. Destarte, para o exame mais apurado do baixo engajamento parlamentar na política externa, faz-se necessária a reconstrução conceitual desses termos.

## CAPÍTULO 2

### Enquadramento Teórico-Conceitual

ANTERIORMENTE, vimos que há um entendimento majoritário acerca do menor envolvimento do Legislativo nos temas exteriores, o que é mensurado a partir de uma menor utilização das ferramentas legislativas, como o poder de veto, a proposição de projetos de lei e de emendas, entre outros. Com o objetivo de conceituar esse comportamento, a literatura recorreu aos conceitos de *delegação* e *abdicação*, os quais, no campo da Ciência Política, ganharam força com o estudo das burocracias e acabaram sendo incorporados na literatura da relação Executivo-Legislativo em temas externos sem que houvesse reparos e atualizações. Como consequência, é possível identificar limitações, contradições e problemas em seu uso corrente, tal como foi apontado no capítulo anterior.

Em resumo, um primeiro problema é de ordem etimológica e de significado das palavras empregadas, não apenas por trata-las de modo apartado e dicotômico, mas também por atribuir significados distintos daqueles que se encontram nos dicionários.<sup>10</sup> Além disso, a diferenciação dos conceitos calcada na consecução dos objetivos do principal e da sua capacidade de influenciar o processo a partir do seu conhecimento faz com que as avaliações sobre o comportamento do Legislativo ocorram de modo fragmentado e a partir de avaliações *ex-post* de políticas e eventos específicos. Não obstante, deve-se buscar uma definição conceitual geral que compreenda a relação contínua entre os Poderes, os quais têm prerrogativas e legitimidades distintas, adicionada a peculiaridade de o 'principal' ser o ator imbuído de

---

<sup>10</sup> Nos dicionários, não se entende a abdicação como o desdobramento de uma delegação sem sucesso. No dicionário Aurélio, abdicar significa "1. renunciar voluntariamente a (algo), abandonar (cargo, dignidade, etc.); 2. desistir de (algo), renunciar, resignar. *Int.* 3. Renunciar ao cargo ou dignidade em que estava investido. *P.* 4. Abrir mão, desistir" (FERREIRA, 1979).

menores capacidades numa relação de cessão de poderes. Diante deste quadro, este capítulo oferece uma proposta alternativa de conceituação sem ignorar o debate da literatura e os conceitos empregados, mas os apurando e os modelando para a aplicação no campo de estudos desta dissertação, além de articular esse conceito ao modelo de análise integrado da participação do Legislativo brasileiro em política externa.

Em face disso, deparamo-nos com o problema explicativo concernente ao 'por que' da *abdicação-delegação* dos instrumentos formais de atuação na PEX pelo Legislativo. Por um lado, a escassa literatura especializada limitou-se a explicar o fenômeno mediante a observação de uma única arena —nacional ou internacional. Desse modo, enquanto grande parte da área de RI negligenciou a análise da política institucional doméstica (CARR, 1946; MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 1979), os estudos legislativos pouco consideraram a influência da política internacional, nas dimensões particulares dos temas e atores, para a participação do Legislativo (OLIVEIRA, 2003; PINHEIRO, 2008; FERREIRA, 2010; SANTIAGO, 2019). Além disso, as diferentes abordagens do processo legislativo priorizam uma ou outra variável explicativa, supondo que os parlamentares ou são desprovidos de instrumentos institucionais, ou não possuem os conhecimentos técnicos necessários para atuar nesse campo, ou não têm interesse na área devido aos insignificantes dividendos auferidos por essas políticas na forma de votos, carecendo de uma abordagem integrada, capaz de interrelacionar as variáveis em uma abordagem explicativa.

Dados tais desafios, este capítulo apresenta as especificações do enquadramento teórico-conceitual do estudo. Na primeira seção explico a proposta de caracterização do baixo engajamento na política externa como um ato de *abdicação-delegatória autônomo-condicional*. Na segunda seção discuto os referenciais teóricos da análise e detalho a estrutura do modelo proposto. O destaque, neste caso, é a imbricação dos ambientes doméstico e externo, conforme as diretrizes da abordagem de Dois Níveis. Por fim, a terceira seção sustenta a validade da aplicação da estrutura de Dois Níveis à realidade brasileira e apresenta as particularidades do ambiente doméstico do país em razão do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada.

## 2. REDEFINIÇÃO CONCEITUAL

Desde um ponto de vista etimológico e semântico, a palavra *abdicação* costuma ser utilizada de duas maneiras: como um (a) *ato jurídico* ou como um (b) *ato informal*. Enquanto um *ato jurídico*, a *abdicação* é um procedimento que geralmente é aplicável à entrega do poder pelo soberano —no geral, um monarca— a algum sucessor; no caso de um líder de governo republicano, o termo equivalente é *renúncia*, mas tem efeitos semelhantes. Sendo assim, tanto a *abdicação* como a *renúncia* são atos pessoais irrevogáveis e absolutos e, como tais, resultam de decisões *voluntárias* ou *forçadas*. Quando um monarca *abdica* do trono ou um presidente *renuncia* ao cargo voluntariamente, a sucessão é legítima; quando tal decisão é induzida pelo uso da força, seja com o emprego de violência, seja sob ameaça, pode-se falar em golpe de Estado.<sup>11</sup>

Já enquanto um ato informal, *abdicação* e *renúncia* são sinônimos aplicáveis a qualquer circunstância em que se desiste do exercício do poder ou de alguma prerrogativa específica —nesse contexto, o termo ‘prerrogativa’ se refere a um direito ou a uma vantagem intrínseca à dada função institucional. Alguém pode desistir desse direito de forma *abnegada*, ou seja, rejeitar as suas atribuições como uma maneira de desaceitar as responsabilidades inerentes à posição, sem, no entanto, transferi-las a outrem; pode-se, ainda, desistir desse direito de forma *delegada*, que consiste em desincumbir-se de prerrogativas por meio de sua transferência a terceiros. Seguindo esse raciocínio, é lícito dizer que quando o Parlamento brasileiro *abdica* da prerrogativa de interferir na política externa, ele o faz de maneira *voluntária* e *informal*. Essa *abdicação* não é um *ato jurídico* e tampouco o resultado da imposição ilegítima de uma força externa violenta. Sem abrir mão da prerrogativa —por isso é um *ato informal*—, essa *abdicação* deliberada, não obstante, possui alguma racionalidade; em outras palavras, esse ato tem uma implicação e uma explicação.

---

<sup>11</sup> Em regimes parlamentaristas, dificilmente se poderá falar em ameaças ou do uso de meios violentos para forçar a renúncia do primeiro-ministro, visto que o seu mandato se apoia num ato de confiança da maioria parlamentar e, devido a isso, a sua renúncia será uma resposta à perda desse apoio —do mesmo modo, a sua destituição pelo parlamento decorrerá de um voto de não-confiança da maioria.

Mas, afinal, 'para que' [implicação] e 'por que' [explicação] o Legislativo *abdica* da política externa? No caso do 'para que', temos o seguinte mecanismo de ação. Quando *abdica*, o Legislativo, ao mesmo tempo, *delega*. Isso porque, como sabemos, a *delegação* é um ato de transmissão do poder ou de atribuições relativas ao seu exercício a outrem, que agirá em nome do delegante de duas maneiras possíveis: (a) como *agente missionário* ou (b) como *agente autônomo-condicional*. A *delegação missionária*<sup>12</sup> incumbem o delegado de agir como se fosse a expressão remota da vontade e dos interesses de quem lhe delegou o poder; já a *delegação autônomo-condicional* confere maior liberdade para que o delegado tome decisões que discrepem, em maior ou menor grau, dos interesses e da vontade do delegante, mas o seu exercício está condicionado à duração da outorga, que pode ser revogada definitivamente ou suspensa em determinadas ocasiões, tendo em vista o desempenho do delegado quanto à realização dos interesses do delegante.<sup>13</sup> Ambas as delegações também podem ocorrer por intermédio de um *ato jurídico* ou por um *ato informal*.

O **Fluxograma 2** esquematiza a sequência de possibilidades que leva a *abdicação*, em um de seus tipos, a se mesclar com as duas modalidades de *delegação* —os termos em negrito destacam a configuração de interesse deste estudo. Com efeito, ao *delegar* as decisões de política externa ao Executivo, o Legislativo brasileiro transfere de maneira *informal* e *autônomo-condicional* as suas prerrogativas nessa matéria. O Executivo se converte, assim, no 'agente delegado', mas não atuará como o *representante formal* do Legislativo, haja vista que o primeiro não é, e nem pode ser, o representante legal do segundo. Por princípio, essa é uma *delegação informal*

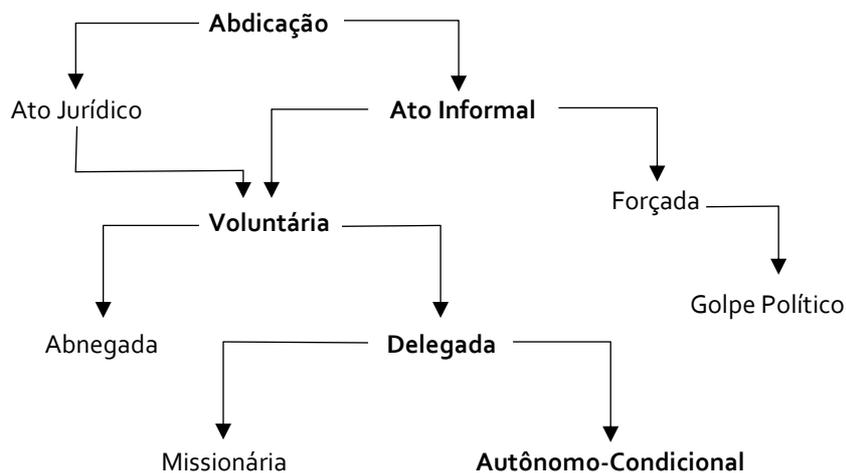
---

<sup>12</sup> Neste caso, 'missionário' não faz alusão à sua acepção religiosa, comumente utilizada, mas ao seu significado laico, que se refere àquele que foi incumbido de cumprir ou de realizar uma dada missão. Sobre isso, consulte-se o Dicionário Houaiss.

<sup>13</sup> Esses tipos de delegação remetem à oposição dos dois tipos de representação amplamente discutidos na teoria política contemporânea, quais sejam: o mandato imperativo e o mandato representativo. Supondo um vínculo orgânico e integral entre representado e representante, o mandato imperativo [equivalente à delegação missionária], caracterizou o tenso período político da Inglaterra e da França nos séculos XVII e XVIII, quando se acentuaram as contendas entre o parlamento e a monarquia durante as Assembleias dos Estados Gerais. O mandato representativo [equivalente à delegação autônomo-condicional] emergiu das revoluções burguesas e se apoiou no princípio liberal da representação individual, cujos representantes deviam agir como intérpretes e filtros críticos da vontade popular, o que significa que não estão obrigados a seguir à risca os desejos dos delegantes. Tangencialmente abordada por Montesquieu [O Espírito das Leis] e associada à concepção de 'liberdade dos modernos', de Benjamin Constant, essa oposição foi discutida de maneira mais sistemática por Edmund Burke, em 1774, no seu conhecido "Discurso aos Eleitores de Bristol".

—recordemos que, no presidencialismo, as legitimidades do Executivo e do Legislativo são independentes (cf. SHUGART; CAREY, 1992). Além disso, por ser uma *delegação autônomo-condicional*, o Executivo agirá com relativa liberdade, desde que esteja em sintonia com os interesses da maioria legislativa, cujo apoio variará conforme o tema em apreciação. Consequentemente, não é possível separar, de maneira dicotômica, a *abdicação da delegação*; pelo contrário, trata-se de dois atos contínuos e imbricados cujas nuances ou variações devem ser especificadas. Seria mais apropriado, portanto, denominar esse processo de *abdicação-delegatória*, que pode se manifestar de diversas formas.

**Fluxograma 2. Tipos de Abdicação e de Delegação**

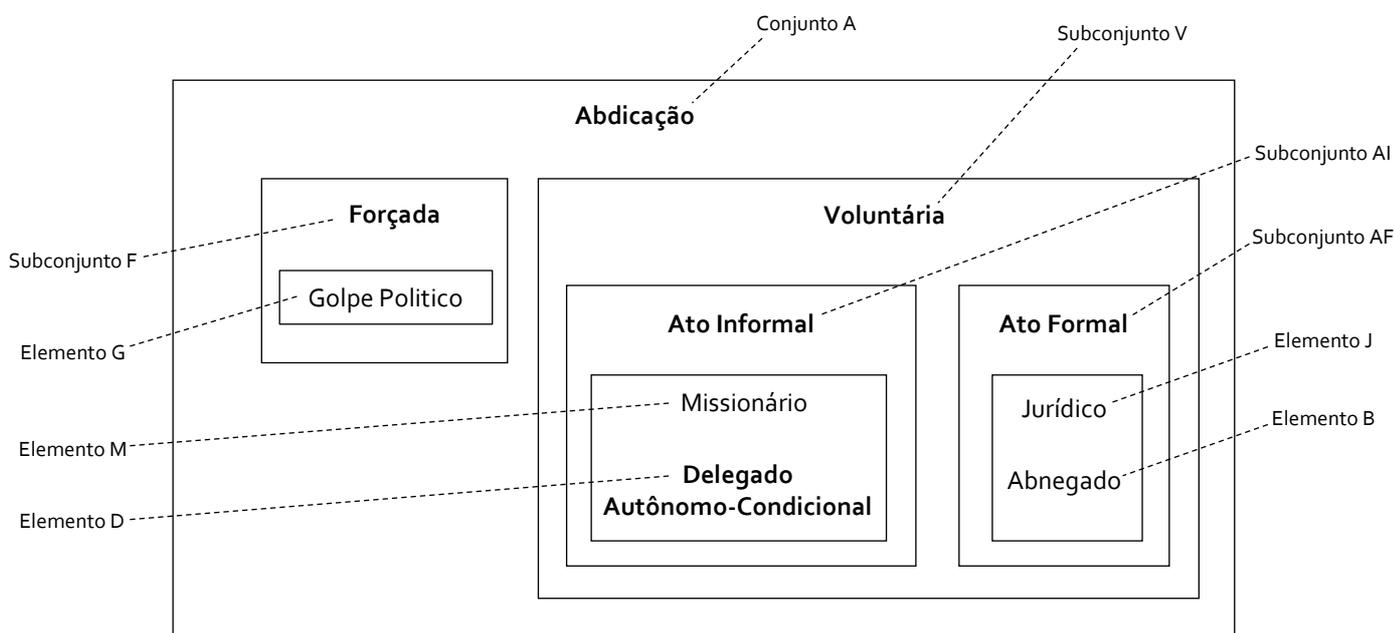


Fonte: Elaboração própria.

Perceba-se que esta classificação comporta tipos e subtipos, como se fossem elementos contidos  $[⊂]$  em conjuntos e subconjuntos cujo pertencimento a cada qual depende dos atributos específicos das variações. A **Figura 2** ilustra essa lógica de conjuntos que permite identificar os subtipos, ou seja, os subconjuntos, por meio do seu pertencimento  $[∈]$  ou não-pertencimento  $[∉]$ , assim como pela identificação da posição de cada elemento, a saber, se dado subconjunto contém  $[⊃]$  determinado elemento. Considere-se, então, que a *abdicação* seja o conjunto  $[A]$ , ao qual pertencem os subconjuntos  $F$  [*abdicação forçada*] e  $V$  [*abdicação voluntária*], tal que:  $F, V ∈ A$ ; considere-se também que, por sua vez, os subconjuntos  $AI$  [*ato informal*] e  $AF$  [*ato formal*] pertencem ao subconjunto  $V$ , tal que:

$AI, AF \in V$ . Considere-se, agora, que o subconjunto F contém o elemento G [golpe político], que o subconjunto AI contém os elementos M [ato missionário] e D [ato delegatório autônomo-condicional] e, por fim, que o subconjunto AF contém os elementos J [ato jurídico] e B [ato abnegado], tal que, respectivamente:  $G \supset F$ ;  $M, D \supset AI$ ;  $J, B \supset AF$ .

Figura 2. Tipificação do Processo de Abdicação-Delegatória no Caso Brasileiro



Fonte: elaboração própria.

Como procuro mostrar neste trabalho, o tipo que caracteriza o caso brasileiro é a *abdicação-delegatória* na modalidade ou subtipo *autônomo-condicional*, expressa de maneira *voluntária* e *informal*. Se a *abdicação* fosse *forçada*, não poderia ser *formal*, apenas *informal*, porém, isto não redundaria em *delegação*. No caso, a *abdicação voluntária informal* conduz à *delegação*, que se manifesta como *agência autônoma-condicional*. Devemos reconhecer, todavia, que algumas das prerrogativas do Parlamento, tal como o poder de derrubada do veto presidencial, são indelegáveis, pois, obviamente, não são passíveis de execução por terceiros; outras, entretanto, podem ser delegadas, dado que são prerrogativas de ambos os Poderes, tais como a

iniciativa de Projetos de Lei e a proposição de emendas aos projetos do governo.<sup>14</sup> Em que pese o predomínio e as maiores capacidades do Executivo na formulação e decisão da política exterior, a responsabilidade é compartilhada, o que significa que a baixa utilização de ferramentas formais de atuação pelos parlamentares é um indicativo do seu consentimento à dominância do Executivo —em termos mais conceituais, trata-se da renúncia voluntária e informal das prerrogativas parlamentares em favor do Executivo, que atua como agente de uma *delegação autônomo-condicional* na condução dessa agenda.

No âmbito desse acordo tácito, cujas razões e racionalidade serão explicadas mais adiante, o Executivo é dotado de *autonomia*, mas certamente atua com alguns constrangimentos impostos tanto pela característica do sistema político —uma vez que, no Presidencialismo de coalizão, a agenda do Executivo é compartilhada com a coalizão majoritária e os parlamentares se orientam pela busca de *votos, cargos e políticas* (FREITAS, 2016)—, como pelas ferramentas institucionais disponíveis aos Legisladores, as quais, ainda que raramente utilizadas nesse cenário de *abdicação informal*, podem ser acionadas pelos deputados e senadores a qualquer momento. Nessa dinâmica, tal como ocorre nas demais gestões de políticas públicas, ora as iniciativas contam com maior suporte, ora se situam na curva de indiferença dos parlamentares, e ora têm menos suporte. No caso da política exterior, o Legislativo reivindica as suas prerrogativas formais apenas em alguns desses casos de desaprovação. Sendo assim, configura-se um quadro de *abdicação-delegatória autônomo-condicional*, que tipifica o menor engajamento parlamentar, mas que não significa haver abandono da política externa ou mesmo que inexista qualquer influência desses representantes, inclusive em processos informais.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> O Poder Executivo pode enviar Mensagens Retificativas aos projetos de sua autoria, o que, na prática, se assemelha à função de uma emenda.

<sup>15</sup> Aqui, cabe mencionar, novamente, a convergência com Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) quanto à dimensão informal do processo legislativo.

## 2. LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA NO JOGO DE DOIS NÍVEIS

A *delegação autônomo-condicional* do Legislativo brasileiro referente aos temas de política externa não é condicionada apenas pela arena interna. De fato, as arenas interna e externa devem ser examinadas em conjunto, pois as negociações internacionais são condicionadas pelos dois ambientes de maneira simultânea. Essa perspectiva teórica interativa remete as análises ao 'modelo de dois níveis' (PUTNAM, 2010), cujo pressuposto básico estabelece que a política internacional não é o resultado exclusivo das relações do sistema internacional e nem das coalizões domésticas. Até então, os analistas de política externa se restringiam ao plano das relações entre os Estados e as organizações supraestatais, os macroatores por excelência da diplomacia, dos acordos e dos conflitos entre as nações; por sua vez, os pesquisadores especializados na política nacional se concentravam apenas na relação entre o Executivo e o Legislativo para explicar a política externa. Ao juntar as duas arenas, o 'modelo de dois níveis' chamou a atenção, sobretudo, para as variáveis institucionais domésticas de menor escala, peças-chave igualmente relevantes seja para a formulação das políticas seja para as tratativas internacionais e o seu sucesso (PUTNAM, 2010).

Não se deve perder de vista, portanto, que as decisões que os países tomam na política externa são influenciadas por uma rede complexa de atores e variáveis ligadas à burocracia (ALISSON, 1971), às relações entre as classes (BERRINGER, 2014), à personalidade das lideranças (MAOZ; SHAYER, 1987) e, também, ao Legislativo (HUDSON; VORE, 1995). Portanto, os parlamentares e os grupos de pressão nacionais devem ser considerados na abordagem desse problema. No caso brasileiro, por exemplo, o Poder Legislativo é frequentemente apontado como um entrave à agenda do Executivo, com propensão à "paralisia decisória". Isso porque, por um lado, os parlamentares foram providos de diversos recursos para atuar como veto-players, por outro lado, a elevada fragmentação partidária, propiciada pela representação proporcional, contribui para acirrar as tensões entre os Poderes, ao invés de agregar a diversidade de demandas numa vontade majoritária. Nesse contexto, a agenda de política externa também poderia ser bloqueada, especialmente porque o Parlamento foi investido de prerrogativas nessa matéria. Justamente por isso, o exame das decisões

relativas à área deve abarcar o processo legislativo e as dificuldades para se chegar a consensos internos acerca do interesse nacional em face da diversidade e das divergências regionais e de classe (MARTIN, 2000; BERRINGER, 2014).

O reconhecimento dessa complexidade ganhou maior densidade na década de 1980, com o fortalecimento da crítica aos pressupostos realistas das Relações Internacionais. Em linhas gerais, os críticos destacavam que as funções do Estado haviam mudando em face da emergência de novos temas na agenda internacional e de novas potências —regionais e globais—, da intensificação de processos de integração e do desenvolvimento de novas tecnologias. Nesse contexto de mudanças conjunturais e estruturais, modificaram-se tanto a forma de produção das políticas exteriores como os seus impactos, devido, em especial, à absorção de outros atores não-centrais e não-estatais nesse setor. Diante disso, era imprescindível que essa área de estudos adotasse uma nova concepção acerca do papel e do peso do Estado nas Relações Internacionais (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011).

Consequentemente, tal empreendimento implica, em alguma medida, a superação da abordagem realista, por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar porque a nova perspectiva se afasta da concepção de que a política internacional seja explicada exclusivamente pela arena internacional; em segundo lugar porque esse modelo se alicerça em premissas teóricas divergentes da abordagem realista quanto à coesão interna do Estado, às suas qualidades e às forças político-sociais que atuam em sua esfera (MORGENTHAU; 2003). Em última instância, trata-se de uma divergência a respeito da própria definição de Estado, dos elementos domésticos que influenciam a política externa e das formas de inserção internacional dos países.

Todavia, não se pode incorrer no erro de ir de um extremo ao outro, ou seja, conceber que a política externa seja a resposta aos temas, conflitos e desdobramentos do plano internacional pactuada apenas no âmbito doméstico e conduzida unicamente pelo Poder Executivo. Ao reconhecer que as dimensões interna e externa interagem e se influenciam mutuamente, o modelo de Dois Níveis, entretanto, deu um passo adiante para resolver esse problema —essa abordagem mantém o Estado como um ator central, dada a sua maior capacidade para atuar internacionalmente, mas, ao

mesmo tempo, agrega aos seu modelo analítico outros atores domésticos enquanto partícipes e influenciadores das tomadas de decisão (PUTNAM, 2010). Nesse caso, além do Poder Legislativo, incluem-se os movimentos sociais e as confederações empresariais, patronais e de trabalhadores. Em suma, considera-se que a política externa é impactada pelas disputas internas, pelas coalizões partidárias e pelos arranjos de diferentes interesses que conformam um governo, assim como pelos fatores do próprio ambiente internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Além disso, essa abordagem tem espaço suficiente para acomodar uma constatação geralmente negligenciada pelos analistas, qual seja: apesar das suas singularidades, o processo decisório da política externa assemelha-se ao das demais políticas públicas, pois sempre envolve algum grau de participação infraestatal no que tange à influência, mas, não à execução, que compete ao Estado e que também é definida pela relação entre diferentes agências e pela política de governo (DINIZ, 2012). Como política pública, a política externa pode ser elaborada, acompanhada, avaliada, alterada e barrada pelo Legislativo mediante o acionamento de instrumentos institucionais específicos de cada país. Todas estas ações correspondem às disputas sociais em torno dos temas e recursos, perante os quais os representantes tomam posição segundo o seu interesse. Instância crucial do processo decisório, o Poder Legislativo dispõe de prerrogativas que podem dificultar a aprovação da agenda do Executivo; por isso, assim como em qualquer outra política, cabe ao Executivo antecipar as preferências parlamentares, modular as políticas apresentadas, fomentar alianças, buscar apoios. Enfim, a capacidade de interferência do Legislativo na política externa é maior do que geralmente se supõe, especialmente porque há matérias que devem tramitar pelas Casas e que precisam da sua aprovação (MARTIN, 2000).

Conectado ao modelo de Dois Níveis, a Análise de Política Externa [APE] se desenvolveu como um subcampo teórico dedicado a reunir e organizar as interpretações que dão ênfase explicativa aos elementos domésticos que condicionam as decisões dos Estados (CARLSNAES, 2013). De início, a APE buscou fundamentos nas teorias sobre o comportamento humano (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954) e em fatores psicológicos, sociais e políticos concernentes aos tomadores de decisão, sejam eles indivíduos ou grupos (SPROUT; SPROUT, 1956). Isso significou, como já mencionado,

uma estreita vinculação com o behaviorismo e, por consequência, a busca de métodos mais robustos para dar suporte a generalizações empíricas ancoradas em um elevado número de variáveis (ROSENAU, 2006). Entretanto, o desenvolvimento da APE abriu espaço para a diversificação das influências teóricas e a ampliação do escopo dos seus estudos, deixando evidente o potencial desse subcampo para compreender não apenas o processo decisório dos Estados, mas, também, a influência da estrutura social interna envolvendo um amplo conjunto de atores —dentre eles, o próprio Poder Legislativo (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

### **3. OS 'DOIS NÍVEIS' DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

#### **1.3. A Emergência do Nível Interno**

Até o período final da transição democrática, a política externa brasileira era formulada e decidida de maneira impermeável às pressões mais amplas dos atores sociais domésticos. De fato, a história brasileira mostra que o Itamaraty foi o último refúgio da elite política (LOPES, 2013), que, dessa forma, constituiu-se como o principal ator da agenda externa. Aqueles acolhidos no Itamaraty carregaram, por ainda mais tempo, características do desenvolvimento capitalista nacional que limitavam a participação e até mesmo o funcionamento democrático e republicano daquela instituição. Com efeito, a formação de círculos fechados de decisão e de condução política, incluindo a exterior, foi uma marca distintiva do nosso desenvolvimento nacional, conduzido por aqueles que detinham a certificação de uma posição social que lhes conferia o *status* de aristocracia econômica e intelectual —os “espertos” ou “bacharéis”, cuja formação sempre foi a fonte da legitimidade para ocupar os espaços de poder político (ADORNO, 1988).

Desse modo, ao mesmo tempo que absorvia a elite, a diplomacia se tornou uma das ferramentas de construção nacional dos bacharéis (CHEIBUB, 1985), que também ocuparam a burocracia administrativa do Estado e os cargos eletivos. Iniciando-se no Período Imperial, esse processo não foi interrompido com a alteração do regime, uma vez que “a mudança para a República [...] pouco modificou a estrutura

da diplomacia brasileira, que continuava atada às práticas imperiais” (CHEIBUB, 1985, p. 119). Além do mais, práticas arcaicas e restritivas da participação social na política, tanto interna como externa, foram marcas da Primeira República, assentada na lógica federal-oligárquica que fortaleceu as bases mais profundas da dominação tradicional do coronel (ALBUQUERQUE, 2006; LEAL, 2019).

Nesse sentido, a política como um todo era uma esfera inacessível a largas camadas sociais, alijadas dos círculos de decisão do Estado, e mais ainda os temas de política externa, extremamente distantes da vida cotidiana das camadas mais pobres. Isso não significa que atores internos e instituições domésticas não importassem na formulação das políticas e nas decisões, mas sim que a pluralidade de atores era sensivelmente limitada, o que, ao longo do tempo, somou-se ao insulamento burocrático do Itamaraty, praticamente impermeável à participação social, e contribuiu para um engajamento menos aparente das instituições da República com as políticas desse setor (FARIA, 2012; LOPES, 2013).

Como mostram alguns estudos, uma alteração mais significativa desse quadro só ocorreu mais recentemente. Por um lado, como aspecto geral da vida política brasileira, a década de 1980 foi marcada pela ampliação das organizações autônomas dos trabalhadores e de frações da sociedade que até então tinham a sua participação nas decisões políticas cerceada —as greves do ABC paulista, a criação da Central Única dos Trabalhadores, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra<sup>16</sup> e o Partido dos Trabalhadores são exemplos dessa modificação e efervescência política (SANTANA, 2018). Naquele contexto de derrocada da ditadura civil-militar, novos agentes políticos, ligados a outros círculos sociais, além de fortalecer o debate público em diferentes áreas da sociedade, pouco a pouco ampliaram a participação organizada, inclusive a institucional.

Apesar da opacidade do Itamaraty e da especificidade da política externa, os seus temas acabaram sendo abarcados pelo debate público que se expandia (FARIA,

---

<sup>16</sup> Destaca-se, ainda, que tanto as ONGs, fundações e entidades patronais, quanto os movimentos sociais da classe trabalhadora que se fortaleceram a partir da década de 1980 possuem uma agenda internacional e interesses internacionais que se manifestam na arena externa e na arena interna, a partir da disputa sobre as políticas apresentadas e adotadas pelo país (COSTA, 2005)

2008). Ademais, essa transformação lenta e gradual foi impulsionada por outros fatores, a começar pelas mudanças sociais e produtivas que se intensificaram a partir da década de 1980, que trouxeram para o primeiro plano os temas internacionais ligados ao comércio, ao multilateralismo, ao meio ambiente e aos direitos humanos (ALCÂNTARA, 2001). Essas questões aproximaram a política externa da vida cotidiana mais imediata e, desse modo, despertaram o interesse de diferentes atores por essa agenda. No caso dos parlamentares, por exemplo, as modificações estruturais do sistema econômico e social ocorriam em paralelo com a Constituinte de 1988, instância na qual, como já mencionado, definiram-se as prerrogativas de influência e de participação legislativa na política internacional. Delimitou-se ali, também—conforme disposto no Artigo 4º da CF— a atuação internacional do país, condicionando a política exterior a possíveis controles de constitucionalidade, de fiscalização doméstica pelo Parlamento e de interferências da participação social (SANCHEZ, 2006).

Na década de 1990, esse processo se aprofundou um pouco mais. Esse período foi marcado pela criação de estruturas internas que contribuíram para fortalecer a rede de influências domésticas na política exterior, sobretudo em razão do projeto político em curso ligado ao comércio e aos interesses do empresariado nacional.<sup>17</sup> Desde os anos 2000, novas camadas na construção dos Dois Níveis da política externa foram sobrepostas às anteriores, como, por exemplo, as políticas de ações afirmativas para ingresso na carreira diplomática. Primeiramente, em 2002, com o Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia,<sup>18</sup> e, em 2014, com a Lei 12.990, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas nos concursos públicos para candidatos pretos ou pardos.

Essas foram políticas públicas que contribuíram para promover a democratização no recrutamento para o Itamaraty e, a partir do seu quadro funcional, contribuíram para dar maior peso às questões domésticas na formulação e na decisão da política externa do país. Isso porque um Itamaraty mais inclusivo favorece a

---

<sup>17</sup> Conforme o levantamento de Lopes (2013, p.63), "entre 1992 e 1999, o Comitê Empresarial Permanente do MRE, o Fórum Consultivo Social e Econômico do Mercosul, a Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia e o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (Gici) "

<sup>18</sup> Os estudantes selecionados recebem incentivo para estudo e preparação para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD) despendido pelo CNPq.

absorção mais ampla de circuitos e classes sociais interessados e envolvidos no debate internacional. Além disso, ao romper a homogeneidade da composição social até então vigente, o Itamaraty transpõe para as suas atividades e políticas as tensões sociais internas que costumavam ser ignoradas nesse setor (VIZENTINI, 2008; SOUZA, 2018).

Como era de se esperar, esse desenvolvimento resultou na maior politização interna da política exterior. Exemplo disso foi a campanha presidencial de Lula da Silva, em 2006, que dedicou todo um programa de televisão à inserção internacional do Brasil (LOPES; FARIA, 2014), um tema reconhecidamente valorizado em sua administração (JAKOBSEN, 2016). Aliás, em termos práticos, pode-se dizer que as duas gestões de Lula promoveram uma “efervescência internacionalista” que redundou na maior relevância eleitoral do tema e na ampliação da discussão sobre as estratégias de inserção internacional do país (FARIA, 2008).

Desse modo, validando a estrutura de análise de Dois Níveis, as motivações e constrangimentos internos sempre fizeram parte das decisões exteriores brasileiras. Antigamente, eram ainda mais restritas a circuitos fechados de decisão, mas não deixavam de ser influências domésticas (CHEIBUB, 1985). Hoje, com a emergência do nível doméstico mais amplo, a dimensão interna importa não apenas pela existência de outros atores que atuam diretamente com uma agenda internacional —como organizações empresariais, sindicais e de movimentos sociais—, mas também pela influência que atores internos exercem nas decisões do ator mais importante da política externa: o Estado. Nessa perspectiva, não se pode caracterizá-lo como um ente homogêneo, de interesses nacionais consensuados e bem definidos; pelo contrário, o Estado deve ser entendido como um corpo em constante disputa pelas forças políticas econômicas e sociais, embora responda, fundamentadamente, às vontades do bloco no poder (BERRINGER, 2014). Em razão disso, o estudo do Parlamento é importante não apenas devido às prerrogativas que lhe foram atribuídas para influenciar as decisões de política exterior, mas também em virtude da sua capacidade de abrigar pluralidades e conflitos de interesses (MARTIN, 2000). Daí a necessidade de captura do seu modo de funcionamento em meio à engrenagem do sistema político que o envolve.

### 2.3. O Presidencialismo de Coalizão e a Instituição Legislativa

Como já discutido, a atuação do Legislativo na política externa é reduzida numa variedade de países. Certamente, todos eles devem compartilhar incentivos institucionais que contribuem para induzir esse tipo de comportamento; no entanto, também é certo que cada país tem um desenho constitucional com especificidades que correspondem às suas particularidades históricas que, em alguma medida, contribuem para a ocorrência desse padrão. Por consequência, a devida compreensão do baixo engajamento do legislativo brasileiro exige o mapeamento dos atributos essenciais do nosso sistema político, em especial, do funcionamento do Congresso. O primeiro passo para isso deve ser o exame do debate especializado acerca da atuação parlamentar na política externa em decorrência das escolhas institucionais que conformaram o sistema político nacional.

Como afirmado pela literatura temática, a Constituição de 1988 estabeleceu um arranjo que combina a forma de governo presidencialista, a organização federativa do Estado e um sistema multipartidário fragmentado. Essa combinação, de início, suscitou avaliações pessimistas quanto à estabilidade política e à consolidação da recente democracia. Para os analistas, o regime presidencialista, que por si só promove o conflito entre os Poderes e, portanto, dificulta a governabilidade (LINZ, 1990; 1994), torna-se ainda mais instável quando combinado com o multipartidarismo (MAINWARING, 1993, 1999). Acima de tudo, os críticos desse modelo alertam que o arranjo institucional adotado no país não apenas é propenso a crises de governabilidade como não oferece saídas formais para os impasses. Assim, ao constituir um sistema com múltiplos atores com poder de veto e elevado grau de consociativismo, devido à representação proporcional, o desenho constitucional seria o maior responsável pelo imobilismo político, pela ingovernabilidade e pelas constantes crises institucionais (LAMOUNIER, 1991;1992; MAINWARING, 1993; TSEBELIS, 2002; AMES, 2003).

Não obstante, ao menos quanto à manutenção dos procedimentos formais e às capacidades do Executivo, o desempenho institucional da democracia brasileira não confirmou as previsões pessimistas. Essa constatação motivou uma nova geração de estudos interessada em compreender as razões dos elevados níveis de governabilidade

que marcaram a política nacional desde meados da década de 1990. Dentre as variáveis investigadas, destacaram-se as explicações assentadas nas prerrogativas do Poder Executivo —como o poder de veto, as MPs e o controle orçamentário—, que atuam como fatores de incentivo à cooperação parlamentar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997; AMORIM; SANTOS, 2002; DINIZ, 2005). Com poderes concentrados no Executivo e nas lideranças partidárias que controlam o processo legislativo, o processo decisório e os recursos públicos se tornaram concentrados, de maneira que a sua distribuição atua como uma moeda de troca nas negociações entre o Presidente e o Parlamento, assegurando tanto a governabilidade como a estabilidade institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2001; PEREIRA; POWER; RAILE, 2011; ARAÚJO; PEREIRA; RAILE, 2010; BITTENCOURT, 2012).

Mesmo assim, por mais que o processo decisório tenha sido centralizado e o Executivo tenha recebido poderosos recursos, a sua governabilidade ainda depende da cooperação da maioria parlamentar, inclusive para suplantar os obstáculos interpostos pela oposição partidária alojada nas Comissões e no Plenário das Casas Legislativas (BEZERRA, 2017) e, principalmente, evitar processos de *impeachment* em situações de crise política e econômica (LAMEIRA, 2019). De fato, a estabilidade somente é garantida pela formação de coalizões majoritárias coesas —a solução cooperativa dominante para superar o potencial conflito entre o Executivo e o Legislativo em contextos multipartidários (ABRANCHES, 1988). Contribuíram para a maior frequência de coalizões com esse perfil algumas inovações trazidas pela atual Constituição (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), que induzem os presidentes e os partidos que integram a sua aliança legislativa ao compartilhamento da agenda política nacional (FREITAS, 2013, 2016). Algumas vezes, entretanto, esse mecanismo cooperativo falha, como exemplificam os casos de impeachment de Collor e Dilma.

Esse entendimento leva a duas conclusões. A primeira tem que ver com a formação das maiorias no Parlamento e as coalizões de governo. Vendo-se obrigado a compor um arco de alianças partidárias, o Presidente é forçado a oferecer cargos e recursos aos parceiros potenciais, além de ter que negociar diversos pontos da sua agenda política, algumas vezes contrariando promessas de campanha e frustrando as expectativas dos seus eleitores. Esse é o preço a pagar pela coalizão partidária que

atuará como o fiel da balança na estabilidade do governo e que garante que as prerrogativas atribuídas ao Executivo não sejam aniquiladas pela artilharia mais pesada do Legislativo —o impeachment é a ‘arma atômica’ desse arsenal, como já observou Fernando Henrique Cardoso.<sup>19</sup> Conseqüentemente, não há como examinar essa relação sem compreender o impacto da coalizão governista, que, em última instância, é responsável pela redução das diferenças entre esses Poderes e, no limite, pela forma que o Executivo assume em cada presidência (FREITAS, 2013, 2016). Inclusive, considerando-se que a própria agenda política do governo deve ser formulada dentro e fora do Legislativo, cabe ao Presidente conduzir negociações constantes com a sua base de apoio por intermédio de uma delicada ‘gestão da coalizão’ (HIROI, 2013).

Obviamente, a política externa está contida nesse conjunto de barganhas, interesses e esforços coordenados. Por isso, não faz sentido supor que o predomínio do Executivo na PEX decorra simplesmente da *abdicação* das prerrogativas do Parlamento nessa área. Em realidade, sempre que a maioria parlamentar quis impor limites ao Poder Executivo, ela foi bem-sucedida, chegando-se à situação limite da destituição de dois presidentes (LAMEIRA, 2019). Isso quer dizer que a prevalência do Executivo em diversas áreas expressa, sobretudo a coordenação das preferências da maioria legislativa que sustenta a coalizão de governo. Associado a outras características institucionais e aos temas envolvidos na política externa, esse ponto pode explicar o comportamento menos engajado da coalizão nesse setor. Esse ponto sugere, ainda, que o uso das prerrogativas parlamentares não necessariamente é o termômetro da sua influência na PEX, uma vez que ela pode resultar de outras formas de relacionamento entre o Executivo e a sua coalizão legislativa —por exemplo, a sinalização de preferências dos parlamentares e a influência dos partidos na composição da agenda da política externa a ser apreciada e conduzida.

Indo um pouco mais além, é possível dizer que o presidencialismo de coalizão não deve ser compreendido estritamente nos termos da dinâmica legislativa. A

---

<sup>19</sup> Declaração dada em entrevista publicada no Estadão on-line, em 10/03/2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-e-hora-de-afastar-dilma-nem-de-pactuar-diz-fhc-imp-,1647649>.

coalizão presidencial, o Executivo, o Legislativo, os partidos, os parlamentares, enfim, não são uma ilha inexpugnável alheia às forças sociais que habitam o sistema político mais amplo e que pressionam a agenda do governo. A prudência recomenda que a coalizão seja examinada com uma perspectiva mais panorâmica, abarcando a sociedade, as diversas formas de representação de interesses e participação de atores individuais e coletivos externos ao sistema partidário. Se no Congresso a política externa responde às vontades do arco de alianças parlamentar, faz-se necessário avaliar como tais vontades são coordenadas numa coalizão social cujos suporte e pressão viabilizam a própria coalizão legislativa, que é mais restrita (IANONI, 2017).

Isso nos leva à segunda conclusão, relativa ao funcionamento do Legislativo. Geralmente de maneira implícita, as explicações evocadas pela literatura para o baixo engajamento parlamentar na PEX se vinculam aos estudos legislativos que se desenvolveram nos Estados Unidos (SHEPSLE, 1978; WILSON, 1914; MAYHEW, 2004; KREHBIEL, 1992; COX; MCCUBBINS, 1993). Como já exposto, três modelos explicativos se destacaram: (1) distributivista, (2) informacional e (3) partidário. Para os dois primeiros, o centro de importância no trabalho Legislativo se situa nas Comissões, que impõem uma divisão do trabalho parlamentar de acordo com as especializações temáticas (MAYHEW, 2004; KREHBIEL, 1992). Ambas as abordagens divergem, entretanto, quanto às razões da centralidade nas Comissões.

Para a perspectiva distributivista, esse é o espaço no qual os parlamentares podem se dedicar às políticas que asseguram a sua reeleição. Com efeito, promover os interesses da sua base eleitoral, com projetos paroquiais, é mais 'rentável'. Isso significa que há uma relação direta entre o sistema eleitoral e o comportamento parlamentar. Quanto transposta à realidade brasileira, essa abordagem levou a conclusões pessimistas quanto às possibilidades de se produzir governabilidade, supondo que os parlamentares seriam incentivados a se comportar de maneira individualista e particularista, inviabilizando, assim, a realização de políticas de teor nacional, normalmente a cargo do Executivo (SANTOS, 2006). Os pesquisadores que adotaram essa abordagem não atentaram para um fator distintivo crucial entre os sistemas eleitorais norte-americano e brasileiro, qual seja: enquanto nos Estados Unidos a eleição para a Casa dos Representantes ocorre em distritos pequenos uninominais

—vence o candidato com a maioria relativa dos votos em circunscrições reduzidas—, a eleição para deputados, no Brasil, é por voto proporcional em distritos plurinominais. Isso é relevante porque esse sistema de trocas clientelistas só é possível quando o sistema eleitoral tem as características do modelo estadunidense (PERES; CARVALHO, 2006).

No caso da abordagem informacional, as Comissões são centrais devido às consequências positivas da especialização temática exigida dos parlamentares. Isso, segundo os seus adeptos, contribui para a redução das incertezas quanto aos impactos das políticas aprovadas à medida que a tomada de decisão se ancora em maior conhecimento e informação (LIMONGI, 1994). Poucos estudos aplicaram esse modelo no estudo do processo legislativo brasileiro; talvez, em virtude do baixo nível de expertise da maioria dos parlamentares que atuam nas diversas Comissões.

Para a abordagem partidária, os modelos concorrentes se equivocaram ao dar demasiada relevância às Comissões. Não que elas sejam desimportantes, mas ocorre que, com isso, desconsiderou-se o papel relevante, mediador e decisório dos partidos políticos, e de suas lideranças, no processo decisório, inclusive no interior das Comissões (LIMONGI, 1994). Baseada nessa constatação, a abordagem partidária procurou explicar o processo legislativo a partir das suas próprias características institucionais. Os seus estudos mostraram, então, que a reeleição do congressista não depende apenas da sua capacidade de prover políticas ao seu eleitorado ou de suas características pessoais, mas que está relacionada também com a sua capacidade de obter recursos partidários e, portanto, com a atuação dos partidos (SANTOS, 2006). Ao ser aplicada na análise do caso brasileiro, essa abordagem levou os pesquisadores a explicar em termos partidários as taxas de aprovação dos projetos do Executivo, bem como a governabilidade alcançada nos anos 1990 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). A despeito das suas inegáveis contribuições, esse modelo promoveu um encapsulamento dessa agenda de pesquisas, isolando o processo legislativo do possível impacto de variáveis de outras arenas institucionais (PERES; CARVALHO, 2006).

No que concerne à política externa, o maior problema dessas abordagens, como também já destacado, é o apartamento das dimensões explicativas. Ou seja, o

baixo engajamento parlamentar costuma ser compreendido exclusivamente em função de variáveis ou eleitorais [abordagem distributivista], ou associadas à expertise no assunto [abordagem informacional], ou relacionadas com as regras do processo legislativo [abordagem partidária]. No entanto, parece ser mais plausível um esquema analítico que esteja aberto à possibilidade de que a arena eleitoral, embora não propriamente o sistema eleitoral, estimule o comportamento clientelista do parlamentar, o que, em princípio, pode fragilizar a atuação partidária. Este mesmo esquema analítico terá maior *plausibilidade* se conceder, também, que as regras internas ao Congresso, aliadas às extensas capacidades do Executivo, fazem um contraponto ao comportamento individualista dos parlamentares, contribuindo para a efetividade da atuação partidária. Por sua vez, a expertise no assunto também pode interferir no seu comportamento, sem necessariamente se chocar com os incentivos eleitorais e partidários; pelo contrário, em diversas circunstâncias a expertise pode se somar ao interesse pelo voto e ao poder das lideranças partidárias para produzir maior ou menor engajamento parlamentar na política externa. Ou seja, os incentivos podem ser opostos e simultâneos, num sistema interativo de variáveis correspondentes às arenas eleitoral, partidária e informacional. Em alguns casos, pode prevalecer um conjunto de incentivos diferente daquele que terá maior peso em outros casos (PEREIRA; MULLER, 2003).

Ademais, a própria coalizão costuma abrigar uma diversidade de interesses e posições que, inevitavelmente, produzem impacto no comportamento parlamentar, inclusive no que se refere à política exterior. Como sabemos, a formação das coalizões envolve a competição por cargos e políticas (PERES; LENINI, 2017), de modo que o desenvolvimento nacional, em maior ou menor grau, é parte dos debates partidários que definem os acordos e os parâmetros da sustentação dos governos. Logo, as coalizões políticas, distinguidas por seus valores e crenças, carregam projetos que contemplam políticas públicas, organizam a sociedade, estabelecem as prioridades políticas e almejam a execução de interesses, refletindo a variedade de pressões e demandas na formação da agenda pública (SOUZA, 2006; LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008; HOWLLET; *et al*, 2013). De fato, os grandes partidos que conduziram as coalizões desde 1988 possuem programas os mais diversos e, muitas vezes, divergentes, que

organizam a disputa política em torno das diferentes perspectivas de desenvolvimento.<sup>20</sup> Em suma, os projetos nacionais não são *de* toda a nação, mas *para* uma nação, representando particularidades e vontades de classes e frações que se vinculam a eles (HANCKÉ; RHODES; THATCHER, 2007; CORSI, 2008; LEFTWICH; HOGG, 2007; GAITÁN; BOSCHI, 2016).

Sem dúvida, a política externa é parte integrante e estratégica de um projeto de desenvolvimento nacional (CORSI, 2007). Mais precisamente, há uma imbricação e uma influência mútua entre a política externa e o projeto de desenvolvimento, fato evidenciado pelos paradigmas<sup>21</sup> que orientaram a política externa em diferentes momentos do país, todos articulados à estratégia de desenvolvimento econômico de cada período (CERVO, 2008). Essa imbricação se aprofunda ainda mais em um mundo multipolar, caracterizado pela emergência de novos temas e de novos atores que ultrapassam as fronteiras nacionais (ALCÂNTARA, 2001). Nesse contexto, é inevitável que a formação da coalizão envolva acordos sobre a política externa que contemplem as estratégias de desenvolvimento preconizadas pelos os grupos sociais em disputa e pelos maiores partidos nacionais.

Não é por acaso, então, que, a partir dos anos de 1980, e com a promulgação da nova Constituição, os partidos se envolveram com a política exterior, seja de maneira indireta, ao pensar o desenvolvimento, seja de forma direta e intensificada, em resposta às transformações tanto internacionais como domésticas que, devido à

---

<sup>20</sup> Em nível nacional, desde a redemocratização, os campos políticos no Brasil representaram a disputa entre a esquerda/centro-esquerda e a direita/centro-direita. Partidariamente, de 1994 a 2014 os campos foram organizados, respectivamente, pelo PT e pelo PSDB. Grosso modo, o campo da esquerda e centro esquerda defendeu o desenvolvimento nacional com atuação central do Estado a partir da superação da pobreza e das desigualdades; da qualificação técnica e científica do país e da mão de obra; de uma posição internacional autônoma e articulada aos demais países em desenvolvimento; e do estímulo do crescimento econômico através do consumo de setores sociais historicamente alijados dos mercados em razão do baixo poder aquisitivo (BRESSER-PEREIRA, 2006; MERCADANTE, 2006; POCHMANN, 2010). Em oposição, o campo da direita e centro direita defendeu o desenvolvimento com atuação secundária do Estado, desburocratizando-o e reduzindo a sua capacidade interventora. Defendeu o crescimento a partir da estabilização e dos ajustes da economia com o controle inflacionário; da melhora de produtividade e da competitividade da produção nacional; de incentivos ao capital internacional e a investimentos estrangeiros; de um modelo de inserção internacional que, embora autônomo, fosse relacionado às grandes economias do mundo, especialmente aos Estados Unidos (Diniz 1997; Silva, 2008; Bresser-Pereira & Diniz 2009).

<sup>21</sup> Parte-se aqui da análise paradigmática desenvolvida por Amado Cervo, que identifica os paradigmas liberal-conservador, desenvolvimentista, neoliberal e logístico ao longo da história da política exterior brasileira.

redemocratização, deram ensejo à emergência de novos atores e temas, a políticas públicas mais alargadas, ao desinsulamento do Itamaraty e à ampliação da projeção do país no cenário externo, sobretudo a partir dos anos 2000 (ALMEIDA, 1992; ONUKI; OLIVEIRA, 2006; LOPES; FARIA, 2014). Ainda, a agenda da política externa ganhou mais espaço nos debates presidenciais, expandindo o interesse pelo tema (ALMEIDA, 2004; 2006; LOPES, 2014). O resultado disso é que, hoje, a política externa se faz presente nos debates e plataformas de todos os partidos (CONTRERA; HEBLING, 2017), deixando mais explícita as diferentes concepções sobre o tema, principalmente nas áreas comercial, política, de defesa nacional e de integração regional (CONTRERA; HEBLING, 2017). Explicitou-se, também, a distinção ideológica entre esquerda e direita (ONUKI; OLIVEIRA, 2006; CONTRERA; HEBLING, 2017), deixando evidente a relação entre a formulação da política exterior e os projetos de desenvolvimento, bem como as razões dos níveis semelhantes e elevados de disciplina partidária nas votações de temas nacionais e exteriores (FEILU; ONUKI, 2014).

Portanto, se os termos de negociação das composições envolvem, entre outras coisas, o conteúdo das políticas, por sua vez orientado pelas diferentes visões de desenvolvimento, os temas de política externa também são indissociáveis do debate dentro dos partidos e dentro da coalizão partidária governista. Consensos e dissensões acerca de prioridades estratégicas são esperados, assim como algum entendimento mínimo comum acerca do protagonismo internacional do país (LOPES; FARIA, 2014; CONTRERA; HEBLING, 2017). Logo, ainda que interesses distributivistas e cálculos estritamente eleitorais sejam determinantes à formação de coalizões, não se pode ignorar a influência dos projetos políticos na composição dos arranjos (GAITÁN; BOSCHI, 2016). Ademais, a complexidade do nível interno interage com o nível externo, igualmente complexo. Esta é justamente a premissa do modelo de Dois Níveis que dá enquadramento teórico ao estudo desenvolvido neste trabalho. Esta heurística permite visualizar, de maneira integrada, as interações das dimensões eleitoral e legislativa, no âmbito interno, e as dimensões da política internacional, no âmbito externo.

## CAPÍTULO 3

### Abordagem Metodológica

A ARTICULAÇÃO DO enquadramento teórico-conceitual do trabalho e a superação das hipóteses explicativas ao baixo engajamento parlamentar exigem uma nova perspectiva metodológica. Se a baixa participação parlamentar expressa a *abdicação-delegatória autônomo-condicional*, supor que, isoladamente, o *déficit institucional*, a *carência de expertise* e os *custos eleitorais* sejam suficientes para capturar o fenômeno não é suficientemente plausível. Com base nisto, e tendo em conta a dinâmica do presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada, considero ser necessário integrar as variáveis mobilizadas pela literatura num modelo multidimensional. Tal desafio metodológico envolve algumas questões cruciais. Como garantir a integridade do enquadramento teórico-conceitual no procedimento de análise? Como identificar os momentos e as *condições* da *abdicação-delegatória autônomo-condicional*? Como confrontar as hipóteses da literatura com dados empíricos da participação legislativa na política externa? Neste caso, que dados devem ser mobilizados? Como lidar com a impossibilidade da captura e da mensuração exata de algumas variáveis, como o impacto eleitoral e o nível de complexidade de determinadas matérias? Como demonstrar as limitações das hipóteses explicativas concorrentes? Como superar tais limitações numa abordagem integrativa?

Para fundamentar o modelo de análise proposto neste estudo, este capítulo enfrenta tais questões. Em primeiro lugar, indico o *princípio de plausibilidade* como o critério metodológico de comprovação do argumento. A partir disso, explicito a heurística que estrutura o protocolo *step-by-step* da aplicação do modelo. Mostro que

tal protocolo se conforma ao referencial teórico mobilizado, uma vez que considera os Dois Níveis de análise —interno e externo— da política internacional. Além disto, detalho as variáveis e os indicadores mobilizados na construção do modelo, assim como as suas limitações operacionais. Ressaltando os desafios à análise empírica do Legislativo quanto à questão investigada, por fim, justifico os dados utilizados, as suas fontes e o procedimento de coleta.

## 1. O PRINCÍPIO DE PLAUSIBILIDADE

Como já enfatizado, o objetivo primordial deste estudo é apresentar uma explicação mais plausível para o fenômeno do baixo envolvimento legislativo na política externa brasileira. O emprego do termo *plausível* não é fortuito, trata-se do princípio de comprovação do argumento defendido; mais especificamente, o *princípio de plausibilidade* é um critério de prova, seja de um argumento ou de uma hipótese, para fundamentar uma conclusão quando as correspondentes provas cabais são inacessíveis (KRAUS, 2007). Em realidade, à parte a matemática, único campo em que o procedimento da 'demonstração' é viável, raramente é possível comprovar uma hipótese de maneira plenamente segura e definitiva (POYA, 1957, 1954). Isso significa que todas as ciências observacionais, inclusive a Física, alcançam somente uma veracidade provisória, dadas as inevitáveis limitações das evidências que se têm às mãos.<sup>22</sup>

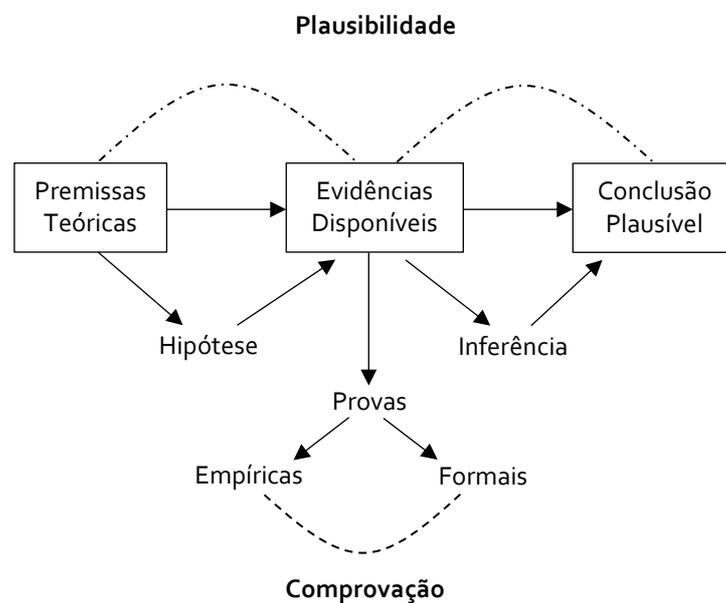
Em termos práticos, primeiramente deve ser estabelecida a *plausibilidade* das proposições que sustentam a hipótese; depois, deve ser buscada a confirmação da *plausibilidade* mediante o exame de suas proposições em face das evidências reunidas. Assim, produzem-se as provas segundo a *plausibilidade* da conclusão *vis-à-vis* as premissas teóricas e as variáveis observadas (Cf. TINDALE, 2010). Em seguida, no caso do exame comparativo de explicações concorrentes, devem ser avaliados os seus respectivos níveis de *plausibilidade* por intermédio desta pergunta crucial: em termos

---

<sup>22</sup> Tal concepção converge com a perspectiva de Popper (1959, 1963) quanto à alegação de que as ciências empíricas operam pela proposição de conjecturas, na forma de hipóteses, que são submetidas ao teste crítico das evidências disponíveis.

lógicos, o que faz mais sentido, a explicação A ou a explicação B? Esse confronto, obviamente, põe à prova do 'raciocínio plausível' as explicações alternativas, de maneira que seja possível decidir qual é o argumento mais sustentável à luz das premissas e das evidências disponíveis (ANDERSON et al., 2005). Em suma, uma 'explicação plausível' é aquela que estabelece, com maior consistência do que as explicações concorrentes, os vínculos lógicos entre (a) as premissas teóricas, (b) as evidências disponíveis —sempre incompletas ou circunstanciais— e (c) a conclusão decorrente (RESCHER, 1976). A **Figura 3** ilustra esse mecanismo de inferências.

**Figura 3. Mecanismo de Inferências do Princípio de Plausibilidade**



Fonte: Elaboração própria.

Como é possível perceber, as premissas teóricas seguem a lógica silogística, supondo uma relação do tipo "se", "então"; ou seja, se X, logo, Y; ou  $X \rightarrow Y$ . Sendo assim, as hipóteses fazem a ligação das (a) premissas teóricas com as (b) evidências disponíveis, da mesma forma que se faz em qualquer outro modelo inferencial, mas, neste caso, dadas as limitações das evidências, a inferência conduz a uma (c) conclusão

plausível —que, conforme o caso, poderá ser probabilística, como nos modelos estatístico, também enquadráveis no ‘princípio de *plausibilidade*’.<sup>23</sup>

Este protocolo, entretanto, possui um adendo de cautela. Recomenda-se que a conclusão mais plausível em vigor não seja descartada sem uma prova em contrário (JOSEPHSON and JOSEPHSON, 1994). Para ser mais preciso: se para o conjunto de dados D dispomos de uma hipótese plausivelmente comprovada  $H_a$ , e se nenhuma outra hipótese, digamos  $H_b$ ,  $H_c$ ,  $H_d$ ,  $H_n...$ , explica melhor D do que  $H_a$ , provavelmente  $H_a$  é verdadeira. Ainda assim, este mesmo adendo cumpre o propósito indireto de reforçar a orientação comparativa e dinâmica do ‘princípio de *plausibilidade*’, pois, a fim de propiciar uma inferência baseada na melhor explicação, o raciocínio subjacente à análise move a investigação desde as premissas até a conclusão mais plausível —ou seja, aquela que, antes da nova análise com dados suplementares, era menos plausível ou sequer cogitada (WALTON et al., 2014). Por isso mesmo, partindo-se das mesmas premissas, o princípio é permeável a novas conclusões, seja pelo cotejamento das explicações existentes para se identificar a mais plausível, seja pela proposição de um novo modelo explicativo com maior nível de *plausibilidade* (ANDERSON et al., 2005). Em outras palavras, as inferências plausíveis sempre estão sujeitas tanto a ajustes como à refutação mediante novas descobertas (GIGERENZER et al., 2011; GONER et al., 1983).

Como qualquer método, o ‘princípio de *plausibilidade*’ evoca uma heurística —ou seja, uma forma regrada, algorítmica, para se obter uma descoberta científica (GIGERENZER et al., 2011; ABBOT, 2004; GONER et al., 1983; POLYA, 1957).<sup>24</sup> Esta

---

<sup>23</sup> Para reforçar este ponto, basta mencionar a necessidade de fundamentação teórica das hipóteses estatísticas. Uma relação entre variáveis é uma correlação numérica que, por si mesma, não comprova a causalidade. De fato, muitos exemplos de correlação espúria costumam ser usados para exemplificar o erro da suposição de causalidade sem que haja uma justificação teórica da expectativa de que X provoque Y. Tal justificação nada mais é do que a reivindicação lógica de uma *plausibilidade*. Quando encontramos uma alta correlação entre o aumento da taxa de natalidade na Europa e o consumo de soja nos países orientais, por exemplo, logo nos parece óbvio que não há qualquer relação entre as duas variáveis, pois não é plausível supor que uma coisa provoque a outra. Inclusive, a *plausibilidade* também pode ser um critério para se avaliar a acurácia estatística de hipóteses teoricamente fundamentadas e já testadas (cf. ALMEIDA, 2011).

<sup>24</sup> Na antiguidade clássica, a heurística compreendia os procedimentos lógicos para a resolução de problemas geométricos, dando ensejo aos métodos da análise e da síntese. O seu desenvolvimento posterior resultou na formulação dos algoritmos —protocolos do tipo *step-by-step* para solucionar problemas aritméticos e algébricos—, algo que se tornou mais disseminado a partir do século XIX,

compreende uma sequência de passos a serem seguidos para a solução válida de um dado problema por meio de evidências observacionais (POLYA, 1957),<sup>25</sup> cujo protocolo a ser seguido abrange os três procedimentos básicos listados no **Quadro 2**.

**Quadro 2. Protocolo Heurístico do 'Princípio de Plausibilidade'**

Critério	Procedimento
(1) Consistência	Examinar a plausibilidade da relação estabelecida entre (a) as premissas, (b) as evidências e (c) a conclusão de um modelo explicativo
(2) Comparação	Identificar a explicação mais plausível a partir do exame comparado da consistência de cada modelo disponível
(3) Conveniência	Não descartar uma explicação plausível até que se apresente outra explicação com maior plausibilidade

Fonte: Elaboração própria.

Observe-se que, no caso da 'consistência', temos o exame da *plausibilidade* de apenas uma explicação; já no caso da 'comparação', devemos confrontar duas ou mais explicações plausíveis —a escolha da explicação mais plausível deve ser pautada pela abrangência explicativa, a saber, pela maior quantidade e diversidade de casos singulares que o modelo escolhido consegue explicar mais plausivelmente. Quanto à

---

quando foram estabelecidas as classes de heurística de acordo com as regras a serem seguidas para alcançar alguma descoberta. Esse caráter procedimental se tornou universal como um protocolo de investigação para todas as áreas científicas. Para uma síntese dessa evolução histórica, consulte-se Groner et al. (1983); para uma discussão mais sistematizada sobre o conceito de heurística e sua aplicação prática, consulte-se Polya (1957); sobre o uso de modelos heurísticos nas Ciências Sociais, consulte-se Abbot (2004); sobre a heurística como modo de comportamento humano, em geral, consulte-se Gigerenzer et al. (2011).

<sup>25</sup> De acordo com Polya (1957), pelo menos quatro passos são centrais na heurística científica. O primeiro deles é entender o mais exaustivamente possível o problema a ser investigado, tanto em sua estrutura —quais as suas partes fundamentais e como elas interagem— como em suas implicações mais gerais —consequências. Em segundo lugar, o pesquisador deve desenhar um plano de ação detalhado e com encadeamentos lógicos precisos visando à resolução do problema. Em terceiro lugar, o pesquisador deve, então, executar esse plano de ação o mais fielmente que puder, mas também deve ser flexível o bastante para lidar com situações e dados inesperados e, sempre que for viável, incorporá-los na análise. O quarto passo se dá após a resolução do problema, que é o momento em que o pesquisador deve revisar as etapas minuciosamente para certificar-se da correção de cada procedimento executado. Obviamente, estas etapas são compostas por uma série de perguntas e de tarefas a cumprir, de maneira que tal estrutura funciona como um algoritmo metodológico da investigação.

'conveniência', temos o teste de resistência de uma explicação, atestada pela sua capacidade de explicar o problema perante o levantamento de fatos novos; daí a cautela de não descartar uma explicação sem que surjam provas que, *vis-à-vis* outro modelo explicativo, reduzam a sua *plausibilidade*.

Ao examinar as explicações convencionais do baixo engajamento parlamentar na política externa, este estudo seguiu o *step-by-step* dessa heurística. Primeiro, partindo de suas premissas, hipóteses e dados, a análise avaliou a *plausibilidade* de cada uma das explicações. Depois, os seus níveis de *plausibilidade* foram comparados em termos lógicos e empíricos em confronto com determinados casos singulares. Esse procedimento indicou que os três modelos possuem *plausibilidades* limitadas. Finalmente, um novo modelo explicativo foi testado, em termos formais, mostrando-se mais plausível.

## 2. MODELO DE ANÁLISE EM DOIS NÍVEIS

Considerando-se que, como já salientado, o Presidente da República e a sua base de apoio no Congresso levam adiante uma agenda compartilhada (FREITAS, 2013, 2016), faz sentido avaliar o processo de *abdicação-delegatória* como um *ato condicional* em virtude dos desincentivos eleitorais do investimento nesse *tema*, inclusive no que se refere à *expertise*, e, ainda, devido ao fato de que a agenda do governo já contempla, em alguma medida, os interesses da coalizão. Se o Presidente é a figura institucional encarregada das negociações internacionais, se os *temas* contidos nesses acordos estão distantes do eleitorado, e se o governo lidera um projeto acordado em suas diversas esferas de atuação, o comportamento parlamentar nessas matérias é o produto dos efeitos conjuntos dessas variáveis das arenas interna e externa.

A arena externa é compreendida como a articulação de três variáveis concernentes às relações internacionais: *temas*, *atores* e *prerrogativas*. Os *temas* correspondem ao conteúdo do que está em processo de avaliação pelos *atores* internacionais, podendo ser próximos ou distantes dos interesses imediatos (a) dos eleitores e (b) dos grupos sociais e econômicos que têm influência sobre os

parlamentares. A distância dos *temas* em relação à percepção de seus impactos no cotidiano do eleitorado tem uma relação funcional com o envolvimento dos legisladores em sua deliberação —quanto menor o seu impacto nos eleitores, menor será o seu retorno eleitoral e, portanto, menor será o interesse dos parlamentares em dispendar os seus esforços nessa política; e, sem *interesse*, não haverá investimentos em expertise. Mas, se os grupos sociais e econômicos influentes forem contrariados por determinada agenda de política internacional, a despeito de ser algum *tema* distante do raio de atenção dos eleitores, os parlamentares tenderão a se engajar no processo decisório dessa pauta.

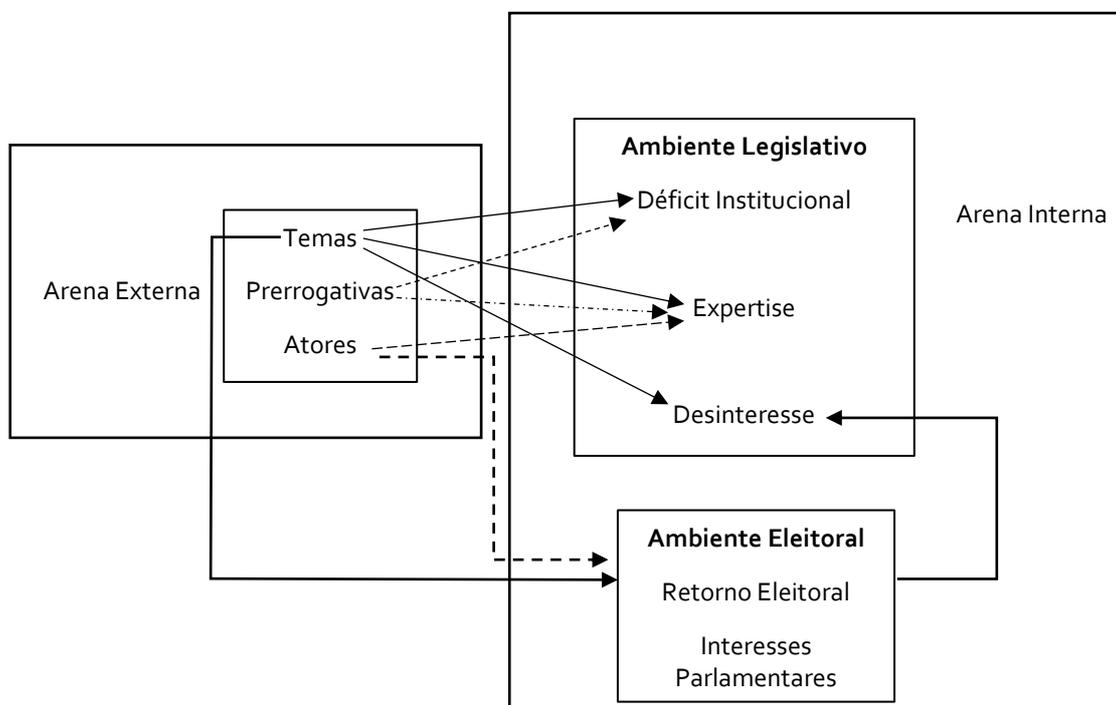
Quanto aos *atores*, há os externos e os internos. Os externos são os países e as organizações internacionais; os internos são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. No modelo proposto, interessa-nos os *atores* internos credenciados para a negociação com os atores externos enquanto agentes representativos legitimados pelo voto, portanto, o Presidente da República e os parlamentares. Em princípio, a responsabilidade das negociações e dos encaminhamentos formais de determinadas políticas externas são do Executivo, representante mais visível do governo de um país. Mas, podemos supor algum tipo de protagonismo legislativo nessa esfera, de maneira que é relevante discriminar o *ator* central em cada caso relevante de construção e celebração de alguma política nesse setor. Quando as políticas mais relevantes ficam sob a responsabilidade externa do Executivo, o arranjo institucional doméstico assume uma relevância ainda maior porque é nessa arena que o Legislativo pode mostrar, se o quiser, maior engajamento, seja para contribuir de modo mais ativo com a agenda do governo, seja para interpor obstáculos aos seus interesses.

Por fim, no que se refere às *prerrogativas*, está em questão as atribuições institucionais dos *atores* incumbidos de realizar as tratativas visando à construção da política externa no próprio ambiente internacional. Interessa saber quais são essas atribuições e como elas se relacionam com as prerrogativas domésticas de cada Poder, se são complementares ou estão em conflito, se estabelecem uma hierarquia favorável ao Executivo ou se a sua distribuição é simétrica entre os Poderes. *Prerrogativas* interagem diretamente com os *atores*, pois as incumbências que dão primazia a um *ator* ou outro são atribuições formais das Constituições —uma arena interna—, e das

organizações internacionais —uma arena externa. Isso pode variar de acordo com o *tema* a ser tratado, de forma que o *tema* também se articula com as *prerrogativas* e os *atores*.

Quanto à arena interna, como já destacado, temos o ambiente institucional do presidencialismo de coalizão, configurado, em especial, pela forma de governo, o sistema eleitoral-partidário e os regimentos internos do Legislativo. Esse ambiente incentiva a manifestação de três variáveis explicativas do baixo engajamento parlamentar na PEX —*déficit institucional*, *carência de expertise* e *desinteresse/custos eleitorais*. Estas variáveis correspondem às abordagens positivas do processo legislativo (PERES e CARVALHO, 2012; SANTOS, 2006; LIMONGI, 1994). Desse modo, a existência ou não de *déficit institucional*, de *expertise* e de *desinteresse* deve ser examinada à luz dos incentivos do desenho constitucional e da arena externa, seguindo o mecanismo explicativo esquematizado no **Fluxograma 3**.

**Fluxograma 3. Padrão Interativo das Variáveis do Modelo Explicativo**



Fonte: Elaboração própria.

Teoricamente, os *temas* cuja decisão compete de maneira exclusiva ao Executivo fazem com que esse *ator* detenha uma prerrogativa que o coloca fora do alcance do controle do Legislativo. Isso implica em *déficit institucional*, o que é relevante para explicar o predomínio do Executivo, mas não para explicar o baixo engajamento legislativo na PEX, uma vez que ele sequer possui os instrumentos necessários para atuar. Por outro lado, os *temas* que dependem da aprovação do Congresso, como já salientado, podem envolver prerrogativas compartilhadas por esses *atores*, mesmo que estas sejam distintas e assimétricas. Isso significa que o Legislativo, neste caso, tem poder de decisão, algo que permite examinar o seu engajamento. Como também já mencionado, seu envolvimento dependerá dos impactos eleitorais dos *temas* e/ou da influência dos grupos econômicos ou sociais cujos interesses serão.

Sendo assim, a exclusividade do Executivo em tratar de determinados *temas*, aliada às suas *prerrogativas* correspondentes, resultam num grupo de políticas externas que alija o Legislativo de qualquer comportamento *proativo* ou *reativo*, devido ao *déficit institucional*. *Temas* que não atribuem com exclusividade *prerrogativas* decisórias ao Executivo, por seu turno, perfazem um grupo de políticas a respeito das quais pode haver maior ou menor engajamento do Legislativo. Nesse caso, o seu distanciamento em relação a essas matérias indicará a presença de motivações *distributivistas* ou *informativas*; ou, ainda, a convergência de interesses do Executivo e da maioria do Parlamento. A motivação *distributivista* advém dos baixos ganhos eleitorais, e resulta em *desinteresse*; a motivação *informativa* advém do baixo nível de conhecimento acerca do *tema*, resultante da inexistência de *expertise* parlamentar. Esses dois comportamentos são indicativos de baixo engajamento. Já no caso da convergência de interesses, o baixo envolvimento dos legisladores é apenas aparente, pois, na prática, o Executivo leva adiante as políticas que correspondem, ou pelo menos não contrariam, as demandas parlamentares. Então, não se trata propriamente de baixo engajamento.

Consequentemente, as arenas doméstica e internacional estão interligadas de uma forma que propicia o baixo engajamento legislativo enquanto um comportamento racional-instrumental esperado. Uma vez que os *temas* desse setor são muito distantes do dia-a-dia dos cidadãos, e dado que os ganhos eleitorais de um investimento nessas políticas são diminutos, a arena externa atua como um desincentivo ao maior

envolvimento parlamentar nessa agenda. É mais racional, portanto, investir em políticas que permitam a distribuição de recursos públicos às paróquias dos parlamentares. Sendo isto verdadeiro, tampouco há razão para que Deputados e Senadores dispendam os seus recursos na busca de especialização nessa área, o que oblitera a construção de expertise. Sem os conhecimentos técnicos na matéria, os parlamentares não terão condições de atuar nas políticas; mas, antes de mais nada, eles sequer terão *interesse* nessa agenda. Nesse sentido, as motivações *distributivistas* e *informativas*, acionadas pelo perfil das políticas internacionais e seu ínfimo valor eleitoral, interagem para incentivar a *abdicação-delegação* do Legislativo.

### 3. ANÁLISE *STEP-BY-STEP* DE DOIS ESTÁGIOS

Ao considerar os dois níveis da política externa, o modelo de análise deste estudo envolve dois estágios consoante o exame dos dados. No primeiro estágio, as arenas externa e interna são observadas de maneira integrada. No segundo estágio, os modelos explicativos do processo legislativo interno são integrados numa abordagem que resulta ser mais plausível.

#### 3.1. Primeiro Estágio: Integração das Arenas Externa e Interna

Neste estágio foram discriminados os *temas* que competem exclusivamente ao Poder Executivo, considerando-se que tais pontos da agenda da política externa fogem ao escopo das explicações correntes do baixo envolvimento parlamentar. Além de ser uma forma de mineração dos dados de interesse, a identificação dos *temas* não tratáveis pelo Legislativo é uma forma de dimensionar os possíveis impactos da arena externa na política interna. Isso porque, ao privar o Legislativo de *prerrogativas* decisórias em relação a determinadas políticas, a institucionalidade internacional interfere, de algum modo, na estrutura de governação doméstica, nomeadamente o sistema de divisão de Poderes e, por consequência, no exercício da soberania representativa, pois caberá somente ao Executivo a representação dos interesses nacionais perante o jogo internacional.

### 3.2. Segundo Estágio: Integração das Variáveis Explicativas da Arena Interna

A integração das variáveis explicativas das abordagens concorrentes —modelo distributivista, modelo informacional e modelo partidário—, corresponde ao exame dos possíveis incentivos ao comportamento *proativo*, *reativo* ou *abdutivo-delegatório* dos parlamentares. Dadas as reduzidas proatividade e reatividade do parlamento na política externa, o ponto central, neste caso, é conferir os possíveis incentivos institucionais [*déficit*], informacionais [*expertise*] e distributivistas [*pork-barrel*] para o predomínio da *abdicação-delegatória autónomo-condicional*.

Em termos formais, o modelo expressa tal situação do seguinte modo. Dada uma proposição  $Y$ , os parlamentares estavam desprovidos de instrumentos institucionais  $X_1$  para interferir na sua tramitação e no seu teor? Se sim, temos  $X_1$ , o que quer dizer que a hipótese institucional-partidária tem maior peso explicativo, pois qualquer comportamento parlamentar é bloqueado [ $P_b$ ]. Se não, temos  $\sim X_1$ , indicando a possibilidade de atuação parlamentar [ $A_p$ ]. Logo:

$$(1) \quad A_p = X_1; \sim X_1 \mid X_1 \rightarrow P_b; \sim X_1 \rightarrow A_p$$

No caso de  $\sim X_1$ , o próximo exame se baseia na seguinte questão. Dada a mesma proposição  $Y$ , qual o potencial de retorno eleitoral  $X_2$  do envolvimento parlamentar na matéria? Mais especificamente, esse comportamento poderia trazer ganhos eleitorais [ $X_2\uparrow$ ], custos eleitorais [ $X_2\downarrow$ ] ou seria potencialmente indiferente [ $\approx X_2$ ] para a captura de votos? Sendo positivo o potencial de votos [ $X_2\uparrow$ ], seria de se esperar maior envolvimento dos parlamentares [ $P_a$ ]; por outro lado, se o seu envolvimento for potencialmente negativo [ $X_2\downarrow$ ] ou indiferente [ $\approx X_2$ ], o mais racional seria um comportamento *abdutivo-delegatório* [ $P_{ad}$ ], conferindo autonomia condicional ao Executivo para atuar como o seu 'agente' nesse *tema*. Logo:

$$(2) \quad A_p = X_2\uparrow; X_2\downarrow; \approx X_2 \mid X_2\uparrow \rightarrow P_a; X_2\downarrow; \approx X_2 \rightarrow P_{ad}$$

A pergunta seguinte, relativa ao próximo passo do protocolo da análise, foi esta: concernente à mesma proposição  $Y$ , o nível de complexidade da matéria exigia um nível elevado de expertise  $X_3$  a ponto de os custos de informação [ $C_i$ ] serem muito

elevados? Neste caso, trata-se de uma avaliação comparativa em que os custos em expertise [ $E_x$ ], própria ou da assessoria mobilizada, devem ser confrontados com os potenciais ganhos eleitorais [ $G_e$ ] somados com os possíveis benefícios que seriam obtidos pelos grupos de interesse diretamente relacionados com a matéria [ $G_i$ ], tal que:

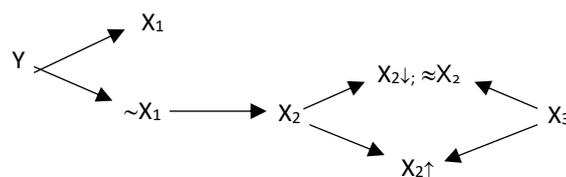
$$(3) \quad C_i = E_x - (G_e + G_i)$$

Claro está que  $X_3$  interage de maneira muito estreita com  $X_2$ , uma vez que os custos de informação [ $C_i$ ] só podem ser avaliados em confronto com os seus ganhos, que, no caso, são eleitorais, de maneira direta [ $G_e$ ] —que envolvem a relação dos parlamentares com o eleitorado— ou indireta [ $G_i$ ] —que envolvem a sua relação com os seus patrocinadores e os grupos de pressão, portanto, com grupos de interesse que possuem recursos capazes de interferir na sua carreira política. Sendo assim:

$$(4) \quad A_p = X_3 \mid C_i < 0 \rightarrow P_a; C_i \geq 0 \rightarrow P_{ad}$$

Dessa forma, temos que:  $Y = X_1; X_2 * X_3$ . Se houve *déficit institucional* [ $X_1$ ], as demais explicações [ $X_2$  e  $X_3$ ] caem por terra, mas não porque não tenham validade teórica, uma vez que, independentemente da carência de prerrogativas institucionais, determinadas matérias trazem *ganhos/custos eleitorais* e exigiriam algum nível de expertise, traduzindo-se em potenciais *custos de informação*. Ocorre que a carência de prerrogativas inviabiliza a ação parlamentar [ $A_p$ ] na política examinada, a despeito dos *custos eleitorais e informacionais*. Agora, se não existir *déficit institucional* [ $\sim X_1$ ], sempre haverá uma relação interativa de  $X_2$  com  $X_3$ , nos termos detalhados acima e esquematizados no **Fluxograma 4**.

**Fluxograma 4. Relação das Variáveis do Segundo Estágio**



Fonte: Elaboração própria.

Procedimentalmente, essa análise envolve (a) a mineração dos dados de interesse [*temas de apreciação legislativa*] e (b) o exame das hipóteses concorrentes [*ganhos/custos eleitorais, custos informacionais e déficit institucional*]. Portanto, a integração das variáveis num único modelo de análise, que corresponde à proposta de um modelo integrado, consiste na utilização do protocolo *step-by-step* descrito no **Quadro 3**, mais abaixo. O primeiro passo consistiu na distinção das políticas de incumbência exclusiva do Executivo daquelas que precisam da aprovação do Legislativo. O segundo passo foi identificar o tipo de comportamento legislativo predominante nas políticas que precisam da sua aprovação, se *proativo, reativo* ou *abdicativo-delegatório*. Nos passos seguintes foram avaliadas as *plausibilidades explicativas* dos três modelos convencionais diante da tipificação mais adequada do baixo engajamento parlamentar —*abdicativo-delegatório autônomo-condicional* [AD-AC].

Este procedimento *step-by-step* envolveu a seguinte sequência de perguntas e respostas. De fato, o predomínio do comportamento AD-AC se deve a algum *déficit institucional*? Se não, a sua explicação residiria somente nos *custos informacionais* da reduzida expertise parlamentar nessas matérias? Sendo negativa a resposta, até porque existe assessoria legislativa à disposição dos representantes, a AD-AC se deve, então, aos elevados *custos eleitorais* do envolvimento com tais políticas? Neste caso, a resposta considerou dois aspectos, quais sejam, os custos diretos e indiretos. Os custos diretos derivam do posicionamento do eleitorado, que, via de regra, não compreende a agenda de política externa e os seus impactos no seu dia-a-dia e, portanto, são praticamente inexistentes; já os custos indiretos tendem a ser mais elevados, uma vez que se relacionam com os *lobbies* e patrocinadores políticos, integrantes dos grupos de interesse mais atentos e imediatamente atingidos pelas matérias que, no geral, abrangem aspectos econômicos.

Quadro 3. Procedimentos da Análise Step-by-Step em Dois Estágios

Estágio/Arena	Foco	Step-by Step	Procedimentos
<b>Estágio 1</b> <b>Arena Externa</b>	Discriminação dos temas de competência legislativa.	1	Neste caso, a agenda de política externa é dividida em dois grupos, que compreendem (a) as políticas que precisam da apreciação parlamentar e (b) as políticas que dispensam a apreciação parlamentar. Esse primeiro passo permite a realização da primeira mineração dos dados relativos à hipótese do déficit institucional e, ao mesmo tempo, isolar os dados que interessa analisar no próximo passo.
<b>Estágio 2</b> <b>Arena Interna</b>	Exame das explicações convencionais	2	Tipo de atuação legislativa: <i>proativa</i> , <i>reativa</i> e <i>abdicativa-delegatória</i> . Neste caso, a classificação permitirá identificar os tipos de instrumentos institucionais mais mobilizados nas atuações <i>proativas</i> e <i>reativas</i> . Além disso, será possível identificar as proposições que não contaram com atuação <i>proativa</i> e <i>reativa</i> , o que permite isolar, por exclusão, o grupo de atuações <i>abdicativas-delegatórias</i> .
		3	Análise dos custos informacionais.
		4	Análise dos custos eleitorais. Suposições lógicas acerca dos impactos difusos das políticas.
		5	Análise da interação custos eleitorais/custos informacionais

Fonte: Elaboração própria.

Rejeitadas as explicações unidimensionais, resta saber por que predomina a *abdicção-delegatória*. Se os parlamentares possuem instrumentos institucionais, se há custos eleitorais indiretos e se há *expertise* disponível, o que, afinal, explica esse comportamento? Ocorre que, em cada escolha, o parlamentar se vê diante de três cursos de ação possíveis: *atuação proativa*, *atuação reativa* ou *abdicção-delegatória*. A primeira consiste na apresentação de proposições mediante o acionamento das prerrogativas parlamentares, especialmente Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição, Requerimentos, além de outros instrumentos institucionais que também podem conferir maior engajamento dos deputados e senadores na formulação das políticas, como as Moções, Indicações e Projetos de Resolução. A segunda, a *atuação*

*reativa*, caracteriza-se pelas respostas institucionais às propostas oriundas do Executivo, que abrangem (1) as votações das Proposições do Executivo sobre os Atos Internacionais, (2) as Emendas e Substitutivos às Proposições do Executivo e (3) os Pedidos de Urgência na tramitação dos Projetos apresentados pelo Executivo. O *comportamento abdicativo-delegatório*, por seu turno, ocorre quando, dispondo dos recursos institucionais para propor projetos ou para interferir nos projetos do Executivo, os parlamentares se eximem de acioná-los.

A reduzida utilização dessas ferramentas institucionais indica, por exclusão, e por *plausibilidade*, que os parlamentares preferiram transferir a sua capacidade de atuação nessas matérias ao Executivo, uma vez que o seu conteúdo não se reverteria nem em ganhos e nem em prejuízos eleitorais, e tampouco contrariava os interesses dos seus patrocinadores e dos grupos de pressão mais poderosos. Inclusive, dado o compartilhamento da agenda pelos partidos da coalizão de governo, é razoável supor que esses interesses foram contemplados pelo Executivo na condução dessas políticas.

Agregando todas estas restrições inerentes à estrutura das escolhas parlamentares num modelo explicativo dinâmico dos cursos possíveis de ação, este estudo recorreu às mesmas variáveis da literatura para construir a árvore de decisão parlamentar formalizada. Esta se aplica tanto aos partidos do governo como aos partidos da oposição, assim como a qualquer situação de escolhas equivalentes envolvendo matérias de outras áreas. Tais são os cálculos que os parlamentares devem fazer para articular os seus três principais objetivos —*votos, cargos e políticas*— em contextos com informações incompletas a respeito do nível ótimo de engajamento com cada política.

As premissas teóricas do modelo estabelecem que o presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada envolve a atribuição de prerrogativas condicionada à execução da agenda ou, ao menos, à busca de políticas que não prejudiquem os grupos de interesse e os patrocinadores. Se prejudicar esses atores, as políticas atingem os interesses dos próprios parlamentares da coalizão, o que pode leva-los a suspender a delegação condicional, mobilizando os instrumentos institucionais e a *expertise* da assessoria para interferir na política externa. Desse modo, a não-

interferência evidencia que há elevado grau de consenso não apenas na agenda de política externa compartilhada, mas também quanto à atuação do Executivo no cumprimento dessa agenda sem maiores desvios.

Sendo assim, o Legislativo não abdica das suas prerrogativas, simplesmente, pois não renuncia nem ao acompanhamento das políticas e muito menos aos instrumentos institucionais de interferência e à *expertise* da assessoria. Da mesma forma, o Legislativo não delega, simplesmente, porque é partícipe da agenda compartilhada que o Executivo se incumbete de realizar. Pode-se dizer, neste caso, que o Legislativo abdica momentaneamente, e de maneira condicional, à proatividade e à reatividade que poderia exercer, conferindo autonomia relativa ao Executivo, que lidera uma coalizão que compartilha uma agenda a ser implementada. Ademais, esse compartilhamento resulta da necessidade de aprovação das medidas pelo Legislativo, devido ao seu poder institucional e à capacidade potencial de atuar nessas políticas com o *expertise* da assessoria. Portanto, a realização dessa agenda é uma meta do Executivo porque ela é o denominador comum dos interesses de parlamentares, grupos de pressão e patrocinadores políticos, que atuam de maneira informal e são coadjuvantes indispensáveis ao protagonismo do Executivo na formulação e na implantação da política externa.

#### **4. VARIÁVEIS E INDICADORES**

Quanto ao 'escopo', as políticas podem ser de âmbito internacional ou nacional. O *escopo internacional* significa a existência de atribuições institucionais que conferem ao Executivo a autoridade exclusiva na decisão sobre as matérias. Isso pode ser uma incumbência da própria Constituição, mas também pode ser uma imposição de organismos internacionais, ou de ambos. Alternativamente, o *escopo nacional* é caracterizado pela exigência constitucional de aprovação das matérias pelo Poder Legislativo. Os seus indicadores são as determinações normativas de documentos internacionais e da Constituição brasileira.

No caso do 'comportamento parlamentar', pode haver duas variações: *inativo* e *ativo*. O *comportamento inativo* caracteriza uma situação de não-interferência parlamentar formal no processo decisório de alguma matéria. Esse *déficit institucional* advém de alguma interjeição ou lacuna normativa que destitui o Legislativo de qualquer prerrogativa referente a determinadas políticas. O *comportamento ativo*, por sua vez, é uma condição formal de investidura de prerrogativas que permitem a interferência do Legislativo nas decisões. Nesse caso, como já mencionado, o parlamentar pode agir de três maneiras possíveis: *proativa*, *reativa* ou *abdicativa-delegatória*.

A variável 'déficit institucional', como já caracterizada, consiste na atribuição ou não de prerrogativas constitucionais ao Legislativo como instância decisória necessária à adoção de temas da política externa. Os seus indicadores são os dispositivos legais constantes nos documentos internacionais e na Constituição brasileira.

A variável 'custos eleitorais' relacionada ao desinteresse do parlamentar pela política externa, expressa a potencial perda de votos em virtude da desaprovação popular ao seu posicionamento em determinada matéria. Esse impacto é direto quando atinge o próprio eleitor, cuja forma de punição/recompensa é o voto; mas, o impacto também pode ser indireto, ou seja, quando o tipo de proposição apresentada pelo parlamentar, ou que decorre da sua interferência, fere os interesses dos seus patrocinadores e/ou grupos de pressão que podem criar dificuldades para a sua carreira política, incluindo-se a perda de recursos indispensável à sua competitividade eleitoral. Logicamente, mesmo que determinadas políticas não acarretem prejuízos, se não houver ganhos, o comportamento mais racional a ser adotado é o *abdicativo-delegatório*, pois o dispêndio de tempo, recursos e energia será mais bem investido em políticas que resultem no maior apoio eleitoral e dos grupos de interesse. Da mesma forma, se não houver ganhos eleitorais, não haverá estímulos para a busca de informação, impactando a *expertise* no tema.

Todavia, qualquer análise empírica desta variável enfrenta duas dificuldades operacionais. Em primeiro lugar, como mensurar o impacto eleitoral de uma política exterior? No caso de políticas sociais internas, como o bolsa família, por exemplo, os pesquisadores desenvolveram diversas estratégias metodológicas para capturar os seus possíveis efeitos eleitorais, pois era possível identificar o público-alvo desses recursos (cf. ZUCCO, 2013; SIMONI, 2021). No entanto, não há como discriminar com a mesma precisão o grupo social mais impactado pelas políticas externas; em realidade, faz sentido supor que o seu impacto seja difuso, embora em níveis variados conforme a coexistência de fatores de outra natureza. Além disso, como saber o nível de interesse e de acompanhamento aprofundado do processo decisório da política externa pelos eleitores em geral? Não há pesquisas de opinião que tenham levantado tais informações. Ainda, como aferir a reação dos eleitores a essas políticas por intermédio do voto? Muitos fatores podem contribuir para a decisão eleitoral de punir ou recompensar os parlamentares que buscam a reeleição; inclusive, uma parcela dos votos pode sequer estar relacionada com a intenção de punir ou recompensar os candidatos, mas sim com outras motivações. Semelhantes obstáculos se apresentam à análise mais acurada do potencial de retorno eleitoral indireto. Como aferir a pressão dos grupos de interesses e dos patrocinadores políticos sobre os parlamentares, bem como os custos exatos que lhes seriam impostos por tal pressão?

Em segundo lugar, as mesmas dificuldades empíricas se colocam para qualquer medida mais precisa do grau de *expertise* exigido para cada política. Para saber se é necessário um nível elevado de especialização, é preciso avaliar a complexidade da proposição e o nível de especialização do parlamentar. Portanto, há uma relação entre estas duas variáveis —complexidade da política e *expertise*. Se uma matéria é muito complexa, mas o parlamentar já tem *expertise*, o custo de informação é reduzido, sendo o contrário também verdadeiro. Se fosse possível mensurar os níveis de complexidade e de *expertise*, poderíamos dizer que o custo de informação [ $C_i$ ] varia de 0 a 1, cujo valor seria obtido pela diferença entre o nível de complexidade da política [ $C_p$ ] e o nível de *expertise* [ $E_x$ ] exigido, que também poderiam variar, cada qual, de 0 a 1. Dessa forma, teríamos a seguinte equação, tal que  $1 \leq C_i \geq 0$ :

$$(4) \quad C_i = C_p - E_x$$

Uma possibilidade de operacionalização dessa medida seria a construção de um índice a partir de uma escala de indicadores. No caso da *expertise*, poderiam ser incluídas variáveis como a formação profissional, experiência técnica ou acadêmica na área, tempo de atuação parlamentar no *tema*. O mais difícil, nesse caso, seria especificar os indicadores da complexidade que envolve os temas. Devido a isso, o modelo de análise, inevitavelmente, opera com um nível elevado de suposições. Para assegurar sua validade mínima, o critério adotado, como já discutido, é o da *plausibilidade*, cujas inferências se baseiam na lógica das expectativas hipotéticas. Ou seja, faz sentido supor, como hipóteses explicativas, que as inferências ou conclusões apresentadas sejam válidas como uma primeira aproximação sistemática possível do problema. De qualquer forma, esse modelo heurístico está aberto ao desenvolvimento de instrumentos e técnicas operacionalmente viáveis para testes empíricos críticos.

## 5. MATERIAL EMPÍRICO

### 5.1. A Delimitação dos Dados

Os dados analisados neste trabalho são as proposições apresentadas pelos deputados à política externa brasileira no período de 1999 a 2020. Como já demonstrado pela literatura temática, o envolvimento do Legislativo nessa área é reduzido tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. Supondo haver incentivos institucionais, eleitorais e informacionais semelhantes nas duas Casas, onde tramita a maioria das proposições apreciadas pelos menos partidos, a pesquisa delimitou a coleta dos dados aos deputados. Ademais, embora a Constituição Federal,<sup>26</sup> no seu Art. 52, tenha atribuído prerrogativas adicionais ao Senado, o padrão do comportamento dos senadores *vis-à-vis* os deputados, vale repetir, é semelhante.

---

<sup>26</sup> O artigo 52 da Constituição Federal estabelece competências privativas do Senado Federal, que incluem possibilidades adicionais que impactam a política externa, sobretudo nas operações financeiras. É competência privativa aprovar a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; autorizar operações externas de natureza financeira; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Além desta justificativa, esse recorte também resolveu uma questão de ordem prática crucial, qual seja, viabilizar o manuseio da elevada quantidade de informações, especialmente porque as proposições ligadas à política externa são separadas e classificadas de forma distinta na Câmara e no Senado. Esse problema foi constatado logo no início da coleta dos dados, quando foi realizada a primeira busca das proposições no *site*<sup>27</sup> das duas Casas Legislativas. Ao lançar a busca do termo *Atividade Legislativa*, a partir do filtro *assunto*, já foi possível perceber que, diferentemente da classificação da Câmara, que é ampla e mais generalista, o Senado dispõe essas informações com maiores distinções e discriminações. Assim, no caso da Câmara, é possível escolher o filtro entre 13 diferentes *assuntos*, sendo um deles o de *Relações Exteriores*, que concentra as proposições de *temas* relacionados. Quanto ao Senado, a possibilidade de escolha abarca 65 diferentes *assuntos*, sendo que mais de um deles tem interface com os temas relacionados com a política exterior. Consequentemente, a dispersão das proposições com essa temática é maior e, ao que tudo indica, os critérios para a rotulação das proposições como *assuntos* ligados à área são mais rígidos.<sup>28</sup> O assunto *Relações Internacionais*, que poderia concentrar as proposições dessa natureza, registra apenas 48 proposições.<sup>29</sup>

Outro problema foi a incompatibilidade do volume de casos sobre o tema armazenados nos arquivos de ambas as Casas. Nas buscas randômicas de projetos cujo processo legislativo exige a tramitação na Câmara e no Senado foi constatado que projetos constantes na base de dados da Câmara não compõem a planilha

---

<sup>27</sup> <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisasimplificada>; <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

<sup>28</sup> Para ilustrar, os assuntos que podem conter proposições de impacto direto na política exterior são estes: i) política econômica e sistema financeiro; ii) defesa nacional e forças armadas; iii) direito aeronáutico e direito espacial; iv) direito comercial e econômico; v) direito dos estrangeiros; vi) direito marítimo; vii) direitos políticos, nacionalidade e cidadania; viii) relações internacionais. Há outros assuntos que podem conter proposições com impactos indiretos, tais como o *filtro* por 'direitos humanos e minorias' e 'meio ambiente'.

<sup>29</sup> Na tentativa de superar esses problemas, foi enviada solicitação formal ao Senado Federal [Protocolo nº 21000169234], demandando o envio de todas as proposições com vínculo ao tema de relações exteriores. Em resposta, o corpo técnico da Casa enviou de uma planilha "contendo todas as matérias que tramitam ou tramitaram no Senado que contenham o termo 'relações exteriores' na ementa, na explicação da ementa ou na indexação". Nela constam 2.138 proposições, uma quantidade bastante inferior à capturada no banco de dados da Câmara dos Deputados. Ocorre que, diferentemente do Senado, a Câmara dos Deputados também classifica as proposições a partir do seu inteiro teor, o que não foi descrito como a prática do Senado Federal. Isso, para além da maior diversidade de assuntos disponíveis em filtro, parece explicar o descompasso entre os dados.

disponibilizada pelo Senado Federal, inclusive aqueles com a tramitação já encerrada. Todas essas discrepâncias apontaram para o fato de que a forma de organização dos dados do Senado não permite que a totalidade das suas proposições ligadas à política externa seja avaliada. Esse diagnóstico deu reforço à escolha da delimitação da análise aos dados da Câmara dos Deputados.

## 5.2. Procedimentos da Coleta dos Dados

A coleta de dados envolveu, primeiramente, a discriminação dos *temas* de política externa no âmbito da totalidade das proposições possíveis apresentadas na Câmara dos Deputados. Em paralelo, foi realizada outra coleta de dados, mais restritos, circunscrita às discussões e proposições relativas à matéria na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional [CREDN]. Quanto à totalidade das proposições, a informação foi obtida através do portal da Câmara na internet, na aba *atividade legislativa*. Nesse ambiente digital foi possível realizar o refinamento da pesquisa, selecionando o *tipo* da proposição e o *assunto* relacionado. Considerando-se todos os *assuntos*, há uma elevada quantidade tanto de proposições como de *tipos*<sup>30</sup> —ao todo, existem registros de 681.695 proposições, das quais 356.397 ainda estão em tramitação e 319.568 tiveram sua tramitação encerrada.<sup>31</sup> A partir disso, as proposições foram filtradas segundo o *assunto*. Em relação ao critério utilizado para a filtragem, a própria Câmara dos Deputados esclareceu que, nessa modalidade de busca, “o sistema realiza uma pesquisa na Ementa, Indexação e Inteiro Teor das proposições, e retorna os registros que contenham as palavras ou expressões digitadas”.<sup>32</sup>

Valendo-se da seleção e da classificação da própria Casa Legislativa e, portanto, aplicando à busca total de proposições o filtro do *assunto* “Relações Exteriores”, apareceram 11.889 proposições —5.847 em tramitação e 5.950 já finalizadas.<sup>33</sup> Nesse caso, 1999 é o ano mais remoto do registro de proposições com o

---

<sup>30</sup> Ver **Apêndice I**.

<sup>31</sup> Quantidade de dados extraída em abril de 2021.

<sup>32</sup> Resposta obtida através do processo de protocolo 210506000082.

<sup>33</sup> Quantidade de dados extraída em abril de 2021.

tema 'relações exteriores', enquanto as proposições de outros assuntos registradas no banco de dados têm início em 1947; e, embora incompletos, também há registros de 1934, 1935, 1945 e 1946 —também no caso da CREDN, cujos relatórios mais remotos datam de 1998, surgiu o mesmo problema de temporalidade dos dados. Sendo assim, embora este estudo trabalho considere o ano de 1988 como o marco analítico ideal, dada a promulgação da atual Constituição, em razão das restrições impostas pelo banco de dados oficiais, as informações coletadas e analisadas têm como recorte temporal o período de 1999 até 2020.<sup>34</sup>

Apesar disso, é preciso observar que a massa de dados analisados supre lacunas empíricas deixadas pela literatura especializada. Alguns trabalhos, como o de Feilu (2018), usaram todas e quaisquer proposições que tramitaram na CREDN como fonte de dados para avaliar a participação do Legislativo nessas políticas; outros, como é o caso de Silva (2016), limitaram-se a avaliar a participação dos parlamentares em apenas uma única e específica proposição—os Atos, Tratados e Acordos Internacionais firmados pelo Executivo. No primeiro caso, portanto, foram ignoradas as proposições cuja apreciação ainda não tramitou pelas Comissões ou cuja tramitação se encerrou antes de ser distribuída às Comissões; sem contar que, com isso, não foram incluídas iniciativas recentes ainda não designadas à CREDN. No segundo caso, de maneira inversa, o foco analítico é demasiadamente restrito, tendo como subsídio uma única proposição que, além de tudo, reserva ao Parlamento a participação *ex-post*.

Ao não restringir a captura dos dados à avaliação de um único tipo de proposição e nem ampliar demais o foco analítico, de maneira a abranger todas as discussões e votações na Comissão, este estudo procura delimitar o escopo da análise de maneira mais calibrada. Inobstante, outras limitações se impuseram e merecem uma nota de cautela. A seleção das proposições pelo filtro *assunto* mostrou que a relação entre a proposição classificada no tema de 'Relações Exteriores' e a Política Externa Brasileira muitas vezes é frágil ou mesmo inexistente. Entre as proposições

---

<sup>34</sup> O recorte temporal possível permite a avaliação empírica do comportamento parlamentar diante de cinco Presidentes diferentes e de ideologias distintas: Fernando Henrique Cardoso, eleito pelo PSDB (1994 - 2002); Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pelo PT (2003 - 2010); Dilma Vana Rousseff, eleita pelo PT (2011 - 2016); Michel Temer, do MDB (2016 - 2018); Jair Messias Bolsonaro, eleito pelo PSL (2018 - 2022).

resultantes da aplicação do filtro *assunto* aos dados armazenadas sobre as 'Relações Exteriores', foram capturados temas previdenciários, de política energética e diversos outros com distante conexão com a política externa do país. Isso dá destaque à necessidade de se ajustar adequadamente a largueza da concepção conceitual acerca do que venha a ser a política externa, pois, se for muito abrangente, poderá incluir uma frequência maior de proposições e, desse modo, dar suporte a conclusões diferentes a respeito do engajamento parlamentar —em outras palavras, uma concepção mais larga indicará uma atuação parlamentar mais ativa, enquanto uma concepção mais estreita apontará para um comportamento menos participativo. Da mesma forma, uma concepção mais abrangente englobará prerrogativas e capacidades institucionais que estarão ausentes numa concepção mais focada, uma vez que isso pode variar conforme o tipo de política em apreciação.

Feita a ponderação, cabe esclarecer agora que as proposições em análise foram selecionadas a partir do filtro de *assuntos*, na aba de "atividade legislativa". Uma vez coletada a totalidade de proposições de 'Relações Exteriores', o próximo procedimento foi separá-las conforme o seu *tipo*, ou seja, o nome técnico da proposição. Isso foi realizado porque não foram usadas nos temas de 'Relações Exteriores' todas as possibilidades propositivas descritas anteriormente —o *tipo* de proposição e a quantidade correspondente foram separados no **Apêndice I**, e estão detalhados e condensados no **Apêndice II**.<sup>35</sup> Esses dados indicam que nem todas as proposições refletem a *atuação proativa* dos parlamentares, seja porque são de autoria do Poder Executivo e seguiram sua tramitação na Câmara —o que é o caso, por exemplo, das Mensagens sobre Acordos, Tratados e Atos Internacionais—, seja porque são proposições protocolares, necessárias ao processo legislativo e que decorrem de uma ação anterior. Com efeito, estas nem são uma proposição em si, mas o desdobramento de uma proposição anterior e original —esse é o caso dos pareceres dos projetos. Embora possa ser considerada na análise, pois pode servir como instrumento de influência parlamentar na política externa —como elemento de veto,

---

<sup>35</sup> Registro, entretanto, uma discrepância no banco de dados oficiais. Embora o filtro do *assunto* "Relações Exteriores" tenha encontrado 11.889 proposições, a sua soma, conforme o seu *tipo*, resulta em 11.793 casos.

fiscalização ou sinalização—, tal tipo de proposição não pode ser considerado um engajamento ativo. Desse modo, como disposto no **Apêndice I**, as proposições foram classificadas como “ativas” ou “necessárias”.

Depois de identificados os *tipos* de proposição referentes ao *assunto* de Relações Exteriores, a etapa seguinte foi a avaliação qualitativa desses *tipos*, em conjunção com o exame regimental das suas características, funcionalidades e impactos. Com isso foi possível minerar de maneira ainda mais refinada os dados pertinentes ao problema investigado de acordo com o modelo *step-by-step* descrito anteriormente.

A certificação empírica da existência de um baixo engajamento, já documentada pela literatura, bem como a investigação das diferentes formas de participação do Legislativo na política exterior, demandam um exame abrangente das proposições e, fundamentalmente, quantitativo e em perspectiva comparada com a participação parlamentar em outros temas. Para isso, primeiramente, é necessário identificar a participação do Legislativo diante das proposições do Executivo, o que envolve (a) votações das proposições do Executivo sobre os atos internacionais, já que refletem a concordância ou a divergência com o que foi negociado pelo Executivo na arena externa; (b) proposição de emendas e substitutivos a proposições do Executivo, pois permitem avaliar as ações parlamentares para além da ratificação ou veto, compreendendo a sua capacidade de alterar as políticas;<sup>36</sup> (c) pedidos de urgência na tramitação de projetos de origem do Executivo, pois indicam a possibilidade da influência sobre a agenda e a prioridade política.

Além disso, é igualmente necessário identificar, quantitativamente, as iniciativas exclusivas do Legislativo de modo comparado às iniciativas em outros temas, com destaque às proposições de impacto direto na política exterior, pois elas permitem

---

<sup>36</sup> Estudos recentes mostram a relevância de ir além da avaliação da aprovação ou rejeição de medidas como conclusão da participação legislativa e da atuação das coalizões. Mostrou-se importante incluir o grau de alteração que os projetos do Executivo sofrem no Parlamento (ARANTES; COUTO, 2009; 2010; FREITAS, 2013). Nesta dissertação, embora não se tenha destrinchado os projetos na menor unidade legal possível e comparado as etapas da tramitação em razão do volume de dados, o cuidado de mensurar as alterações legislativas é contemplado pela investigação das emendas, as quais são, por definição, alterações do projeto original.

mensurar o grau de atuação direta do legislador e a expressão de sua vontade mais particular, uma vez que são proposições que manifestam o engajamento originário e não-reativo do Parlamento. Para tanto, foram examinados: (1) Projetos de Lei (2) Projeto de Decreto Legislativo, (3) Projeto de Lei Complementar, (4) Proposta de Emenda à Constituição e (5) Projeto de Resolução.

Apesar do destaque dado a tais proposições, também foram analisados outros recursos institucionais que, embora produzam um impacto indireto nessas políticas, estão disponíveis para o uso parlamentar e podem auxiliar na compreensão do seu padrão de comportamento. Neste caso, foram considerados (I) o número de audiências públicas, já que expressam o desejo parlamentar de adquirir conhecimento sobre temas, promover debates ou pressionar o Executivo; (II) as Indicações, que demonstram a vontade de participação legislativa em temas de maior restrição institucional, assim como a sinalização de preferências; a (III) Moção, cujas características são semelhantes às das Indicações; e (IV) o Requerimento de Informação, que indica a busca de mais conhecimento a respeito dos projetos.

A fim de examinar minuciosamente as proposições específicas relacionadas às hipóteses explicativas do baixo engajamento, o estudo se apoiou nos seguintes dados. Com relação ao 'déficit institucional', o material empírico utilizado foi exclusivamente documental, atendo-se à Constituição e ao Regimento Interno da Câmara. O foco da análise se voltou aos dispositivos de atribuição de prerrogativas e instrumentos institucionais aos deputados. Suplementarmente, o estudo avaliou o real impacto das proposições e os limites de atuação parlamentar pela observação dos dados relativos às submissões de (a) Proposta de Emenda à Constituição, (b) Emendas aos Atos Internacionais e (c) Projetos de Decreto Legislativo.

A avaliação empírica da 'carência de *expertise*' se apoiou em dados sobre o corpo burocrático da Câmara dos Deputados e a formação acadêmico-profissional dos membros da CREDN. Adicionalmente, foram examinados dados qualitativos referentes às proposições de impacto direto no resultado da política exterior produzidas ou alteradas pelos parlamentares. Com isso, foi possível apurar o impacto do teor e da complexidade dos temas envolvidos nos episódios de maior engajamento.

Foram avaliadas, neste caso, as (1) Emendas e Substitutivos a Proposições do Executivo, (2) Projetos de Lei, (3) Projeto de Decreto Legislativo e (4) Projeto de Lei Complementar.

Finalmente, o mesmo processo avaliativo das proposições com impacto direto na política exterior produzidas ou alteradas pelos parlamentares foi utilizado para confrontar a hipótese do 'déficit de interesse' em razão do 'custo eleitoral'. O seu indicador foi o grau de proximidade entre as políticas em questão e o interesse e atenção do eleitorado nos episódios de maior engajamento parlamentar.

## CAPÍTULO 4

### Explicando o Baixo Engajamento Parlamentar

A POLÍTICA EXTERNA deve ser avaliada à luz da dinâmica e do comportamento do Legislativo, inclusive por sua capacidade de influenciá-la e, ainda, por ser um espaço representativo das disputas de interesses da sociedade, expressos por partidos que carregam distintos projetos de desenvolvimento e diferentes visões sobre a política exterior. Nesse contexto, como vimos, a literatura detectou um nível expressivamente reduzido de mobilização das prerrogativas formais de intervenção parlamentar nos projetos vinculados à política internacional do país. No entanto, as explicações do fenômeno, como também vimos, são limitadas tanto pelo enquadramento conceitual utilizado como pela unidimensionalidade dos seus modelos.

Como já discutido, não é possível compreender a atuação parlamentar nessas políticas sem considerar as especificidades da política exterior, particularmente as interações da arena externa e interna, assim como dos atores e as suas prerrogativas nessa esfera. Tampouco será devidamente plausível qualquer explicação que não inclua no seu modelo de análise os fatores subjacentes ao comportamento parlamentar de modo geral, como as motivações individuais e o ambiente institucional do presidencialismo de coalizão, cujo eixo de aliança é o compartilhamento da agenda de governo. O esforço explicativo também renderá resultados pouco plausíveis se não for superada a dicotomia classificatória usual, que simplifica um fenômeno cuja complexidade pode ser descrita mais adequadamente como um ato de *abdicação-delegatória autônomo-condicional*. O objetivo deste capítulo, portanto, é aplicar o modelo de análise proposto a fim de verificar a sua *plausibilidade* mais elevada em termos comparativos. Para tanto a heurística seguida examina a consistência da relação entre as premissas, as evidências empíricas e a conclusão.

Na primeira seção avalio a participação dos deputados na política externa em dois estágios. Na segunda seção examino a *plausibilidade* dos modelos explicativos convencionais. Por fim, na terceira seção apresento uma análise formal da *plausibilidade explicativa* das hipóteses no âmbito do modelo multidimensional. Essa análise formal, embora faça referência a exemplos corroborativos, apoia-se de maneira mais demarcada em suposições lógicas. A inviabilidade de operacionalização dos indicadores necessários à mensuração empírica mais abrangente das variáveis tornou necessária a ênfase na formalização da análise; contudo, o modelo não é imune a testes críticos, pois os indicadores poderão ser operacionalizados em estudos futuros que superarem esse desafio. Enquanto isso, é mais plausível se apoiar nas suposições lógicas de um modelo dedutivo que lança hipóteses consistentes para capturar um fenômeno complexo. A partir desse prisma, a discussão dos resultados mostrará que a *abdicação-delegatória autônomo-condicional* não apenas é uma classificação mais adequada para descrever o comportamento parlamentar como é, também, a estratégia dominante para maximizar os interesses da coalizão de governo na política externa.

## 1. O BAIXO ENGAJAMENTO PARLAMENTAR NA POLÍTICA EXTERNA

Conforme já indicado, os parlamentares podem se engajar nos projetos de política externa mediante duas formas de atuação. A primeira é a *atuação proativa*, que faz uso de Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição, Requerimentos, Moções, Indicações e Projetos de Resolução. A segunda é a *atuação reativa*, que se manifesta nas votações de Proposições do Executivo sobre os Atos Internacionais, Emendas e Substitutivos às Proposições do Executivo e Pedidos de Urgência na tramitação dos Projetos apresentados pelo Executivo. Também, como já indicado, quando nenhum desses recursos institucionais *proativos* e *reativos* é acionado, temos evidências de um comportamento *abdutivo-delegatório*. O exame da atuação parlamentar na agenda da política externa por estes parâmetros classificatórios é inequívoco: nem *proativos* e nem *reativos*, os deputados costumam preferir a *abdicação-delegatória*, conferindo ao Poder Executivo uma *autonomia-condicional* nessas matérias.

Consoante à *atuação reativa*, à atividade parlamentar diante dos Atos, Tratados e Acordos Internacionais<sup>37</sup> —medidas de extrema relevância para a política externa do país e que, obviamente, dependem da aprovação legislativa— os dados apresentados pela literatura (cf. RIBEIRO, 2018), e já mencionados anteriormente, mostram que somente 0,4% das propostas foram rejeitadas no período de 1988 a 2006. O que era praticamente uma inação, tornou-se uma inércia de inatividade plena entre 2008 e 2015, quando nenhuma proposta foi recusada. Desde então, pelo menos até 2020, não houve qualquer alteração no padrão de máxima receptividade do Legislativo aos projetos do Executivo.

Alguém poderia supor que a inatividade nessas matérias é um indicativo de que os interesses dos parlamentares foram contemplados nos projetos oriundos do Executivo, ou de que os seus interesses ao menos não foram prejudicados. Contudo, não é disso que se trata, pois os Atos, Tratados e Acordos Internacionais são negociados e celebrados na arena externa, portanto, resultam de concessões dos Estados-parte. Via de regra, portanto, tais matérias não contam com a participação de representações do Parlamento nos debates e tampouco exigem a autorização prévia do Legislativo. Não faz sentido, então, supor a contemplação dos interesses parlamentares nesses projetos, uma vez que o Executivo sequer precisa antecipar as preferências dos legisladores a fim de contornar possíveis pontos de veto. Ademais, mesmo que fosse o caso, a antecipação de preferências dependeria da suposição de um cenário de informações completas, de modo que o governo pudesse conhecer a preferência do legislador mediano em cada uma das matérias apreciadas.

---

<sup>37</sup> Desde já, é importante esclarecer o rito de tramitação dos Atos, Tratados e Acordos Internacionais, já que isso impacta na análise dos dados. Primeiramente, o ato internacional é enviado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Casa iniciadora dessas tramitações, como uma Mensagem do Poder Executivo (FERRARI, 2011). A Mensagem é encaminhada, então, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDN -, onde tramitará em regime de prioridade (BRASIL, 1989, Art. 151). Um deputado da Comissão é designado a emitir um parecer à Mensagem, o qual pode ser aprovado ou rejeitado, caso em que outro parlamentar apresentará parecer substituto (BRASIL, 1989, Art. 57). No entanto, independentemente do resultado na CREDN, a Mensagem sai da Comissão como um Projeto de Decreto Legislativo, é encaminhado à CCJ e, havendo necessidade, a outras Comissões para a análise de mérito. A partir deste momento, o Projeto tramita em regime de urgência e é votado em Plenário (BRASIL, 1989, Art. 151). O quórum para aprovação é de maioria simples e, se aprovado, o Projeto de Decreto Legislativo segue para o Senado Federal, onde enfrentará rito semelhante (FIGUEIRA, 2011).

Outra possibilidade explicativa seria a participação dos parlamentares em etapas anteriores à votação dos projetos enviados pelo Executivo. Essa lapidação, digamos assim, pode ser identificada pela contabilização das Emendas e Substitutivos.<sup>38</sup> As informações disponíveis mostram que, em alguma medida, os parlamentares reagiram, tanto nos casos de ratificação de Atos, Tratados e Acordos Internacionais como em outros tipos de proposição envolvendo a política externa. Como mostra o **Quadro 4**, a Câmara dos Deputados apresentou diversos tipos de Emendas. Não obstante, em termos comparativos, essa *atuação reativa* correspondeu a uma parcela minoritária do total de Emendas propostas a todos os tipos de projetos oriundos do Executivo.

**Quadro 4. Quantidade de Emendas Legislativas às Proposições de Política Externa do Executivo**

Tipo de Emenda	Emendas em Geral	Emendas Relações Exteriores	%Relações Exteriores
EMC-A - Emenda Adotada pela Comissão	1740	33	1,89%
ESB - Emenda ao Substitutivo	6057	148	2,44%
EMP - Emenda de Plenário	15280	34	0,22%
Emenda de Plenário à MPV (Ato Conjunto 1/20)	610	18	2,95%
ERD - Emenda de Redação	335	2	0,59%
EMR - Emenda de Relator	12102	149	1,23%
EMC - Emenda na Comissão	84426	131	0,15%
EMS - Emenda/Substitutivo do Senado	576	5	0,86%
Total	121126	520	0,43%

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

<sup>38</sup> Cumpre observar que esta é uma seara um tanto cinzenta, que mobiliza juristas e cientistas políticos num debate repleto de controvérsias e, conseqüentemente, impacta o perfil dos dados disponíveis sobre esse aspecto. De fato, estamos longe de qualquer consenso acerca da conveniência de se atribuir ao Legislativo a prerrogativa de propor Emendas aos Atos, Tratados e Acordos Internacionais. Como já mencionado, projetos dessa natureza, bilaterais e multilaterais, são firmados no plano externo, de maneira que se fossem adicionadas Emendas no processo legislativo doméstico, tais projetos deveriam ser submetidos mais uma vez ao crivo dos demais atores internacionais da negociação, o que praticamente inviabilizaria essas políticas (MAZZUOLI, 2001; REZEK, 2000).

Note-se que, das 33<sup>39</sup> Emendas Adotadas pela Comissão, apenas 6 referem-se às Mensagens do Poder Executivo relativas a acordos celebrados e convenções internacionais, tratando, essencialmente, de alterações pontuais de redação ou de formalismo legislativo —duas foram adotadas pela CREDN, duas pela CCJ e uma pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Dessa forma, assemelham-se às Emendas de Redação, as quais, regimentalmente, versam sobre ajustes formais do texto, sendo irrelevantes para o exame do problema aqui investigado, uma vez que, limitando-se a correções burocráticas, não incidem sobre os rumos da política. As Emendas ao Substitutivo, embora em grande número, também não são relevantes para a análise, pois, dos 148 resultados, 112 referem-se a Emendas ao Substitutivo do PL 1917/2015, projeto de autoria parlamentar que diz respeito à tarifa de energia, algo que tem pouca interface com as relações exteriores. As outras 36 Emendas são todas referentes a Substitutivos de Projetos de Lei, concentradas em 14 PLs,<sup>40</sup> nenhum dos quais teve origem no Poder Executivo.

Quanto às Emendas de Plenário, as 34 proposições tiveram como objeto 10 projetos diferentes,<sup>41</sup> sendo 7 de origem executiva, mas nenhum destes era referente a Atos, Acordos e Tratados Internacionais. O mais próximo disso foi a única Emenda ao PL7735/2014, destinado à regulamentação no plano interno dos dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil em 1994. Já as 18 Emendas de Plenário à MPV, todas datadas de 2020, embora sejam uma forma de reação aos projetos do Executivo—inclusive porque a Medida Provisória é prerrogativa

---

<sup>39</sup> EMC-A 1 CREDN ao PLP 453/2017; EMC-A 1 CCJC ao PDC 1155/2018; EMC-A 1 CSSF ao PL 6527/2016; EMC-A 1 CREDN ao PL 9633/2018; EMC-A 7 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 6 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 5 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 4 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 3 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 2 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 1 CREDN ao PL 10834/2018; EMC-A 1 CREDN ao PDC 1010/2018; EMC-A 1 CREDN ao PL 10771/2018; EMC-A 2 CREDN ao PL 7876/2017; EMC-A 1 CREDN ao PL 7876/2017; EMC-A 1; CCJC ao PDC 852/2017; EMC-A 2 CFT ao PLP 382/2017; EMC-A 1 CFT ao PLP 382/2017; EMC-A 1 CCJC ao PDC 775/2017; EMC-A 1 CREDN ao PDC 775/2017; EMC-A 1 CREDN ao PDC 31/2015; EMC-A 1 CREDN ao PL 7151/2017; EMC-A 1 MERCOSUL ao PLS 340/2016 MERCOSUL; EMC-A 1 CREDN ao PL 4839/2016; EMC-A 1 CSPCCO ao PDC 339/2016; EMC-A 1 CFT ao PLP 363/2013; EMC-A 2 CFT ao PL 2877/2015; EMC-A 1 CREDN ao PDC 8/2015; EMC-A 1 CREDN ao PL 2037/2015; EMC-A 2 CREDN ao PL 7683/2014; EMC-A 1 CREDN ao PL 7683/2014; EMC-A 2 CREDN ao PL 6460/2013; EMC-A 1 CREDN ao PL 6460/2013

<sup>40</sup> PL 9463/2018; PL 7316/2002; PL 6673/2006; PL 4860/2016; PL 3637/2008; PL 4373/2012; PL 3059/2008; PL 3846/2000; PL 4991/2005; PL 3615/2000; PL 4696/2001; PL 1410/2003; PL 29/2007; PL 2275/2007.

<sup>41</sup> PEC 10/2020, doze emendas; PL 10332/2018, uma emenda; PL 2105/2007, nove emendas; PL 4776/2005, quatro emendas; PL 6370/2005, duas emendas; PL 7735/2014, uma emenda; PL 5417/2009, uma emenda; PL 3476/2004, uma emenda; PL 2502/2007, duas emendas; PL 3582/2004, uma emenda.

própria daquele Poder— não configuram um instrumento comum na elaboração da política externa. Dessa forma, não surpreende o fato de que, tais Emendas se referiram a 10 diferentes MPVs,<sup>42</sup> e todas longinquamente relacionadas com a política exterior.

Ainda que nenhuma delas incida sobre Atos, Tratados ou Acordos Internacionais, as Emendas na Comissão totalizaram 131 proposições, sendo que 54 delas se referem a 17 diferentes Projetos do Executivo.<sup>43</sup> Uma única proposição emendada versa diretamente sobre a relação do Brasil com outra nação —trata-se do PL 6176/2009, que autorizou a doação de quatro aeronaves H-1H à Força Aérea Boliviana. As demais Emendas se referem a 22 diferentes projetos<sup>44</sup> apresentados por deputados e senadores. Novamente, a maioria não tem relação direta seja com a política externa, seja com a interação de países ou organizações internacionais. De fato, apenas outras 3 proposições emendadas apresentam vínculo mais explícito com o tema, quais sejam: o PL 4291/2004, do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), o PL 4667/2004, do Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP),<sup>45</sup> e o PL 5653/2005, do Deputado Neucimar Fraga (PL/ES).

Por sua vez, as Emendas de Relator, de maior relevância, totalizam 149 proposições. Destas, 43 são Projetos de Decreto Legislativo referentes à celebração de Atos, Acordos e Tratados Internacionais, além de outras duas Mensagens que se referem a ações da mesma natureza. Ou seja, entre os diferentes tipos de Emendas, as de Relator se interpõem de forma mais direta aos temas de política externa. De fato, foi possível constatar que 28% dessas Emendas a Projetos de Decreto Legislativo e Mensagens impactaram a proposição original, o que configura a *atuação reativa* do

---

<sup>42</sup> MPV 925/2020, duas emendas; MPV 936/2020, duas emendas; MPV 938/2020, duas emendas; MPV 944/2020, duas emendas; MPV 909/2019, quatro emendas; MPV 927/2020, uma emenda; MPV 952/2020, uma emenda; MPV 960/2020, uma emenda; MPV 973/2020, duas emendas; MPV 987/2020, uma emenda.

<sup>43</sup> MPV 135/2003; MPV 183/2004; MPV 223/2004; PEC 287/2016; PEC 40/2003; PEC 41/2003; PEC 6/2019; PL 10834/2018; PL 2401/2003; PL 3274/2000; PL 3954/2008; PL 4373/2012; PL 4991/2005; PL 5785/2009; PL 5919/2009; PL 6176/2009; PL 9463/2018

<sup>44</sup> PEC 210/2007; PEC 31/2007; PEC 45/2019; PL 1917/2015; PL 1922/2003; PL 227/2007; PL 4025/2008; PL 410/2011; PL 4291/2004; PL 4597/2004; PL 4667/2004; PL 4853/2019; PL 4897/2001; PL 5100/2001; PL 5248/2019; PL 5653/2005; PL 6454/2013; PL 6666/2006; PL 7226/2017; PL 738/2011; PL 8045/2010; PL 915/2007

<sup>45</sup> A proposição fora, inicialmente, apresentada pelo Deputado Marcos Rolim (PT/RS). Como não entrou em votação, foi arquivado. O Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) reapresentou-o após ajustes.

Parlamento, com vistas a promover alterações, complementações ou, ainda, para afirmar as atribuições do Poder Legislativo. Contudo, em sua maioria, as Emendas alteram o Decreto Legislativo —somente 3 emendas continham o propósito de alterar os termos do acordo internacional.<sup>46</sup> Além disso, embora se refiram a projetos de elevada importância, 63% das Emendas a Projetos de Decreto Legislativo não são relevantes, pois apenas propõem ajustes da redação à melhor técnica legislativa; o restante [9%] é composto de proposições duplicadas.

As demais Emendas de Relator incidem sobre Projeto de Lei Complementar [17]<sup>47</sup>, Projeto de Resolução [2]<sup>48</sup>, Projeto de Lei do Senado Federal [1], Proposta de Emenda à Constituição [1],<sup>49</sup> sendo todas referentes a projetos de origem Parlamentar. Vinculados a projetos de autoria dos legisladores [73] e do Executivo [12], foram apresentadas nesse período 85 Emendas a Projetos de Lei;<sup>50</sup> no entanto, no caso dos

<sup>46</sup> EMR 1 MERCOSUL à MSC 97/2003; EMR 1 CTASP ao PDC 2218/2006; EMR 1 CSPCCO ao PDC 339/2016.

<sup>47</sup> Encontraram-se 17 Emendas a Projetos de Lei Complementar, sendo apenas uma delas relevante a um projeto de impacto na política externa (EMR 4 CREDN ao PLP 115/2011). As demais Emendas ou tratavam de ajustes de redação ou a projetos de baixa relação com a política externa: EMR 2 CREDN ao PLP 115/2011; EMR 3 CREDN ao PLP 115/2011; EMR 4 CREDN ao PLP 115/2011; EMR 5 CREDN ao PLP 115/2011; EMR 1 CREDN ao PLP 115/2011; EMR 1 CCJC ao PLP 20/2003; EMR 1 CREDN ao PLP 260/1990; EMR 2 CREDN ao PLP 260/1990; EMR 3 CREDN ao PLP 260/1990; EMR 4 CREDN a PLP 260/1990; EMR 1 CDEICS ao PLP 335/2006; EMR 2 CFT ao PLP 382/2017; EMR 1 CFT ao PLP 382/2017; EMR 3 CFT ao PLP 382/2017; EMR 4 CFT ao PLP 382/2017; EMR 2 CREDN ao PLP 453/2017; EMR 1 CREDN ao PLP 453/2017.

<sup>48</sup> São duas emendas a dois projetos de resolução distintos. Uma delas é emenda classificada como relevante a um projeto relevante (EMR 1 CCJC ao PRC 204/2005). A outra é uma emenda irrelevante, de ajuste de redação, a um projeto relevante (EMR 1 MESA ao PRC 42/2003).

<sup>49</sup> Identificou-se apenas uma emenda a uma proposta de baixa relação com a política externa (EMR 1 CCJC à PEC 421/2001).

<sup>50</sup> EMR 1 CREDN ao PL 10771/2018; EMR 7 CCJC ao PL 1292/1999; EMR 1 CCJC ao PL 1292/1999; EMR 6 CCJC ao PL 1292/1999; EMR 1 CDEICS ao PL 139/1999; EMR 1 CCJC ao PL 1395/1999; EMR 1 CCJC ao PL 1689/1999; EMR 1 CCJC ao PL 1703/1999; EMR 1 CCJC ao PL 178/2007; EMR 2 CCJC ao PL 178/2007; EMR 1 CREDN ao PL 1792/2019; EMR 1 CTUR ao PL 1916/2011; EMR 1 CREDN ao PL 1957/2019; EMR 1 CREDN ao PL 2037/2015; EMR 3 CCJC ao PL 2173/1999; EMR 7 CCJC ao PL 2173/1999; EMR 1 CREDN ao PL 2352/2000; EMR 1 CCJC ao PL 2433/2003; EMR 2 CCJC ao PL 2433/2003; EMR 1 CCJC ao PL 2498/2003; EMR 1 CCJC ao PL 2612/1992; EMR 1 CCJC ao PL 2691/1997; EMR 2 CREDN ao PL 2715/2011; EMR 1 CREDN ao PL 2715/2011; EMR 1 CREDN ao PL 2785/2003; EMR 1 CREDN ao PL 2844/2011; EMR 2 CREDN ao PL 2844/2011; EMR 3 CREDN ao PL 2844/2011; EMR 1 CCJC ao PL 2994/1997; EMR 1 CCJC ao PL 3059/2008; EMR 1 CCJC ao PL 3220/1992; EMR 1 CCJC ao PL 3281/2008; EMR 3 PL363615 ao PL 3636/2015; EMR 2 PL363615 ao PL 3636/2015; EMR 1 PL363615 ao PL 3636/2015; EMR 1 CCJC ao PL 386/1995; EMR 2 CCJC ao PL 386/1995; EMR 1 CCJC ao PL 4049/1998; EMR 1 CCJC ao PL 406/1995; EMR 2 CCJC ao PL 406/1995; EMR 2 CDEICS ao PL 4111/2001; EMR 1 CDEICS ao PL 4111/2001; EMR 1 CREDN ao PL 4127/2008; EMR 1 CREDN ao PL 4142/2004; EMR 2 CREDN ao PL 4142/2004; EMR 1 CREDN ao PL 4343/2001; EMR 1 CDEICS ao PL 4710/2004; EMR 1 CINDRA ao PL 4730/2009; EMR 2 CCJC ao PL 4792/1990; EMR 1 CCJC ao PL 4792/1990; EMR 1 CCJC ao PL 4801/2001; EMR 1 CREDN ao PL 4839/2016; EMR 5 CCJC ao PL 4915/1995; EMR 1 CCJC ao PL 495/1995; EMR 2 CREDN; PL 5386/2001; EMR 1 CREDN ao PL 5386/2001; EMR 6 CTASP ao PL 5456/2001; EMR 1 CTASP ao PL 5456/2001; EMR 2 CCJC ao PL

PLs do Executivo, apenas 4 Emendas podem ser consideradas relevantes, uma vez que somente estas propuseram modificações em aspectos centrais de projetos de impacto na política externa.<sup>51</sup>

Por fim, a inatividade dos deputados na política externa,<sup>52</sup> especialmente se comparado com o seu elevado engajamento com outras áreas temáticas do governo, é robustecida com a avaliação qualitativa dos indicadores do seu comportamento. Consoante a isto, os dados mostram que a maioria das Emendas são endereçadas a projetos dos próprios parlamentares —somente 27,8% delas tiveram como alvo os projetos do Poder Executivo. Adicione-se a esta informação o fato de que são poucas as Emendas que incidem sobre projetos de maior impacto na política exterior —apenas 6,3% dos projetos referentes a Atos, Acordos e Tratados Internacionais foram emendados e, em menor quantidade, aparecem as Emendas que impactaram os projetos quanto ao mérito.

Embora reduzidos, esses valores apontam para dois aspectos que também devem ser reconhecidos. Em primeiro lugar, ao usar as Emendas o Legislativo dá indicações de que não apenas sabe que possui uma poderosa arma no seu arsenal de dispositivos institucionais como, em determinadas ocasiões, não se furta a acioná-la —inclusive, em algumas raras situações, os deputados propuseram modificações nos

---

5456/2001; EMR 1 CFT ao PL 5456/2001; EMR 1 CCJC ao PL 5456/2001; EMR 5 CTASP ao PL 5456/2001; EMR 2 CFT ao PL 5456/2001; EMR 1 CDEICS ao PL 5957/2013; EMR 1 CREDN ao PL 6026/2009; EMR 1 CFT ao PL 6167/2002; EMR 1 CDEICS ao PL 629/2003; EMR 2 CDEICS ao PL 629/2003; EMR 1 CCJC ao PL 635/1995; EMR 1 CREDN ao PL 6484/2009; EMR 2 CTASP ao PL 6646/2013; EMR 1 CTASP ao PL 6646/2013; EMR 2 CREDN ao PL 6719/2006; EMR 1 CREDN ao PL 6719/2006; EMR 1 CCJC ao PL 675/1995; EMR 1 CREDN ao PL 6751/2006; EMR 1 CCJC ao PL 69/1995; EMR 1 CREDN ao PL 7151/2017; EMR 2 CREDN ao PL 7683/2014; EMR 1 CREDN ao PL 7683/2014; EMR 1 CREDN ao PL 7876/2017; EMR 2 CREDN ao PL 7876/2017; EMR 1 CCJC ao PL 8234/2014; EMR 1 CREDN ao PL 9633/2018; EMR 1 CCJC ao PL 981/2015.

<sup>51</sup> EMR 2 CCJC ao PL 4792/1990; EMR 2 CTASP ao PL 6646/2013; EMR 1 CTASP ao PL 6646/2013; EMR 1 CREDN ao PL 6751/2006.

<sup>52</sup> Embora os dados do Senado Federal não sejam objeto do trabalho, a partir dos filtros da Câmara dos Deputados foi possível encontrar as Emendas/Substitutivos do Senado. Ao todo, são apenas 5 Emendas [EMS 4801/2001 ao PL 4801/200; EMS 795/1999 ao PL 795/1999; EMS 2105/2007 ao PL 2105/2007; EMS 1664/2007 ao PL 1664/2007; EMS 2/2006 ao PLV 2/2006 da MPV 269/2005], sendo 3 relativas a Projetos do Executivo. Destas, 2 podem ser classificadas como Emendas a projetos relevantes para a política externa [EMS 4801/2001 ao PL 4801/2001; EMS 2105/2007 ao PL 2105/2007]. A Emenda restante trata da gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, tema não diretamente vinculado às relações internacionais. De qualquer forma, a pequena quantidade desse tipo de proposição reforça a constatação de que o engajamento parlamentar com essa agenda é reduzido.

textos de Atos, Tratados e Acordos. Em segundo lugar, temos que consentir que o Parlamento, mesmo com um nível que está longe de ser elevado, investe na *atuação reativa*. Portanto, é verdade que os instrumentos de interferência na tramitação dos projetos são subutilizados, seja naqueles que se originaram no Executivo, seja nos oriundos do próprio Legislativo; mas, também é verdade que a inexistência de reprovações não implica a completa anuência dos deputados nessas matérias, e tampouco o indicativo do seu completo desinteresse.

Avaliação semelhante cabe aos Substitutivos. Com o filtro temático de Relações Exteriores, foi possível encontrar 191 proposições, o que, considerando-se a totalidade dos temas, representa 1,3% desse universo. Entretanto, apenas 26<sup>53</sup> dos Substitutivos de Relações Exteriores modificavam os projetos de Decreto Legislativo derivados das Mensagens sobre a ratificação de Atos, Acordos ou Tratados Internacionais. Destes, 12 simplesmente ajustavam a redação ou a técnica legislativa, algo que não pode ser considerado um engajamento parlamentar propriamente dito. Por conseguinte, apenas 14 Substitutivos [1,7%] transmitiram a vontade legislativa de impactar a política exterior por intermédio da alteração de projetos.

Novamente, poder-se-ia considerar que o Legislativo se engaja pouco nas matérias advindas do Executivo devido à convergência dos interesses de ambos os Poderes. Claro, se se tratar disto, a interferência nos projetos não será o indicador mais acurado da atividade parlamentar, pois não será possível saber se o reduzido envolvimento dos deputados e senadores nessas políticas expressa o seu desinteresse ou a sua adesão. Alguém poderia dizer que uma forma de estimar a convergência de interesses seria supor que, neste caso, os parlamentares procurarão dar celeridade à tramitação das matérias. Se a suposição fizer sentido, os Requerimentos de Urgência

---

<sup>53</sup> SBT 1 CFT ao PDC 604/2017; SBT 1 CCJC ao PDC 140/2015; SBT-A 1 CCJC ao PDC 625/2017; SBT-A 1 CCJC ao PDC 140/2015; SBT 1 CCJC ao PDC 1351/2008; SBT 2 CREDN ao PDC 1586/2009; SBT 1 CE ao PDC 2072/2009; SBT 1 CREDN ao PDC 852/2001; SBT 1 CREDN ao PDC 337/2016; SBT 1 CCTCI ao PDC 1446/2001; SBT 1 CCJC ao PDC 3002/2003; SBT 1 CREDN ao PDC 1290/2013; SBT 1 CFT ao PDC 337/2016; SBT 1 CREDN ao PDC 2072/2009; SBT 1 CCJC ao PDC 1068/2003; SBT 1 CFT ao PDC 1790/2009; SBT 1 CREDN ao PDC 2405/2010; SBT 1 CCJC ao PDC 625/2017; SBT 1 CREDN ao PDC 153/2015; SBT 1 CCJC ao PDC 2438/2010; SBT 2 CFT ao PDC 1790/2009; SBT 1 CCJC ao PDC 2513/2002; SBT 2 CREDN ao PDC 2072/2009; SBT 1 CREDN ao PDC 712/2017; SBT-A 1 CREDN ao PDC 712/2017; SBT-A 1 CFT ao PDC 337/2016; SBT-A 1 CREDN ao PDC 337/2016; SBT-A 1 CREDN ao PDC 153/2015.

são o instrumento institucional mais indicado para produzir esse efeito.<sup>54</sup> Entretanto, pesquisas com esse parâmetro já mostraram que os interesses do Executivo e do Legislativo parecem não convergir. De 1995 a 2006 mais de 82% dos Tratados Internacionais tramitaram sem nenhum tipo de Requerimento, seja de Urgência, Informação ou qualquer outro. Por sua vez, dos 28 casos de Regimes de Urgência, apenas 19 incidiram sobre Tratados Internacionais (cf. FERRARI, 2011). Como os requerimentos de urgência podem ser interpostos à própria Mensagem do Poder Executivo, podemos considerar que os 19 pedidos de Urgência fazem parte de um universo de 1014 Mensagens. Ou seja, esse tipo de Requerimento recaiu sobre 1,8% dos Acordos, Atos ou Tratados Internacionais, evidenciando não haver *atuação reativa* dos parlamentares na rapidez de tramitação das matérias oriundas do Executivo.

Contudo, antes de qualquer conclusão, faz-se necessária uma cautela metodológica. Como especificado nos esclarecimentos sobre o rito processual, depois de se converterem em Projeto de Decreto Legislativo, todos os atos internacionais tramitam em regime de urgência. Além do mais, a convergência de interesses não necessariamente levaria os parlamentares a acelerar a aprovação dos projetos, pois os ganhos assimétricos dos aliados os estimulariam a promover ajustes mais favoráveis nas propostas ao longo da sua tramitação.

Seria diferente o padrão comportamental dos legisladores quando se trata da *atuação proativa*? Verdadeiramente, não. De todos os Projetos de Leis apresentados pelos dois Poderes ao longo do período analisado, apenas 0,27% eram relacionados com área de relações exteriores. Deste universo já bastante reduzido, os projetos de origem parlamentar totalizaram 159 iniciativas, sendo que 6 deles tinham frágil vinculação com a política exterior.<sup>55</sup> Os 153 restantes podem ser agrupados conforme o

---

<sup>54</sup> Aqui é necessário fazer uma nota de cautela metodológica. Como especificado nos esclarecimentos sobre o rito processual, depois de se converterem em Projeto de Decreto Legislativo, todos os atos internacionais tramitam em regime de urgência.

<sup>55</sup> Nenhum dos 6 projetos envolve reflexões sobre a inserção internacional do país, sobre as relações comerciais, sociais ou políticas com outros países e organizações, tampouco disciplina a atuação internacional brasileira. O PL 2873/2020, por exemplo, trata de crimes de desvio de verba pública; o PL 2632/2020 torna permanente o auxílio emergencial concedido durante o período da pandemia; o PL 11203/2018 versa sobre as contribuições sociais do PIS/COFINS; o PL 6533/2016 investe sobre o direito do consumidor; o PL 4590/ 2009 proíbe a produção, utilização e comercialização de bombas de dispersão; o PL 6189/2006 estabelece procedimentos de registro de agrotóxico equivalente ou genérico.

seu objeto, da seguinte forma. A maioria deles, 55 projetos,<sup>56</sup> tratava dos Comércio Exterior, envolvendo tributação, definição de zona de exportação, regras de importação, entre outros. Depois, 50 projetos<sup>57</sup> tratavam de migração, turismo e visto, abrangendo direitos e obrigações de estrangeiros e sua situação legal, determinações e dispensas de visto, entre outras disposições. Sobre diplomacia e direito internacional versavam outros 35 projetos,<sup>58</sup> cuja abrangência cobria o reconhecimento de crimes internacionais, as determinações transnacionais e as disposições do processo decisório e legislativo interno sobre a política externa —como o PL 2785/2003, que determina que os ocupantes de cargos em organizações internacionais que representam o governo sejam previamente aprovados pelo Senado. Os outros 13 projetos<sup>59</sup> tratavam de datas e atos comemorativos —como o PL 7416/2017, que instituiu o Dia Nacional da Imigração Chinesa. Em número ainda menor —apenas 9— foram as iniciativas de Projeto de Lei Complementar;<sup>60</sup> além disso, 6 deles tratavam de comércio exterior.

Estes dados mostram que os Projetos de Lei de iniciativa parlamentar muito raramente abordam pontos estratégicos da política externa ou da relação entre Estados, concernentes ao posicionamento do país no mundo e à escolha de aliados

---

<sup>56</sup> PL 5655/2020; PL 5413/2020; PL 4710/2020; PL 4099/2020; PL 3811/2020; PL 3368/2020; PL 507/2020; PL 401/2020; PL 110/2020; PL 6498/2019; PL 3748/2019; PL 2264/2019; PL 10737/2018; PL 10067/2018; PL 9988/2018; PL 9923/2018; PL 9846/2018; PL 9518/2018; PL 9517/2018; PL 9288/2017; PL 8781/2017; PL 8715/2017; PL 7628/2017; PL 7581/2017; PL 4917/2016; PL 4726/2016; PL 4681/2016; PL 4547/2016; PL 3514/2015; PL 1928/2015; PL 1339/2015; PL 1115/2015; PL 382/2015; PL 7752/2014; PL 7115/2014; PL 7020/2013; PL 5494/2013; PL 3957/2012; PL 3034/2011; PL 1119/2011; PL 6899/2010; PL 5375/2009; PL 4719/2009; PL 4156/2008; PL 3478/2008; PL 2055/2007; PL 5542/2005; PL 4710/2004; PL 3977/2004; PL 2433/2003; PL 1481/2003; PL 835/2003; PL 454/2003; PL 448/2003; PL 81/2003.

<sup>57</sup> PL 3537/2020; PL 2699/2020; PL 713/2020; PL 435/2020; PL 6119/2019; PL 4179/2019; PL 2268/2019; PL 1566/2019; PL 1108/2019; PL 7151/2017; PL 6999/2017; PL 4476/2016; PL 3354/2015; PL 3353/2015; PL 3161/2015; PL 2516/2015; PL 981/2015; PL 975/2015; PL 669/2015; PL 385/2015; PL 8234/2014; PL 8227/2014; PL 8172/2014; PL 6300/2013; PL 6282/2013; PL 5542/2013; PL 5375/2013; PL 5237/2013; PL 3854/2012; PL 2443/2011; PL 6384/2009; PL 5955/2009; PL 5274/2009; PL 4652/2009; PL 4318/2008; PL 4010/2008; PL 3637/2008; PL 3281/2008; PL 3059/2008; PL 2715/2007; PL 1910/2007; PL 1664/2007; PL 1499/2007; PL 178/2007; PL 49/2007; PL 7509/2006; PL 6954/2006; PL 2430/2003; PL 7231/2002; PL 6153/2002.

<sup>58</sup> PL 153/2020; PL 4084/2019; PL 3621/2019; PL 747/2019; PL 88/2019; PL 87/2019; PL 11234/2018; PL 11231/2018; PL 10213/2018; PL 8978/2017; PL 8064/2017; PL 5293/2016; PL 4759/2016; PL 3741/2015; PL 464/2015; PL 8091/2014; PL 6398/2013; PL 3276/2012; PL 2771/2011; PL 1318/2011; PL 245/2011; PL 6957/2010; PL 6829/2010; PL 4596/2009; PL 4274/2008; PL 3772/2008; PL 2288/2007; PL 2279/2007; PL 1893/2007; PL 6719/2006; PL 5155/2005; PL 4291/2004; PL 4128/2004; PL 2785/2003; PL 1982/2003

<sup>59</sup> PL 5302/2019; PL 7416/2017; PL 3032/2015; PL 7534/2010; PL 7221/2010; PL 6784/2010; PL 5740/2009; PL 2187/2007; PL 1969/2007; PL 1881/2007; PL 3350/2004; PL 1826/2003; PL 1385/2003

<sup>60</sup> PLP 208/2019; PLP 120/2020; PLP 466/2017; PLP 115/2011; PLP 497/2009; PLP 309/2005; PLP 584/2010; PLP 382/2017; PLP 90/2011

internacionais. Desse modo, ao invés de priorizar os Acordos, Atos e Tratados Internacionais, os legisladores foram *proativos* na proposição de datas comemorativas e políticas consulares de regramento de vistos. Mesmo no caso dos Projeto de Lei Complementar, a despeito da sua ínfima incidência, confirma-se a *atuação proativa* de baixa relevância para a política externa. Ainda que vinculado ao tema de Relações Exteriores, esse tipo de proposição produz maior impacto na arena doméstica, a exemplo do PLP 208/2019, que obrigava a União a repassar aos Estados, Distrito Federal e Municípios recursos equivalentes às doações feitas pelo Brasil a outros países.

Em contrapartida, os Projetos de Decreto Legislativo foram um pouco mais frequentes. A maioria desses projetos tiveram a sua origem na CREDN, a partir do rito normal das Mensagens sobre acordos externos enviados pelo Executivo, e o seu acionamento, em princípio, pode indicar uma *atuação proativa* dos parlamentares em políticas que dão os rumos das relações bilaterais do país no âmbito dos Acordos, Atos e Tratados Internacionais. O exame desses dados permitiu a identificação de 14 projetos que correspondem à participação *ex-ante* do Parlamento em negociações externas—como o PDC 11/2007, que estabelece as diretrizes para a negociação de Atos Internacionais sobre a emissão de gases de efeito estufa; como o PDC 2348/2006, que envolve decisões de cunho Militar; entre outros, a exemplo dos PDC 1743/2009, PDC 1586/2009, PDC 1146/2008, PDC 1140/2008, PDC 659/2008, PDC 476/2008 e PDC 71/2007, que tentam sustar a tramitação, a implementação ou os efeitos de Acordos Internacionais. Ainda assim, além do montante de projetos ter sido diminuto, a sua eficácia foi inexpressiva, já que as proposições não prosperaram, tendo sido devolvidas ao autor ou retiradas pelo próprio, ou, então, arquivadas em virtude da não ocorrência de deliberação até o final da legislatura. Inclusive, alguns projetos foram declarados prejudicados.

Nesta seara, também em número reduzido, 26 Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo foram identificados.<sup>61</sup> Destes, 23 mostraram ter um conteúdo relevante para as relações exteriores, sendo 16 destinados

---

<sup>61</sup> PDL 575/2020; PDL 573/2020; PDL 561/2020; PDL 335/2020; PDL 663/2019; PDL 647/2019; PDL 381/2019; PDL 336/2019; PDL 296/2019; PDL 76/2019; PDL 70/2019; PDL 66/2019; PDL 65/2019; PDL 63/2019; PDL 61/2019; PDL 21/2019; PDC 913/2018; PDC 897/2018.

a sustar ou a revogar Decretos do Poder Executivo, um instituto de abrangência nacional e pouco usual para atos de maior relevância externa. Majoritariamente, o que se procurou reverter foram Decretos que impactavam o comércio exterior e a exigência de visto de visita para determinados países. Portanto, ainda que guardem vínculo com as Relações Exteriores, tais Projetos geralmente não alteram a estratégia de inserção internacional do país.

Relativamente às Propostas de Emenda à Constituição, os dados da Câmara dos Deputados também são reveladores. De 1998 a 2020, apenas 0,67% delas tiveram alguma relação com a política externa, totalizando 19 PECs<sup>62</sup> num universo de 2.821 apresentadas desde 1998 — a iniciativa mais remota nesse tema data de 2001. Há proposições referentes ao voto do estrangeiro no Brasil, às zonas francas e à assistência de brasileiros no exterior, mas a maioria aborda o processo decisório da política externa. Predominam as Propostas que defendem a ampliação das prerrogativas parlamentares de *atuação proativa* na definição dos Atos, Tratados e Acordos Internacionais, além da possibilidade de denunciá-los. Propõe-se, ainda, formas de participação, tanto *ex-ante* como *ex-post*, na autorização de operações financeiras, aquisições, empréstimos e obrigações. Todavia, a maior parcela das PECs foi frustrada, seja pelo seu arquivamento ou pela sua devolução ao autor. Apenas 6 Propostas seguiram em tramitação.

Novamente, ainda que em montante reduzido, essas Propostas de Emenda à Constituição indicam que os parlamentares têm se empenhado na busca da ampliação das suas prerrogativas de *atuação proativa* nas questões que envolvem as relações exteriores. Inclusive, há evidências de que os parlamentares têm procurado alargar, cada vez mais, o escopo das suas prerrogativas nessas matérias (FIGUEIRA, 2009).

Quanto às iniciativas de menor impacto direto na política externa do país, pode-se dizer que a Indicação é um instrumento que, uma vez acionado, ao menos funciona como uma sinalização do Legislativo ao Executivo. Ou seja, com a Indicação,

---

<sup>62</sup> PEC 234/2019; PEC 264/2016; PEC 257/2016; PEC 207/2016; PEC 75/2015; PEC 67/2015; PEC 410/2014; PEC 347/2013; PEC 38/2007; PEC 464/2005; PEC 401/2005; PEC 389/2005; PEC 223/2003; PEC 165/2003; PEC 70/2003; PEC 43/2003; PEC 42/2003; PEC 31/2003; PEC 478/2001.

o Legislativo sugere, digamos assim, a sua preferência em relação a determinadas políticas sob a responsabilidade de Ministérios e outros órgãos de governo. Na prática, essa é uma tentativa menos custosa, mas também menos efetiva, de participação indireta do Legislativo na formulação e decisão das políticas.

Aplicando o filtro 'Relações Exteriores' no exame do banco de dados, foram encontradas 336 indicações —o que, considerando-se todos os assuntos, representa 0,56% do total. Comparativamente ao uso de PLs, PDLs, PECs, PLPs, a quantidade de Indicações é expressiva, inclusive em perspectiva com o universo dos 13 Assuntos classificados pela Câmara dos Deputados, cuja quantidade só é inferior ao assunto 'Consumidor'. Mas, é claro, devemos relativizar esses dados tendo em vista a ínfima utilização dos demais dispositivos que serviram de parâmetro comparativo.

Outro instrumento institucional de impacto reduzido e indireto é o Requerimento, que pode ser de Moção, Informação e de Audiência Pública. Por intermédio do Requerimento de Moção, pode-se dizer, o Legislativo manifesta a sua posição acerca de temas, eventos internacionais e proposições. O exame dos dados detectou o registro de 96 Moções,<sup>63</sup> que incidiram sobre os mais variados temas, a maioria com posicionamentos diretos sobre outros países, líderes e acontecimentos internacionais. Aqui cabe um adendo; diferentemente dos outros tipos de proposição, em que o assunto 'Relações Exteriores' não figura entre os mais frequentes, no caso dos

---

<sup>63</sup> REQ 2668/2020; REQ 2411/2020; REQ 1936/2020; REQ 1600/2020; REQ 1119/2020; REQ 483/2020; REQ 332/2020; REQ 3090/2019; REQ 2335/2019; REQ 1359/2019; REQ 894/2019; REQ 9120/2018; REQ 9100/2018; REQ 8904/2018; REQ 8641/2018; REQ 8469/2018; REQ 6964/2017; REQ 6841/2017; REQ 6422/2017; REQ 6191/2017; REQ 5904/2017; REQ 5177/2016; REQ 3556/2015; REQ 2382/2015; REQ 2227/2015; REQ 2146/2015; REQ 2065/2015; REQ 652/2015; REQ 596/2015; REQ 590/2015; REQ 587/2015; REQ 583/2015; REQ 9594/2014; REQ 8968/2013; REQ 8503/2013; REQ 8456/2013; REQ 8264/2013; REQ 8231/2013; REQ 8196/2013; REQ 7634/2013; REQ 6806/2013; REQ 6130/2012; REQ 5605/2012; REQ 5464/2012; REQ 4414/2012; REQ 3452/2011; REQ 3439/2011; REQ 2225/2011; REQ 2086/2011; REQ 934/2011; REQ 733/2011; REQ 243/2011; REQ 7481/2010; REQ 7322/2010; REQ 7309/2010; REQ 7229/2010; REQ 7050/2010; REQ 6769/2010 ao REQ 374/2010 CREDN; REQ 6688/2010 ao REQ 352/2010 CREDN; REQ 6687/2010 ao REQ 372/2010 CREDN; REQ 6686/2010 => REQ 371/2010 CREDN; REQ 6526/2010; REQ 6456/2010; REQ 5935/2009; REQ 5547/2009; REQ 5267/2009; REQ 5100/2009; REQ 4907/2009; REQ 4814/2009; REQ 3691/2008; REQ 3605/2008; REQ 2370/2008; REQ 2369/2008; REQ 2138/2007; REQ 1484/2007; REQ 1086/2007; REQ 3994/2006; REQ 3573/2006; REQ 2976/2005; REQ 2853/2005; REQ 2729/2005; REQ 2490/2005; REQ 2036/2004; REQ 1790/2004; REQ 1462/2003; REQ 1198/2003; REQ 1120/2003; REQ 908/2003; REQ 642/2003; REQ 633/2003; REQ 618/2003; REQ 611/2003; REQ 368/2003; REQ 171/2002; REQ 43/2002 CREDN; REQ 112/2002

Requerimentos de Moção tal tema aparece com a segunda maior frequência classificatória, indicando a atividade parlamentar por intermédio desse dispositivo.

No caso dos Requerimentos de Informação, pelos quais os Parlamentares podem solicitar informações e esclarecimentos de outros Poderes e órgãos, o assunto 'Relações Exteriores' aparece como o segundo com menor número de proposições dentre os 13 assuntos classificatórios considerados. De fato, chama a atenção a quantidade elevada desses Requerimentos, atingindo 798 proposições. Portanto, ainda que comparativamente a outros assuntos esse total seja pequeno, os Requerimentos de Informação pelo Legislativo ganham relevância na política externa brasileira. Avaliação semelhante cabe aos Requerimentos de Audiência Pública —foram identificadas 388 proposições sob a rubrica 'Relações Exteriores'. Esses requerimentos são votados no âmbito da Comissão Temática em que são requeridos e objetivam ampliar a discussão sobre temas e projetos específicos, havendo a participação de entidades, autoridades, pessoas interessadas e especialistas.<sup>64</sup>

Por fim, foram detectados 72 Projetos de Resolução, sendo que mais de 90% instituía o Grupo Parlamentar do Brasil com outro país, servindo como instrumentos de intercâmbio e de cooperação interparlamentar. Os Grupos criados envolveram países de todas as regiões e, ainda que limitados por se restringirem a intercâmbios parlamentares, não deixam de indicar a aproximação legislativa com temas exteriores.

Esse conjunto de informações examinadas, num período mais largo do que o analisado pela literatura, confirma a conclusão dos especialistas. De fato, o engajamento do Poder Legislativo na agenda de política externa é reduzido, seja em *atuação proativa* ou em *atuação reativa*. Confrontada com o que ocorre no caso dos outros assuntos, a utilização dos dispositivos institucionais parlamentares para interferir na política externa é expressivamente menor, e os números são ainda menores quando se trata das proposições de maior impacto nas relações internacionais —ou seja, as que influem diretamente nas relações do Brasil com países e organizações internacionais e aquelas relacionadas aos Tratados, Atos e Acordos Internacionais. O

---

<sup>64</sup> Conferir Art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989)

poder de bloquear as proposições executivas simplesmente é subutilizado, assim como as demais ferramentas que permitem modificar tais projetos, como os Requerimentos de Urgência e as Emendas.

Especialmente no que se refere à *atuação proativa*, é inequívoco constatar que a política externa está longe de ser uma prioridade parlamentar. Apenas um punhado de Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar se enquadram no escopo das relações internacionais; além disso, com raras exceções, essas proposições não tiveram a pretensão, ou mesmo a capacidade, de alterar ou impactar o posicionamento do Brasil diante dos grandes temas das relações exteriores e o perfil das nossas parcerias estratégicas com outros países. Os Projetos de Decreto Legislativo contaram com um reduzido número de iniciativas e, ainda assim, as que foram apresentadas, via de regra, traziam conteúdos irrelevantes. O mesmo vale para as Propostas de Emenda à Constituição, quantitativamente pouco expressivas e de reduzido sucesso na tramitação. Os Requerimentos de Informação e Audiência Pública foram mais utilizados, mas se comparados com o seu acionamento nas áreas alheias à política externa, o seu montante ficou muito aquém de qualquer valor que pudesse ser significativo. Realmente, o único tipo de proposição cuja utilização merece algum destaque é o Requerimento de Moção.

Seja como for, além da confirmação do diagnóstico da literatura anterior, esse quadro de baixo engajamento evidencia um dado igualmente importante que deve ser frisado novamente. O Legislativo possui instrumentos institucionais que o permite interferir na política externa, os parlamentares reconhecem tais instrumentos e, ainda, acionam diversos dispositivos do seu arsenal em alguns momentos. Portanto, não é possível supor que a baixa atividade parlamentar nessa agenda decorra de algum *déficit institucional* relativo à carência de instrumentos formais de intervenção ou mesmo da centralização do processo decisório nas lideranças partidárias, como supõe o modelo explicativo partidário. Também não é possível supor que os parlamentares são inativos porque os *ganhos eleitorais* dessas políticas são irrisórios, afinal, em alguns temas houve atuação *proativa* ou *reativa*. Se fizer algum sentido a suposição do modelo explicativo distributivista, teremos que admitir que, em alguns casos, os custos eleitorais de não se envolver com determinadas políticas se mostraram mais elevados do que permanecer

inativo. Tampouco parece de todo concebível que a *carência de expertise* tenha prevalecido em todos os casos, como supõe o modelo explicativo informacional. Ou os parlamentares se envolveram com algumas políticas sem qualquer preocupação com a expertise, ou tinham a expertise necessária, seja por experiência própria ou por meio de assessoria técnica.

Isoladamente, os três modelos explicativos convencionais não conseguem enquadrar de maneira plausível os casos de engajamento parlamentar, mesmo que tais episódios sejam raros e que não tenham provocado impactos significativos na política externa. Da mesma maneira, não são plausíveis essas explicações isoladas dos casos mais numerosos de inatividade, pois esse fenômeno não decorre de *déficit institucional* e nem de *carência de expertise*, assim como não é estimulado apenas pelo seu *retorno eleitoral*, como supõe o modelo explicativo distributivista. Se a política externa não exerce nenhum apelo junto aos eleitores, o que implicaria um *custo eleitoral* direto, não decorre disto que os parlamentares estão isentos de qualquer *custo eleitoral* indireto, cobrado pelos grupos de interesse e pelos seus patrocinadores políticos. Sendo assim, o baixo engajamento formal, capturado pelo uso das ferramentas legislativas, não significa, necessariamente, inexistência de interesse e de participação.

Em realidade, podemos supor que os legisladores se engajam na política externa por outras vias. Se tivermos em conta que o Executivo lidera uma coalizão partidária que opera com uma agenda compartilhada, tal suposição é bastante razoável. Não faz sentido cogitar que a coalizão de governo compartilha a agenda em todas as políticas menos a externa. Mais do que isso, o compartilhamento da agenda de política externa está na base da aparente inatividade parlamentar, pois decorre dela a estratégia dominante da *abdicação-delegatória*, do tipo *autônomo-condicional*, dessa área temática ao Poder Executivo. O exame isolado de cada explicação, realizado na sessão seguinte, deixará evidenciada as limitações de cada modelo e, ao mesmo tempo, mostrará os ganhos analíticos da sua integração num modelo explicativo multidimensional.

## 2. A PLAUSIBILIDADE DOS MODELOS EXPLICATIVOS

### 2.1. A Hipótese do Déficit Institucional

Como vimos, a hipótese do *déficit institucional* atribui o baixo engajamento parlamentar à maior legitimidade e à superioridade de condições do Executivo para o exercício da política externa (FERRARI, 2011; FERREIRA, 2010; FIGUEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2003; LIMA; SANTOS, 2001; ALCÂNTARA, 2001; ALMEIDA, 1990). Assim, o Legislativo veria limitada a sua capacidade de atuação e, ainda que desejasse engajar-se nas políticas, não teria condições instrumentais de fazê-lo, especialmente para definir, de maneira prévia, os rumos e as definições exteriores. Em outros termos, esta explicação parte da premissa de que o poder de agenda das lideranças partidárias esvazia a capacidade de interferência isolada dos parlamentares nas políticas. Assim, sob o controle dessas lideranças, o partido chega à decisão coletiva de *delegar* as suas atribuições ao Executivo.

Tais argumentos não podem ser descartados, mas devem ser relativizados. Primeiramente, o predomínio do Executivo não se atém à área da política externa. Como já amplamente comprovado pelos estudos legislativos, esta tem sido a marca do sistema político brasileiro (MELO; PEREIRA, 2013; SANTOS, 2003; AMORIM; SANTOS, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), embora tenha sofrido algumas alterações nos últimos anos (cf. CORRÊA; PERES, 2018; ALMEIDA, 2015, 2018). Dessa forma, a diferença do engajamento parlamentar na política exterior *vis-à-vis* outras áreas temáticas não pode ser explicada unicamente por essa variável. Ademais, como mostrou a sessão anterior, existem instrumentos institucionais que assegurariam a *atuação reativa* e *proativa* dos parlamentares —a título de exemplo, o assunto de relações exteriores mobilizou a utilização de 96 tipos de proposição, como Pareceres e Relatórios, necessários à tramitação, e Emendas, Projetos e Recursos.

A própria Constituição Federal expressa o que é reservado ao Legislativo nos temas de política externa. Tais dispositivos resultaram de disputas da Constituinte, envolvendo as distintas visões acerca do papel do Parlamento nesses temas. A propósito disto, o anteprojeto da subcomissão de Relações Exteriores incrementava as

competências parlamentares, e com mais abrangência do que apareceu no texto final, redigido pela Mesa Diretora e pela Comissão de Sistematização (FERREIRA, 2010). No entanto, apesar das limitações à participação *ex-ante* dos parlamentares, bem como a sua menor incidência nos Tratados Internacionais, a Constituição de 1988 trouxe inovações que demonstraram o interesse do Legislativo no tema de política externa, o que, na prática, possibilitou a sua interferência no posicionamento internacional do país. O Artigo 4º é um exemplo disto, no qual se manifesta a tradição diplomática brasileira e se encontra um indicativo de que os parlamentares tinham a plena compreensão dos princípios históricos da inserção externa do Brasil. E, ainda, o artigo expressa a diretriz legislativa para a integração regional a ser perseguida pelo país, constituindo, por si mesma, no principal dispositivo de participação *ex-ante* do Parlamento (SILVA; SPHOR, 2016).<sup>65</sup>

O Artigo 7º das disposições transitórias é outra marca da influência direta do Legislativo nas definições constitucionais da política exterior. Estabeleceu-se ali que “o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos” (BRASIL, 1988). Embora os Artigos 4º e 7º indiquem a competência parlamentar na política exterior, os seus enunciados não delimitam e descrevem os termos da participação parlamentar nas respectivas políticas, algo que ficou expresso nos Artigos 49º e 84º —enquanto no primeiro foram dispostas as competências exclusivas do Congresso Nacional, no segundo foram determinadas as competências exclusivas do Presidente.<sup>66</sup> Por conseguinte, foi reservado ao Executivo, na figura do Presidente, as

---

<sup>65</sup> Textualmente, o Artigo 4º estabelece o seguinte. “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I. independência nacional; II. prevalência dos direitos humanos; III. autodeterminação dos povos; IV. não-intervenção; V. igualdade entre os Estados; VI. defesa da paz; VII. solução pacífica dos conflitos; VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X. concessão de asilo político. Parágrafo único: a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

<sup>66</sup> Textualmente, o Artigo 84º estabelece o seguinte. “Compete privativamente ao Presidente da República: (EC no 23/99 e EC no 32/2001) [...]: VII. manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII. celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...] XIX. declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX. celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XX. conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII. permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente” (BRASIL, 1988).

competências que envolvem o enfrentamento a ameaças à segurança nacional, além da manutenção e escolha das interlocuções de relação política com as outras Nações. Isso significa que o Executivo concentra a competência e a capacidade das atividades diplomáticas, entendidas como a execução da política externa.

Quanto às competências parlamentares, ou seja, às ações a serem empreendidas para a consecução dos objetivos externos do país, o Artigo 49º estabeleceu que a participação desse Poder nos temas de segurança nacional da agenda internacional é essencialmente autorizativa.<sup>67</sup> A respeito dos Tratados, Acordos e Atos Internacionais, a participação *ex post* dos parlamentares está prevista em casos que acarretem encargos ou compromissos gravosos. Deu-se, assim, ampla margem para que matérias desse tipo que não impliquem tais encargos ou compromissos gravosos sejam publicadas sem a tramitação legislativa. Este é o caso dos Acordos Executivos que, desde então, são extensivamente utilizados pelos Presidentes da República (FIGUEIRA, 2011).

Posteriormente, o que é tratado pelo inciso foi objeto de Propostas de Emenda à Constituição,<sup>68</sup> contemplando os objetivos de ampliar as proposições em que cabe a resolução definitiva no Congresso, ampliar a participação *ex-ante* dos parlamentares e inserir a participação popular no processo de definição dos Tratados, Acordos ou Atos Internacionais, numa clara evidência do anseio parlamentar por competências legislativas de maior escopo. Essa intenção foi expressa com bastante clareza na justificativa de algumas propostas, como se pode notar no fragmento da justificativa da PEC 478/2001, de autoria da Deputada Maria Lúcia [PMDB/MG]:

“

Ente nós desenvolveu-se a cultura de que ao Congresso cabe apenas homologar, ou referendar os atos do Executivo na área internacional. Se foi assim no passado

---

<sup>67</sup> Diz o Artigo 49º: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (EC nº 19/98): I. resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II. autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III. autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias [...]; XIV. aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares” (BRASIL, 1988).

<sup>68</sup> PEC 478/2001; PEC 31/2003; PEC 70/2003; PEC 165/2003; PEC 223/2003; PEC 389/2005; PEC 410/2014; PEC 75/2015; PEC 234/2019.

não pode continuar sendo [...] Nossa proposta é a de que se integre ao Congresso a apreciação prévia e não apenas avaliativa ex post do processo de integração de nossos valores.

Outro fragmento, agora da PEC 223/2003, de autoria do Deputado Ivan Valente, do PSOL/SP, joga luz no dilema que se impôs com a determinação do inciso 1º, relativo à definição dos Atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos. Pode-se dizer que esse fragmento expressou notável engajamento parlamentar, pois foi redigido no contexto das discussões do FMI (cf. ALEXANDRE, 2006). Impunha-se, desse modo, as linhas demarcatórias da participação ativa do Parlamento na definição dos acordos com o Fundo. Esse entendimento foi expresso na justificativa que o referido deputado procurou incluir no Artigo 49º,<sup>69</sup> exigindo a autorização e a aprovação legislativa de empréstimos, operações e obrigações de qualquer natureza:

“

Embora possamos mostrar que a intenção dos constituintes foi submeter os acordos com FMI à apreciação congressional, como ocorre com outros atos internacionais, é fato que o texto constitucional resultante deu margens para uma interpretação distinta. Por esta razão, resolvemos apresentar a presente proposta de emenda constitucional para dirimir quaisquer dúvidas acerca do imperativo democrático de consulta ao Parlamento.

Com relação às demais formas de participação legislativa, não há qualquer outra restrição estabelecida na Constituição Federal ou no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sendo possível a apresentação de Projetos de Lei, Lei Complementar, Decreto Legislativo, Propostas de Emendas à Constituição, Requerimentos de Informação, de Urgência e de Audiências, Indicações, Emendas e Substitutivos. Porém, a avaliação formal dos dispositivos constitucionais não captura a efetividade do uso prático desses instrumentos. Por exemplo, as proposições que alteram as capacidades parlamentares ou que incidem diretamente sobre a política exterior raramente prosperam, como vimos anteriormente. Nenhuma das Propostas de Emenda à Constituição, assim como os Projeto de Lei Complementar tiveram o mesmo destino. Embora pouco mais da metade dos Projetos de Decreto Legislativo que sustam Atos sigam tramitando, pode-se dizer que, do mesmo modo, nenhum deles

---

<sup>69</sup> Ver PEC 223/2003, disponível em (acesso em 29 de julho de 2022): <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150002>>.

teve aprovação. Dos 153 Projetos de Lei apresentados, apenas 25 se transformaram em norma jurídica.<sup>70</sup>

Por outro lado, a validade e a legitimidade de alguns instrumentos legislativos mobilizados têm sido objeto de questionamento tanto dos parlamentares como dos pesquisadores especializados no tema. Este é o caso das Emendas às Mensagens do Executivo e aos respectivos PDLs sobre os Atos, Tratados e Acordos Internacionais firmados pelo governo, como já exposto. Tal controvérsia, em realidade, antecede à Constituição de 1988, cujas discussões de mérito se fixaram numa questão crucial: é legítimo e desejável que o Parlamento emende e, dessa maneira, altere um tratado já ratificado no plano internacional? Mais do que uma diatribe de fundo normativa, estava em jogo o aspecto prático da dinâmica internacional, pois essa interferência poderia impedir o fluxo das negociações (REZEK, 2000; MAZZUOLI, 2001; ALCÂNTARA, 2001). Ainda em 1962, Haroldo Valladão, consultor do Ministério das Relações Exteriores, emitiu um parecer sobre a questão, já que o Congresso havia aprovado uma emenda aditiva a um Tratado do Brasil com a Tchecoslováquia —na interpretação do jurista, mais do que uma prerrogativa constitucional, o emendamento era um ato desejado para a cooperação dos Poderes (BARBOSA, 2009).

As controvérsias sobre a prerrogativa seguiram vivas entre o Congresso e o Itamaraty na Constituição de 1988, embora tenha prevalecido o entendimento favorável às Emendas legislativas em tais matérias (FIGUEIRA, 2009). Resultado: Emendas sobre Tratados, Atos e Acordos Internacionais seguem sendo apresentadas, mas, a maioria delas se destina apenas à alteração de Decretos Legislativos—somente três Emendas foram propostas com o objetivo de alterar o texto internacional. É possível concluir, então, que os parlamentares não costumam utilizar essa controvertida prerrogativa com frequência.

As controvérsias, contudo, não se resumem às Emendas. A Denúncia de ações do Poder Executivo referentes aos Atos, Tratados e Acordos Internacionais também tem a sua validade questionada. Esse instrumento legislativo emergiu num quadro de

---

<sup>70</sup> Todas informações de tramitação foram coletadas até maio de 2022.

omissão da Constituição a respeito do papel do Legislativo nesses casos. Assim, prevaleceu o entendimento prático de que não compete ao Legislativo sustar acordos externos. O parecer, no âmbito da CREDN, do Deputado Antônio Carlos Pannunzio ao PDC 1.586, de 2009, é um exemplar dessa discussão.<sup>71</sup> Ele expressa que os próprios parlamentares restringiram o seu campo de atuação nessa esfera:

“ [...] não pode mais o Congresso Nacional voltar atrás e mudar decisão sua anterior de aprovação, tomando o caminho inverso, sem que haja, antes, nova iniciativa do Executivo, denunciando o instrumento internacional. [...] Essa sistemática tem o objetivo de não inquirir de insegurança processos de negociação internacional de que o Brasil tenha feito ou faça parte e que tenham resultado em processo de ratificação formalmente concluído pelo país.

Na verdade, dos 8 Projetos de Decreto Legislativo para sustar Atos, Tratados e Acordos Internacionais, nenhum foi aprovado e 6 obtiveram pareceres contrários das comissões, alguns dos quais com entendimentos semelhantes ao registrado no parecer da CREDN ao PDC 1.586/2009. O parecer da CREDN ao PDL 1743/2009, por exemplo, afirmou que a proposição “avança em terreno reservado ao Executivo” (CAJADO, 2009, p.4), demonstrando que, diante da incerteza, o Legislativo tende a aceitar o domínio do outro Poder e autolimita as suas capacidades. Em conclusão semelhante, no parecer da CREDN ao PDC 1630/2005, o relator, Deputado Marcondes Gadelha, entende que o instrumento da Indicação é o mais adequado para propor denúncia de Ato Internacional. Ou seja, há ferramentas para incidir, influenciar e expor posições, mas o efeito direto sobre a política é limitado pelos atributos institucionais.

Entretanto, se não foi possível chegar a um consenso favorável à atuação do Legislativo no sentido de provocar e iniciar a denúncia de tratados, tampouco há convergências quanto à possibilidade de sustá-los sem a anuência parlamentar. A esse respeito, desde 1997, segue em análise no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que questiona a denúncia da Convenção 158, da OIT, sob o argumento de que a revogação da convenção pelo Executivo ocorreu sem a anuência

---

<sup>71</sup> Ver PDC 1586/2009, disponível em (acesso em 29 de julho de 2022): <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434254>>

do Poder Legislativo. O voto do Ministro Joaquim Barbosa, em 2009, manifestou o entendimento de que há necessidade da concordância legislativa:

“

A própria processualística dos tratados internacionais no Brasil e a função que o tratado exerce no direito interno brasileiro militam a favor da tese de que a denúncia não pode ser unilateral por parte do Poder Executivo. E esse raciocínio pode ser inferido, penso, da própria jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. [...] Em outras palavras, o parlamento deve ser árbitro acerca da criação de uma política convencional e também de sua extinção. E mais: tal atribuição do Congresso é indelegável. (BRASIL, 2009)

A posição de Joaquim Barbosa, contudo, não representava a totalidade da Corte. O Ministro Jobim, por exemplo, contrapôs o argumento alegando que o silêncio constitucional sobre a prerrogativa de denúncia significa a primazia do Executivo. Segundo ele, em caso contrário, a Constituição expressaria o limite e a competência parlamentar. Ainda antes da publicação da Constituição, o futuro Ministro do STF, Francisco Rezek, sustentava uma terceira concepção; em sua perspectiva, tanto o Executivo como o Legislativo podem, de maneira unilateral, denunciar tratados (REZEK, 1984).

Seja como for, diante das omissões constitucionais, os parlamentares têm se eximido desse tipo de engajamento. Aliás, a Carta de 1988 contém reconhecidas lacunas e indefinições institucionais que, na prática, constroem ou limitam a participação parlamentar em discussões centrais da política exterior. A incapacidade de atuar de maneira *proativa* nos Tratados, Acordos e Atos Internacionais, proposições de maior importância nesse setor, é um indicativo desses obstáculos. É sobre esse tipo de proposição que pesam as maiores restrições à *atuação proativa* parlamentar, restando-lhe recorrer à *atuação reativa* mediante o uso de instrumentos de interferência *ex-post* na aprovação ou rejeição do que o Executivo firmou externamente. Ao Parlamento coube algumas responsabilidades, é claro, inclusive porque os constituintes foram capazes de influenciar a política externa na disposição do Artigo 4º, como já discutido. Porém, fica evidente que a responsabilidade fulcral da política exterior foi atribuída ao Executivo, o protagonista por excelência das relações com outros Estados.

Assim mesmo, as omissões constitucionais, por si só, não são limitações intrinsecamente à atuação legislativa, que não apenas pode ocorrer por meio de diversos instrumentos aplicáveis e reconhecidos pelo Executivo e o STF, como também, se fosse o desejo do Parlamento, poderia ser alterada a legislação para ampliar a sua margem de interferência. Além disso, mesmo nos casos em que inexitem tais limitações, os índices de utilização das prerrogativas parlamentares são baixos, principalmente quando comparados com a atuação legislativa em outros assuntos. O exame do Regimento da Câmara dos Deputados e as ferramentas de atuação parlamentar correspondentes, mostra, ainda, que os limites de ação nos temas exteriores são semelhantes, o que significa não haver maiores óbices do que os interpostos pela Constituição. O que existe é uma dificuldade processual das matérias relevantes propostas pelos deputados quanto à sua apreciação, pois elas ou são rejeitadas ou não avançam na sua tramitação, resultando muitas vezes no seu arquivamento ao final da legislatura.

Portanto, muito longe de ser uma condição suficiente para o baixo engajamento parlamentar, o *déficit institucional* tampouco é uma condição necessária para a ocorrência desse comportamento. Formalmente, o resultado Y do baixo engajamento não tem como sua condição necessária e nem como a sua condição suficiente a variável *déficit institucional X*, simplesmente porque X não é uma variável cabível no modelo explicativo. Logo, tal explicação não é plausível. Claro, como já discutido, em *temas* internacionais de competência exclusiva do Executivo, o *déficit institucional* do Legislativo pode ser cogitado; porém, tal exclusividade é uma previsão constitucional e, por consequência, não podemos esperar qualquer tipo de engajamento parlamentar com tais políticas. Por isso, como também já especificado no modelo de análise de dois estágios, para uma adequada averiguação da *plausibilidade* do *déficit institucional* como variável explicativa é indispensável que as dimensões de atuação exclusiva e não-exclusiva do Executivo sejam discriminadas. Fazendo isto, é possível observar que, nas políticas que, de alguma forma, dependem da apreciação do Legislativo, os parlamentares podem atuar de maneira *proativa* ou *reativa*, empunhando diversos instrumentos institucionais.

Ainda, mesmo que admitamos que a centralização do processo decisório concentrou os recursos institucionais nas mãos das lideranças partidárias, retirando das bancadas parlamentares os instrumentos de interferência nessas políticas, não faz sentido supor que essas mesmas lideranças agiriam de outro modo que não em conformidade com os interesses da maioria dos seus respectivos partidos. Menos racional seria supor que se os líderes assim o fizessem, não seriam retaliados pelos seus liderados. Prova de que não se trata de *déficit institucional* são tanto os exemplos mencionados de brechas constitucionais que poderiam ser mais intensivamente aproveitadas pelos parlamentares como a sua *atuação proativa e reativa* elevada em outros *temas* conforme já registrado pelos estudos legislativos brasileiros. Sendo assim, ao contrário do que supõe a explicação partidária, a centralização dos recursos institucionais nas lideranças não implica a simples *delegação*, da mesma maneira que os casos em que os objetivos dos parlamentares não foram alcançados pelo 'agente', ou seja, o Executivo, não configuram um simples caso de *abdicação*. De fato, junto com os seus líderes partidários, os parlamentares agem coordenadamente visando a aumentar o seu poder de negociação dentro da coalizão de governo, seja para construir uma agenda compartilhada das mais variadas políticas, inclusive a externa, seja para monitorar a sua execução e soar o alarme quando o Executivo se desvia da rota traçada de comum acordo com a sua base de apoio no Legislativo.

## **2.2. A Hipótese do Déficit de Expertise**

De acordo com o modelo explicativo informacional, o baixo engajamento parlamentar na política externa resulta da complexidade temática dessa agenda em conjunção com a disparidade de recursos à disposição do Executivo, que, assim, consegue acompanhar mais eficazmente os processos de formulação e decisão das matérias (MARIANO; MARIANO, 2012). A organização do Estado e a maior capacidade do corpo técnico do Poder Executivo, segundo essa abordagem, privilegiam a Presidência da República na realização das políticas, inclusive porque os assuntos dessa área são conduzidos principalmente pelo Itamaraty, um órgão historicamente insulado e composto por uma elite intelectual formada especialmente para compreender esses temas e atuar no

cenário internacional (CHEIBUB, 1985; ALMEIDA, 2012). Além de complexos e exigirem atenção e esforços constantes para acompanhar todos os desdobramentos de cada projeto, muitos deles envolvem *temas* demasiadamente sensíveis, como a segurança nacional e, por que não dizer, a própria sobrevivência do Estado. Tudo isso, conforme a literatura, dificulta a atuação parlamentar na mesma proporção em que promove o predomínio do Executivo (OLIVEIRA, 2003; ALEXANDRE, 2006).

Indiscutivelmente, o exame dos dados mostra que, com frequência, os debates e *temas* de relações internacionais são complexos e demandam conhecimentos muito específicos, tanto a respeito de outros Estados como da conjuntura internacional, sempre cambiante. Contudo, essa explicação unidimensional tem duas limitações que reduzem a sua *plausibilidade*. A primeira delas é de natureza lógica. Em outras áreas das políticas de Estado, também complexas e que exigem conhecimentos especializados (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006; SANTOS, 2011; CAMELO, 2017) —como os setores industrial, energético, financeiro e habitacional—, a participação dos parlamentares é expressivamente maior, seja com uma atuação institucional *proativa* ou *reativa*, seja por meio de debates ou pronunciamentos. Isso quer dizer que a *carência de expertise* até pode ser uma condição necessária para o baixo engajamento, mas de modo algum esta é uma condição suficiente para a ocorrência desse comportamento. Mais especificamente, se a *carência de expertise* é uma condição necessária X para o resultado Y do baixo engajamento, temos o seguinte: toda vez que houver Y, haverá X, mas nem sempre haverá Y, dado X; logo,  $X \leftarrow Y$ ; porém,  $X \rightarrow Y$ ,  $X \rightarrow \sim Y$ . Então, a variável *carência de expertise*, sozinha, possui *plausibilidade* explicativa reduzida, uma vez que a sua presença pode tanto provocar o baixo engajamento como não o provocar. Em outros termos, a sua condição de necessidade indica a existência de outras condições necessárias não contempladas pelo modelo.

A segunda limitação, de ordem empírica, tem que ver com os próprios dados acerca da participação legislativa na política exterior. Ocorre que o engajamento dos parlamentares é igualmente reduzido nas proposições de menor complexidade e cujas informações são mais acessíveis. Portanto, como alegar que a inatividade parlamentar se deve à *carência de expertise* e de recursos correlatos se nas matérias menos exigentes quanto à especialização e informações o comportamento é o mesmo? Neste caso, até

a hipótese de que a *carência de expertise* é uma condição necessária ao baixo engajamento parlamentar se torna ainda menos plausível. Afinal, se o baixo engajamento Y é o resultado da *carência de expertise* X, mas também é o resultado de expertise mais elevada X<sub>a</sub>, temos que: X ← Y → X<sub>a</sub>. Este tipo de proposição não é coerente.

A isto deve ser acrescentado um contrafactual muitas vezes ignorado. A estrutura burocrática da Câmara dos Deputados e o próprio MRE contribuem para a redução da assimetria de informações e de conhecimento dos parlamentares. Por exemplo, a Assessoria Especial de Relações Federativas com o Congresso Nacional,<sup>72</sup> criada em 1997, tem a missão de atentar às solicitações dos deputados nessas matérias, municiando-os com dados e relatórios técnicos, constituindo-se, assim, numa assessoria que conduz a política exterior em conjunto com os parlamentares. Ademais, a Câmara dos Deputados possui 7 servidores efetivos lotados na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional [CREDN],<sup>73</sup> além do assessoramento comissionado dos parlamentares que são membros da Comissão.<sup>74</sup>

A formação dos membros da CREDN<sup>75</sup> reforça este ponto. Por ser a Comissão Temática especializada nos assuntos internacionais, esta é o habitat natural, digamos assim, dos deputados que atuam nessa área (DINIZ; RIBEIRO, 2009; SILVA; SPHOR, 2016). Faz sentido, então, examinar a formação dos seus membros, já que se trata de averiguar o domínio dos assuntos com base nas suas formações acadêmicas<sup>76</sup> e/ou nas

---

<sup>72</sup> Inicialmente, a sua denominação era Assessoria de Relações Federativas, passando a ter o nome atual a partir de 2003 (LOPES, 2013). Dentre as suas atribuições, prevê-se que a Assessoria deve: "I. participar do processo de articulação com o Congresso Nacional nos assuntos de competência do Ministério, observadas as competências dos órgãos que integram a Presidência da República, providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados, além de acompanhar a tramitação legislativa dos projetos de interesse do Ministério" (BRASIL, 2019)

<sup>73</sup> Resposta à indagação desta pesquisa à Câmara dos Deputados, sob o protocolo 220524-000328.

<sup>74</sup> Contudo, cumpre observar que não existe um cargo específico que demande conhecimento técnico de Relações Internacionais ou de análise de política externa, o que pode limitar a atuação legislativa. Esta informação foi obtida em resposta à indagação desta pesquisa à Câmara dos Deputados, sob o protocolo 220524-000328.

<sup>75</sup> Antes da criação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, instituída pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 15 de 1996, existiam duas comissões distintas: a Comissão de Defesa Nacional (CDN) e a Comissão de Relações Exteriores (CRE). A Resolução que criou a CREDN entrou em vigor em 15 de fevereiro de 1997, e a Comissão foi instalada em março do mesmo ano.

<sup>76</sup> Em hipótese alguma se acredita que apenas a instrução formal e acadêmica credencia e capacita os atores político-sociais a lidar com a política exterior. A escolha desse indicador se justifica por uma opção metodológica de confrontar os argumentos da hipótese explicativa aos dados disponíveis e, neste caso,

suas experiências profissionais. A partir disso, podemos avaliar se as indicações à Comissão têm em conta a *expertise* dos parlamentares.

A análise desses dados permite concluir que não existem diferenças relevantes entre os perfis dos parlamentares, em geral, e dos parlamentares membros da CREDN no que se refere ao nível de formação acadêmica. Declararam ter pelo menos o ensino superior completo 80% dos deputados, uma porcentagem muito próxima da manifesta pelos membros da Comissão [84,6%]. Ainda, 10% da totalidade dos deputados declararam possuir pós-graduação —mestrado completo ou doutorado completo e incompleto—, um valor quase igual ao dos membros da CREDN [12%].

Quanto à experiência profissional, algo que envolve o tipo de formação acadêmica e ao seu exercício prático, não há um perfil que possa enquadrar os membros da CREDN em algum padrão. As trajetórias são variadas —advogados, economistas, pecuaristas, empresários, agricultores, professores, médicos, jornalistas, sociólogos e policiais—, o que, em princípio, contemplaria a diversidade temática que caracteriza os assuntos de relações exteriores; por outro lado, essa miríade de perfis é um indicativo de que não existe realmente uma preocupação seja com a experiência profissional seja com a formação acadêmica quando da indicação dos membros à Comissão. Da mesma forma, não parece estar no rol de preocupações das lideranças partidárias proceder escolhas que se pautem pelo repertório intelectual que mostre traquejo nas discussões dos temas de política externa, o que é bem diferente da realidade burocrática da diplomacia, majoritariamente composta por bacharéis de direito (LIMA; OLIVEIRA, 2015). Deve ser registrado, entretanto, que, no período analisado, 6 parlamentares se declararam diplomatas de profissão, sendo que 5 deles compuseram a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Roberto Campos do PPB/RJ, outro parlamentar diplomata, não integrou a CREDN, mas, entre 1983 e 1984, período anterior ao escopo do trabalho, participou da Comissão de Relações Exteriores.

---

de comparar os agentes de política externa no Executivo, especialmente no Itamaraty - composto por um quadro técnico de nível superior e com curso no Instituto Rio Branco -, aos Deputados designados a lidar com esse assunto na casa da lei.

Ainda assim, o conhecimento disponível não é completo: dirá quem se vincula à explicação informacional. Claro, sempre é possível mencionar a assimetria de informações favorável ao Executivo, principalmente devido à sua inserção exclusiva nos fóruns internacionais e no relacionamento com outros países, como um obstáculo ao engajamento dos parlamentares na política externa (LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003; ALMEIDA, 2012). A própria quantidade de Requerimento de Informações pode ser mobilizada para corroborar essa inferência. Os 767 Requerimentos do período analisado fizeram desse instrumento de *atuação reativa* o mais acionado dos dispositivos ao alcance dos parlamentares —comparado aos montantes de Requerimentos solicitados para outras áreas temáticas, este total é reduzido, porém, no âmbito das proposições de política externa, este número é expressivo.

Todavia, requerer informações mediante o acionamento de uma prerrogativa atribuída ao Legislativo já é, em si, a comprovação de que existem instrumentos que propiciam a redução da assimetria. Some-se a isto outro contraponto ao argumento da *carência informacional*, qual seja, a exclusividade do Executivo nesses casos é uma atribuição constitucional, como já discutido na sessão anterior, de maneira que reivindicar uma assimetria prejudicial ao Legislativo com base numa determinação estabelecida pelo Legislativo Constituinte é inconsistente. É verdade que o argumento pode se apoiar nos efeitos não-antecipados pelos constituintes cujo resultado acabou sendo contraproducente para o equilíbrio dos Poderes, daí o baixo engajamento parlamentar na política externa; porém, algumas das atribuições exclusivas dialogam com o ambiente institucional externo, do qual não se pode escapar. Além disso, aquilo que cabe à soberania doméstica, e que, porventura, seria desejável modificar, o próprio Legislativo tem a prerrogativa de promover a reforma correspondente. Em suma, o Legislativo não apenas dispõe de instrumentos para buscar informações, inclusive aquelas sobre as quais não possui maior ingerência, como também tem os instrumentos para alterar o desenho constitucional a fim de reduzir as assimetrias informacionais perante o Executivo.

Outros ângulos de observação reforçam a limitada *plausibilidade* desse modelo explicativo. A partir dos dados já descritos no **Quadro 4**, na Seção 1 deste capítulo, podemos examinar algumas informações interessantes envolvendo as Emendas

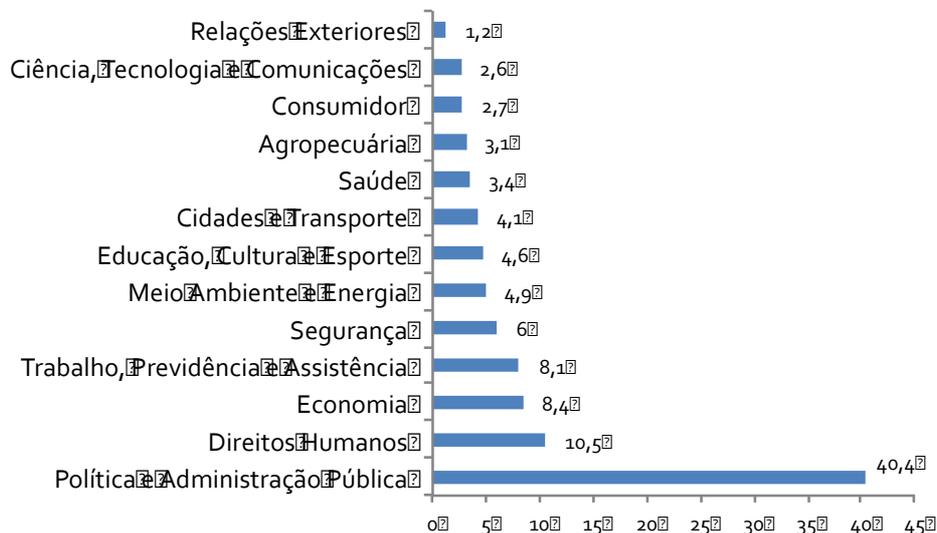
parlamentares. Vimos que uso desse dispositivo é o menor no comparativo com as outras áreas; além disso, como dado suplementar, vimos que o Relator foi o responsável pela apresentação da maior quantidade de Emendas [149] — e a terceira mais frequente (131) foi a Emenda na Comissão. À primeira vista, isso parece dar suporte empírico à hipótese informacional, supondo-se que tais iniciativas são mais comuns por parte de deputados que possuem mais conhecimento sobre o assunto; entretanto, não é concebível que apenas o Relator seja especializado no tema ou que somente ele busca informações sobre o processo.

Primeiramente, é lógico que nem todas as Emendas de Relator partem da CREDN, que é a Comissão com maior expertise no *tema* — não por acaso, 29,5% das Emendas de Relator foram propostas nesta Comissão. Cerca de 70% desse tipo de Emenda são propostas em outras Comissões, nas quais também tramitam projetos altamente complexos e que demandam a coleta de inúmeras informações técnicas. Nelas, as Emendas de Relator também são submetidas a substituições e rejeições dos seus membros, que, assim como o parlamentar que relata o projeto, apoiam-se em subsídios informacionais. Ou seja, o conhecimento necessário para a produção dos relatórios e das emendas não se restringe à Comissão especializada de relações exteriores; em realidade, todos os parlamentares, das mais diversas Comissões, têm condições de se aprofundar nos assuntos relacionados com a política externa, caso isso seja necessário e desejado. Inclusive, os seus Pareceres e Emendas costumam ser fundamentados com reconhecida qualidade.

Além do mais, os quantitativos das substituições e rejeições aos projetos do Relator são uma prova de que o conhecimento e a busca de informações são fatores mais disseminados no meio parlamentar, e não um privilégio exclusivo do encarregado pelo relatório. Ao todo, 65 pareceres de projetos de Relações Exteriores foram rejeitados na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Considerando-se os projetos relativos a esse 'assunto' em todas as Comissões, o parecer do relator foi rejeitado e substituído em 124 proposições. Reunir informações técnicas para divergir nos debates é, portanto, uma possibilidade e uma prática efetivas, embora menos frequentes do que o observado em outras áreas temáticas. O **Gráfico 1** mostra a

quantidade de voto em separado, que significa a apresentação de parecer divergente ao do relator, conforme a área temática da proposição.

**Gráfico 1. Votos em Separado por Área Temática, de 1988 a 2020 (%)**



**Fonte:** Elaboração Própria a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

Em relação aos Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar, como também constatado na Seção 1 deste capítulo, as proposições são escassas e geralmente não abordaram aspectos centrais da política exterior. No entanto, não podemos inferir desse quadro que a reduzida *atuação proativa* se deve à *carência de expertise* e ao consequente déficit informacional. Nos 159 PLs e 9 PLPs apresentados, os parlamentares atuaram em diferentes aspectos das políticas públicas relacionadas às relações internacionais, como migração, turismo e visto, diplomacia e direito internacional, e atos comemorativos referentes a outros países. Essa miríade de *temas*, certamente, exigiu um conhecimento especializado. Além disso, os 65 Grupos Parlamentares que o Brasil formou com outros países constituiu uma plataforma de intercâmbio de informações sobre a conjuntura e atores internacionais.

### 2.3. A Hipótese do Déficit de Interesse

Influenciada pela abordagem distributivista, o modelo explicativo centrado na variável *custos eleitorais* tem como premissa básica a racionalidade-instrumental dos

parlamentares como fator motivacional, conforme já detalhado anteriormente. Logo, enquanto atores racionais, tudo que um parlamentar almeja é a sua reeleição, daí a necessidade de sair à caça dos votos. Para tanto, a isca perfeita são as políticas particularistas que atendem à sua paróquia eleitoral (AMES, 2003; MAYHEW, 2004). Dado tal mecanismo de incentivos, o baixo engajamento legislativo decorrerá de um cálculo que leva em conta os custos e os ganhos do envolvimento nos temas de política externa. Menos rendosos, quaisquer projetos nessa área serão evitados, inclusive a interferência nas propostas do Executivo. Ainda que existam matérias que despertem algum interesse no eleitorado, os ganhos a serem auferidos com o engajamento parlamentar serão difusos e, desse modo, não suplantarão os custos dispendidos em tempo, energia e capital político (OLIVEIRA, 2003; OLIVEIRA, 2004; FIGUEIRA, 2011). Em outras palavras, as matérias de política externa não se prestam a trocas paroquiais, pois não é possível delimitar os distritos beneficiados (TIMBLE, 1989; OLIVEIRA, 2004).

Há certa lógica neste argumento. Dadas as premissas, a conclusão é coerente. Mas, podemos aceitar de pronto as suas premissas? Ainda, há bases empíricas plausíveis para a sua inferência conclusiva? Na verdade, ignora-se aqui alguns aspectos empíricos e lógicos cruciais. Em primeiro lugar, há evidências da atuação parlamentar em temas das relações exteriores cujo impacto eleitoral, no mínimo, era incerto. Por exemplo, a mobilização para instituir a Secretaria de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo que exprimiu o interesse dos parlamentares pela política externa não tinha qualquer traço de apelo eleitoral. Enquanto uma instância interna à Casa Legislativa, a Secretaria não teria condições de realizar políticas de curto prazo que pudessem ser revertidas em votos —para não dizer que nem no médio e no longo prazos a fertilidade eleitoral do órgão estava em questão.<sup>77</sup> Ainda assim, do ponto de vista institucional, tratou-se de uma inovação da mais alta relevância para o Legislativo, como ficou evidente pelo amplo engajamento do

---

<sup>77</sup> Na classificação de Fiott (2011), são três os tipos da diplomacia parlamentar: a dos parlamentares, a dos partidos políticos e a dos parlamentos. Neste caso, evidencia-se a diplomacia do Parlamento, menos capaz de ser revertida em votos a parlamentares específicos.

Legislativo,<sup>78</sup> que aprovou por votação simbólica<sup>79</sup> o Projeto de Resolução nº 10/2015,<sup>80</sup> da Mesa Diretora, que propunha a sua criação.

Mas, antes da Secretaria, a Câmara dos Deputados já participava de fóruns e assembleias internacionais que, como já destacado, fortalecem o intercâmbio e a cooperação entre parlamentares de diferentes países. Apesar de ser relevante a participação dos deputados nesses espaços institucionais, não restam dúvidas de que é praticamente impossível estabelecer qualquer conexão eleitoral entre esse tipo de engajamento na política externa e ganhos eleitorais.<sup>81</sup>

Já na Assembleia Constituinte, também ficaram patentes o interesse e a preocupação do Legislativo com a política exterior. Diversos Artigos da Constituição relacionados com o *tema* são inequívocas evidências disso —em especial, o Artigo 4º, como examinado anteriormente, que regulamenta a atuação internacional do país. Mais uma vez, não se pode alegar qualquer motivação eleitoral nos debates e na redação desses dispositivos, inclusive pelo caráter coletivo dos trabalhos constituintes. A motivação era completamente outra; tratava-se de disciplinar as relações do Brasil com o exterior, dando-lhe estabilidade de acordo com a tradição diplomática do país e os novos valores internacionais (GALVÃO, 2011).

Em segundo lugar, ainda que se considere parcialmente plausível a explicação distributivista, há de se ter em conta variáveis indiretas que produzem impactos eleitorais para além das localidades —não nos esqueçamos de que políticas de ganhos concentrados em territórios claramente delimitados e com interesses homogêneos são

---

<sup>78</sup> Foi apresentado Requerimento de Urgência pelos líderes do PMDB, PSD, PT, PTB, PPS, PROS, PP, PV, PSDC, PSC, PDT, PSDB, PSB, unindo assim, governo e oposição. Além disso, foram apresentadas 5 emendas de plenário, nenhuma aprovada após parecer do Relator pela rejeição e inconstitucionalidade.

<sup>79</sup> Diz o Art. 21-H, da Resolução Nº 03, de 2015: "compete à Secretaria de Relações Internacionais: I. estabelecer as diretrizes da diplomacia parlamentar da Câmara dos Deputados; II. promover a cooperação com parlamentos de Estados estrangeiros; III. apoiar as delegações, comitivas e representações da Câmara dos Deputados em missão oficial.

<sup>80</sup> Acesso online: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2015/resolucaodacamaradosdeputados-3-12-marco-2015-780266-publicacaooriginal-146327-pl.html>.

<sup>81</sup> O Brasil participa da Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP); Parlamento Latino-Americano (Parlatino); Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (Eurolat); Conferência Parlamentar das Américas (COPA); Fórum Parlamentar Ibero-Americano; Fórum Parlamentar dos BRICS; Parlamento do Mercosul; PARLAMÉRICAS; União Interparlamentar.

premissas básicas desse modelo. Embora uma dada política não seja percebida diretamente pelos eleitores do distrito cativo do deputado, os seus efeitos podem atingir grupos de interesses relevantes que sequer fazem parte da sua base eleitoral, cujo apoio, entretanto, é crucial para a carreira parlamentar. Isso significa que os impactos das políticas não são apenas territoriais, mas também setoriais e, sim, difusos. As motivações e preferências dos parlamentares exprimem, portanto, a tentativa de equacionar da melhor maneira possível as demandas do eleitorado com as pressões dos grupos de interesse, bem como os ganhos concentrados com os ganhos difusos (cf. LOWI, 1964; LEMOS, 2001).

Não se pode negar que a política externa nem sempre assegura retornos imediatos ao próprio país, e, quando os resultados finalmente são concretizados, via de regra, a repartição dos ganhos não respeita as fronteiras estaduais e nem os contornos dos respectivos distritos eleitorais (OLIVEIRA, 2003). Sobretudo, sabemos que as regulações internas motivadas por acordos internacionais, a escolha dos parceiros externos, os processos de integração e os acordos comerciais afetam os grupos de interesse de variadas formas. Este fato é especialmente importante para os grupos empresariais, pois a política externa envolve a política comercial em questões tão sensíveis como a abertura a novos mercados e as condições de investimento e concorrência (OLIVEIRA; ONUKI, 2007; LIMA, 2011; OLIVEIRA, 2012). Exatamente por isto a política externa, tão distante do eleitor comum, está constantemente na alça de mira dos grupos econômicos. Precisamente por isto a política externa sempre se situou na zona de influência da elite nacional por intermédio das 'relações institucionais' das empresas, uma forma eufemística de se referir ao lobby com os parlamentares (LOPES, 2013; BOARIN, 2015; BOARIN; RESENDE, 2018). Não é por menos que, como vimos há pouco, a maioria dos Projetos de Lei dos parlamentares tocam em aspectos da política comercial —no centro do interesse das empresas, a política comercial é o núcleo do conflito distributivo e, inclusive, da divergência programática e ideológica acerca do desenvolvimento nacional (BARRIONUEVO FILHO, 1996; OLIVEIRA, 2012).<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> O impacto dos temas exteriores no âmbito doméstico se acentuou no contexto da transformação do capitalismo global em sua fase neoliberal a partir da década de 1970. Isso trouxe consequências tanto para o regime internacional (DARDOT; LAVAL, 2017) como para o processo de liberalização brasileiro, a

Em terceiro lugar, contrariando as premissas da perspectiva distributivista, algumas análises empíricas trouxeram evidências de que em qualquer área temática —portanto, para além das relações exteriores—, os projetos parlamentares costumam contemplar políticas cujos ganhos são difusos (LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003). Por consequência, não é plausível supor que o baixo engajamento legislativo seja uma resposta à impossibilidade de se obter resultados concentrados com a política externa. Para dizê-lo de outro modo, se a apresentação de políticas difusas é o traço mais geral do comportamento parlamentar, os alegados efeitos paroquiais dos ganhos concentrados não fazem parte do cálculo eleitoral dos deputados. Afinal, se projetos de ganhos difusos são predominantes em áreas temáticas que são mais visíveis do que a de política externa, por que seria razoável supor que somente na política externa a impossibilidade de se estabelecer a conexão eleitoral paroquial estimularia o baixo engajamento parlamentar?

Tendo a literatura especializada como parâmetro classificatório (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003; LEMOS, 2001), é possível reforçar este ponto. Usando como base de dados o conjunto dos Projetos de Lei apresentados entre 1988 e 2020, e tendo como unidade de análise o 'assunto' de Relações Internacionais, as informações foram classificadas conforme o tipo de distribuição dos ganhos potenciais das políticas, se concentrados ou difusos. Um projeto representa um ganho difuso quando a sua intenção é afetar positivamente qualquer estado, qualquer grupo social ou a Nação como um todo; quando representa um ganho concentrado o projeto delimita um estado ou um grupo específico a ser contemplado pela política; um projeto pode, ainda, não representar nenhum ganho, pois se refere a uma política regulatória ou burocrática.<sup>83</sup> Foram descartados os Projetos advindos do Poder Executivo, assim

---

partir da década de 1990. Neste caso, tornou-se mais premente a inserção externa do país e dos interesses econômicos nacionais (ALCÂNTARA, 2001; FARIA, 2008). Com a ampliação dos impactos internos provocados pelas relações internacionais, conseqüentemente a sua relevância eleitoral se incrementou. Nesse sentido, conforme as premissas distributivistas, esperaríamos que a tendência crescente de aumento do retorno eleitoral desses temas atuaria como um fator de incentivo ao aumento da participação dos deputados nessa agenda. De fato, o exame da quantidade de proposições de origem parlamentar, por ano, mostra ter havido crescimento desde as modificações ocorridas na estrutura capitalista a nível mundial, assim como do regime internacional. Tais mudanças, provavelmente, favoreceram o recrudescimento do debate doméstico e, no limite, o maior impacto interno das decisões internacionais.

<sup>83</sup> Tome-se como exemplo o PL 3537/2020 que dispõe sobre as categorias dos passaportes.

como aqueles que não possuem relação com os temas de política internacional. Com isto, restaram 153 Projetos de Lei, dispostos na **Quadro 5**.

**Quadro 5. Classificação dos Ganhos Pretendidos pelos Projetos de Lei [1988-2020]**

Tipo de Ganho	N	%
Concentrado	40	26%
Difuso	74	48,40%
Sem Ganho	39	25,5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Observe-se que os projetos com políticas de ganhos difusos compõem quase a metade desse universo. Ou seja, os parlamentares contrariam duas vezes as premissas distributivistas. Por um lado, desenham propostas que, em sua maioria, promoverão ganhos difusos. Ou seja, embora as características da política externa ofereçam maior potencial de ganhos difusos, não podemos concluir que o pouco engajamento legislativo nessa agenda seja uma decorrência direta ou exclusiva dessa condição; se assim o fosse, a maior parte das proposições iniciadas pelos legisladores buscaria ganhos concentrados. Inclusive, dado o poder de pressão de grandes grupos econômicos e dos mais variados interesses sociais, seria razoável supor que os ganhos dessa natureza são um fator de incentivo formidável para o maior envolvimento parlamentar com a política externa. Mas essa área não tem prescindido de projetos parlamentares de ganhos difusos —aliás, vale repetir, eles são majoritários.

Por outro lado, os dados mostram que as políticas externas não são impermeáveis aos ganhos concentrados. É possível alcançar esses ganhos na política exterior como exemplificam os casos dos bananicultores ou vinicultores nacionais, com o PL 10737/2018,<sup>84</sup> da comunidade armênia no Brasil, com o PL 4759/2016,<sup>85</sup> e de

<sup>84</sup> O PL 10737/2018 impõe restrições à importação de banana *in natura* e expressa na justificativa a dificuldade dos produtores nacionais diante da concorrência. Já o PL 10067/2018, por exemplo, estabelece restrição de importação à vinicultura, beneficiando os produtores nacionais. Destaca-se que a proposição é de Covatti Filho do PP do Rio Grande do Sul, maior produtor de vinhos do Brasil.

<sup>85</sup> O PL 4759/2016 propôs o reconhecimento do genocídio contra o povo Armênio na Primeira Guerra Mundial. Este ganho, internamente, é concentrado, pois interessa particularmente a comunidade

organizações religiosas, com o PL 669/2015.<sup>86</sup> O mesmo se aplica a casos em que se procura atender os interesses de determinados distritos aos quais os deputados são vinculados, como os projetos que instituem Zonas Francas e Zonas de Processamento de Exportação<sup>87</sup> e as propostas de destaque a Municípios específicos. As próprias proposições que tratam de zonas francas, áreas de livre comércio ou zonas de processamento de exportação têm o seu escopo concentrado em estados específicos e, além disso, os seus autores são parlamentares das unidades federativas que são os objetos das políticas<sup>88</sup>.

Apesar de ser quase imperceptível aos olhos da maioria dos eleitores, a política externa, portanto, não é uma área totalmente alheia ao interesse parlamentar. O seu engajamento com essa agenda é reduzido, mas nem de longe é inexistente. Isso significa que a conexão eleitoral alicerçada na lógica do *pork-barrel* não oferece uma explicação plausível para o comportamento parlamentar na PEB. Tudo isso mostra que os *custos eleitorais* X são uma condição necessária para Y, ou seja, o baixo engajamento parlamentar na política externa. Não podemos dizer, portanto, que X seja uma condição suficiente. Não obstante, enquanto uma condição necessária, os *custos eleitorais* discrepam das premissas distributivistas —ganhos difusos ou ganhos concentrados não são variáveis que se aplicam conforme o suposto pelo modelo. Poderíamos aplicar com mais acurácia ao caso a noção de visibilidade, que antecede o nível de dispersão dos ganhos. Difusos ou concentrados, se os ganhos ou custos são invisíveis, de nada adianta se preocupar com o tipo de dispersão das políticas. Se os eleitores terão custos com uma política que está distante dos seus olhos ou de sua compreensão, não haverá maiores consequências para os seus propositores. O mesmo se aplica aos ganhos —qual a racionalidade do engajamento numa política cujos ganhos, difusos ou concentrados, não serão percebidos pelo eleitorado?

---

armênia no país, estimada em 100.000 pessoas, sendo que a maioria vive em São Paulo (FREITAS, 2014). Ressalte-se que a proposição foi enviada pelo Deputado Guilherme Mussi do PP de São Paulo.

<sup>86</sup> O PL 669/2015 amplia o tempo do visto para estrangeiros em atividades religiosas no Brasil.

<sup>87</sup> PL 4099/2020; PL 3811/2020; PL 507/2020; PL 110/2020; PL 6498/2019; PL 3748/2019; PL 2264/2019; PL 9288/2017; PL 8781/2017; PL 7581/2017; PL 7752/2014; PL 5494/2013; PL 1119/2011; PL 5375/2009; PL 4719/2009; PL 3478/2008; PL 2055/2007; PL 3977/2004; PL 835/2003

<sup>88</sup> Uma única exceção é o PL 3748/2019, que trata da Zona Franca de Manaus, que foi apresentada por Leur Lomanto Júnior, do DEM da Bahia.

Dada a maior capacidade de compreensão, acompanhamento e pressão dos grupos de interesse, faz mais sentido esperar que os parlamentares se envolvam com maior afinco com as políticas econômicas e comerciais. Faz mais sentido, também, esperar que, devido à amplitude do que está em jogo nesses casos —envolvendo a interação dos Estados Nacionais e a interferência de organizações internacionais—, o Legislativo procure coordenar as suas ações com o Executivo, o pivô das relações internacionais. Tal coordenação, vale repetir, implica compartilhar a agenda numa coalizão de governo que terá o Executivo à sua frente, mas sempre incumbido de realizar as políticas que foram pactuadas, ou ao menos aquelas que não divirjam demasiadamente dos interesses dos aliados.

Isso significa que os *custos eleitorais* não entram no cálculo parlamentar? Não, os *custos eleitorais* sempre estão presentes na equação do seu comportamento. A questão é saber o peso desses custos em cada situação. Para tanto, é necessário separar, como já mencionado, os *custos eleitorais* diretos [eleitor] e os *custos eleitorais* indiretos [grupos de interesse e patrocinadores]. Pouco razoável, nesse caso, seria o parlamentar que se engajasse numa política que traria ganhos aos eleitores, mas imperceptíveis, e, ao mesmo tempo, perdas a determinados grupos de interesse que têm a capacidade de perceber o que está a ocorrer. Devemos consentir que os grupos de interesse e os patrocinadores sempre sabem o que ganharão e perderão com cada política; então, o fator mais delicado dessa conta parlamentar é mesmo o eleitor. As coisas se tornam difíceis, então, quando algum *tema* da política externa se torna mais visível e pode ser percebido pelo eleitorado. O cálculo parlamentar terá de levar em conta os custos de se envolver com uma política que traga ganhos aos grupos de interesse ou aos seus patrocinadores, mas resulte em perdas para o seu eleitorado mais atento e informado. Faz sentido, portanto, que à medida que determinados *temas* se tornem mais perceptíveis ao eleitorado, os custos difusos e concentrados dos projetos sejam mais visíveis e impactem, numa ponta, o comportamento eleitoral, e, na outra, o comportamento parlamentar.

É fato que a política externa brasileira suscita menos debate e protagonismo interno, mas isso está se alterando. As transformações do capitalismo mundial e a inserção externa do país a partir da década de 1990 fizeram a política exterior

reverberar com mais intensidade no âmbito doméstico. Isso vem provocando, com mais intensidade, a discussão pública sobre diversos *temas* internacionais de maior expressão, algo que, inevitavelmente, fez recrudescer as atividades parlamentares não apenas nessa agenda específica, mas em áreas correlatas. Nesse processo, podemos esperar que se amplie a visibilidade eleitoral da política externa e, por consequência, o engajamento legislativo com essas matérias (DINIZ; RIBEIRO, 2008; LOPES; FARIA, 2014; RANINCHESKI, CASTRO, 2016).<sup>89</sup> Mesmo assim, não é plausível concluir que o nível de participação parlamentar nessa agenda seja explicado apenas pelos *custos eleitorais*, ainda mais nos termos do modelo distributivista.

### 3. MODELO ANALÍTICO ALTERNATIVO

A racionalidade do presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada (FREITAS, 2013, 2016) reside na maximização dos ganhos mútuos, embora geralmente assimétricos, dos partidos integrantes. Esse tipo de ação cooperativa envolve a constante transação dos níveis de envolvimento de cada aliado em cada política e em cada momento. Em determinadas circunstâncias e áreas temáticas, o que é mais racional para a realização da agenda compartilhada: exercer diretamente as atribuições institucionais e se envolver de maneira *proativa* ou *reativa*, ou deixar tais atribuições a cargo de um ou mais parceiros da coalizão? Para responder à questão, os atores legislativos que integram a coalizão de governo devem buscar, para cada curso de ação, o melhor equilíbrio possível entre *votos*, *cargos* e *políticas* (cf. MÜLLER and STRØM, 1999).

Antes de qualquer coisa, os políticos almejam votos (DOWNS, 1957). Sem isto não haverá cargos, nem representativos e nem nas instâncias estatais; sem isto a defesa de políticas não ganhará efetividade, pois serão apenas um posicionamento discursivo desprovido dos meios para a sua implementação. Políticos que não são

---

<sup>89</sup> Por exemplo, questões envolvendo os BRICS, frequentemente abordadas pelos parlamentares (RANINCHESKI; CASTRO, 2016), o envio de tropas ao Haiti e as renovações da Missão para estabilização do país, o ingresso da Venezuela no Mercosul, oficializado em 2012, o abrigo do Presidente deposto de Honduras, Manuel Zelaya, em 2009 (LOPES; FARIA, 2014).

eleitos não terão acesso aos cargos para propor e realizar políticas, assim como ficarão alijados dos meios indispensáveis para promover o aumento da estatura partidária e manutenção da sua carreira (STROM, 1990). Dessa maneira, a conquista de *voto* [*vote seeking*], a ocupação de *cargos* [*office seeking*] e a realização de *políticas* [*policy seeking*] são motivações cruzadas cuja máxima articulação é o principal intento dos parlamentares.

Se, por um lado, exigem uma refinada capacidade de cálculo, muitas vezes impondo escolhas difíceis (cf. MÜLLER and STRØM, 1999), por outro, estes três objetivos entrelaçados são a força motriz, por excelência, do presidencialismo de coalizão. Esse modelo de governação, afinal, propicia tanto a distribuição dos cargos [*office seeking*] como a articulação dos interesses dos aliados [*policy seeking*] e, desse modo, favorece a construção da agenda compartilhada (cf. FREITAS, 2013, 2016). Por sua vez, o compartilhamento da agenda amplia as chances de aprovação das políticas que rendem votos [*vote seeking*]. Tudo se liga, tudo está conectado nesse mecanismo de incentivos. É a observação dessa dinâmica sistêmica, e não apenas de cada uma de suas partes isoladas —ou seja, uma explicação unidimensional—, que nos permitirá compreender o comportamento parlamentar.

À exceção das emendas e das denúncias aos atos internacionais, cuja possibilidade de uso é duvidosa, como já foi mostrado, não há restrições formais à atuação parlamentar na política externa; portanto, o *déficit institucional* não é uma condição necessária e nem suficiente para o baixo engajamento —as ferramentas legislativas disponíveis para a atividade legislativa na política externa são as mesmas utilizadas, e sempre com maior intensidade, em outros assuntos. A *carência de expertise* não é um impeditivo à *atuação proativa* ou *reativa* dos parlamentares, que podem utilizar a assessoria, demandar audiências públicas, comunicar-se com representantes do Itamaraty e até mesmo protocolar pedidos de informação. Logo, esta condição, embora necessária, não é suficiente para explicar o comportamento dos parlamentares. Mais distantes da percepção do eleitorado, os *ganhos eleitorais* diretos com esses temas, de fato, são desestimulantes; mas, também é fato que a opacidade dessas políticas reduz os *custos eleitorais* resultantes da atuação em favor dos grupos de interesse ou dos patrocinadores políticos dos parlamentares. Além disso, os

deputados submetem projetos que promovem ganhos tanto difusos como concentrados, o que, como já vimos, contradiz as premissas distributivistas. Então, os *custos eleitorais* podem ser uma condição necessária, conforme a circunstância —nível de percepção do eleitorado e nível de impacto nos grupos de interesse—, mas não uma condição suficiente.

O **Quadro 6** sintetiza as ocorrências de presença e ausência das condições necessárias e suficientes para a validade explicativa de cada um dos três modelos unidimensionais há pouco examinados. Como se nota, nenhuma das variáveis é condição suficiente para a baixa atividade parlamentar na política externa. O mesmo não se dá com a condição de necessidade, mas somente no caso de duas variáveis explicativas, cujos efeitos, entretanto, devem ser avaliados com o máximo de cautela. Como se sabe, uma condição necessária  $X$  sempre está presente quando o resultado analisado  $Y$  se manifesta, porém, a presença de tal condição necessária não garante, por si só, que haverá o resultado. Ou seja,  $X \leftarrow Y$  não implica o seu contrário,  $X \rightarrow Y$ . Esta lógica reforça a constatação da reduzida *plausibilidade explicativa* das variáveis tomadas isoladamente.

**Quadro 6. Condições para a Validade Explicativa dos Modelos Unidimensionais**

Explicação	Condição Necessária	Condição Suficiente
Déficit Institucional	Não	Não
Carência de Expertise	Sim	Não
Custos Eleitorais	Sim	Não

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Não sendo uma condição nem necessária e nem suficiente, a hipótese do *déficit institucional* deve ser matizada. Se o que se entende por *déficit institucional* é a inexistência de instrumentos formais para atuar nas políticas externas, estamos diante de uma hipótese que deve ser contemplada em duas frentes. Há políticas que, como vimos, são atribuições exclusivas do Executivo, o que deixaria o Legislativo numa posição de privação dos instrumentos institucionais necessários para atuar em

determinadas questões. Contudo, também como discutido, além das contingências impostas pelas relações internacionais, a exclusividade do Executivo nessas matérias é uma determinação constitucional advinda do próprio Legislativo. Neste caso, o *déficit institucional* corresponde, sobretudo, à divisão dos Poderes nacionais *vis-à-vis* a política internacional, pois, naquilo que cabe, constitucionalmente, à competência legislativa, os parlamentares possuem os meios para interferir de forma *proativa* e *reativa* nas políticas.

Se o termo *déficit institucional* é uma maneira de se referir à centralização do processo legislativo nas lideranças partidárias devido ao seu poder de agenda, assim como ao protagonismo do Executivo devido aos seus poderes legislativos, a questão é outra e merece algumas considerações adicionais. Supõe-se, neste caso, que os parlamentares se submetem ao controle das lideranças das suas bancadas para aumentar o seu poder de barganha perante o Executivo. Agindo de maneira coletiva e coesa, os partidos têm maior capacidade de pressão dentro da coalizão e, assim, conseguem mais benefícios. Em contrapartida, os parlamentares, delegam as funções ao Poder Executivo para agir com plena autonomia na política externa; seria uma espécie de *déficit institucional* consentido, pois o esvaziamento das atribuições legislativas advém de uma *delegação* interessada.

Que os parlamentares se engajam pouco na política externa não podemos negar. Tampouco podemos negar que o protagonismo do Executivo nessas matérias é marcadamente acentuado. Irrefutáveis do ponto de vista empírico, tais constatações, todavia, foram interpretadas de maneira pouco plausível. Primeiramente, o Executivo não age com total autonomia, mas com uma autonomia condicional; ou seja, a sua atuação está condicionada à implementação da agenda compartilhada. Quando os projetos deixam de contemplar alguns pontos que interessam os parlamentares da coalizão, instrumentos *reativos* são acionados a fim de promover ajustes nas políticas. Quando alguns interesses não são observados devidamente ou são contrariados, os mesmos instrumentos *reativos* podem ser mobilizados pelos partidos aliados. Por fim, quando algum interesse está em causa sem que o Executivo sinalize alguma iniciativa imediata para atacá-lo, os parlamentares podem recorrer ao instrumental *proativo* para trazer à pauta o tema específico. Em segundo lugar, agir sob a liderança do partido não

significa abdicar ou delegar totalmente as funções parlamentares, mas sim investir numa estratégia de ação coordenada que promove outra forma de atuação no processo legislativo no âmbito da coalizão de governo —o que denomino de *abdição-delegatória autônomo-condicional*, nos termos discutidos nos capítulos 1 e 2.

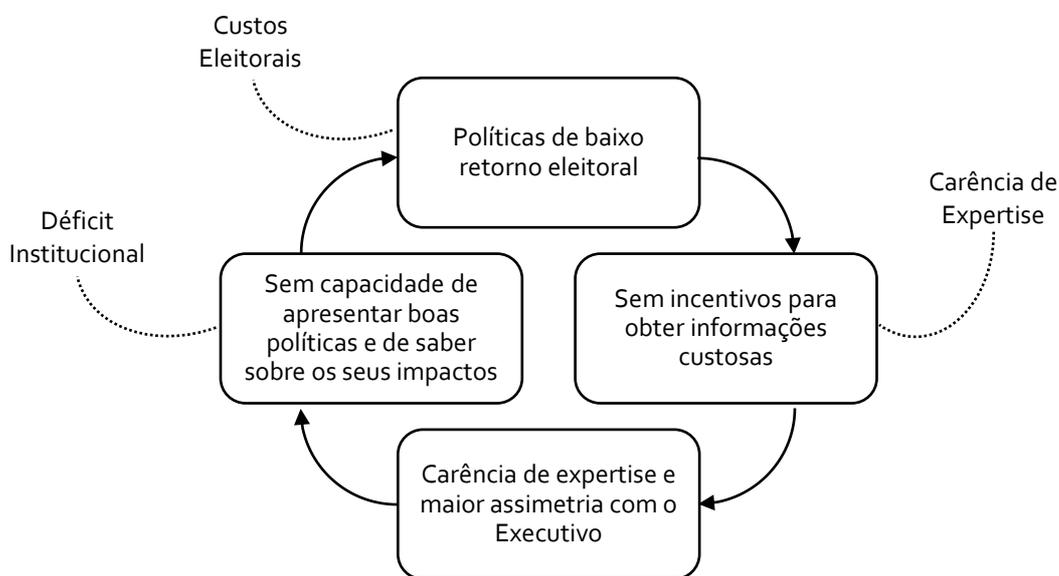
As outras duas condições, ambas necessárias, mas não suficientes, não apenas variam conforme as circunstâncias como são interativas, inclusive com as dimensões do *déficit institucional*—divisão dos Poderes nas relações internacionais e centralização do processo legislativo. Dado que é mais racional agir coletivamente e, desse modo, ter uma liderança que coordene as ações partidárias, o que pesa mais no cálculo da ação parlamentar são os custos individuais dessa ação coletiva. Para dizê-lo de outro modo, a depender dos ganhos diretos e indiretos da atuação em determinada política, no interior do partido e da coalizão, pode valer a pena, ou não, ir em busca de informações, o que implicaria reduzir a *carência de expertise*. Logo, só interessará ao parlamentar suprir a *carência de expertise* se os *ganhos eleitorais* advindos da política excederem o esforço e o tempo necessários à busca de informações sobre a matéria. Afinal, mesmo que o parlamentar seja um especialista no tema, e, portanto, o custo de reduzir a sua *carência de expertise* é muito baixa ou inexistente, não haverá estímulos para se envolver com uma política que não traga nenhum *ganho eleitoral* direto [eleitores] ou indireto [grupos de interesse]. Mas, havendo *ganho eleitoral* —normalmente indireto—, o parlamentar tenderá a buscar informações sobre o tema para atuar com eficiência na sua aprovação, desde que, é claro, os *ganhos eleitorais* indiretos ultrapassem os custos de se reduzir a *carência de expertise*.

Claro está que a devida compreensão do baixo engajamento parlamentar na política externa depende de uma abordagem multidimensional que leve em conta a interação desses fatores de incentivo de maneira dinâmica, ou seja, a sequência de decisões encadeadas durante o processo legislativo formal. Motivados pelo objetivo de maximizar os seus ganhos mediante a articulação de *votos, cargos e políticas*, os *atores legislativos e executivos*, detentores de determinadas *prerrogativas*, interagem numa estrutura institucional que é circundada pelo contexto político nacional, que, por sua vez, está inserido no ambiente internacional. Dada a forma de governo presidencialista

e a fragmentação do sistema partidário, o presidencialismo de coalizão emergiu como a estratégia dominante não apenas para promover a governabilidade e, com isto, um nível satisfatório de estabilidade institucional, mas também para assegurar os ganhos mútuos da aliança partidária que ocupa o governo. O compartilhamento da agenda conecta tais fatores, uma vez que realizar as políticas da coalizão aumenta as chances de conquistar mais *votos* e, assim, mais *cargos* e, assim, mais *políticas*.

Disto podemos depreender que a racionalidade da atuação legislativa na política externa não é diferente da racionalidade que orienta a sua atuação em qualquer outra área temática. Por exemplo, as limitações  $X_1$  no emendamento de Tratados e na denúncia dos Atos Externos prejudica a possibilidade de interferência parlamentar em políticas determinantes para as relações exteriores, que são aquelas com maior tendência de  $X_2 \uparrow$  e de alto *ganho eleitoral*  $G_e$ . Consequentemente, amplia-se o custo de informação, uma vez que  $C_i = E_x \cdot (G_e + G_i)$ . Completa-se, assim, um círculo vicioso de estímulo ao baixo engajamento, como expresso na **Figura 4**.

**Figura 4. Círculo de Estímulo ao Baixo Engajamento**



**Fonte:** Elaborado pelo autor

A divisão dos Poderes nas relações internacionais, comumente percebida como um *déficit institucional*, potencializa os baixos dividendos eleitorais diretos desses temas, já impactados pelo menor debate público. Privilegiado pelas restrições da arena

externa e a própria organização do Estado brasileiro, o Executivo detém mais *prerrogativas* em detrimento da atuação legislativa em *temas* de maior relevância. Sendo assim, tanto o menor impacto eleitoral como a limitada capacidade de intervenção operam como fatores de desincentivo à obtenção de informações, ainda mais nessas matérias de alta complexidade. O resultado é a *carência de expertise* para lidar com alguns dos *temas*, mas não porque o Legislativo esteja impedido de o fazer, mas sim porque não é vantajoso levantar informações num quadro de assimetria de capacidades perante o Executivo —uma situação que poderia ser modificada— e de baixo retorno eleitoral direto.

Indo um pouco mais além, dados os mecanismos de formação de maiorias e de produção de governabilidade, a posição do Legislativo será aquela que contar com o suporte da coalizão; entretanto, o engajamento propositivo—ou seja, a liberdade de engajar-se *reativa* ou *proativamente*— não está condicionado à maioria, depende apenas da possibilidade e da vontade de atuação do parlamentar. Neste caso, não se trata exatamente da vontade majoritária da coalizão, uma vez que pode haver divergências de interesses ou de estímulos no seu interior. Isto aponta para um grau de complexidade um pouco mais elevado, a ser levando em consideração no modelo explicativo integrado. Ao invés de capturar o comportamento do Legislativo como um todo—o que será a posição da maioria—, o modelo deve examinar a racionalidade da atuação dos legisladores. Para tanto, devem ser delimitadas as diferenças no comportamento da coalizão de governo e da oposição legislativa. Também na política externa os partidos têm formulações distintas, de maneira que os incentivos para a atuação do governo e da oposição e não são os mesmos (FERRARI, 2011; RIBEIRO, 2012; SILVA, 2016).

Por princípio, a coalizão governista opera com uma agenda compartilhada que pauta as suas ações estratégicas. Sem necessariamente compartilhar uma agenda política, as oposições têm como fator de unificação a tentativa de barrar ou limitar a implantação da agenda do governo. Por consequência, a agenda do governo, que expressa pontos de convergência de forças sociais e econômicas específicas, provoca impactos eleitorais diretos e indiretos. Isso significa que as oposições legislativas

tentarão aumentar os custos das políticas que consideram indesejáveis, assim como procurarão mobilizar, o máximo possível, todos os recursos institucionais para bloquear, retardar ou modificar os projetos do governo. À coalizão governista caberá manter-se coesa tanto quanto conseguir, o que, mais uma vez, reforça a necessidade de se construir conjuntamente as políticas que serão propostas.

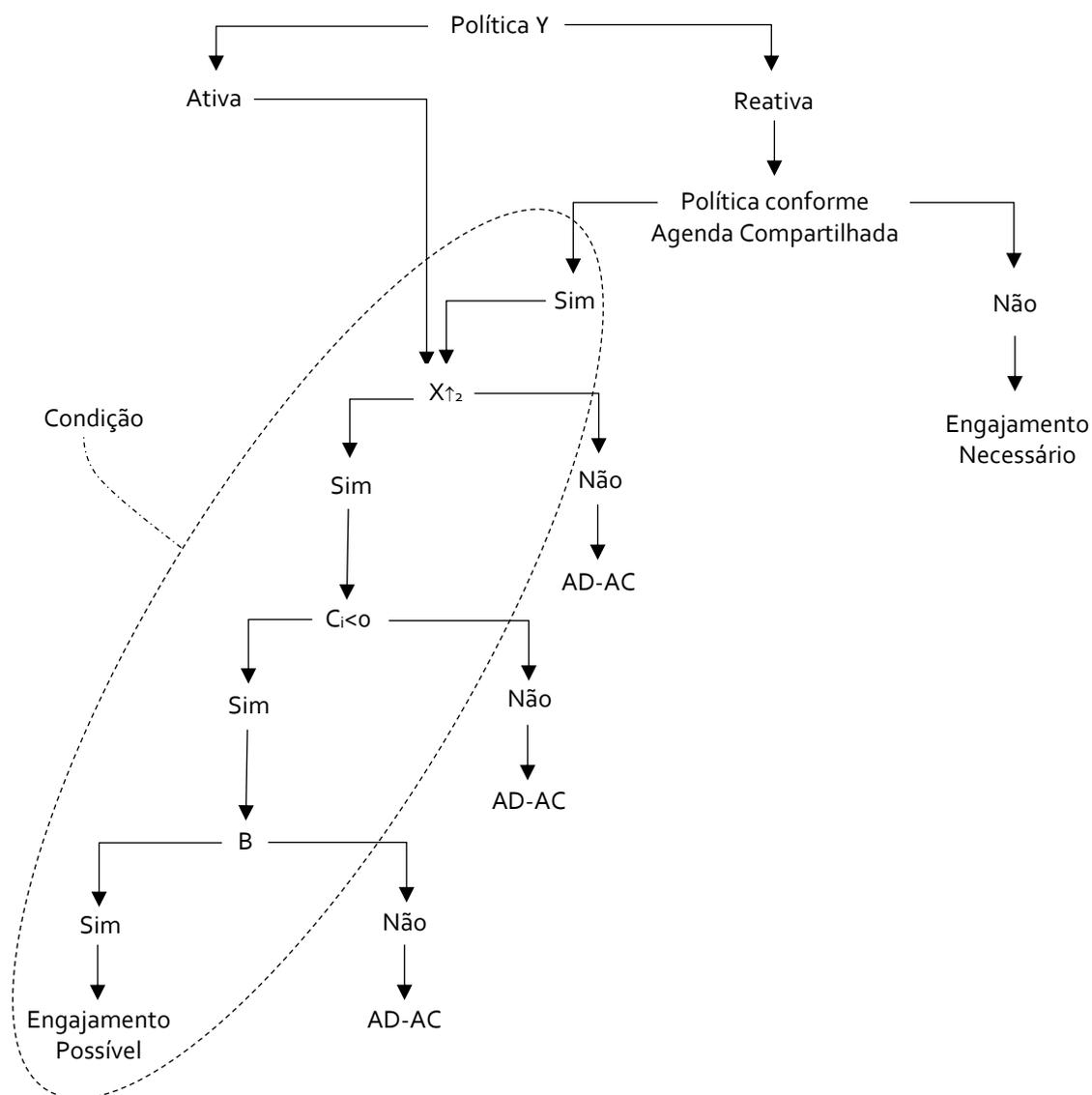
Se, como já foi mostrado em pesquisas dedicadas ao presidencialismo de coalizão, as políticas não são do Presidente, mas da coalizão (FREITAS, 2013, 2016), é razoável concluir que, na política externa, bem como em qualquer outra área, essa ação coletiva se manifeste no Legislativo nas formas *proativa* e *reativa*, expressas por projetos que aprofundem a estratégia internacional do governo. Mas, para isso, ainda é preciso assegurar que esse comportamento não prejudique as negociações políticas no interior da coalizão e nem o seu acesso a *cargos* —num modelo formal, estas duas cláusulas de segurança podem ser representadas pela letra B. Logo, haverá engajamento quando  $\sim X_1 \wedge X_2 \uparrow \wedge C_i < 0 \wedge B$ .

Entretanto, em virtude das características da política externa e da concentração de *prerrogativas* e informações no Executivo, —em especial, no Itamaraty—, geralmente o nível de expertise exigido nos *temas* é elevado e as possibilidades de retorno eleitoral são raras. Por isso, podemos inferir que, no âmbito da coalizão de governo, predominará a *abdicação-delegatória*, dado o seguinte cálculo parlamentar:  $X_1 \vee (X_2 \downarrow; \approx X_2) \vee [X_3 > (G_e + G_i)] \vee \sim B$ . O **Fluxograma 5**, mais abaixo, ilustra a árvore de decisão do modelo formal.

Alguns exemplos reforçam a *plausibilidade explicativa* deste modelo formal. Um deles é o caso do PRC Nº 6/2015, de autoria do Deputado André Figueiredo, do PDT/CE, um partido da coalizão do governo de Dilma Rousseff. O Projeto de Resolução propunha a criação de Grupo Parlamentar do Brasil com os demais países do BRICS. Uma proposição de prerrogativa inquestionável, pois se tratava de matéria exclusiva da Câmara dos Deputados, e que não demandava elevado nível de expertise, dado que não traria efeitos imediatos às relações políticas e comerciais com outros países. Porém, a aproximação com nações de importância crescente na dinâmica doméstica continha o potencial de retorno eleitoral indireto [grupos de interesse]. Esses ganhos poderiam ser

maiores em virtude dos benefícios potenciais  $[G_i]$  dos grupos econômicos influentes que integram a coalizão. Ademais, contribuir com essa agenda era seguro, pois a promoção do multilateralismo, a aproximação com os países de economia emergente e a atenção do eixo diplomático aos países que compõem o BRICS foram marcas da diplomacia petista —aliás, o próprio grupo foi concebido na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (STUENKEL, 2017).

**Fluxograma 5. Árvore de Decisão do Engajamento Parlamentar da Coalizão de Governo**



Fonte: Elaboração própria.

Outro exemplo recente é o da Emenda na Comissão Nº1/2019 ao PL5248/2019, ambas proposições de autoria do Deputado Bibó Nunes, do PSL/RS, que, na época, era

do partido do Presidente Jair Bolsonaro. O projeto tratava de alterações no código de trânsito e dispunha sobre a sinalização trilingue; portanto, o seu impacto era mais doméstico. No entanto, a Emenda incluía a sinalização em Mandarim nos trechos que de interesse turístico ou que estivessem próximos da fronteira com outros países, o que lhe conferia algum vínculo com a estratégia de ampliação das relações com a China, especialmente no turismo e no comércio. Pouco antes do protocolo da Emenda, o Presidente Bolsonaro anunciou que isentaria a China da exigência de visto de turismo,<sup>90</sup> sinalizando que a medida coadunava-se à agenda da coalizão; ademais, tratando-se de uma medida de impacto doméstico, e em locais de interesse turístico, havia a possibilidade de retornos eleitorais tanto diretos como indiretos [ $G_e$  e  $G_i$ ], sobretudo no setor de turismo. Esses ganhos sobrepõem-se aos reduzidos custos de informação relativos ao nível de expertise [ $X_3$ ], exigido em Emenda a um projeto de autoria do próprio Deputado e de impacto limitado ao território nacional.

Por outro lado, o engajamento é *necessário* nos casos de projetos que representem algum desvio relevante da agenda compartilhada. Nesses momentos, os termos da *abdicação-delegatória autônomo-condicional* [AD-AC] são violados, exigindo maior atuação parlamentar a fim de trazer os projetos para as linhas do acordo cooperativo da coalizão. Temos, então, que a apresentação de uma política  $Y$  contraditória [*policy seeking*] à agenda da coalizão  $A$  desagradará as forças político-sociais que a compõem, o que gera retornos eleitorais negativos à coalizão [*vote seeking*], ameaçando a sua estabilidade e o futuro acesso aos cargos [*office seeking*]. Com a intenção de evitar estas consequências adversas, ocasionadas pelo desvio da agenda da coalizão, os parlamentares da base governista deverão investir na busca de informações sobre a matéria. Por conseguinte, nesses casos, desde que  $\sim X_1$ , os possíveis benefícios eleitorais — $G_e$  ou  $G_i$ — serão elevados em virtude do interesse das forças econômico-sociais na persistência da coalizão. Portanto,  $C_i$  será  $<0$ ; em que:

$$Y \neq A \wedge \sim X_1 \rightarrow A_p = X_2 \wedge C_i < 0.$$


---

<sup>90</sup> A medida foi anunciada a um grupo de Presidentes de empresas chinesas de setores como infraestrutura, logística, agronegócio e comércio digital, evidenciando a estratégia da política da coalizão de aproximar-se com o setor produtivo chinês e atrair investimento e turistas. Mais informações podem ser acessadas em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-anuncia-isencao-de-visto-para-chineses/>.

Podemos supor, então, que, em tal circunstância, a coalizão reivindicará as suas prerrogativas e atuará, majoritariamente, de forma *reativa*, em prol dos parâmetros cooperativos que balizam a coalizão. É possível, inclusive, o veto às políticas, ou, pelo menos, o bloqueio à sua tramitação ou à sua alteração. Não obstante, não devemos esperar que o Executivo, o pivô da coalizão, terá incentivos para investir em políticas que ameacem a sua aliança, seja como os partidos, os grupos sociais ou os atores econômicos que a integram e a sustentam. Naturalmente, há divergências entre os próprios partidos e grupos de interesse aliados, de modo que algum nível de conflito é esperável, porém, a coalizão só se forma e é mantida se houver algum denominador comum capaz de articular as divergências e resolvê-las nos limites da própria agenda compartilhada.

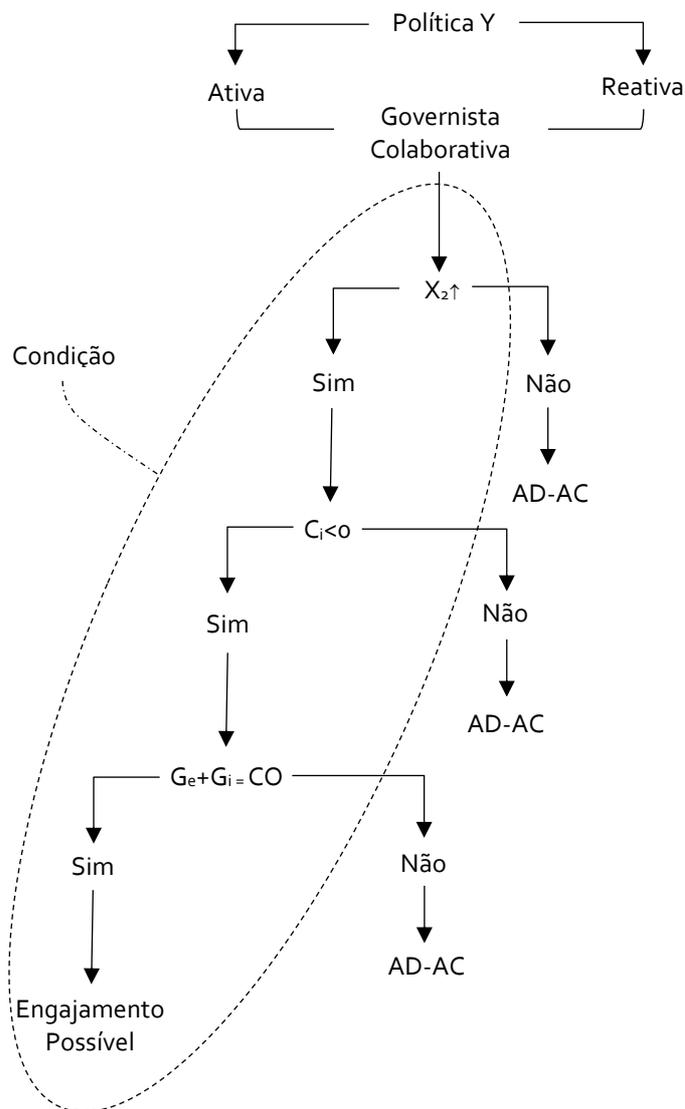
E a oposição? Segue a mesma árvore de decisão proposta neste modelo integrativo? De fato, o comportamento parlamentar da oposição na política externa ainda não foi examinado pela literatura temática, uma lacuna que a explicação formalizada deste trabalho pode preencher. Normalmente, a oposição não tem uma agenda compartilhada para nortear a sua ação no Legislativo. Ainda assim, para que as suas propostas se transformem em engajamento parlamentar majoritário, ao invés de soçobramem como um mero fragmento minoritário, é necessário que os projetos estejam em consonância com os interesses da coalizão governista.

Entretanto, o que ganha a oposição com essa convergência? Um posicionamento similar ao dos partidos do governo não seria contraproducente para a captura de votos? Ocorre que, via de regra, o resultado das políticas mais relevantes na área de relações exteriores quase nunca é atribuído à ação legislativa. Portanto, tais políticas não provocam a concentração de ganhos eleitorais nos partidos da coalizão de governo. Majoritariamente difusas e bastante opacas, as políticas externas não são a maneira mais indicada para diferenciar os posicionamentos governistas e oposicionistas no parlamento. Sendo assim, o *vote-seeking* partidário não está associado de maneira significativa com o *policy-seeking* e, por consequência, com o seu *office-seeking*.

Nesse sentido, a conjunção dos *temas, atores e prerrogativas* também estimula a *abdicação-delegatória autônomo-condicional* da oposição. Não há porque se engajar num assunto (1) se não houver instrumentos efetivos [*prerrogativas*], (2) se a política não render *votos*, (3) se o nível de *expertise* exigido pelo *tema* superar os possíveis *ganhos eleitorais* e (4) se os benefícios dos grupos de interesse não puderem ser realizados ou não puderem ser distinguidos. Afinal, em tais circunstâncias, os possíveis retornos  $G_e$  e  $G_i$  ficarão limitados à coalizão de governo [C], sem ganhos satisfatórios à oposição [O]. Sendo assim, as condições da *abdicação-delegatória* oposicionista no parlamento são estas:  $X_1 \vee (X_2 \downarrow, \approx X_2) \vee [X_3 > (G_e + G_i)] \vee (G_e + G_i = C)$ . Logo, o engajamento será possível apenas quando  $\sim X_1 \wedge X_2 \uparrow \wedge C_i < 0 \wedge (G_e + G_i = CO)$ , como indicado no **Fluxograma 6**, mais abaixo.

A formação dos Grupos Parlamentares ilustra os cálculos desta árvore de decisão a respeito do engajamento. Ali a marca da oposição é evidente, pois os trabalhos são conduzidos pelo deputado proponente. O exame desses casos indica que, independentemente da coalizão, as proposições superam quaisquer discussões ideológicas de rotulagem das Nações, privilegiando-se a pragmática diversificação de parcerias. Por exemplo, durante as gestões do PT, a maioria das propostas da oposição se destinava a formação de grupos com países da América Latina, África e Ásia, coadunando-se à agenda externa de fortalecimento das relações Sul-Sul advogadas por Lula e Dilma (SARAIVA, 2014; MILANI, 2018). Outro exemplo é o PL 7787/2014, de autoria do Deputado Roberto Lucena do PV/SP, que dava ao Presidente a prerrogativa de suspender tratados celebrados com países que ferem os direitos humanos ou que promovem a perseguição religiosa. Mais uma vez, temos uma proposta que vai ao encontro dos princípios de inserção externa brasileira e que dialogam com a agenda externa de inclusão, respeito às minorias, valorização dos direitos humanos e combate à intolerância traçada pelo governo Dilma (MATEO, 2014). Estes são exemplos de *atuação proativa* que não demandaram elevado nível de *expertise* e que, por envolver *temas* latentes do debate doméstico, transcendiam os efeitos da política exterior. Desse modo, os dividendos eleitorais não se limitavam os à coalizão governista, mas contemplaria os proponentes da oposição.

**Fluxograma 6. Árvore de Decisão do Engajamento Parlamentar da Oposição nas Políticas Consonantes à Agenda Compartilhada da Coalizão**



Fonte: Elaboração Própria

Sendo tal conjunção de fatores rara e complexa, inclusive pelo próprio grau de incerteza que circundava o processo político, restaria à oposição uma atuação principalmente demarcatória, incluindo modalidades de *atuação reativa*, como descaracterizar ou bloquear as políticas do Executivo, e *ativa*, como a proposição de uma agenda distinta. Todavia, as características da política externa, aliadas às motivações parlamentares, fazem com que essas formas de ação sejam infrequentes. Ademais, restringir a agenda da coalizão governista pode resultar em *custos eleitorais*

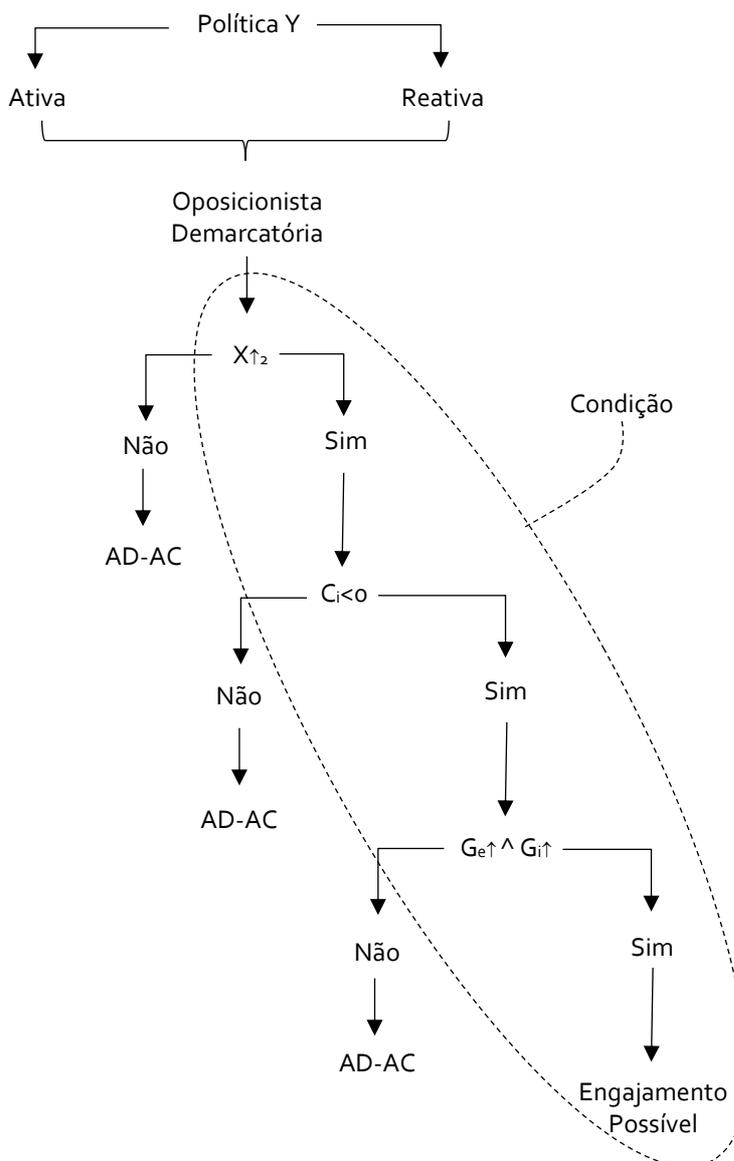
$[X_2\downarrow]$ , com impactos negativos diretos e indiretos. Explico: engajar-se de maneira opositiva às políticas do Estado brasileiro frente a outros países, a depender do *tema*, pode ser interpretado como traição ou ameaça à soberania nacional (LINDSAY, 2003), o que limita ou reverte possíveis *ganhos eleitorais* diretos  $[G_e\downarrow]$ . Opor-se às políticas da coalizão, por sua vez, pode prejudicar os interesses de grandes grupos econômicos envolvidos nesse arranjo, o que também limita ou reverte potenciais ganhos indiretos  $[G_i\downarrow]$ . Isso porque os grandes grupos econômicos interessados na política exterior influenciam e, muitas vezes, financiam políticos tanto do governo como da oposição (LEMOS; MACERINO; PEDERIVA, 2006).

Assim, podemos inferir que não basta a condição  $(G_e + G_i) > X_3$  e, conseqüentemente, que  $C_i < 0$  para que a oposição se engaje; é preciso que  $G_e \uparrow \wedge G_i \uparrow$ , ou seja, que existam benefícios eleitorais diretos e que os grupos de interesse que apoiam o parlamentar também ganhem. Seguindo esta lógica, temos que, no caso de a oposição apresentar projetos contrários à agenda da coalizão, a *abdicação-delegatória* ocorrerá dentro dos limites de uma condição ampla e, por isso, predominante, formalizada deste modo:  $X_1 \vee (X_2\downarrow, \approx X_2) \vee [X_3 > (G_e + G_i)] \vee G_e\downarrow \vee G_i\downarrow$ . Contrariamente, haverá *engajamento possível* quando ocorrer o seguinte:  $\sim X_1 \wedge X_2 \uparrow \wedge C_i < 0 \wedge G_e \uparrow \wedge G_i \uparrow$ . Evidentemente, por serem políticas demarcatórias que almejam sinalizações contrárias ao interesse da coalizão majoritária de governo, tais proposições têm menor chance de aprovação, o que reduz os momentos de satisfação da condição  $X_2 \uparrow$ .<sup>91</sup> Daí também na oposição predomina a *abdicação-delegatória* na modalidade *autônomo-condicional*, tal como indicado na **Fluxograma 7**.

---

<sup>91</sup> Ao propor sustar a tramitação de tratados entre o Brasil e a Bolívia, confrontando as diretrizes de política externa da coalizão liderada pelo PT, que preconizava as relações regionais, O PDC 71/2007, de autoria do Deputado Leonardo Vilela (PSDB/GO), ilustra esse tipo de comportamento (CORNETET, 2014; VIGERVANI. JÚNIOR, 2014). Indiscutivelmente, é uma demarcação política e uma sinalização de distinção de projetos. A proposição foi enviada logo após a polêmica envolvendo a nacionalização de petróleo e gás boliviano, em 2006, o que também afetou os interesses do empresariado brasileiro e da Petrobrás. Além disso, a solução do governo brasileiro foi alvo de críticas pela mídia. Ainda que demandasse expertise, a proposição foi um aceno à opinião pública e aos grupos econômicos preocupados com a relação do Brasil com a Bolívia, envolvendo ganhos potenciais diretos e indiretos.

**Fluxograma 7. Árvore de Decisão do Engajamento Parlamentar da Oposição em Políticas Contrárias à Agenda da Coalizão**



Fonte: Elaboração Própria

Em suma, a *abdicação-delegatória autônomo-condicional* é a resposta racional às características ambientais do sistema político. Não se trata de um baixo engajamento parlamentar, mas de outro tipo de engajamento, menos visível e de caráter informal.<sup>92</sup> De fato, essa é uma estratégia dominante tanto no caso da coalizão de governo como no caso das oposições legislativas — a agenda compartilhada é o eixo

<sup>92</sup> Aqui, vale fazer referência, mais uma vez, ao que Testa (2018) denominou de instituições informais. Embora com perspectiva e preocupação distintas, a sua análise reforça a necessidade de se considerar a dimensão informal do processo legislativo.

que faz mover a ação cooperativa da aliança governista, liderada pelo Executivo; mas, de forma colateral, o seu efeito também se faz sentir nos partidos da oposição. A observação unidimensional de apenas um dos fatores motivacionais e, além disso, a expectativa de que a atuação parlamentar possa ser capturada somente quando os instrumentos institucionais são mobilizados para interferir nas propostas da Presidência da República não permitem a compreensão mais estrutural do relacionamento entre Legislativo e Executivo na produção da política externa.

O modelo formal apresentado como uma explicação alternativa é mais plausível porque considera a complexidade que circunda o comportamento parlamentar, e não apenas na política externa. O modelo integra as explicações canônicas das teorias positivas sobre o funcionamento do Congresso numa síntese que as vincula ao teorema das motivações partidárias, ao presidencialismo de coalizão como modelo de governação e ao seu adendo mais recente, que aponta para o fato de que o governo opera com agenda compartilhada.

Com esse modelo explicativo, a questão sobre o engajamento parlamentar deve ser recolocada. A participação legislativa na política externa é reduzida somente no que se refere à utilização dos instrumentos institucionais *proativos* e *reativos*. Ainda assim, esta é uma visão da superfície do processo legislativo, pois negociações informais são travadas intensa e permanentemente nos meandros e nas profundezas do arranjo institucional. Isso quer dizer que o balizamento institucional das relações formais Executivo-Legislativo não anula, antes, pelo contrário, instrui a *abdicação-delegatória autônomo-condicional* como a estratégia dominante no desenho das políticas. Portanto, o devido entendimento da participação parlamentar na política externa brasileira exige o exame das dimensões formal e informal do processo legislativo.

## Conclusão

ESTE ESTUDO teve como ponto de partida o baixo engajamento do Legislativo brasileiro na política externa. Praticamente unânime na literatura, tal constatação esteve na base do debate acadêmico que resultou em posicionamentos divergentes quanto ao modelo explicativo mais adequado para enquadrar conceitualmente esse tipo de comportamento. Aceitando o diagnóstico empírico da inatividade legislativa, a minha proposta era contribuir com a agenda de pesquisas naquilo que dividiu os pesquisadores, ou seja, a explicação do fenômeno. Mais especificamente, o meu objetivo principal era apresentar um modelo de explicação alternativo com maior nível de *plausibilidade*.

A realização deste objetivo exigiu a consecução de duas metas estreitamente articuladas. Em primeiro lugar, foi necessário reunir evidências lógicas e empíricas de que as explicações convencionais —*déficit institucional, déficit de expertise e déficit de interesse* — possuem *plausibilidade* limitada. Em termos operacionais, o alcance desta meta demandou uma discussão teórico-conceitual relativamente aprofundada, assim como a verificação empírica das inconsistências identificadas nas tipificações das explicações convencionais mediante a avaliação de casos exemplares corroborativos. Tais procedimentos foram cruciais, sobretudo, para que a segunda meta pudesse ser alcançada, qual seja: a comprovação formal da maior *plausibilidade* explicativa do modelo formal integrativo proposto neste trabalho.

Como especificado, o caráter integrativo do modelo reside na síntese de três vertentes teóricas da perspectiva institucionalista. A primeira abarca as próprias explicações unidimensionais em disputa na literatura, todas oriundas das teorias positivas acerca do funcionamento do Congresso norte-americano. A segunda compreende a teoria dedutiva dos objetivos partidários, que articula as motivações racional-instrumentais de *vote-seeking, office-seeking* e *policy-seeking*. A terceira

consiste na teoria descritiva do presidencialismo de coalizão, incluindo-se a sua complementação mais recente, cuja ênfase recai no compartilhamento da agenda governamental. Como procurei mostrar, por ser mais plausível, esse modelo reforçou a necessidade de superação da dicotomia usada pela literatura a fim de tipificar o fenômeno —ao invés de *abdicação* ou *delegação*, o conceito mais adequado para descrever o comportamento parlamentar é *abdicação-delegatória*, na sua modalidade *autônomo-condicional*.

Com este resultado, entretanto, foi possível chegar a outra constatação que permite uma discussão mais ampla no âmbito dessa agenda de pesquisas. Além da maior *plausibilidade* explicativa, o modelo de análise e a consequente classificação conceitual deste estudo apontam para a necessidade de que reconsideremos até mesmo a posição convergente a respeito do baixo engajamento legislativo na política externa. De fato, o tipo de concessão de prerrogativas que o conceito de *abdicação-delegatória autônomo-condicional* exprime é um indicativo de que a forma predominante de atuação parlamentar na política externa escapou completamente à observação do uso de dispositivos institucionais consoantes à *atuação proativa* ou *reativa*. Ocorre que a política externa, assim como qualquer outra, não é uma agenda exclusiva do Executivo, mas uma agenda compartilhada pela coalizão de governo; sendo assim, aderir à coalizão presidencial é a estratégia partidária dominante para otimizar a conquista de *votos* e *cargos*, bem como a realização de *políticas*. Se a agenda é compartilhada, e os projetos são negociados antes dos trâmites legislativos formais; logo, os parlamentares atuam intensamente na esfera das relações informais com o Executivo visando precisamente à construção dos projetos que expressam os seus mútuos interesses, ou que ao menos não destoem demais dos seus objetivos. Como vimos, isto é válido igualmente para os partidos da oposição, que podem agir de acordo com os parâmetros dessa agenda.

Decorre disto, portanto, que o baixo engajamento parlamentar, registrado corretamente pelas análises anteriores, foi detectado de maneira parcial. Ao concentrar o foco da observação no acionamento dos recursos institucionais, os pesquisadores perceberam apenas o que transcorre na superfície do processo legislativo. Realmente, os dados mostram a subutilização dos instrumentos formais

nos temas de política internacional —algo que, aliás, não é uma exclusividade brasileira—; porém, tais evidências correspondem a uma das dimensões da atuação legislativa, a formal. Mais profunda e intensa, a segunda dimensão, de natureza informal, abarca os acordos que são transacionados permanentemente no dia-a-dia da governação. Claro, a estrutura institucional é o marco regulatório do que pode ser decidido e como, mas o que será decidido e que estratégias de tomada de decisão serão adotadas dependem das tratativas informais dos aliados do Executivo e do Legislativo.

Por não estarem atentos à bidimensionalidade do mecanismo governativo do presidencialismo de coalizão de agenda compartilhada, a maioria dos analistas subestimou a existência de negociações informais permanentes na construção conjunta dos projetos. Daí a inferência da literatura de que o engajamento parlamentar é baixo, algo que agora se revela parcial. De fato, atuar de forma *proativa* ou *reativa* sinaliza a tentativa de promover ajustes nos projetos executivos, cujos conteúdos devem estar circunscritos aos termos da agenda compartilhada do governo. No interior da aliança, conforme o caso, podem existir discrepâncias e até conflitos, maiores ou menores, inclusive porque a heterogeneidade dos aliados implica a coexistência de interesses que quase nunca convergem plenamente; no entanto, nenhum projeto que viole a posição majoritária da coalizão terá chances de prosperar no Legislativo. Sabedor dos interesses contidos na agenda compartilhada, o Executivo é capaz de antecipar resistências intransponíveis e, desse modo, tenderá a evitar projetos que possam ser descaracterizados ou simplesmente rechaçados pelos parlamentares. Em outras palavras, à Presidência da República interessa se manter o mais proximamente possível da posição majoritária dos seus aliados —mais uma vez, se isto vale para as demais áreas, não há razões para que assim também não o seja no caso da política externa.

Tudo isto aponta para outra conclusão mais plausível do que a da literatura. Os instrumentos de *atuação proativa* e *reativa* são pouco utilizados porque os parlamentares são ativos na formulação da agenda do governo nos momentos que antecedem o processo legislativo formal. Isto, logicamente, dispensa a sua interferência mais frequente ao longo da tramitação dos projetos na Casa. Ademais, considerando-se os *ganhos eleitorais* diretos e os *custos de informação* relativos à

política externa, os incentivos à *abdicação-delegatória* são ainda mais elevados, especialmente porque a autonomia conferida ao Executivo está condicionada aos termos da agenda conjunta. Mais especificamente, os parlamentares se envolvem pouco na dimensão formal porque os custos da sua atuação numa agenda pouco visível ao eleitor, que exige elevado *expertise* e que já contempla os interesses partidários negociados anteriormente com o Executivo, são maiores do que promover a *abdicação-delegatória*. Em algumas ocasiões, quando há *custos eleitorais* indiretos devido a algum desvio dos termos da agenda compartilhada, seja do partido ou do grupo de interesse que exerce pressão no partido, os respectivos parlamentares se veem incentivados a propor ajustes por intermédio de instrumentos formais *proativos* ou *reativos*.

Juntando as duas constatações, podemos concluir que o baixo engajamento parlamentar na dimensão formal do processo legislativo consiste numa *abdicação-delegatória autônomo-condicional*, que, por sua vez, expressa o seu maior envolvimento na dimensão informal do processo legislativo, concernente à construção da agenda compartilhada da coalizão de governo. Estas duas inferências se apoiam num modelo de análise que propõe outra forma de perceber não apenas a participação do Legislativo na política externa, mas uma parte substantiva do funcionamento institucional.

De fato, ao propor um novo conceito classificatório, este trabalho procurou trazer, em primeiro lugar, uma contribuição teórica ao debate. Em segundo lugar, o modelo de análise formal e integrativo cumpriu o propósito de contribuir com o debate metodológico dessa agenda de pesquisas. A terceira contribuição foi de caráter empírico e interpretativo, referente à percepção do processo legislativo em duas dimensões, a formal e a informal. Além disso, embora a aplicação do modelo tenha sido formalizada, é possível transformar as suas suposições em hipóteses testáveis empiricamente, desde que a operacionalização das variáveis seja viabilizada. Este é um desafio a ser enfrentado em estudos futuros da relação entre Executivo e Legislativo.

Quanto a isto, deve ser observado que a construção do modelo foi calcada em um conjunto de suposições lógicas, que, embora plausíveis, não deixam de ser suposições. Sem dúvida, é necessário que as formas e as condições de formação da agenda compartilhada nos temas de relações exteriores sejam investigadas com

profundidade, por intermédio de uma densa pesquisa de campo e do uso de diversas técnicas qualitativas. Não apenas os partidos, mas uma variedade de setores sociais atua na dimensão informal do processo de governo, dando-lhe um caráter dinâmico e mutável. Ou seja, a agenda de governo não é um rol taxativo de compromissos estabelecidos na janela eleitoral, mas uma peça constantemente em construção, envolvendo cooperação e conflito, numa espécie de jogo de sinalização entre os participantes. Aliás, estudos futuros sobre tais aspectos poderão recorrer aos conceitos de sinalização e antecipação de preferências, mobilizados tanto pela biologia e a microeconomia como pela Ciência Política, inclusive pela área de Relações Internacionais e seu subcampo de Análise de Política Externa.

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 05-34, 1988
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. Instituto Polis, 2006.
- ALCANTRA, Lúcio. Os parlamentos e as Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.44, n.1, p.13-21, jun. 2001.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2006.
- ALMEIDA, A. **Governo Presidencial Condicionado: Delegação e Participação Legislativa na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro, IESP-UERJ, Tese de Doutorado, 2018.
- \_\_\_\_\_. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios, **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, 2015.
- ALMEIDA, Helga do Nascimento de. **O Congresso e a política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no Governo Lula**. 2013. Dissertação de Mestrado (Mestre em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro. **Contexto Internacional**, v. 12, n. 1, p. 53, 1990.
- \_\_\_\_\_. **A Política da Política Externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990**. In: José Augusto Guilhon de Albuquerque. (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000, v. IV, p. 381-447.
- \_\_\_\_\_. **A política externa nas campanhas presidenciais de 1989 a 2002 e a diplomacia do governo Lula**. Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira. Editado por Paulo Roberto de Almeida. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- \_\_\_\_\_. A política externa nas campanhas presidenciais. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 6, n. 62, 2006.
- \_\_\_\_\_. Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, p. 24-43, 2012.
- ALMEIDA, Renan. O papel da plausibilidade na avaliação da pesquisa científica. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, p. 617-620, 2011.

- ALISON, Graham T. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971
- AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. FGV Editora, 2006.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck Vianna. **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 91-139,
- 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, p. 5-38, 2002.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.
- ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, e ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro. v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.
- ANDERSON, T.; SHUM, D.; TWINING, W. **Analysis of Evidence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados**, v. 53, p. 545-585, 2010.
- \_\_\_\_\_. Uma constituição incomum. In CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **A constituição de 1988**: passado e futuro, p. 17-51, 1988.
- ARAUJO, Luis F.; PEREIRA, Carlos; RAILE, Eric D. Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes. In: **APSA 2010 Annual Meeting Paper**. 2010.
- BARRIONUEVO FILHO, Arthur. Considerações sobre o debate a respeito da relação entre política comercial e desenvolvimento. **FGV EESP - Textos para Discussão**, nº 55. 1996.
- BEACH, D. and PEDERSEN, R. **Process Tracing: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BENNETT, A. Process Tracing and Causal Inference; In: BRADY, H. And COLLIER, D. (Eds.), **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2010.
- BENNETT, A. and ELMAN, C. (2006). 'Recent Developments in Case Study Methods, **Annual Review of Political Science**, Vol. 9, pp. 455-76.
- BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2015.

- \_\_\_\_\_. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula.** Campinas: Tese (Doutorado em Ciência Política)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.
- BEZERRA, Gabriella Maria Lima. **Oposições Parlamentares no Brasil:** uma análise dos incentivos institucionais e de suas práticas (1995-2014). 2017. 204 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- BRAUMOELLER, Bear F.; GOERTZ, Gary. The methodology of necessary conditions. **American Journal of Political Science**, p. 844-858, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos estudos CEBRAP**, n. 84, p. 83-99, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, p. 25-45, 2006.
- BOARIN, Paula Vivacqua. O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente. **I Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e democracia em mudança no século XXI**, p. 1-25, 2015.
- BOARIN, Paula Vivacqua de Souza Galvão; RESENDE, Ciro. Lobby E Política Externa No Legislativo Brasileiro: a Comissão De Relações Exteriores E Defesa Nacional Da Câmara Dos Deputados. **CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 27, 2018.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS. Brasília, 2019.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n.17, de 1989.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.625-3. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. **Voto-Vista**. Brasília, 2009.
- CAMELO, Ana Paula. Participação pública em políticas energéticas em debate: estudo de caso em torno da energia nuclear no Brasil. **Revista Sinais**, v. 21, n. 1, 2017.
- CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Ed.). **Handbook of International Relations**. Londres: Sage, 2013. p. 298-326.
- CARR, Edward Hallett. **The Twenty Years' Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations**. London: The Macmillan Press Ltda, 1946

- CARTER, Ralph G. Congressional foreign policy behavior: Persistent patterns of the postwar period. **Presidential Studies Quarterly**, p. 329-359, 1986.
- CERVO, Amado Luiz. Conceitos em relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 8-25, 2008.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e Construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**. Vol. 28 n.1, 1985
- COGSWELL, Thomas. Foreign Policy and Parliament: The Case of La Rochelle, 1625-1626. **The English Historical Review**, vol. 99, no. 391, Oxford University Press, 1984, pp. 241-67.
- CONTRERA, Flávio; HEBLING, Matheus Lucas. Partidos políticos, ideologias e política externa nas eleições presidenciais brasileiras de 2014. **Colombia Internacional**, n. 90, p. 191-220, 2017.
- CORRÊA, C. e PERES, P. Governabilidade e Comissões: Três Gerações de Estudos Legislativos no Brasil. In. DANTAS, H. (Org.), Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung, 2018.
- CORSI, Francisco Luiz. Política externa e desenvolvimento no Estado Novo. Locus: **Revista de História**, v. 13, n. 2, 2007.
- \_\_\_\_\_. Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo. **Política & Sociedade**, v. 7, n. 12, p. 67-93, 2008.
- COX, Gary W; McCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the house**. California: University of California Press, 1993.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31, 2006.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2017.
- DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. **Teoria & Pesquisa**, v. XVIII, p. 27-59, 2009.
- \_\_\_\_\_. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-366, 2005.
- \_\_\_\_\_. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 27, p. 169-184, 2012
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, C. O papel do Congresso Brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate. **Brazilian Political Science Review**, v.2, n. 2, p. 10-29, 2008.

- DUVAL, Pedro Vellinho Corso. **Executivo, Legislativo e a Política Externa Brasileira: um olhar sobre os governos de Dilma Rousseff**. 2019. 74 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
- 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, 2012.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.
- FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 125-142, 2014.
- FERRARI, Diogo. **O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006**. In: O Congresso e o presidencialismo de coalizão, Cadernos Adenauer XII (2011). 2011. p. 83-97.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1979.
- FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa - Vol. 1**. Saraiva Educação SA, 2011.
- FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, v. 47, p. 127-154, 1997.
- FIOTT, Daniel. On the Value of Parliamentary Diplomacy. **Madariaga Paper**, vol. 4, n. 7, Apr., 2011.
- FIORINA, Morris P. Reflections on the Study of Congress 1969–2009. In: **The Oxford Handbook of the American Congress**. 2011.
- FLORES, Rafael Velazquez. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? **Polít. gob**, Ciudad de México, v. 15, n. 1, p. 113-158. 2008
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2011.

- FREITAS, Andréa Marcondes de. **O Presidencialismo da Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2016.
- FREITAS, Andréa Marcondes de. O presidencialismo da coalizão. 2013. Tese de Doutorado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FREITAS, Sonia Maria de. A imigração Armênia no Brasil e as comunidades em São Paulo. **TRAVESSIA**, n. 75, p. 7-24, 2014.
- GAITAN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Elites, coalizões e Desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 2, p. 29-61, 2016.
- GALVÃO, Vivianny Kelly. BREVES REFLEXÕES SOBRE O ARTIGO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 15, 2011.
- HANCKÉ, Bob; RHODES, Martin; THATCHER, Mark (Ed.). **Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy**. OUP Oxford, 2007.
- HIROI, Taeko. Governability and accountability in Brazil: dilemma of coalitional presidentialism. **The Journal of Social Sciences**, v. 75, p. 39-59, 2013.
- HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas, uma Abordagem Integral. Canada: **Elsevier Editora Ltda**, 2013.
- HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Malden, v. 1, n. 1, p.1-30, jan, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield, 2014
- HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. Supplement\_2, p. 209-238, 1995.
- IANONI, Macus. Para uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinais Sociais**, v. 11, n. 33, p. 131-201, 2017.
- JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- JOSEPHSON, John R.; SUSAN, G. Josephson. **Abductive Inference: Computation, Philosophy, Technology**. Cambridge: Universty Press, 1994.
- KIEWET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**. University of Chicago Press, 1991.
- KING, Gary. Political parties and foreign policy: a structuralist approach. **Political Psychology**, p. 83-101, 1986.

- KRAUS, M. Early Greek Probability Arguments and Common Ground in Dissensus; In: HANSEN, H et al. (Eds.), **Dissensus and the Search for Common Ground**. Ontario: OSSA, 2007.
- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.
- LAMEIRA, Rafael. **Por que Caem os Presidentes? Rejeição Popular, Oposição Majoritária e Impeachments no Brasil**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFRGS, 2019.
- LAMOUNIER, Bolivar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 23-47, 1992.
- LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 32, p. 9-18, 1991.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2019.
- LEFTWICH, Adrian; HOGG, Steve. The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development. **Background Paper**, v. 1, 2007.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, p. 561-630, 2001.
- LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. **Grupos de Interesse e Legislativo: A Atuação do Empresariado na Política Comercial Brasileira**. Dissertação de Mestrado. USP. São Paulo, 2011
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**. v. 52, p. 121-114, 2001.
- LIMA, Rodolfo de Camargo; OLIVEIRA, AJSN de. O Ministério das Relações Exteriores em dois tempos: Perfis do corpo diplomático e padrões de carreira. **39 Encontro Anual da Anpocs**, p. 1-33, 2015.
- LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente, **BIB – Boletim Informativo Bibliográfico em Ciências Sociais**, Nº 37, pp 3-38, 1994.
- LINDSAY, James M. Congress and foreign policy: Why the Hill matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1992.
- LINDSAY, James M. Deference and defiance: The shifting rhythms of executive-legislative relations in foreign policy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 530-546, 2003.
- LINZ, Juan J. Transitions to democracy. **Washington Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 143-164, 1990.

- LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, Vol. 1, Nº 1, pp. 51-69, 1994.
- LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**—Belo Horizonte: Sebrae. 2008.
- LOPES, Dawisson Belém. Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica. **Editora Unesp**, 2013.
- LOPES, Dawisson Belém; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 2, n. 2, p. 139-147, 2014.
- LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Designing bureaucratic accountability. **Law and contemporary problems**, v. 57, n. 1, p. 91-126, 1994.
- LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 291-307, 2000.
- 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. **Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 163, p.363-388, jul. 2001.
- MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993
- \_\_\_\_\_. **Sistemas Partidários: O Caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 1999.
- MAOZ, Zeev; SHAYER, Anat. The cognitive structure of peace and war argumentation: Israeli prime ministers versus the Knesset. **Political Psychology**, p. 575-604, 1987.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 33, 2008.
- MARTIN, Lisa, **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000
- MAYHEW, David R. Congress: **The electoral connection**. Yale University Press, 2004.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, p. 82-108, 2001.

- MCCORMICK, James M.; WITTKOPF, Eugene R. Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947-1988. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 4, p. 1077-1100, 1990.
- MCCUBBINS, Mathew D. Abdication or Delegation-Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma. **Regulation**, v. 22, p. 30, 1999.
- MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. **American journal of political science**, p.165-179, 1984.
- MELO, M. A. e PEREIRA, C. **Making Brasil Work: Checking the President in a Multiparty System**. New York: Palgrave, 2013.
- MERCADANTE, Aloizio. Brasil: **Primeiro Tempo**: análise comparativa do governo Lula. Planeta, 2006.
- MORGENTHAU, Hans Joachim. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MÜLLER, W; STRØM, K. **Policy, Office, or Votes?** How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 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.
- O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, Vol. 31, Out., pp. 25-40, 1991.
- OLIVEIRA, Amâncio de. Legislativo e política externa: das inconveniências da abdicação. **Working papers**, v. 3, 2003
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. 56 p. São Paulo: **Centro de Estudos das Negociações Internacionais**, USP, maio, 2013.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papeis Legislativos**, nº 8. 2007.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Política comercial e política externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010). **IPEA - Texto para discussão**. 2012.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul. **Leviathan** (São Paulo), n. 1, p. 231-251, 2004.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, p. 05-21, 2011.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje, Pernambuco**, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010.

- ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 27, p. 145-155, nov. 2006.
- ONUKEI, Janina; RIBEIRO, Pedro Feliú; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile. in comparative perspective. **Braz. political sci. rev. (Online)**, Rio de Janeiro, v. 4, Selected Edition, 2009.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. Presidentialism, coalitions, and accountability. In: **Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability**, p. 31-55, 2011.
- PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, 2012.
- PERES, Paulo; LENINE, Enzo. Uma abordagem ecológica das coligações eleitorais. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe. **Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Porto Alegre: Unesp, 2017. p. 61-92.
- PINHEIRO, Flávio Leão. Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 81, 2008.
- POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. Cortez Editora, 2010.
- POLYA, George. **Mathematics and Plausible Reasoning**, Vol I: Induction and Analogy in Mathematics. Princeton: Princeton University Press, 1954a.
- \_\_\_\_\_. **Mathematics and Plausible Reasoning**, Vol II: Patterns of Plausible Inference. Princeton: Princeton University Press, 1954b
- \_\_\_\_\_. **How to Solve It**. New York: Doubleday, 1957.
- POPPER, Karl. **The Logic of Scientific Discovery**. London: Hutchinson, 1959.
- \_\_\_\_\_. **Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge**. London: Routledge, 1963.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e política**, v. 18, p. 147-174, 2010.
- RANINCHESKI, Sonia; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. A Cultura Reativa do Legislativo Brasileiro e as Relações Externas do Brasil. In:

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **Comportamento e Instituições Políticas**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 184-214.

\_\_\_\_\_. **Direito internacional público** - Curso Elementar. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RESCHER, N. *Plausible Reasoning*. Assen: Van Gorcum, 1979.

REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

RIBEIRO, Pedro Feliú. O Legislativo e a Política Externa Brasileira (2008- 2015). In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; et al. **Política Externa Brasileira em Debate: Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 57-82.

RIBEIRO, Pedro Feilu; OLIVEIRA, Maria Letícia Claro. Política Externa e Legislativo no Paraguai do Presidente Lugo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 68, 2018.

RIBEIRO, Pedro Feliú; URDINEZ, Francisco. **¿Hay dos Presidentes en Argentina? Un análisis comparativo del Apoyo Legislativo en las Políticas Exterior y Doméstica (2001-2014)**. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 37, n. 1, p. 95-119, maio, 2017.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, p. 699-734, 2003.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. **World politics**, v. 43, n. 4, p. 479-512, 1991.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, p. 125-143, 2006.

SANTIAGO, Rodrigo. Atuação Ex post dos Deputados Brasileiros em Política Externa: Entre a critical issue perspective e a relação Executivo-Legislativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 101, 2019.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Editora. UFMG, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley Duarte. **As Teorias Positivas sobre a organização do legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. 2006. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley Duarte. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. Tese. Universidade Federal do Pernambuco. 2011.

- SHUGART, M; CAREY, J. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, Rodrigo Santiago da. **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. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2012.
- SIMONI, S. Efeitos Diretos e Indiretos do Programa Bolsa Família nas Eleições Presidenciais Brasileiras, **Opinião Pública**, Vol. 27, Nº 1, pp. 230-260, 2021.
- SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Time. Introduction. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Time. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Reino Unido: Oxford University Press, 2016. p. 1-13.
- SNYDER, Richard C.; BRUCK, H.w.; SPAIN, Burton. **Foreign Policy Decision Making**. Nova Iorque: Palgrave, 2002
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, Hannah Guedes de. O Ethos do Itamaraty: análise sobre a instituição e a socialização dos diplomatas. **Revista Espirales**, v. 2, n. 3, p. 43-70, 2018.
- SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 1, n. 50, jun. 2016.
- SPROUT, Margaret; SPROUT, Harold. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956
- TESTA, G. Governabilidade, Accountability e Instituições Informais; In: DANTAS, H. (Org.), **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: KAS, 2018.
- THOMSON, M. A. **Parliament and Foreign Policy 1689-1714**. History, vol. 38, no. 134, Wiley, 1953, pp. 234-43.
- TINDALE, Christopher W. **Reason's Dark Champions: Constructive Strategies of Sophistic Argument**. Univ of South Carolina Press, 2012.
- TRIMBLE, Phillip R.. The President's Foreign Affairs Power. **The American Journal Of International Law**, [s.l.], v. 83, n. 4, p. 750-757, out. 1989. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/2203363>.
- TSEBELIS, George et al. **Veto players: How political institutions work**. Princeton University Press, 2002.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula**. 3.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.
- WALTON, D.; TINDALE, C. and GORDON, T. Applying Recent Argumentation Methods to some Ancient Examples of Plausible Reasoning, **Argumentation**, Vol. 28, Nº 1, pp. 85-119, 2014.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraham Hill, 1979.

WILDAVSKY, Aaron. The Two Presidencies. **Trans-Action**. St. Louis, v. 4, p.7-14, 1966.

ZUCCO, C. When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil (2022-2010), **American Journal of Political Science**, Vol. 57, N° 4, pp. 810-822, 2013.

## Apêndice I

Tipo de Proposição	Quantidade de PEX	Comentário	Ação Ativa ou Necessária do Legislativo
CVO - Complementação de Voto	38		Ativo
DVT - Declaração de Voto	3		Ativo
EMC-A - Emenda Adotada pela Comissão	33		Ativo
ESB - Emenda ao Substitutivo	148		Ativo
EMP - Emenda de Plenário	34		Ativo
Emenda de Plenário à MPV (Ato Conjunto 1/20)	18	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
ERD - Emenda de Redação	2		Ativo
EMR - Emenda de Relator	149		Ativo
EMC - Emenda na Comissão	131		Ativo
EMS - Emenda/Substitutivo do Senado	5		Ativo
INC – Indicação	334		Ativo
MPV - Medida Provisória	16		Executivo
MSC - Mensagem	1		Executivo
Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	272	Não aparece como um filtro nas proposições	Executivo
OFN - Ofício (CN)	1		Ativo
Parecer preliminar de plenário	3		Necessária
Parecer proferido em plenário	93		Necessária
Parecer proferido em plenário - Notas taquigráficas	1		Necessária
PRR - Parecer Reformulado	13		Necessária
PRV - Parecer Vencedor	23		Necessária

PAR - Parecer de Comissão	29		Necessária
PRL - Parecer do Relator	3.962		Necessária
PRP - Parecer do Relator Parcial	1		Necessária
PES - Parecer às emendas apresentadas ao Substitutivo do Relator	4		Necessária
PEP - Parecer às Emendas de Plenário	15		Necessária
Parecer às Emendas ou ao substitutivo do Senado	4	Não aparece como um filtro nas proposições	Necessária
PDL - Projeto de Decreto Legislativo	31		Ativo
Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais	807	Não aparece como um filtro nas proposições	Executivo
Projeto de Decreto Legislativo de referendo ou plebiscito	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	18	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
PL - Projeto de Lei	173		Ativo ou Necessária
PLP - Projeto de Lei Complementar	8		Ativo ou Necessária
PRC - Projeto de Resolução	71		Ativo
Projeto de Resolução de Alteração do Regimento e outros	15	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
PRO - Proposta	1		Ativo
PEC - Proposta de Emenda à Constituição	19		Ativo ou Executivo
PFC - Proposta de Fiscalização e Controle	6		Ativou ou Executivo
PIN - Proposta de Instrução Normativa	1		Ativo
REM - Reclamação	2		Ativo

Recurso contra apensação/desapensação de proposição (Art. 142, I, RICD)	1		Ativo
Recurso contra decisão de Presidente de Comissão em Questão de Ordem (Art. 57, XXI c/c art. 17, III, f, RICD)	2		Ativo
Recurso contra devolução de proposição (Art. 137, § 2º, RICD)	1		Ativo
Recurso contra indeferimento de Requerimento de Infomação (Art. 115, parágrafo único, RICD)	1		Ativo
Recurso contra parecer terminativo de comissão (Art. 132, § 2º c/c art. 144, caput, RICD)	2		Ativo
RDF - Redação Final	535		Necessária
REL - Relatório	3		Necessária
RLF - Relatório Final	6		Necessária
RLP - Relatório Prévio	5		Necessária
Relatório de CPI	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Necessária
Relatório de Comissão Externa	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Necessária
Relatório de Subcomissão	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Necessária
Relatório do CAE	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Necessária
REQ - Requerimento	2.649		Ativo
Requerimento de Apensação	5	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Audiência Pública	388	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo

Requerimento de Constituição de Comissão Especial de Estudo	3	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Constituição de Comissão Especial de PEC	2	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Constituição de Comissão Especial de Projeto	2	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Constituição de Comissão Externa	115	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Convocação	7	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Convocação de Ministro de Estado na Comissão	4	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Convocação de Ministro de Estado no Plenário	25	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Criação de Frente Parlamentar	12	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Desapensação	3	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de desarquivamento de proposições	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Envio de proposições pendentes de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário	4	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia	48	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia de proposição	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
RIC - Requerimento de Informação	767		Ativo

Requerimento de Inserção nos Anais	6	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
RCP - Requerimento de Instituição de CPI	4		Ativo
Requerimento de Moção	95	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Participação ou de Realização de Eventos Fora da Câmara	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Prejudicialidade	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Prorrogação de Prazo da Comissão Temporária	14	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Reconstituição de Proposição	11	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Redistribuição	42	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Retirada de Proposição de Iniciativa Individual	21	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Retirada de Assinatura em proposição de iniciativa coletiva	2	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Retirada de Proposição	10	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Retirada de Proposição sem Parecer	1	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Sessão Solene	32	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Transformação de Sessão Plenária em Comissão Geral	7	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo

Requerimento de Urgência (Art. 154, II, do RICD)	2	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Urgência (Art. 155, II, do RICD)	26	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Voto de Pesar	6	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de Voto de Regorgizo ou Louvor	39	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Requerimento de quebra de interstício para inclusão de matéria prevista no art. 17, I, s (Agenda Mensal) na Ordem do Dia	2	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
SBE - Subemenda	10		Ativo
SSP - Subemenda Substitutiva de Plenário	1		Ativo
SBR - Subemenda de Relator	5		Ativo
SBT - Substitutivo	149		Ativo
SBT-A - Substitutivo adotado pela Comissão	30		Ativo
Sugestão de Emenda ao Orçamento - Comissões	24	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
Sugestão de Emenda à LDO - Comissões	47	Não aparece como um filtro nas proposições	Ativo
VTS - Voto em Separado	123		Ativo

## Apêndice II

Tipo de Proposição	Tipo de Proposição
PEC - Proposta de Emenda à Constituição	PEP - Parecer às Emendas de Plenário
PLP - Projeto de Lei Complementar	PES - Parecer às emendas apresentadas ao Substitutivo do Relator
PL - Projeto de Lei	PFC - Proposta de Fiscalização e Controle
MPV - Medida Provisória	PIN - Proposta de Instrução Normativa
PDL - Projeto de Decreto Legislativo	PRL - Parecer do Relator
PRC - Projeto de Resolução	PRO - Proposta
REQ - Requerimento	PRP - Parecer do Relator Parcial
RIC - Requerimento de Informação	PRR - Parecer Reformulado
RCP - Requerimento de Instituição de CPI	PRV - Parecer Vencedor
MSC - Mensagem	RDF - Redação Final
INC – Indicação	REC - Recurso
CVO - Complementação de Voto	REL - Relatório
DVT - Declaração de Voto	REM - Reclamação
EMC - Emenda na Comissão	RLF - Relatório Final
EMP - Emenda de Plenário	RLP - Relatório Prévio
EMR - Emenda de Relator	SBE - Subemenda
EMS - Emenda/Substitutivo do Senado	SBR - Subemenda de Relator
ERD - Emenda de Redação	SBT - Substitutivo
ESB - Emenda ao Substitutivo	SBT-A - Substitutivo adotado pela Comissão
OFN - Ofício (CN)	SSP - Subemenda Substitutiva de Plenário
PAR - Parecer de Comissão	VTS - Voto em Separado