



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO CENTRO DE  
FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA CURSO DE  
DOUTORADO**

**Rodrigo Santiago da Silva**

**OS PARLAMENTARES SÃO OMISSOS AO DEBATE DA  
POLÍTICA EXTERNA? UM EXAME DOS ATOS  
INTERNACIONAIS NO CONGRESSO NACIONAL**

**RECIFE**

**2016**

**RODRIGO SANTIAGO DA SILVA**

**OS PARLAMENTARES SÃO OMISSOS AO DEBATE DA  
POLÍTICA EXTERNA? UM EXAME DOS ATOS  
INTERNACIONAIS NO CONGRESSO NACIONAL**

Tese apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação do Professor Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

**RECIFE**

**2016**

Catálogo na fonte

Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB-4 1689

S586p Silva, Rodrigo Santiago.  
Os parlamentares são omissos ao debate da política externa ? um exame dos Atos Internacionais no Congresso Nacional / Rodrigo Santiago da Silva. – 2016.  
198 f. : il. ;30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2016.  
Inclui referências e apêndices.

1. Ciência política. 2. Política internacional. 3. Política pública. 4. Poder executivo. 5. Poder legislativo. I. Medeiros, Marcelo de Almeida. (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2016-38)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
TESE DE DOUTORADO

**“Os parlamentares são omissos ao debate da política externa? Um  
exame dos atos internacionais no Congresso Nacional”**

**Rodrigo Santiago da Silva**

APROVADO EM 26 FEVEREIRO DE 2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)

---

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador interno)

---

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora interna)

---

Profa. Dra. Janina Onuki (Examinadora externa-Participação por Videoconferência)

---

Prof. Dr. José Alexandre Ferreira Filho (Examinador externo)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, que nunca mediram esforços quando o assunto foi a minha educação.

Também sou grato ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, em especial, ao meu orientador Marcelo Medeiros. Ele que na graduação, no NEPI (Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais), na iniciação científica, no mestrado, no estágio de docência, ou em qualquer outra circunstância, sempre esteve à disposição para oferecer orientação. Importante, ainda, foram as contribuições dos professores Ernani Carvalho e Janina Onuki. Os dois que sempre estiveram presentes na minha jornada acadêmica, seja na graduação, seja nas bancas de qualificação, ou nos congressos que participei. Agradeço igualmente a presença dos outros membros da banca examinadora que, com certeza, contribuirão positivamente para o aprimoramento desta tese. Também sou grato à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa de doutorado.

É oportuno fazer menção ao auxílio inicial de Rafael Mesquita que me apresentou ao *software* de análise qualitativa. Grande parte do esforço acadêmico é realizado de maneira solitária. Entretanto, nos momentos de desânimo ou exaustão, os amigos aparecem para te confortar. Por essas razões, mas também, pelas contribuições, sugestões e leituras cuidadosas deste trabalho, faço uma menção especial à Cinthia R. Campos, Guilherme Padilha e Natália Leitão. Enfim, sem a ajuda destas pessoas, e alguns outros amigos e colegas que não foram citados, a jornada até este momento seria bem mais árdua e bem menos notável.

“Nada do que fiz,  
Por mais feliz,  
Está à altura do que há por fazer”

(CICERO, Antonio & NOGUEIRA, Arthur. **Sem medo nem esperança**. Intérprete: Gal Costa. São Paulo: Sony Music, 2015. 1 CD.)

## RESUMO

A pergunta a que esta tese pretende responder é: os parlamentares são omissos ao debate da política externa? Para isso, levanta-se elementos que possibilitam a compreensão sobre o interesse congressual na política externa, especificamente, na tramitação dos atos internacionais. O período da análise compreende os anos de 1988 a 2014 e será realizada tanto para a Câmara dos Deputados quanto para o Senado Federal. É comum encontrar na literatura especializada argumentos que focam nos conceitos de delegação, abdicação ou participação limitada pelas regras constitucionais. A partir desta bibliografia foram esquematizados seis objetivos específicos: 1) identificar os instrumentos de atuação na arena legislativa nos temas da política externa; 2) explorar as possíveis conexões entre a atuação parlamentar e a intervenção do Executivo; 3) pesquisar se há relação entre a atuação parlamentar e o tipo de ato internacional; 4) examinar a atuação parlamentar focando na relação governo *versus* oposição, partidos políticos (ideologia) e interesses locais das bases eleitorais; 5) investigar a formação profissional/acadêmica dos deputados e senadores (*expertise*); e 6) analisar empiricamente a política externa como política pública. Utiliza-se o multimétodo, isto é, a visão metodológica que é a favor da combinação consciente dos instrumentos analíticos qualitativos e quantitativos. E, por fim, as principais conclusões do trabalho vão no caminho oposto daquele defendido por grande parte dos pesquisadores da área.

**Palavras-chave:** Política Externa; Atos Internacionais; Relação Executivo-Legislativo; Partidos Políticos; Política Pública

## ABSTRACT

The question that this thesis aims to answer is: are the parliamentarians silent in the debate on foreign policy? For this, it raises elements that enable the understanding of congressional interest in foreign policy, specifically in dealing with international acts. The period of analysis covers the years 1988-2014 and will be held for both the House of Representatives and the Senate. It is common to find in the specialized literature arguments that claim that constitutional rules limit delegation, abdication and participation. From this bibliography were outlined six specific objectives: 1) to identify the instruments of legislative action on issues of foreign policy; 2) to explore the possible connections between the parliamentary action and the intervention of the Executive; 3) to investigate whether there is a relationship between the parliamentary action and the kind of international act; 4) to examine the parliamentary action, focusing on the relationship government versus opposition, political parties (ideology) and local interests of the constituencies; 5) to investigate the professional and/or academic education of deputies and senators (expertise); and 6) to empirically analyze foreign policy as public policy. It is used the multi-method, i.e., the methodological vision that is in favor of conscious combination of qualitative and quantitative analytical tools. Finally, the main conclusions indicate the opposite direction from what most researchers have been advocating.

**Keywords:** Foreign Policy; International Acts; Executive-Legislative Relations; Political Parties; Public Policy

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 – Principais aspectos enfatizados pelo autores ao tratar dos atores envolvidos no processo decisório da política externa .....	22
Quadro 2 – Como a questão é vista para o caso norte-americano? .....	24
Quadro 3 – Como a questão é vista, especialmente, no Brasil .....	33
Quadro 4 – O comportamento partidário, ideologia política e interesses locais na literatura sobre política externa .....	48
Quadro 5 – Principais funções dos presidentes das comissões e dos relatores .....	61
Quadro 6 – Os temas que seriam típicos na comparação direita-esquerda .....	70
Quadro 7 – Tipos de políticas públicas a partir de Wilson (1980) .....	90
Quadro 8 – Resumo das estratégias de investigação .....	97
Quadro 9 – Como tramitam os projetos do Executivo nas duas Casas legislativas?.....	101
Quadro 10 – Síntese das opções metodológicas e efeitos sobre a causalidade .....	107
Quadro 11 – Classificação dos atos internacionais a partir da sua relevância política .....	110
Figura 1 – Atores, espaços e dilemas de atuação na política pública externa .....	93

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Número total de mensagens presidenciais enviadas à Câmara dos Deputados entre os anos de 1988 e 2014.....	114
Gráfico 2 – Número total de projetos de decreto tramitados no Senado Federal entre os anos de 1988 e 2014 .....	115
Gráfico 3 – Porcentagem populacional e amostral por ano para a Câmara dos Deputados ...	117
Gráfico 4 – Porcentagem populacional e amostral por ano para o Senado Federal .....	117
Gráfico 5 – Tipos de matérias/projetos tramitados na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014 versando sobre política externa em porcentagem.....	119
Gráfico 6 – Houve atuação parlamentar na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014?.....	119
Gráfico 7 – Tipos de atuação parlamentar para a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014	120
Gráfico 8 – Atuação do Executivo no trâmite dos atos internacionais na Câmara dos Deputados .....	121
Gráfico 9 – Tipos de matérias/projetos tramitados no Senado Federal entre 1988 e 2014 versando sobre política externa em porcentagem.....	125
Gráfico 10 – Houve atuação parlamentar no Senado Federal entre 1988 e 2014 .....	126
Gráfico 11 – Tipos de atuação parlamentar para o Senado Federal entre 1988 e 2014 .....	127
Gráfico 12 – Atuação do Executivo no trâmite dos atos internacionais no Senado Federal..	127
Gráfico 13 – Política externa como política pública para Câmara dos Deputados .....	132
Gráfico 14 – Política externa como política pública para o Senado Federal.....	132
Gráfico 15 – Interesse dos parlamentares pelo ato internacional para a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014 .....	133
Gráfico 16 – Interesse dos parlamentares pelo ato internacional para o Senado Federal entre 1988 e 2014 .....	134
Gráfico 17 – Nuvem de palavras com os temas mais recorrentes nos discursos dos congressistas .....	137
Gráfico 18 – Porcentagem dos partidos que se manifestaram na discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.....	138
Gráfico 19 – Porcentagem de textos caracterizados pelo espectro ideológico dos parlamentares.....	139
Gráfico 20 – Domínio das Relações Exteriores (Imagem do país no cenário internacional).	141
Gráfico 21 – Domínios das Relações Exteriores (Integração Latino-Americana) .....	142

Gráfico 22 – Domínio Relações Exteriores – Estados Unidos da América .....	143
Gráfico 23 – Domínio Relações Exteriores – Paraguai .....	144
Gráfico 24 – Domínio das Relações Exteriores – Cuba .....	144
Gráfico 25 – Domínio das Relações Exteriores – África e Oriente Médio .....	145
Gráfico 26 – Domínio da Globalização .....	146
Gráfico 27 – Domínio da Liberdade e Democracia.....	147
Gráfico 28 – Domínio do Sistema Político.....	148
Gráfico 29 – Domínio da Economia.....	149
Gráfico 30 – Domínio do Bem-Estar e Qualidade de Vida.....	150
Gráfico 31 – Domínio da Estrutura da Sociedade .....	151
Gráfico 32 – Domínio da Questão Indígena e Segurança Amazônica pela Ideologia Partidária.....	152
Gráfico 33 – Domínio da Questão Indígena e Segurança Amazônica pela Ideologia Partidária Cruzada com a Região do Parlamentar.....	153
Gráfico 34 – Domínio da Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso	154
Tabela 1 – Teste qui-quadrado para as variáveis atuação parlamentar e relevância do ato internacional .....	122
Tabela 2 – Coeficientes de modelo Omnibus.....	123
Tabela 3 – Modelo logístico para a VI “relevância do ato” .....	123
Tabela 4 – Teste qui-quadrado e exato de Fisher para as variáveis atuação parlamentar e relevância do ato internacional .....	124
Tabela 5 – Coeficientes de modelo Omnibus.....	124
Tabela 6 – Modelo logístico para a VI “atuação dos deputados” .....	124
Tabela 7 – Teste qui-quadrado e exato de Fisher para as variáveis atuação parlamentar e relevância do ato internacional .....	128
Tabela 8 – Coeficientes de modelo Omnibus.....	129
Tabela 9 – Modelo logístico para a VI “relevância do ato” no Senado.....	129
Tabela 10 - Teste exato de Fisher para as variáveis atuação do Executivo <i>versus</i> atuação dos senadores .....	130
Tabela 11 – Coeficientes de modelo Omnibus.....	130
Tabela 12 – Modelo logístico para a VI “atuação dos senadores” .....	130

Tabela 13 – Cruzamento entre o tipo da política pública com o interesse parlamentar para a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014 ..... 134

Tabela 14 – Cruzamento entre o tipo da política pública com o interesse parlamentar para o Senado Federal entre 1988 e 2014..... 135

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACS	Análise de Correspondências Simples
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPR	Comissão de Agropecuária e Política Rural
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCP	Coordenação de Comissões Permanentes
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DEM	Democratas
DS	<i>Democratici di Sinistra</i>
E	Nível de Precisão
EUA	Estados Unidos da América
H <sub>0</sub>	Hipótese nula
H <sub>1</sub>	Hipótese de trabalho
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRG	<i>Manifestos Research Group</i>
MSC	Mensagem Presidencial
N	População
N	Região Norte
N	Tamanho da amostra
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
P	Quantidade de acerto esperado
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo (Câmara)
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Projeto de Decreto Legislativo (Senado)
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
Q	Quantidade de erro esperado
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
VD	Variável Dependente
VI	Variável Independente
Z	Nível de Confiança
$\chi^2$	Qui-quadrado

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. PROBLEMATIZAÇÃO: ABDICAÇÃO, DELEGAÇÃO OU PRECISAMOS DE UM NOVO ENFOQUE ANALÍTICO? .....	19
2.1. Quais atores estão envolvidos no processo decisório da política externa e como eles se relacionam?.....	19
2.2. A atuação parlamentar nos Estados Unidos da América .....	23
2.3. A atuação parlamentar na América Latina e no Brasil.....	25
2.4. Um novo enfoque: a política externa a partir do comportamento partidário, ideologia política, clivagem governo x oposição e interesses locais.....	35
3. AS COMISSÕES PARLAMENTARES E A DINÂMICA EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL .....	51
3.1. As funções exercidas pelas comissões.....	51
3.2. As interpretações sobre o sistema de comissões no Brasil e a importância dos seus atores-chave para o processo decisório .....	56
3.3. A dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil.....	62
4. IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS E COALIZÕES DE GOVERNO: ENTRE A DEFESA DE IDEIAS E O PRAGMATISMO POLÍTICO .....	67
4.1. Partidos e ideologias: uma visão geral .....	67
4.2. Ideologia e partidos políticos no Brasil .....	70
4.3. A formação de coligações à moda brasileira e as pretensões políticas dos parlamentares.....	73
5. A POLÍTICA EXTERNA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	78
5.1. Os vários ângulos de análise das políticas públicas .....	79
5.2. Como pensar a política externa como política pública? .....	86
5.3. Os grupos de interesse .....	90
6. OBJETIVOS, HIPÓTESES E MÉTODOS.....	95

7. METODOLOGIA E RESULTADOS .....	99
7.1. Incorporando o Senado Federal na análise dos atos internacionais.....	99
7.2. O método quantitativo e qualitativo em perspectiva comparada: diferenças e complementaridades .....	102
7.3. Tipos de atos internacionais e a classificação utilizada.....	108
7.4. O papel das instituições .....	111
7.5. Dados quantitativos .....	114
7.5.1. População e amostra .....	114
7.5.2. Apresentação e análise do banco de dados da Câmara dos Deputados .....	118
7.5.3. Apresentação e análise do banco de dados do Senado Federal .....	125
7.5.4. Analisando a política externa como política pública.....	131
7.6. Dados qualitativos .....	135
7.6.1. O método da análise de conteúdo .....	135
7.6.2. Amostra .....	136
7.6.3. Categorias e análise descritiva dos dados.....	136
7.6.4. Análise de correspondência: achados .....	140
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	155
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	159
10. APÊNDICES .....	174

## 1. INTRODUÇÃO

A preocupação principal desta tese é levantar subsídios empíricos que possibilitem a compreensão sobre o interesse parlamentar em política externa, especificamente, na tramitação dos atos internacionais. A pergunta que se pretende responder é: os parlamentares são omissos ao debate da política externa? O período de análise compreende os anos de 1988 a 2014 e foi realizada tanto para a Câmara dos Deputados quanto para o Senado Federal. É comum encontrar na literatura especializada argumentos que focam nos conceitos de delegação, abdicação ou participação limitadas pelas regras constitucionais. Mais claramente são quatro as principais conclusões: 1) A relativa ao insulamento burocrático do Itamaraty que concentra informações; 2) A complexidade dos temas internacionais que afastam os congressistas desse tipo de política; 3) O pressuposto de que os legisladores estão apenas preocupados com políticas que se revertam em ganhos eleitorais, o que não é o caso da política externa; e 4) O fato da Constituição brasileira atribuir prerrogativas limitadas após a deliberação para o Legislativo.

Tratar deste tema não é simples. No intuito de responder ao problema de pesquisa que aparenta ser fácil ou unicausal, o pesquisador se defronta com uma série de caminhos. Assim, três teorias foram mobilizadas para tentar dar conta da indagação. A primeira se refere ao sistema de comissões e à relação entre Executivo e Legislativo; a segunda trata do papel que as ideologias partidárias, as disputas entre governo e oposição e os interesses locais exercem sobre os legisladores; e, por fim, as teorias das políticas públicas. Unindo os achados encontrados por uma parcela da bibliografia – relatados no primeiro parágrafo – e as contribuições das teorias dos outros campos da Ciência Política, surgem os objetivos desta investigação.

O objetivo 1 estuda como os congressistas utilizam suas prerrogativas constitucionais *ex post facto*, identificando os momentos e os instrumentos de atuação na arena legislativa nos temas da política externa; O objetivo 2 busca compreender a dinâmica decisória no tocante à política externa com três estratégias distintas: 2.1) Explorar as possíveis conexões entre a atuação parlamentar e a intervenção do Executivo; 2.2) Pesquisar se há relação entre a atuação parlamentar e o tipo de ato internacional; e 2.3) Analisar a atuação parlamentar focando na relação governo *versus* oposição, partidos políticos (ideologia) e interesses locais das bases eleitorais; O objetivo 3 verifica se a complexidade dos temas internacionais impossibilita a atuação dos parlamentares, para tanto, investiga-se a formação profissional/acadêmica dos deputados e senadores (*expertise*); e, no último objetivo (4), analisa-se a política externa como

política pública, o intuito é observar se os argumentos do insulamento burocrático e ganhos eleitorais se sustentam.

Nesse momento, antes de prosseguir com as hipóteses e técnicas, é preciso ressaltar dois aspectos deste estudo. O primeiro refere-se ao fato de se empregar teorias e conceitos que, com raras exceções, são pouco utilizados na análise da política internacional brasileira. E, o segundo, é o uso do multimétodo, isto é, a visão metodológica que é a favor da combinação consciente dos instrumentos analíticos qualitativos e quantitativos.

Dito isto, elaborou-se um desenho de pesquisa que possui tanto caráter descritivo, quanto inferencial. Para o nível descritivo, trabalha-se com frequências e tabelas de referência cruzada, por outro lado, para a dimensão inferencial, tem-se testes de qui-quadrado, testes exatos de Fisher, testes Omnibus, regressões logísticas e análises de correspondência. As hipóteses de trabalho são: 1) A atuação parlamentar exerce um efeito positivo sobre a probabilidade de atuação do Executivo; 2) O tipo de ato internacional influencia positivamente na atuação parlamentar; e 3) A ideologia, a relação governo x oposição e os interesses locais explicam a tramitação dos ato internacionais.

Após apresentar os assuntos, os objetivos, a proposta metodológica e as estratégias analíticas, especifica-se o que é abordado em cada capítulo. A tese está dividida em oito partes, contando com esta introdução e as considerações finais. No Capítulo 2, foi executada uma revisão bibliográfica que mostra como a relação Legislativo e política externa é tratada academicamente. Elenca-se os principais argumentos, pontos de vista e concepções teórico-metodológicas, em estudos que focam tanto no caso do Brasil, mas também, no dos Estados Unidos e no latino-americano. Além disso, discute-se como produções recentes estão incluindo temas como comportamento partidário, ideologia política e interesses locais nas suas reflexões.

O Capítulo 3 é dedicado a apresentar a importância das comissões parlamentares e dos seus atores-chave no processo decisório da política externa. Revisita-se tanto os estudos clássicos norte-americanos, como a bibliografia nacional, fortemente inspirada pelos primeiros. Neste mesmo capítulo, também se trata da relação Executivo-Legislativo, dinâmica fundamental para se entender o processo de tomada de decisão no Brasil. No Capítulo 4, discorre-se sobre o papel dos partidos políticos nas democracias contemporâneas, especialmente, a brasileira. É apresentada uma visão geral do que é a ideologia típica de um partido de esquerda *versus* a de um partido de direita. Aceita-se uma adaptação das noções de esquerda-direita, para o caso brasileiro, que não encontra semelhança com os partidos congêneres europeus. Além disso, são

expostos argumentos que se dividem em dois polos distintos, um que enfatiza a importância das ideologias enquanto *proxies* para entender as decisões partidárias, e outro que acredita que os parlamentares são guiados majoritariamente por interesses utilitários, e não por ideais.

O Capítulo 5 é o último teórico e, nele, situa-se a política externa no campo das políticas públicas. Mesmo com a exclusividade do Executivo para elaborá-la e negociá-la, o momento da ratificação guarda espaço para que os parlamentares tentem usufruir dos atos internacionais. Assim, é exposta uma visão geral das teorias das políticas públicas, dos grupos de interesse, bem como uma tentativa de síntese teórica para a realidade da tramitação dos atos internacionais.

O Capítulo 6 trata de maneira mais sistemática dos objetivos, hipóteses e métodos considerados nesta investigação. O capítulo 7 é reservado para algumas questões metodológicas e para os resultados alcançados. Inicialmente, justifica-se a opção por verificar a atuação parlamentar nas duas Casas legislativas brasileira, em seguida, expõe-se as visões do multimétodo e a defesa de uma série de autores que acreditam que as perspectivas qualitativas e quantitativas são complementares, mais do que antagônicas. E, posteriormente, é apresentada a classificação dos tipos de atos internacionais desenvolvida para a etapa seguinte da análise, como também, as contribuições dos novos institucionalismos para a leitura dos achados empíricos.

No mesmo capítulo, porém visando aos resultados, explica-se como os bancos de dados foram construídos – tanto os quantitativos, quanto o qualitativo. Elucida-se a escolha por trabalhar com uma amostra e como ela foi coletada. Após esses passos técnicos, inicia-se a análise quantitativa. Os casos tramitados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal são vistos separadamente, bem como os testes das hipóteses. Em seguida, tenta-se encontrar indicativos de que os congressistas também buscam auferir benefícios oriundos da participação nos temas internacionais (política externa como política pública). Por fim, discute-se o método da análise de conteúdo, a amostra, as categorias e a análise descritiva dos dados qualitativos. Na última seção deste capítulo são apresentadas as análises de correspondência.

O último capítulo, o 8, é reservado para o resumo das principais conclusões da tese e para a explicação do fenômeno de maneira holística, ou seja, ligando a empiria com as teorias previamente tratadas.

## **2. PROBLEMATIZAÇÃO: ABDICAÇÃO, DELEGAÇÃO OU PRECISAMOS DE UM NOVO ENFOQUE ANALÍTICO?**

Neste capítulo, é realizado um mapeamento de como os trabalhos acadêmicos tratam a política externa, dos mais variados pontos de vista. Eles visam o tema, seja na literatura da política comparada, seja no caso norte-americano ou brasileiro, a partir, dos seguintes eixos: 1) Os que argumentam que o estudo da política internacional não deve se fixar apenas na estrutura do sistema internacional, nem no chamado interesse nacional, mas, que é preciso compreender que os interesses dos Estados se alteram a partir do partido político no poder ou da força de grupos de interesse (ROSENAU, 1967; ALLISON, 1971; PUTNAM, 1988; MILNER, 1997; MARTIN, 2000); 2) Os que analisam o insulamento burocrático do Itamaraty, no caso do Brasil, e incorporam novos atores ao debate (LIMA, 2000; 2005; LIMA & SANTOS, 2001; OLIVEIRA & ONUKI, 2007); 3) Os que veem a participação do Legislativo como limitada pelo texto constitucional (LIMA & SANTOS, 2001; ALCÂNTARA, 2001; NEVES, 2003; OLIVEIRA, 2004); 4) Os que enfatizam as restrições legais, mas, mesmo assim, afirmam que o Parlamento não é um ator irrelevante ou indiferente aos assuntos internacionais (ALEXANDRE, 2006; NEVES, 2003; MAIA & CESAR, 2004; DINIZ, 2009; 2012; DINIZ & RIBEIRO, 2008; 2010); e 5) Uma nova leva de publicações que tentam entender a política externa como uma política pública que envolve a participação dos partidos políticos, interferência da ideologia e dos interesses locais/federativos (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013; MILANI & PINHEIRO, 2013; RIBEIRO, 2012; OLIVEIRA, 2013). Discutir esses cinco posicionamentos é a meta desta parte da pesquisa.

### **2.1. Quais atores estão envolvidos no processo decisório da política externa e como eles se relacionam?**

Em 1988, Putnam escreveu um artigo seminal que tinha como meta entender a cooperação entre os Estados, tendo em mente tanto o plano doméstico, quanto o externo. Na sua concepção, o modelo analítico para explicar a relação entre a diplomacia e a política interna é o jogo de dois níveis. No nacional (nível II), estão presentes os grupos de interesse, partidos políticos,

burocratas, dentre outros, que pressionam negociadores e tentam formar coalizões para fazer valer suas preferências. Por outro lado, no âmbito internacional (nível I), estão os governos nacionais que, dentro das suas possibilidades, tentam atender às demandas internas diante de outros governos. Assim, no nível I tem-se a negociação do ato internacional, enquanto que no nível II avalia-se se o ato será ou não aceito.

No momento da ratificação que acontece no nível II, a lógica que prevalece é a de que só se pode aprovar ou rejeitar por inteiro o acordo gerado no nível I, pois, acrescentar emendas acarretariam na reabertura das conversações no nível I. Diante deste cenário, é fundamental ter-se determinado a estrutura de ganhos domésticos (*win-set*) dos grupos no nível II, já que essa estrutura impedirá conflitos com os atores nacionais. Assim, a determinação do *win-set* no modelo do jogo de dois níveis é fundamental e dependerá da interação de três variáveis domésticas: estratégia do negociador, preferências e coalizões e instituições.

A partir das conclusões de Putnam (1988), abriu-se uma agenda de pesquisa ampla que passa a incluir os determinantes da política interna para se compreender as negociações internacionais. Nesse sentido, Hill (2003) acredita que a análise da política externa deve integrar os níveis doméstico e externo. O processo decisório desse tipo de política é um intrincado jogo de interações entre vários atores que são influenciados por diversas estruturas do sistema internacional e da política doméstica, entrelaçados em um processo dinâmico de relações. Esse viés analítico de vários níveis e com vários atores se auto-influenciando tem inspiração, também, no trabalho de Snyder, Bruke & Sapan (1962) em que burocracias, grupos de pressão, a interação entre Legislativo-Executivo, as instituições políticas e as regras decisórias importam.

Em Martin (2000), encontramos uma análise sobre a participação dos Parlamentos em política externa, evidenciando sua relevância enquanto ator com capacidade de atribuir mais credibilidade aos acordos internacionais. A partir daí, a análise busca compreender os mecanismos diretos e indiretos utilizados pelos membros do Legislativo para exercerem uma participação mais incisiva nos debates da política externa do seu país. Martin (2000) volta-se para o estudo do Estados Unidos e Europa testando variáveis do sistema político (presidencialismo *versus* parlamentarismo). O principal achado da pesquisadora é que à medida que os Estados ficam cada vez mais interdependentes, a credibilidade passa a ter relevância redobrada e, a partir disso, o Legislativo também passa a ser visto como um ator fundamental nas relações entre os países. A autora associa a participação dos legisladores no processo decisório a uma maior confiança entre os Estados para que o acordo seja cumprido. Pois,

decisões que são tomadas pelo governo, com a aprovação do Parlamento, demonstram terem sido resultado de debate doméstico nas devidas arenas democráticas. E, além disso, essas decisões seriam mais estáveis já que não poderiam ser anuladas/alteradas unilateralmente pelo Executivo, sendo características que tornam mais críveis os compromissos internacionais negociados por nações democráticas.

Por fim, Martin (2000) conclui que há influência do Legislativo sobre a política externa, pois a delegação pode se constituir em um mecanismo de interferência. Tendo em vista que o Parlamento concede à política externa o mesmo *status* que dá às demais políticas públicas. A forma de se lidar com ela é que é diferente, pois o Executivo está mais apto para tal atividade. Assim, a delegação não pode ser encarada como uma abdicação. Dessa forma, espera-se que os legisladores transfiram mais poder ao Executivo quando eles acreditarem que o agente está mais preparado para defender suas preferências.

Milner (1997), além da relação Executivo-Legislativo, inclui na sua reflexão, os grupos de interesse domésticos e o Executivo estrangeiro. Permeando esses atores, estão as instituições políticas, as preferências dos atores internos e a distribuição de informação entre os vários *decision makers*. Na sua busca por compreender as escolhas que os indivíduos tomam, a autora utiliza a teoria da escolha racional, em que as preferências dos atores políticos estarão associadas às estratégias eleitorais. Por outro lado, os grupos sociais balizarão as suas prioridades a partir das vantagens distributivas da ação política no cenário internacional. Em síntese, os políticos que possuem o objetivo da reeleição estabelecerão políticas que convirjam com aquilo que é esperado pelos *lobbies* organizados, evitando-se, assim, perdas eleitorais.

Sobre a importância das políticas domésticas e da distribuição de informações, Milner (1997) busca identificar em qual medida os sistemas políticos e eleitorais podem interferir na execução da política externa. Isso justifica-se, pois, até de maneira intuitiva, quanto maior o número de *veto players* no processo, maior a dificuldade em se negociar, graças às diversas preferências que caracterizam as poliarquias contemporâneas. Já sobre o aspecto informacional, ela associa a distribuição do mesmo aos grupos de pressão, porque, segundo a pesquisa, são eles os responsáveis pela produção de conhecimento técnico para o Poder Legislativo. Isso é importante, visto que, o Executivo é quem, normalmente, tem a prerrogativa da formulação e execução da política externa, o que cria um desequilíbrio de informações relevantes entre os poderes. Assim, a participação dos grupos sociais, está associada ao fato deles quererem ter seus interesses representados. Por isso, buscarão influenciar os parlamentares, informando-os tecnicamente e minuciosamente sobre as questões tratadas nas negociações internacionais. O

resultado esperado com essa interação é o equilíbrio entre os dois poderes, pois, caso contrário, a tendência é que haja uma hegemonia do Executivo e se prevaleça a lógica do ator unitário ou do Estado como uma caixa preta, como pensam os teóricos realistas das Relações Internacionais.

No Quadro 1, pode-se verificar um resumo dos principais conceitos e descobertas tratadas acima.

**Quadro 1** – Principais aspectos enfatizados pelo autores ao tratar dos atores envolvidos no processo decisório da política externa

<b>Autor(es)</b>	<b>O que já foi descoberto e quais as teorias utilizadas?</b>	<b>Que conceitos são utilizados e qual a metodologia?</b>
<b>Putnam (1988)</b>	Jogo de dois níveis, win-set	Grupos de interesse, partidos políticos, burocratas e negociação internacional
<b>Hill (2003); Snyder, Bruke &amp; Sapan (1962)</b>	Novos atores para além do Executivo atuam na política externa.	Burocracias, grupos de pressão, interação Executivo-Legislativo, instituições e regras decisórias
<b>Martin (2000)</b>	Relaciona democracia e confiança ao cumprimento dos acordos	Credibilidade, delegação, política externa enquanto política pública, comparação do sistema político americano e europeu
<b>Milner (1997)</b>	Os grupos de interesse fornecem informações aos parlamentares equilibrando a relação com o Executivo; Os parlamentares que buscam a reeleição, levarão em consideração as preferências dos grupos de interesse; Utilização da teoria da escolha racional	Grupos de interesse domésticos, relação Executivo-Legislativo, Executivo estrangeiro, distribuição de informação e eleições

Fonte: Elaboração própria.

Após essa visão geral do problema, na próxima seção, foca-se no caso norte-americano onde os estudos sobre política externa e atuação parlamentar estão mais consolidados. Os principais autores passam a incluir no debate temas como: a antecipação de preferências do Legislativo pelo Executivo e a composição do Congresso como elementos explicativos.

## 2.2. A atuação parlamentar nos Estados Unidos da América

James Lindsay (1993) aponta para a escassez de estudos sistemáticos sobre a decisão congressual na política externa norte-americana. Para ele, o fato pode ser entendido em razão do Poder Executivo dominar a agenda *setting* e o processo decisório da temática. Por isso, no melhor dos cenários, o Congresso cumpre um papel secundário. Contudo, entender que o Legislativo é um ator subsidiário, não é suficiente para concluir que ele é dispensável. Segundo Lindsay (1993), mesmo reconhecendo que os parlamentares têm um papel de pano de fundo, ainda assim, eles podem influenciar a política externa de maneira significativa.

A principal crítica de Lindsay (1993) é que os pesquisadores até então avaliavam a influência congressual a partir da capacidade dos seus membros em produzirem e aprovarem suas próprias propostas políticas, bem como no seu poder de rejeitar projetos do Executivo. É por isso que, ao se basearem nessas variáveis, os estudos mostram o Poder Legislativo como arena irrelevante. Para o caso norte-americano, Lindsay (1993) mostra que em relação à rejeição de propostas do Executivo, acontece que o Legislativo arca com o ônus de não rejeitar um acordo por prever possíveis resultados negativos para o conjunto da nação. Isto justifica-se em razão do debate parlamentar, que é público, poder enfraquecer a posição de negociador do Presidente ou colocar em xeque as relações do país com outros Estados.

Outra crítica pertinente realizada por Lindsay (1993) é que as pesquisas que focam nas “taxas de sucesso” têm como pressuposto que a influência congressual só pode ser visível com base no comportamento observável. Todavia, por vezes, o Congresso participa da política pública indiretamente. Tanto o Legislativo, como o Executivo, antecipam reações futuras de um e outro, assim, modificam seus próprios comportamentos. O chefe do Executivo ao sentir reações adversas oriundas do Parlamento, que enfraqueceriam sua credibilidade no cenário internacional, se anteciparia e mudaria o conteúdo da política de forma a aproximar a proposta aos interesses dos congressistas. Outros mecanismos de influência indireta são as oportunidades procedimentais que criam momentos de incorporação dos pontos de vista do Legislativo. Dessa forma, para Lindsay (1993), se o estudioso voltar o seu ângulo de observação para esses

“recursos indiretos” ao invés de privilegiar “taxas de sucesso”, será fácil identificar que, por vezes, o Congresso exerce considerável poder sobre a política externa estadunidense.

Segundo Lindsay & Ripley (1992), para o contexto dos Estados Unidos, eles enunciam a noção do *two presidents thesis*. Isto relaciona-se à percepção de que o Presidente tem sempre um

espaço maior de atuação em questões internacionais se comparado aos assuntos domésticos. Desse ponto de vista, teria-se um Executivo imperante na condução da política externa norte-americana, e outro limitado por um forte Congresso nos assuntos domésticos. A partir dessa tese, ideologia e partidos políticos importariam, apenas, nas políticas circunscritas ao território nacional.

Contrariamente, a partir dos anos de 1990, uma leva de pesquisas concluiu pelo impacto positivo da influência da filiação partidária, ideologia e interesses econômicos na política externa, de maneira geral, e na política comercial, em particular (FORDHAM, 1998; CONLEY, 1999; FORDHAM & MCKEOWN, 2003; BIGLAISER, JACKSON & PEAKE, 2004). Dessa nova perspectiva, surgem conclusões centrais para entender os votos dos congressistas, a saber: 1) A ideologia partidária importa na votação da política externa; 2) O eleitorado dos distritos do congressista (*constituency*) exercem pressão sobre seus representantes; e 3) A influência de interesses econômicos ligados às políticas de cunho distributivas precisa ser identificada para explicar a atuação parlamentar. Estes aspectos serão melhor tratados na seção 2.4.

Henehan (2000) afirma que o papel do congresso norte-americano, nos temas de interesse desta tese, não é estático, porém, estratificada em função de ciclos temporais e temáticos. A partir do ângulo temporal, o grau de assertividade traçaria um movimento pendular, alternando momentos de alto ativismo, com períodos de maior passividade. A análise da autora depende de um conjunto de fatores como, por exemplo, o perfil do presidente, a composição do Congresso e o ambiente externo. Já do ângulo temático, a variação do nível de atuação estaria relacionada ao quão crítico é o assunto presente na agenda de discussão – é o que ela chama de *critical issue perspective*. Neste caso, a própria opinião pública se manifestaria e induziria os parlamentares a buscarem uma postura mais atuante. Assim, o grau de conflito dentro do Legislativo, como na relação Executivo-Legislativo, cresce na presença de temas críticos. No Quadro 2, segue o resumo dos achados destes autores.

**Quadro 2** – Como a questão é vista para o caso norte-americano?

<b>Autor(es)</b>	<b>O que já foi descoberto e quais as teorias utilizadas?</b>	<b>Que conceitos são utilizados e qual a metodologia?</b>
<b>Lindsay &amp; Ripley (1992)</b>	Não existe um Presidente forte na arena internacional e outro fraco no ambiente doméstico na relação com o Parlamento.	<i>Two presidents thesis</i>

<b>Lindsay (1993)</b>	Não focar nas taxas de sucesso parlamentar; enfraquecimento da posição de negociador do Presidente	Antecipação de preferências e “recursos indiretos”
<b>Henehan (2000)</b>	A atuação ocorre de maneira a depender do tema e dos governantes	Perfil do presidente, composição do Congresso, ambiente externo, <i>critical issue perspective</i> , opinião pública

Fonte: Elaboração própria.

Em virtude dos trabalhos produzidos nos Estados Unidos, uma série de pesquisadores brasileiros passaram a refletir sobre o papel do Parlamento na ratificação dos atos internacionais. Exportando a literatura que trata dos dilemas de delegação, por um lado, e dos interesses partidários e paroquiais, por outro, os autores nacionais travam um rico debate que será abordado a seguir.

### 2.3. A atuação parlamentar na América Latina e no Brasil

Para Pinheiro (2008), o senso comum acredita que questões ligadas à política externa estão restritas ao Poder Executivo. Essa crença aumenta quando nos voltamos para os países latino-americanos, visto que a região saiu recentemente de regimes autoritários e viu emergir das novas Constituições um forte presidencialismo (CAREY & SHUGART, 1992; VALENZUELA, 1998; MAINWARING & SHUGART, 1997). Mesmo com este contexto, ele acredita que o Legislativo é um importante ator político no processo de implementação da política comercial chilena. O autor ressalta que são pouquíssimos os *papers* que se debruçam em avaliar a influência parlamentar em política externa, e comercial, em especial.

Segundo Ribeiro & Onuki (2009), pesquisas recentes têm encontrado evidências da relevância dos Legislativos latino-americanos na dinâmica decisória da política externa. Além disso, eles têm incluído, cada vez mais, os atores domésticos para interpretar a formulação de tal política. Os autores também chamam a atenção que os analistas têm percebido a política externa como uma política pública em geral. A tese central defendida é a da relevância do Parlamento na tomada de decisão nos assuntos externos, mesmo que haja um Executivo predominante no tema. Neste cenário, e para o estudo comparativo entre Chile e Argentina, Ribeiro & Onuki (2009)

encontram que os deputados desses países têm preferências parecidas quando se compara à política doméstica. Sendo assim, a ideologia partidária mostra-se como um fator explicativo do voto parlamentar na política interna e externa.

Para tratar do caso brasileiro, Maia & Cesar (2004) fazem uma análise comparada com a atuação parlamentar norte-americana. É explicado que há um forte ativismo e que ele pode ser explicado em razão dos Estados Unidos julgarem estar sob constantes ameaças internacionais. Os pais fundadores do Estado americano divergiam sobre o papel que o Legislativo deveria ter no assunto. Hamilton acreditava que o Executivo tinha função principal na negociação da política externa, enquanto que o Congresso deveria atuar apenas em situações excepcionais. Por outro lado, Madison argumentava que o Legislativo possuía amplos poderes para executar sua influência nas relações internacionais.

A Carta constitucional americana faculta ao Congresso os poderes de prover a defesa comum, regular o comércio com países estrangeiros, indicar e punir atos de pirataria e violações ocorridas em alto-mar, declarar guerra, convocar e dar suporte ao exército, dar suporte à marinha, além de emitir normas que regulamentem as forças terrestres e navais. Ao Senado, fica o poder de decidir sobre os tratados internacionais e sobre as indicações de embaixadores. E, por fim, ao chefe do Executivo, determina que ele é o comandante em chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos e que negocia os tratados internacionais, indica os embaixadores para locações no exterior e recebe embaixadores e outras autoridades estrangeiras.

Diante dessas prerrogativas, Maia & Cesar (2004) afirmam que grande parte dos poderes disciplinar, legal e político para iniciar uma guerra está nas mãos dos parlamentares. No caso brasileiro, o ato de declarar guerra é complexificado, depende da convergência de vontades do Presidente e do Congresso para se concretizar. De uma maneira mais abrangente, a Constituição de 1988 dá ao Poder Executivo competência privativa para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como para celebrar tratados, convenções e atos internacionais. Toda essa atividade deve ser referendada pelo Congresso Nacional. Assim, ao Parlamento cabe aprovar os atos internacionais firmados pelo Presidente da República ou seu Plenipotenciário, cabendo-lhe, também, autorizar o Presidente da República a declarar guerra e celebrar a paz.

Em política externa, a relação Executivo-Legislativo acontece em um cenário de delegação, em que o Legislativo é o mandante (*principal*) e o Executivo, o agente. De acordo com McCubbins (1999), a delegação acontece quando um indivíduo ou grupo, o *principal*, escolhe um outro

indivíduo ou grupo para agir a seu favor. As razões para se delegar poderes são, normalmente, pautadas na busca pela eficiência. Quando o agente pode fazer a tarefa do *principal* de maneira mais eficiente, há razões/incentivos para a delegação. No entanto, existem alguns problemas (*delegation dilemma*) que podem surgir dessa relação, sendo a situação mais extrema, a perda de controle do *principal* sobre o agente, aquilo conhecido como abdicação.

Nesta perspectiva, é importante salientar que a delegação de poderes do Legislativo para o Executivo não significa necessariamente abdicação. Visto que o Legislativo ainda tem mecanismos para monitorar a atividade do agente. A delegação só se transformará em abdicação quando esses meios não forem suficientes para fazer valer os interesses do *principal*

(MCCUBBINS, 1999). Então, a análise das formas pelas quais o Congresso pode agir como *veto player* é de grande importância. As maneiras de atuação são diversas. Por exemplo, o Parlamento pode agir durante o processo de aprovação do ato internacional, quando, via de regra, é dada a opção da Instituição ratificar ou não a matéria – ação *ex post facto*. Ou pode interferir em momentos secundários, quando forem demandadas alterações na legislação interna que modifiquem a destinação orçamentária por força do ato internacional (*power of the purse*)

– fase da implementação. Ou ainda, através dos monitoramentos congressuais (*congressional oversight*), chamados na literatura de *police patrol* e de *fire alarms* (MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1984).

Utilizando-se dos conceitos e relações tratadas por McCubbins & Schwartz (1984) e McCubbins (1999), Lima & Santos (1998) acreditam que nas matérias comerciais, há, por parte do Congresso brasileiro, simplesmente, uma abdicação da sua autoridade. Os autores apontam três explicações para o fato: 1) Os assuntos são bem suscetíveis a pressões distributivas, visto que setores diversos da economia têm interesses conflitantes; 2) A alta complexidade dos temas demandam conhecimentos especializados que nem sempre os parlamentares possuem; e 3) A garantia da estabilidade decisória, já que o Legislativo é um colegiado com distintas ideias e valores que representam grupos divergentes e, por isso, tem maior probabilidade de modificar ou anular os atos internacionais.

Lima & Santos (1998) enfatizam que o Executivo se fortaleceu como tomador de decisão unitário, no que tange, principalmente, aos temas de comércio exterior. Nesse sentido, o Legislativo saiu de um patamar em que constitucionalmente delegava poderes, a uma posição em que abdica de tomar qualquer tipo de decisão. Para ilustrar, eles destacam as decisões que levaram à liberalização da economia brasileira nos anos noventa. Segundo os autores, ela foi elaborada e executada sem a consulta prévia dos congressistas. As consequências deste tipo de

arranjo, para Lima & Santos (1998) são: 1) Produção da política externa distante do que seria o ponto ideal para o legislador médio; 2) Instabilidade das decisões, por causa de pressões intraburocráticas; e 3) Favorecimento de grupos e setores específicos sem que haja controle societal. Assim, a reforma do desenho decisório seria benéfica, pois produziria decisões governamentais que possuísem apoio do Parlamento, dando maior credibilidade que aquelas geradas sem a consulta às instituições representativas.

Nessa mesma linha, Oliveira (2003, p. 2) diz que há um “silêncio compreensível” por parte do Congresso Nacional acerca do seu papel no âmbito da política externa. O autor argumenta que historicamente prevaleceram só incentivos negativos a uma maior atuação do Parlamento nos temas da política internacional. Ao falar sobre tais incentivos, destaca o modelo político presidencialista e as poucas prerrogativas constitucionais. E, ainda atenta para o fato de que nenhuma das reformas da Carta Magna terem inserido mecanismos que fortalecessem o papel do Legislativo na condução da política externa.

Outros incentivos negativos seriam: 1) A reconhecida competência do Executivo em manter o monopólio da formulação e condução da política externa e de defesa do Brasil, no momento atual, sob controle do Ministério das Relações Exteriores; 2) O modelo econômico também teve seu papel, a política nacional desenvolvimentista e de substituição de importações fez com que os empresários, industriais e membros do agronegócio se voltassem ao mercado interno; e 3) Não seria racional que um parlamentar se envolvesse em temas complexos quando tais questões são pouco rentáveis do ponto de vista eleitoral, já que são os problemas domésticos (alguns paroquiais), mais do que os de defesa e política externa, que lhe rende voto e a chance da reeleição.

Segundo Alcântara (2001, p. 13), “os parlamentares têm tido tradicionalmente, pouca participação na formulação das políticas externas nacionais, sob o pretexto de que a política externa é ‘assunto de príncipes e não do povo’, ao longo da história, os parlamentos têm estado alijados do tema”. O autor chama atenção para a mudança na agenda internacional. De acordo com ele, a última década do século XX trouxe transformações importantes para a natureza das relações internacionais. Anterior a esse período, questões bélicas e securitárias eram a chave da formulação da política internacional, aquilo que os teóricos chamavam de *high politics*, entretanto, atualmente, os temas da *low politics*, tais como, comércio internacional, meio ambiente e direitos humanos passaram a ter peso preponderante nas negociações.

No que se refere à aprovação dos atos internacionais, o comportamento parlamentar tem se limitado apenas à sua aprovação ou rejeição por completo. Isto, segundo Alcântara (2001), tem uma explicação de ordem prática. Não é possível a um Estado aprovar emendas a um tratado internacional negociado em âmbito multilateral. Sendo assim, se esta postura de emendar fosse adotada por todos os países contratantes, geraria um completo caos na convivência internacional, sendo impossível qualquer previsibilidade quanto à ratificação de difíceis acordos consensuais negociados ao longo de inúmeras reuniões.

No entanto, o autor ressalta que em algumas circunstâncias, o instrumento negociado acaba por sofrer restrições de setores interessados e os governos escolhem retirar o projeto de tramitação no Congresso Nacional. Ele cita o exemplo do Código Aduaneiro do Mercosul, que tendo sido aprovado na Câmara dos Deputados, aguardou aproximadamente dois anos para ser examinado pela Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, enquanto detalhes técnicos foram renegociados. Esse exemplo, que não é isolado, respalda a conclusão de Rezek (1998), “Isto significa, noutras palavras, que a vontade nacional, afirmativa quanto à assunção de um compromisso externo, repousa sobre a vontade conjugada dos dois poderes políticos. A vontade individualizada de cada um deles é necessária, mas não suficiente”.

No caso de Diniz (2009), seu objetivo inicial foi verificar a atuação dos Deputados Federais na deliberação dos atos internacionais, com o intuito de verificar se nas diferentes gestões presidenciais pós-1988, os parlamentares se constituíram como um *veto player* institucional. Em seguida, tenta detectar formas de influência dos mesmos parlamentares na questão da política externa. Uma das suas principais conclusões é que há um padrão de deliberação dos atos internacionais, que não sofre a influência do governo de momento, que é a aprovação da quase totalidade dos atos encaminhados. Entretanto, a autora conseguiu encontrar um conjunto de atos não aprovados, o que não significa dizer que os congressistas se mostraram como um ponto de veto. Os casos de rejeição foram apenas três para o período investigado, mas o foco foi compreender o que ocasionou a não aprovação.

Ela reconhece a existência de restrições constitucionais para um maior ativismo legislativo, mas chama atenção que a participação ou interesse parlamentar na política internacional não é inexistente como parte da literatura leva a acreditar. Na deliberação dos acordos, quando foi preciso, os deputados apresentaram ressalvas aos projetos de decreto legislativo e buscaram resguardar prerrogativas do Congresso na tramitação dos mesmos. Diniz (2012) ainda argumenta que o ato internacional, da mesma forma que qualquer outra proposição legislativa, é uma forma por meio da qual a política pública se materializa. Por causa disso, ela é passível

de obstrução por setores da oposição apresetando-se ressalvas ou rejeitando-se tal ato. A autora ainda acredita que da mesma forma como ocorre com outras proposições, é de se esperar que o Executivo tente controlar o processo legislativo com o objetivo de assegurar a aprovação de suas preferências por certas políticas.

No sentido de relembrar, Castro Neves (2003) e Ferrari (2011) esquematizam os principais argumentos sobre a atuação parlamentar em política externa que afastam o interesse dos deputados e senadores: 1) Há uma exigência por especialização, devido à complexidade das matérias, que associada à falta de tempo, estrutura e informação acaba por ajudar na delegação do Legislativo para o Executivo; 2) Existe um insulamento burocrático que concentra a informação e condução da política externa nas instituições executivas, como o Itamaraty; 3) As competências constitucionais do Congresso são limitadas e ineficientes, de modo que o membros do Parlamento abdicam dessa atividade, referendando *ex post facto* os atos do Executivo; e 4) Há uma baixa repercussão dos temas de política externa na agenda política nacional, o que significa pequenos ganhos eleitorais, desestimulando, portanto, maior ativismo parlamentar.

Ferrari (2011), em seu trabalho empírico, afirma que não se pode dizer que haja desinteresse dos parlamentares em política externa. Há propostas dos próprios deputados e senadores que visam o acréscimo da participação que refletem esse interesse. Algumas dessas propostas são emendas à Constituição (PECs) que tinham por objetivo institucionalizar a prévia consulta ou autorização do Congresso (participação *ex ante*) para que o Executivo negocie atos internacionais. Tais achados indicam que não é fácil generalizar os congressistas como desinteressados. Ferrari (2011, p. 84),

No período de 1999 até 2005, foram levantadas pelo menos 21 PEC's, das quais dezesseis são de deputados e cinco de senadores. A maioria delas envolve a regulamentação mais precisa do poder de apreciação de tratados pelo Congresso. Três delas buscam a implementação da exigência constitucional de autorização ou conhecimento *ex ante* por parte do Congresso para a celebração de tratados.

O autor ainda acrescenta que o interesse ou não sobre o ato internacional depende do caso específico da matéria, dependendo se ela toca ou não em questões consideradas vitais ao entender dos atores, independentemente da área de incidência. Então, nada autoriza os pesquisadores a acreditarem que haja desinteresse geral, porém, que há certamente interesses pontuais.

Castro Neves (2003) parte do pressuposto de que o domínio do Executivo nos temas internacionais não é uma característica exclusiva presente no Brasil, mas, dos regimes presidencialistas de maneira geral. Precisa-se ressaltar ainda que a preponderância do Presidente sobre o Parlamento não é um privilégio da dinâmica decisória da política externa, sendo constatada em outras políticas públicas. O autor acredita que a participação dos deputados e senadores, nos temas externos, é mais eficiente do que parece, ou seja, o comportamento no processo decisório de política externa corresponde aos seus interesses. O seu exemplo de estudo é o caso da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), em que foram expostas divergências de interesses, aumentando a vontade dos congressistas de institucionalizarem sua participação nas negociações da política externa. Assim, conclui Castro Neves (2003, p. 132),

O exame das relações de interesses entre o poder Executivo e o poder Legislativo demonstra que os parlamentares são interessados em política externa, mesmo que a deleguem ao poder Executivo. É justamente por causa desse interesse no tema que os parlamentares continuam a observar a atuação do poder Executivo e a repercussão desta junto à opinião pública. É desta observação que, em caso de divergência, surge o controle político (ou a participação institucionalizada). Portanto, mesmo não participando diretamente, na maior parte das vezes, no processo decisório em matéria de política externa comercial, o papel do poder Legislativo não se resume ao de mero espectador e “vítima” do poder Executivo.

Diniz & Ribeiro (2010) iniciam seu artigo indagando-se sobre a capacidade do poder Legislativo em controlar os atos do Executivo. Ao evocar o tema da política externa, discorrem sobre como a literatura trata do controle *ex ante* e *ex post*. Baseados em Strom (2000), definem o controle *ex ante* como aquele em que é promulgada uma lei altamente detalhada ficando impressa a vontade do Legislativo, ao mesmo tempo que deixa pouco espaço para a discricionariedade do Executivo; já, o *ex post*, altera as ações do poder Executivo, para isso, usa-se os pedidos de informação, os requerimentos para convocação de ministros, as audiências públicas, ou seja, instrumentos de monitoramento.

Baseados em Sartori, Diniz & Ribeiro (2010) definem as expressões “controle legislativo” e “controle político”. O primeiro diz respeito à possibilidade dos congressistas de apresentar, modificar, protelar e/ou rejeitar projetos de lei. Já o segundo, refere-se ao monitoramento, dos parlamentares, das decisões adotadas pelo Executivo. Para estudar o “controle legislativo”, os autores escolheram o trâmite dos Projetos de Decreto Legislativo, proposições que caso aprovadas, permitem que o Executivo ratifique um ato internacional. De acordo com Diniz & Ribeiro (2009, p. 78), “trata-se de um mecanismo de controle que se relaciona com as regras do processo decisório, com a dinâmica deliberativa nas casas congressuais e especialmente com a prerrogativa de apresentação de emendas ou ressalvas por parte dos parlamentares.”

Eles levam em conta que o governo dispõe de recursos institucionais para ter o controle do processo decisório, por exemplo, indicando os relatores das matérias e apresentando pedidos de urgência. Apesar disso, os autores acreditam não se tratar de desinteresse dos congressistas nas questões da política externa, “mas sim que as regras institucionais definidas pela Constituição de 1988 e pelas normas regimentais deixam uma margem extremamente limitada para a atuação dos congressistas no exercício do ‘controle legislativo’” (DINIZ & RIBEIRO, 2010, p. 79).

Para corroborar essa assertiva, Diniz & Ribeiro (2010, p. 79) construíram um banco de dados, que dentre outras coisas, inclui o número dos pedidos de urgência e o número de vezes que a relatoria das matérias esteve nas mãos de um parlamentar governista x parlamentar oposicionista. A conclusão é que: membros da oposição têm menor espaço para atuação, ou seja, pertencer à base do governo é uma condição importante para exercer o cargo de relator dos projetos de decreto legislativo. Ao verificar a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e somar as atividades de relatoria e os pedidos de urgência (caracterizando-os como fontes de intervenção do Executivo) vê-se que 80% dos acordos internacionais tramitaram sob influência do poder Executivo. Este achado demonstra que o cenário acaba limitando a capacidade dos parlamentares de exercerem o chamado “controle legislativo”.

Mesmo com essa super presença do Executivo, Diniz & Ribeiro (2010, p. 80) identificaram a atuação parlamentar no que tange ao “controle legislativo”, ou seja, observando os projetos de decreto legislativo que tiveram ressalvas e/ou objeções. A análise deles compreende o período que vai de 6 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2006. Nesse tempo, o Congresso Nacional aprovou 725 projetos referentes a atos internacionais. Focando na Câmara dos Deputados, foram 47 pareceres com aprovação parcial. Os pesquisadores afirmam que o valor é baixo diante da quantidade total de mensagens presidenciais enviadas, entretanto, ao avaliá-los percebeu-se que: 1) Os deputados tentaram resguardar suas prerrogativas estabelecidas pela Constituição, incluindo artigos que ressaltavam que quaisquer atos revisando acordos aprovados ou ajustes complementares precisavam passar novamente pelo crivo do Congresso Nacional; 2) Naqueles que tratavam sobre questões nucleares, como dita a Constituição, os parlamentares incluíram cláusulas afirmando que qualquer atividade nuclear em solo brasileiro, somente poderia ser para fins pacíficos e iniciada só depois da anuência deles; e 3) Dentre os que sofreram ressalvas, além das garantias já discutidas nos outros dois pontos, os deputados expressaram com clareza suas posições no intuito de assegurarem os interesses nacionais.

Deste modo, concluem Diniz & Ribeiro (2010), no tocante a ação *ex post*, a pequena monta de atos internacionais que sofreram ressalvas, como também, o reduzido número de atos rejeitados

têm levado analistas a interpretar o papel do poder Legislativo nas questões internacionais como sendo secundário. Contudo, eles defendem que, dadas as condições constitucionais para deliberação dos atos internacionais, não é possível esperar que o trâmite deles funcione igual como os daqueles com controle *ex ante*. Tendo apenas a possibilidade de apresentar ressalvas aos decretos legislativos, o Executivo tem como controlar a duração da deliberação dos atos nas comissões permanentes e indica a maioria dos relatores em grande parte dos casos. No Quadro 3, resumimos os ângulos como o problema é percebido, principalmente, no Brasil.

**Quadro 3** – Como a questão é vista, especialmente, no Brasil

Autor(es)	O que já foi descoberto e quais as teorias utilizadas?	Que conceitos são utilizados e qual a metodologia?	Como se posicionam no debate?
<b>Maia &amp; Cesar (2004)</b>	O Desenho institucional norte-americano beneficia a atuação parlamentar em comparação ao caso brasileiro	Atuação parlamentar e análise do desenho institucional da política externa entre EUA e Brasil	Atuação limitada por restrições constitucionais
<b>Lima &amp; Santos (1998)</b>	Os acordos comerciais e a liberalização da economia brasileira foram executadas sem consulta prévia dos Parlamentares	Enfatiza a importância do controle ex-ante do Parlamento e a tese da abdicação	Omissão dos congressistas
<b>Oliveira (2003)</b>	Incentivos negativos para os parlamentares atuarem – presidencialismo e prerrogativas constitucionais; controle do MRE; política nacional desenvolvimentista; reeleição.	Foca nos elementos restritivos da atuação parlamentar.	Omissão dos congressistas
<b>Alcântara (2001)</b>	Impossibilidade de aprovação de emendas a um tratado internacional	Ressalta as limitações constitucionais.	Omissão dos congressistas
<b>Pinheiro (2008)</b>	O Legislativo como ator importante na	Política comercial chilena	Participação ativa dos congressistas

	implementação da política comercial.		
<b>Ribeiro &amp; Onuki (2009)</b>	As preferências políticas em temas domésticos são parecidas às questões externas.	Política externa como política pública; ideologia partidária; comparação entre o Chile e a Argentina	Participação ativa dos congressistas
<b>Diniz (2009; 2012)</b>	Apesar das restrições constitucionais há a apresentação de ressalvas e atenção às prerrogativas do Congresso.	Veto player; relação governo x oposição; política externa como política pública	Participação ativa dos congressistas
<b>Castro Neves (2003)</b>	O domínio do Executivo em temas internacionais e domésticos é uma característica geral dos regimes presidencialistas.	Analisa o caso da ALCA	Participação ativa dos congressistas
<b>Ferrari (2011)</b>	Propostas dos parlamentares (PECs) para aumentarem seu poder (participação ex ante)	Foco nos temas das matérias	Participação ativa dos congressistas
<b>Diniz &amp; Ribeiro (2010)</b>	Preponderância do Executivo (indicação de relatores e pedido de urgência)	Controle legislativo e controle político; relação governo x oposição	Participação ativa dos congressistas

Fonte: Elaboração própria.

Como visto na seção, no final dos anos de 1990, estudiosos brasileiros passaram a atentar para o fenômeno da política externa, em especial, da política comercial. Esses primeiros autores enfatizaram que os parlamentares eram omissos ao debate internacional. Entretanto, esta visão foi revista por pesquisadores que incorporaram novos elementos explicativos, tais como, a relação Executivo-Legislativo. A principal pergunta a ser respondida por essa nova corrente é: O comportamento dos congressistas em política externa e doméstica é igual? As respostas para esta indagação são encontradas no tópico a seguir.

## **2.4. Um novo enfoque: a política externa a partir do comportamento partidário, ideologia política, clivagem governo x oposição e interesses locais**

A maneira como os Legislativos funcionam é um fenômeno de grande interesse dos politólogos, visto que ela ajuda a entender as democracias representativas. No caso específico das democracias localizadas na América Latina, há uma grande quantidade de estudos empíricos que tentaram explicar as consequências e os determinantes do comportamento legislativo na formulação das políticas públicas em geral. Entretanto, ainda são poucos os esforços para se compreender a atuação dos parlamentares latino-americanos pelo tipo de política. De acordo com a literatura, existem temas que chamam mais a atenção dos partidos políticos, do que outros, fazendo com que eles se comprometam com os considerados mais proeminentes e com retornos eleitorais (TRABER, SCIARINI & HUG, 2010).

Das diversas formas de matérias que tramitam nos Parlamentos, especificamente, no brasileiro, a política externa possui características que tornam as interpretações sobre a sua formulação e implementação díspares. A diferença fulcral entre a política interna e a internacional está no paradigma clássico das relações internacionais em que, para o primeiro caso, há um Estado-nação soberano capaz de legislar e garantir a ordem dentro das suas fronteiras, no segundo, temos a ausência de uma entidade supranacional, sendo o sistema internacional anárquico (MORGENTHAU, 2003; HERZ, 1951).

O ponto chave presente nessa constatação é o de que essa diferença pode gerar incentivos distintos aos parlamentares, influenciando, portanto, nas estratégias partidárias e modelando a ação legislativa nas questões de política externa de forma distinta ao que acontece no plano doméstico. O sistema anárquico internacional seria capaz de produzir uma unidade nas tomadas de decisão no interior dos Parlamentos, já que seria perigoso para os partidos e congressistas criar impasses que poderiam comprometer a credibilidade do país na arena internacional. Nesse sentido, segundo Bjereld & Demker (2000), o Executivo ficaria dependente de coalizões temporárias sujeitas a barganhas, relação que fragilizaria sua capacidade de conduzir os assuntos externos. Assim, os deputados e senadores delegariam a condução da política externa ao Presidente, apresentando um padrão de comportamento unívoco aos objetivos liderados pelo mesmo, em oposição a uma dinâmica polarizada como aquela da política doméstica.

A corrente realista das relações internacionais pressupõe uma especificidade da política externa que retira qualquer relevância causal da política doméstica, como também aponta a necessidade de um processo decisório distinto na arena internacional, isolando a política externa da esfera política e circunscrevendo-a à esfera tecnoburocrática (LIMA, 2000). No que tange aos parlamentares, Bjereld & Demker (2000) dizem que a unidade partidária em temas de política externa pode ser percebida como uma estratégia de segurança nacional, importante em tempos de ameaças e incertezas no sistema internacional. A unidade entre os partidos políticos aumenta a credibilidade da política externa, na visão dos autores, na medida em que o Presidente não fica dependente de ciclos majoritários dentro do Parlamento. Além disso, a coesão entre os partidos torna mais difícil um oponente estrangeiro explorar as disputas partidárias da arena doméstica em negociações internacionais em momentos de crise ou conflito.

Este tipo de argumento estaria alicerçado em estudos empíricos desenvolvidos para o caso norte-americano. Autores como, McCormick & Wittkopf (1990) e Kegley & Wittkopf (1995) mostram que existem períodos da história estadunidense, principalmente aquelas que remetem ao início da Guerra Fria, em que se encontra o fenômeno do *bipartisanship*, caracterizado por:

- 1) Unidade em assuntos externos, ou seja, apoio político dos dois principais partidos do país; e
- 2) Práticas e procedimentos tomados com o objetivo de atingir a almejada unidade. Dessa forma, o grau de polarização entre os democratas e republicanos se mostraria diferente quando comparada as votações de questões domésticas e internacionais, estando o primeiro caso sujeito às forças centrífugas da polarização, e o segundo, guiado pelas forças centrípetas do *bipartisanship*.

Como visto, a agenda de pesquisa sobre o papel do poder Legislativo e dos partidos políticos no processo de constituição da política comercial está em estado bem avançado nos Estados Unidos e Europa. A principal preocupação, dentro dessa literatura, é verificar os elementos determinantes na formação de preferências dos parlamentares, entendendo os fatores de cunho ideológico-partidário e os interesses locais, especialmente, as de matriz econômica. Por outro lado, apesar do crescente número de pesquisas referentes aos casos latino-americanos enfatizarem a relevância da variável ideologia partidária na decisão dos votos em políticas públicas em geral, há um descompasso naqueles que se dedicam a compreender a dinâmica decisória em política externa. Nesse sentido, pouco se sabe sobre a relação entre Congresso, partidos políticos e política externa na América Latina em geral.

Segundo Londregan (2000), a ideologia partidária pode ser caracterizada como um grupo de proposições internamente consistentes que produzem demandas ético-morais a respeito do

comportamento humano. Nesse sentido, ela possui consequências sobre aquilo que é socialmente bom ou ruim, na forma como deve se dar a distribuição de recursos entre os grupos sociais, além da forma do exercício do poder político. A partir disso, podemos conjecturar que a ideologia do partido político se reflete nas suas escolhas em plenário, a partir do conteúdo substantivo do projeto em discussão.

Por isso, um grupo de estudiosos têm tentado diminuir esse *gap* analítico ao levar em consideração variáveis bastante comuns para aqueles que trabalham com os estudos legislativos para matérias de política doméstica. O primeiro trabalho com essa perspectiva a ser verificado nesta tese é o de Ribeiro, Pereira Neto & Oliveira (2007). A pesquisa deles tem o objetivo de discutir até que ponto a variável ideologia partidária importa para explicar os votos dos parlamentares em temas de política comercial. Eles realizam um estudo sobre as votações nominais acerca da ratificação dos tratados bilaterais de livre comércio na Câmara dos Deputados do Chile no período compreendido entre 1990 e 2006.

Além do componente ideológico, eles tentam capturar o peso dos aspectos econômicos (desemprego), como determinante para a política comercial do Chile. Eles indagam se o impacto é igualmente sentido pelo Executivo e Legislativo e se sistemas parlamentares e presidenciais produzem diferentes resultados políticos. Os autores enfatizam que parte significativa da literatura não acredita que o Legislativo tem papel importante na formulação da política comercial na América Latina. Eles partem do pressuposto amplamente difundido na Ciência Política que a meta de todos os congressistas e governantes é a reeleição. Para ter êxito, eles traçam as estratégias mais eficientes. No caso do estudo de Ribeiro, Pereira Neto & Oliveira (2007), essa premissa é utilizada para explicar que: no momento em que uma barreira tarifária é extinta, há uma tendência de se diminuir os lucros das empresas até então segurados pela tarifa extinta e aumentar o grau de satisfação do consumidor em geral pela queda de preços causada pela eliminação tarifária.

Espera-se, devido à literatura, que o desinteresse eleitoral, tão exaltado como elemento chave para entender a atividade parlamentar em política externa, reflita um comportamento diferenciado das lideranças partidárias e, logo, nos níveis de unidade partidária quando comparada à arena interna. Entretanto, em outra pesquisa, já na análise descritiva, Ribeiro (2012) encontra um elevado grau de unidade partidária para os seis países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru) da sua amostra nas duas arenas temáticas, a semelhança das medidas de tendência central e o baixo grau de dispersão entre os casos. Segundo Ribeiro (2012, p. 80),

Encontramos aqui um resultado relevante, isto é, não há distinção significativa entre os níveis de unidade dos partidos políticos latino-americanos nas votações em temas de política externa e política doméstica. Podemos concluir preliminarmente que o suposto desinteresse eleitoral por parte dos legisladores e lideranças em temas de política externa, caso existente, não afeta os níveis de unidade partidária. A relação entre as lideranças partidárias e os membros do partido em plenário não parece ser distinta nas votações de política externa, sugerindo tratamento semelhante ao das demais políticas públicas. Certamente o grau de interesse dos legisladores nos temas de política externa requer uma medida empírica distinta da adotada aqui, entretanto, a homogeneidade das distribuições dos Índices de Rice nos permite observar baixa diferenciação do comportamento legislativo em temas internacionais e domésticos.

A ideologia dos partidos políticos é uma variável explicativa para o comportamento dos legisladores em grande parte dos estudos que focam nas políticas públicas em geral (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2005; POOLE & ROSENTHAL, 1997; LEONI, 2000). O argumento central dessas pesquisas é a de que existe uma correlação entre a posição dos partidos políticos dentro do espectro ideológico direita-esquerda e o voto dos congressistas. Um elemento fundamental que sustenta esse raciocínio é a coesão partidária, ou seja, a identificação de uma clara influência das escolhas dos partidos políticos no voto individual dos parlamentares (HAGER & TALBERT, 2000).

Outra pesquisa, realizada por Thérien & Noel (2000), exemplifica bem como os partidos políticos podem influenciar na tomada de decisão governamental. Ao comparar 16 países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o estudo tentou entender se Parlamentos formados por partidos de diversas matizes (socialistas, social-democratas, liberais, religiosos, dentre outros) têm maior afinidade a empenhar uma boa parcela do PIB nacional em ajudas humanitárias externas. Com base nesse problema, o autor conclui que os Estados em que os governos são formados por partidos de origem social-democrata investem mais em ajuda externa do que os governos liberais. Claramente, a ideologia partidária seria uma *proxy* para explicar as políticas públicas domésticas, mas também, a política internacional.

Nessa mesma linha de raciocínio, Marks *et al.* (2006) investigam a competição partidária no processo de integração regional. Os pesquisadores localizam os partidos nas duas dimensões clássicas do espectro ideológico (direita-esquerda) e as dimensões (liberalismo-ambientalismo) *versus* (tradicionalismo-nacionalismo). Como achado principal, encontram relação entre o posicionamento dos partidos quanto a apoiar a integração regional nos seis aspectos citados. Além disso, notaram que as associações se invertem a depender se os partidos são do leste ou oeste europeu.

Outro importante trabalho é o de Poole (2005) que defende a ideia, tendo os Estados Unidos como ponto de partida, de que os congressistas são partidariamente direcionados e tendem a adotar uma posição ideológica e a mantê-la ao longo de suas carreiras parlamentares. Nesse sentido, segundo Tsebelis (1995), quanto mais distante estiver o legislador do centro do espectro ideológico, mais forte e estável serão as suas preferências. Poole (2005) pretende examinar a evolução dos pontos ideais dos membros do Congresso norte-americano entre 1947 e 1999. Sua hipótese de trabalho é que existe entre os legisladores aquilo que ele chama de “tese das posições ideológicas fixas”.

Apesar dos esforços do autor, sua tese não é tão constante como ele queria. As preferências distribuídas entre três grupos (Republicanos, Democratas do Sul e Democratas do Norte) são estudadas em duas dimensões: liberalismo-conservadorismo e pró-contra direitos civis e raciais. Os achados mostram que para a primeira dimensão o resultado foi de polarização, tanto os republicanos ficaram mais conservadores, quanto os democratas, do norte ou do sul, se tornaram mais liberais. Já no tocante aos direitos civis e raciais, vê-se exatamente o contrário. As preferências dos três grupos tendeu, ao longo do tempo, a migrar para o meio do espectro político. No mais, essa tese é difícil de se manter. Será realmente que os parlamentares são tão estáticos quanto as suas ideias? Um parlamentar contrário à participação feminina na política décadas atrás, continuaria com a mesma postura atualmente? Essa é uma agenda de pesquisa a ser considerada.

Malloy (2003) tenta ajudar a desvendar essas questões. Analisando a evolução do sistema partidário canadense, o pesquisador foca na coesão e disciplina partidária. Para ele, os partidos tradicionais – o Liberal e o Conservador – são altamente disciplinados, porém com baixa coesão ideológica. Por outro lado, os partidos alternativos – o Reformista e o da Nova Democracia – são menos disciplinados, mas mais coesos em termos ideológicos do que os partidos tradicionais. Quando se fala em disciplina partidária, está-se referindo à baixa dissidência nas votações legislativas. Já a coesão ideológica significa a consistência do legislador com suas crenças inicialmente elaboradas e os seus posicionamentos mostrados nas votações em plenário. Na perspectiva de Malloy (2003), os partidos alternativos possuem parlamentares com ideologias semelhantes, o que se traduz na sua coerência entre crenças *a priori* desenvolvidas e suas posições efetivas. A indisciplina nas votações são menos severamente punidas nos partidos guiados por ideologias.

Por outro lado, os partidos tradicionais colecionam congressistas que estão em um espectro ideológico amplo e com pouca consistência. Esses partidos seriam um tipo de “estrutura de

corretagem”, que inclui os mais distintos interesses políticos. A disciplina é conseguida através do controle direto do partido sobre a atividade legislativa. São distribuídas benesses para quem vota com o partido e sanções, nos casos de desvios de conduta. O achado mais relevante de Malloy (2003) é discutir a tensão entre disciplina e coesão partidária, pensando-a enquanto coerência ideológica.

Os trabalhos sobre política comercial que analisam a atuação dos grupos de pressão indicam que é irrelevante a ideologia partidária com relação à temática (RAY, 1981). O argumento é: se a política comercial é consequência das preferências e influências dos grupos de interesses, a ideologia dos partidos políticos é pouca, pois cada partido tende a representar vários grupos sociais com diferentes preferências. Grossman & Helpman (1994) afirmam que setores econômicos organizados em *lobbies* dominam a política comercial, fazendo com que os partidos tornem-se pouco importantes. Por outro lado, pesquisas mais recentes examinaram o posicionamento dos partidos políticos sobre tais questões em 25 países desenvolvidos, grande parte deles membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no período compreendido entre 1945 e 1998. O principal achado foi a existência de um forte impacto dos partidos políticos, principalmente, no que tange à lógica direita-esquerda (MILNER & JUDKINS, 2004).

Ribeiro, Pereira Neto & Oliveira (2007) encontraram que a ideologia partidária, no caso do Chile, tem o poder preditivo para a formação das preferências dos deputados em temas de política comercial, mesmo se controlada por interesses locais. Segundo eles,

As regressões efetuadas sobre os dados das votações nominais dos tratados bilaterais de livre-comércio ratificados pelo Chile confirmam a hipótese levantada por Milner e Judkins (2004), ou seja, o posicionamento ideológico dos partidos políticos influi de maneira significativa no posicionamento de seus membros em temas de política comercial (RIBEIRO, PEREIRA NETO & OLIVEIRA, 2007, pp. 51-52).

Outros achados de Ribeiro (2012) são que na comparação entre os seis países do estudo (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru), existe uma baixa diferenciação do comportamento legislativo em assuntos internos e externos, e a disposição ideológica dos partidos políticos relaciona-se com o binômio governo-oposição enquanto elementos explicativos dos votos dos parlamentares da região, independentemente da temática. Ele ressalta que algo parecido ao *bipartisanship* norte-americano parece não fazer sentido nos casos selecionados. Ribeiro (2012) argumenta que os partidos políticos têm posições diferentes a respeito da implementação e execução da política externa. Portanto, a formação das

preferências internacionais não pode ser entendida como suprapartidária. Comparativamente ao termo *bipartisanship* baseado na experiência estadunidense, o autor afirma que nos países latino-americanos não há a ocorrência de um *multipartisanship*, ou seja, legislaturas multipartidárias em que maiorias partidárias votam fechado nas políticas de cunho internacional.

Outra forma de entender a questão é através da dinâmica governo x oposição. Limongi & Figueiredo (2005) usando como unidade de análise as emendas ao orçamento da União acreditam que os parlamentares possuem um interesse convergente no sentido da promoção das políticas distributivistas. Essa crença reforça a ideia de que essas emendas garantiriam/afetariam positivamente a probabilidade deles se reelegerem. Em consequência, os interesses comuns dos congressistas são dados como divergentes a aqueles do Executivo. A relação Executivo-Legislativo seria conflituosa, um jogo de soma zero. Logo, ao executar as emendas individuais dos legisladores, o Presidente o faria sem levar em consideração as suas próprias prioridades.

Os autores, entretanto, discordam desse pensamento. Eles dizem que esse argumento perde de vista a principal linha de disputas no sistema político brasileiro, que não é dada pelas relações entre os poderes, mas pelas clivagens político-partidárias. Os congressistas polarizam-se em dois campos, os que apóiam e os que fazem oposição ao Executivo. Isso quer dizer que a maioria apóia a centralização da condução do processo orçamentário em sua fase congressional e que a política orçamentária visa a garantir o sucesso da política governamental.

No que tange às prioridades dos dois poderes, na acomodação dos recursos orçamentários, as diferenças são bastante pequenas. Não existem agendas conflitantes. Ao executar as emendas individuais dos parlamentares o Executivo não está cedendo às pressões e deixando de controlar tal agenda. A alocação dos recursos feita pelos deputados e senadores é complementar e não divergente à do Executivo. Ou seja, este último ator consegue acomodá-las dentro dos programas definidos, por ele, como prioritários. Executando as emendas parlamentares, sejam daqueles que são membros da oposição ou da situação, mas que o fazem oposição, o Executivo está, único e exclusivamente, fazendo valer a sua agenda. Segundo Limongi & Figueiredo (2005), o controle do Executivo é tão grande que nem mesmo os parlamentares oposicionistas têm como indicar emendas que se transformem em uma agenda alternativa àquela organizada pelo governo. Assim, concluem os autores,

A prerrogativa de apresentar emendas individuais ao orçamento é uma oportunidade para que os parlamentares expressem suas prioridades em relação às políticas

públicas. No entanto, ainda que contem com uma dotação fixa e assegurada, os parlamentares não expressam suas prioridades sem restrições. O que lhes é permitido, basicamente, é a oportunidade de complementar a agenda definida pelo governo (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005, p. 767).

Na mesma linha, Hix & Noury (2011), enfatizam que a primeira característica a ser levada em consideração para a análise dos votos dos parlamentares em distintos contextos institucionais é a batalha entre os legisladores pertencentes ao governo ou à oposição, independentemente, da opção (preferência) política em si. Os integrantes da oposição tendem a se colocar de maneira contrária ao governo, muito mais para sinalizar a sua postura de oposição, do que para demonstrar descontentamento com alguma proposta legislativa em particular (GODBOUT & HOYLAND, 2008).

Na maioria dos países latino-americanos, o Presidente tem forte controle sobre a distribuição de recursos e cargos e, por isso, sobre a agenda política, sendo capaz de atrair o apoio dos congressistas ao redor das suas propostas legislativas influenciando o comportamento dos deputados e senadores. Hix & Noury (2011) enfatizam que a dimensão governo-oposição, em muitos casos, pode estar ligada à divisão ideológica do tipo direita-esquerda. No caso do sistema latino-americano, é comum os estudos argumentarem sobre a relevância do *continuum* direita-esquerda enquanto organizador da política, facilitando a transmissão de informação aos eleitores no momento da competição política. Desse modo, a ideologia dos partidos políticos também está presente enquanto variável explicativa para entender a participação parlamentar no debate sobre política externa.

Há ainda um terceiro elemento que se junta à ideologia partidária e à clivagem governo x oposição, são os interesses locais/federativos. Schonhardt-Bailey (2006) procurou compreender a razão de uma parcela do Partido Conservador britânico ter optado por desafiar o partido e gerar, em 1846, a remoção da legislação que protegia os produtores de trigo. Ainda mais que grande parte do apoio partidário era oriundo exatamente dos agricultores sensíveis, portanto, à livre-concorrência de importados. Estudando as bases distritais dos parlamentares dissidentes, a autora concluiu que a gênese da alteração de posição está ligada a uma mudança nas próprias *constituencies*. Além dos bens agrícolas, os distritos passaram a produzir bens manufaturados. Essa mudança na cadeia econômica promoveu uma heterogeneização na base de suporte do Partido Conservador, que também passou a lutar pela abertura econômica e pela internacionalização.

Logo, os interesses econômicos da base eleitoral de uma parcela do partido, teria prevalecido sobre a sua ideologia primária. Em outras palavras, os fatores determinantes da indisciplina partidária seriam de ordem local, bem como, econômica (os *lobbies*), elementos que passaram a ser mais importantes para a sobrevivência dos parlamentares envolvidos do que a ideologia partidária.

O comportamento disciplinado dos partidos políticos via ideologia vai de encontro a aquele relacionado pelos interesses fisiológicos (*pork barrel*). Por exemplo, segundo Stokes (2005), o que é conhecido nos EUA como política *pork barrel*, é a alocação de benefícios em um ou alguns distritos, enquanto os custos são compartilhados entre todos os outros. O critério implícito para a distribuição do *pork barrel* é: você mora no meu distrito? Por outro lado, considere as políticas redistributivas programáticas, em que os partidos no governo fazem políticas públicas que retiram recursos de alguns grupos e os distribui para outros. O critério para se alocar os recursos do programa de redistribuição é: você ocupa uma determinada classe de beneficiários (aqueles que estão desempregados, ou se aposentaram, por ex.)? Essa perspectiva confronta a ideia federativa da formação das preferências dos parlamentares, na medida em que os interesses locais se sobrepõe à disciplina partidária. Dessa maneira, o congressista estaria inclinado a votar em concordância com os anseios de suas bases eleitorais.

Ribeiro, Pereira Neto & Oliveira (2007) pergutam-se se os interesses locais conseguem explicar os padrões nas votações dentro do Parlamento chileno nas matérias de política comercial. Não se pode entender a relevância dos partidos, sem se considerar os efeitos dos interesses locais, que, em dadas circunstâncias, podem tornar pouco importante a ideologia dos partidos. Dessa forma, é preciso entender se na presença da conexão eleitoral, indispensavelmente, a ideologia partidária não é relevante. Para testar essa afirmação, os autores esperavam que as taxas de desemprego gerassem um forte poder sobre os deputado distritais chilenos, barganha oriunda dos grupos organizados protecionistas.

Ribeiro (2012) incluiu na análise das votações nominais de política comercial as características socioeconômicas dos distritos eleitorais dos parlamentares, e percebeu que as mesmas tiveram em alguns países analisados, um poder explicativo considerável. Mesmo que as características partidárias possuam maior força causal, os fatores distritais podem ser apontados como aspectos capazes de explicar certas votações que divergem da lógica partidária, complementando o entendimento dos votos dos congressistas latino-americanos em questões internacionais.

Os acadêmicos que relacionam o federalismo à política externa afirmam que os parlamentares de diferentes regiões possuem interesses distintos não só em questões internas, mas também em temas internacionais. Assim, cada ente federativo teria suas particularidades a partir dos seus vínculos com o exterior. Porém, há os que afirmam que, independentemente dos interesses locais, os congressistas seguiriam fiéis aos seus princípios político-partidários. Oliveira (2013, p. 36) chama a atenção para o seguinte:

As especificidades sub-regionais podem ser, do ponto de vista substantivo, determinada por qualquer arena das relações internacionais, tais como comércio, defesa, segurança, meio-ambiente e assim sucessivamente. A título de exemplo, os estados podem ter interesses distintos na área tributária, a depender se são estados exportadores ou não, em uma legislação como a Lei Kandir sobre isenção de impostos para os exportadores. No campo da segurança sub-regional, as realidades dos estados amazônicos e do Centro-Oeste tendem a ser distintas das demais por conta de questões de fronteira (migração, tráfico de ilícitos, segurança pública e etc). No campo do comércio internacional pode-se dizer que os estados do norte do país tendem a ter vínculos comerciais distintos das demais unidades da federação com os países da região andina, por razões locais e logísticas. Do mesmo modo, os estados do Sul podem manter vínculos comerciais mais intensos com os países do cone sul, pelas mesmas razões supra-citadas. Além das questões locais e logísticas, os estados diferenciam-se em relação a suas matrizes produtivas o que reforçaria comportamentos diferenciados dos seus legisladores.

Ribeiro (2012, p. 119) argumenta que “as distâncias dos pontos ideais médios dos partidos indicam polarização e/ou semelhança com as distâncias no âmbito doméstico, rejeitando a possibilidade de uma unidade interpartidária advinda de uma alegada especificidade da política externa.” Com isso, pode-se concluir que a singularidade da política externa não a exclui de uma politização partidária em plenário, recaindo sobre ela os mesmos fatores explicativos da política doméstica, tais como, ideologia e pertencimento ou não à coalizão de governo. Nas palavras do autor,

Assim como na arena doméstica, os votos dos legisladores da região em temas de política externa são fortemente pautados pela ideologia dos partidos políticos e seu pertencimento ou não à base de apoio ao presidente da república. A uniformidade desse resultado nos casos analisados sugere, ao menos referente ao voto, a sujeição política externa à lógica do presidencialismo de coalizão, podendo a conformação das coalizões estar associada ou não à classificação ideológica dos partidos políticos. O processo de barganha política por apoio legislativo às iniciativas presidenciais não exclui a política externa, pautando a polarização entre os partidos políticos latino-americanos nas decisões de política externa (RIBEIRO, 2012, p. 154).

O entendimento da política externa enquanto matéria sujeita a disputas político-ideológicas evidencia a importância da inclusão das preferências partidárias nas pesquisas sobre formulação da política externa na América Latina. Dada a relevância das variáveis ideologia do partido

político e pertencimento à coalizão de governo, pode-se concluir que a depender da configuração partidária, presidentes podem ter dificuldade para levar a cabo suas agendas internacionais. Em ambientes de governo dividido e alta polarização ideológica é esperado que os Legislativos sul-americanos ajam como importantes *veto players* da política externa presidencial. Nesse sentido, parece sensato supor a antecipação, por parte do Presidente, das preferências do legislador mediano na formulação da política externa.

Oliveira (2013) contribuiu para o debate afirmando que muito possivelmente sua empreitada suscitará estranheza acadêmica. Sua explicação é que, no Brasil, existe uma percepção consagrada de que a política externa não rende votos, não divide ou polariza a sociedade ou a elite nacional. Além disso, os próprios parlamentares e partidos políticos não alteram o andamento da política externa, já que sua formulação, gestão e implementação está tradicionalmente sob responsabilidade do Executivo, especialmente, do Ministério das Relações Exteriores. Caso tal realidade seja tida como verdadeira, por que focar-se no papel dos partidos nesse contexto? Nas palavras de Oliveira (2013, pp. 2-3),

O tema mereceria mais crédito e atenção se legisladores e partidos tivessem, de fato, capacidade efetiva, não apenas potencial, de enviesar de alguma forma o curso da concepção ou implementação da política externa. Não sendo o caso, é natural que a proposta desta investigação soe como algo irrelevante e indigna de ser levada adiante. A análise aqui proposta destina-se, contudo, a um outro objetivo. A compreensão sobre as bases do comportamento legislativo sobre política externa busca jogar luz, de forma direta ou indireta, nas discussões sobre a tendência do Legislativo brasileiro em abdicar ao Executivo os temas desse escopo. A questão é saber se o padrão do comportamento dos legisladores e partidos políticos dá suporte, ou não, à tese da abdicação legislativa em política externa. Além disso, a pesquisa procura avançar na compreensão sobre os fatores determinantes do comportamento do legislador em política externa, especialmente no marco do confronto entre ideologia partidária e interesses regionais/federativos.

Referindo-se ao trabalho bastante citado de Lima & Santos (2001), Oliveira (2013) argumenta que os autores se referiam ao contexto da transição da década de oitenta e noventa, por outro lado, o seu, refere-se à segunda metade da década de noventa e à primeira dos anos 2000. A meta é atualizar (colocar novamente em teste) a tese da abdicação desenvolvida por Lima & Santos (2001), no sentido de avaliar a postura parlamentar em um ambiente agora marcado por impactos distributivos e onde as alternativas políticas oriundas do Executivo já se encontram consolidadas. Assim, isso permitirá ao autor realizar um exame do tema em um novo contexto diferente ao que foi realizado pelos pesquisadores que o precedeu.

Oliveira (2013, pp. 5-6) passa a analisar o fenômeno a partir de duas hipóteses: 1) Sua hipótese nula (**H<sub>0</sub>**) é de que:

Os legisladores brasileiros tendem a abdicar ao Executivo os temas de política externa. Ao invés de invocar os mecanismos de controle disponíveis pela relação agente-principal, os legisladores tendem a agir como meros ratificadores dos acordos gerados pelo poder Executivo.

2) Já a sua hipótese de trabalho ( $H_1$ ) é:

O comportamento do legislador em política externa é determinado por orientação partidária e pela relação entre governo e oposição, nos mesmos moldes que ocorre quando se trata de temas de política doméstica. A predominância do Executivo é derivada do fato deste governar com maioria no Legislativo. Com isso a posição do legislador mediano é convergente ao do Executivo.

Segundo o autor, dois padrões podem ser verificados. O primeiro é aquele em que as votações nominais estão polarizadas da mesma forma que normalmente verificamos nas votações de temas domésticos. O segundo é um padrão consensual, no qual não são percebidos *clusters* estruturadores em torno dos fatores que possivelmente determinam os votos inseridos no modelo de análise (ideologia partidária, coalização governo/oposição e unidades federativas). Caso se observe uma estrutura despolarizada, afirma Oliveira (2013), não será possível fazer afirmações conclusivas. Pois, a falta de *clusters* pode indicar que os parlamentares têm conduta consensual, daí a ausência de variações significantes, como também pode ser a manifestação do desinteresse em política externa, agindo como ratificadores *ex-post*, sem diferença partidária ou qualquer outra coisa. Entretanto, se o inverso acontecer, se for evidenciado um padrão polarizado nas votações nominais, será percebido um comportamento conflitivo dos partidos políticos, e, neste caso, segundo o autor, a hipótese da abdicação fica automaticamente refutada.

Para Oliveira (2013), por uma questão lógica, um parlamentar que abdique de um determinado tema não pode votar contra uma proposição governamental, ou legislativa. A abdicação nos faz acreditar que a tendência é do legislador ter uma postura meramente ratificadora (votar sim) ou de não participação (abstenção). Pois, ao votar “não”, o congressista nega a posição de meramente ratificador ao tentar influir no curso da ação do Executivo, principalmente, quando se trata dos acordos internacionais. Nas palavras de Oliveira (2013, p. 7), “Em suma, a concordância pode ser ativa, mas a discordância não pode ser passiva.”

Oliveira (2013) questiona se a especificidade da política externa gera incentivos distintos daqueles encontrados na política doméstica. No tocante à coesão/disciplina, há os que defendam que na política externa os índices desses indicadores são mais elevados tanto dentro dos partidos, como entre eles. Para testar essa tese, o autor se refere aos temas de segurança e/ou defesa. Visto que essas duas questões estão intimamente ligadas ao interesse nacional, por isso,

levará a uma maior unidade inter e intra-partidária. Por outro lado, há os que defendam que a política externa gera um menor grau de coesão partidária. É importante controlar a bancada quando um tema é fulcral, no sentido de trazer ganhos políticos em termos eleitorais para o partido. Não sendo, portanto, o caso da política externa, já que essa política não renderia, nem tiraria votos, então a atuação legislativa seria menos constrangida nessa questão. Logo, as disputas tanto intra quanto inter-partidárias tenderiam a surgir com mais frequência e de maneira mais clara do que os outros temas. Oliveira (2013, p. 13) utiliza o seguinte caso para exemplificar,

Poderíamos imaginar, assim, a política externa como uma espécie de arena de polarização desconstrangida, na qual as divergências de opiniões poderiam expressar-se de forma nítida. Vamos usar um exemplo concreto para ilustrar a linha de argumentação. Um legislador precisa tomar posição sobre dois temas, um internacional, como o ingresso do país no Conselho de Segurança da ONU (CSONU), e outro sobre uma questão tributária essencial ao jogo político. Como o fato de externalizar suas posições sobre o CSONU não traz impactos eleitorais substantivos, neste tema as divergências de opinião tenderiam a aflorar mais do que na questão tributária.

A questão é que a forma como a agenda de política externa adentra o jogo político nacional varia de país para país e de tema para tema. Alguns temas, em certos países, tornam-se questões críticas, de maneira que os resultados políticos da tomada de decisão passam a ser mais relevantes. O exemplo para isso é a pesquisa de Giannetti & Layer (2004) sobre disciplina partidária do partido de esquerda DS (Democratas de Esquerda) na Itália. A premissa das autoras é de que partidos de esquerda, normalmente, têm níveis mais elevados de unidade partidária. Entretanto, no caso do DS, a divisão partidária ocorreu exatamente em temas de política externa.

Giannetti & Layer (2004) investigaram 38 votações nominais do DS em questões de segurança e defesa nacional. O período de investigação foi o de 2001 a 2003 e as matérias tratavam sobre o envio de tropas ao Afeganistão e sobre operações militares no mesmo país e no Iraque. Oposição a essas questões dentro da própria bancada, para as pesquisadoras, explicam a indisciplina dos parlamentares do DS. Generalizar esse estudo de caso das autoras seria um equívoco acadêmico, porém, ele demonstra em quais circunstâncias a política externa pode gerar tensões dentro dos partidos.

Por fim, argumenta Oliveira (2013), se benesses e sanções negativas são os pontos estruturadores da disciplina partidária, logo, pode-se supor que os partidos da base governista detenham um arsenal de opções mais eficaz para induzir comportamentos. Em outras palavras,

os partidos governistas têm o que perder, no caso de desvios de conduta, tal como cargos políticos, como também, têm o que oferecer no caso de comportamento fiel. Já os partidos oposicionistas não possuem os mesmos recursos, e, por isso, seriam menos disciplinados. Das várias contribuições do trabalhos, duas merecem destaque. O primeiro é o fato de ter mostrado o elevado peso da orientação partidária no comportamento legislativo em política externa. Os resultados também mostraram que o federalismo, em algumas circunstâncias e para certos casos, complementa a explicação baseada na disciplina partidária. Esses achados aproximam a dinâmica legislativa em política externa a da política doméstica.

No Quadro 4, encontra-se o resumo de como a política externa tem sido recentemente estudada e como nós também pretendemos analisá-la.

**Quadro 4** – O comportamento partidário, ideologia política e interesses locais na literatura sobre política externa

Autor(es)	O que já foi descoberto e quais as teorias utilizadas?	Que conceitos são utilizados e qual a metodologia?	País(es) analisado(s)
<b>Bjereld &amp; Demker (2000)</b>	O Executivo como dependente de coalizões temporárias sujeitas à barganhas	Univocidade dos partidos nos temas internacionais e polarização no nível doméstico	EUA
<b>McCormick &amp; Wittkopf (1990); Kegley &amp; Wittkopf (1995)</b>	O grau de polarização entre os democratas e republicanos se mostraria diferente quando comparada as votações de questões domésticas e internacionais	<i>bipartisanship</i>	EUA
<b>Ribeiro, Neto &amp; Oliveira (2007); Ribeiro (2012)</b>	Mesmo que as características partidárias possuam maior força causal, os fatores distritais podem ser apontados como aspectos capazes de explicar certas votações que divergem da lógica partidária	Ideologia, partidos políticos, interesses locais e governo <i>versus</i> oposição	Argentina, Chile, Paraguai e Peru; Brasil, México,

<b>Hix &amp; Noury (2011)</b>	A ideologia importa pouco quando comparada à relação governo <i>versus</i> oposição	Governo <i>versus</i> oposição e coalizão de governo	16 países
<b>Thérien &amp; Noel (2000)</b>	Ideologia partidária como <i>proxy</i> para explicar as políticas públicas domésticas, mas também, a política internacional	Partidos políticos e ideologia	OCDE
<b>Marks <i>at al.</i> (2006)</b>	O posicionamento dos partidos importa no apoio à integração regional	Partidos políticos e ideologia	Europa
<b>Schonhardt-Bailey (2006)</b>	Os fatores determinantes da indisciplina partidária seriam de ordem local, elemento que passou a ser mais importantes para a sobrevivência dos parlamentares envolvidos do que a ideologia partidária	Ideologia e interesses locais	Inglaterra
<b>Poole (2005)</b>	Os congressistas são ideologicamente direcionados e tendem a mantê-la ao longo de suas carreiras parlamentares	Tesedas posições ideológicas fixas	EUA
<b>Malloy (2003)</b>	Discussão sobre a tensão entre disciplina e coesão partidária, pensando-a enquanto coerência ideológica	Coesão e disciplina partidária	Canadá
<b>Ray (1981); Grossman &amp; Helpman (1994)</b>	Setores econômicos organizados em <i>lobbies</i> dominam a política comercial, fazendo com que os partidos tornem-se pouco importantes	Grupos de pressão, interesse locais e ideologia	EUA
<b>Milner &amp; Judkins (2014)</b>	Forte impacto dos partidos políticos, principalmente, no que tange à lógica direita-esquerda	Partidos políticos e ideologia	OCDE
<b>Oliveira (2013)</b>	A orientação partidária importa no comportamento	Ideologia, partidos políticos e coalização governista	Brasil

	legislativo em política externa e os resultados também mostram que o federalismo, em algumas circunstâncias e para certos casos, complementa a explicação baseada na disciplina partidária.		
<b>Giannetti &amp; Layer (2004)</b>	Elas demonstram que em algumas circunstâncias a política externa pode gerar tensões dentro dos partidos	Disciplina partidária e ideologia	Itália

Fonte: Elaboração própria.

Este capítulo é importante, pois, além da visão geral oferecida pela literatura nas seções iniciais, percebe-se que, durante algum tempo, os autores brasileiros estiveram presos ao argumento da omissão ou abdicação dos parlamentares frente ao Executivo – no tocante à política externa. Entretanto, pesquisas iniciadas no final dos anos 2000 mostraram que se o intuito era entender e explicar a atuação congressual na dimensão dos atos internacionais, se fazia necessário incorporar novos conceitos e teorias que fossem além da área das Relações Internacionais. Compartilhando essa visão, esta tese, nos próximos capítulos, tratará de ideias relativas à dinâmica Executivo-Legislativo, ideologia partidária, clivagem governo *versus* oposição, interesses locais/federativos e políticas públicas, sempre na tentativa de sintetizar esses conhecimentos para a análise da política internacional.

### **3. AS COMISSÕES PARLAMENTARES E A DINÂMICA EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL**

A maneira como o poder Legislativo se configura é importante para o leque de opções criados em seu interior. Essas opções dependem da forma como se organiza a divisão do trabalho nas comissões parlamentares e o modo como ocorre a escolha dos seus membros. Pesquisas neo-institucionalistas geraram três maneiras de explicar a organização legislativa fundamentadas no sistema de comissões. Os diferentes modelos, cada qual com seus pressupostos teóricos, entendem que as comissões exercem a função, seja ela partidária, distributivista e/ou informacional.

García Montero & Sánchez López (2002) definem as comissões legislativas como grupos de trabalho, permanentes ou temporários, estruturados a partir de áreas temáticas e formados por uma grande parte dos componentes de uma assembleia. Esta mesma assembleia delega algumas de suas funções em prol das comissões com o objetivo de gerar um desempenho mais eficiente nas atividades congressuais. Os autores ainda afirmam que a origem dos trabalhos em comissões atende a dois princípios bem definidos: 1) Facilitar as atividades em plenário; e 2) Ser um instrumento se não de controle, ao menos, de equilíbrio na relação Executivo-Legislativo.

Essas questões são importantes para esta tese, pois, a tramitação dos atos internacionais ocorre dentro das comissões parlamentares, e, portanto, está sujeita à dinâmica governo *versus* oposição, ao poder do Executivo de interferir no andamento legislativo e ao trabalho dos presidentes e relatores. Além disso, o entendimento das funções exercidas pelos comitês do Congresso, nos permite entender: 1) O papel dos partidos políticos enquanto solucionadores dos problemas de ação coletiva e maximizadores da reputação parlamentar; 2) Como eles podem servir de meio para a distribuição de recursos para as bases eleitorais; e 3) O caráter especializado, no sentido de promover a difusão de informações de qualidade e a *expertise*. A seguir, discutiremos mais detalhadamente essas questões.

#### **3.1. As funções exercidas pelas comissões**

É notório que muito acadêmicos têm atentado para o fato de que, nas democracias contemporâneas, a instância organizacional mais comum são as comissões permanentes. A lógica é: ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, as comissões melhoram o trabalho de acúmulo e distribuição de informação, minimizam os custos decisórios, possibilitam que as minorias tenham espaço para discussão e criam um lugar de negociação e consenso. Desse modo, o sistema de comissões pode ser uma arena privilegiada para produção de legislação, claro, a depender do papel que lhes forem assegurado (DINIZ, 1999).

Para os autores norte-americanos, o sistema de comissões é visto a partir de três modelos analíticos. Na interpretação partidária foca-se no controle que os partidos possuem para o preenchimento das vagas nas comissões (COX E MCCUBBINS, 1993). Dessa maneira, a linha partidária explica que o controle exercido pelos partidos sobre seus representantes é por meio do poder de agenda que está nas mãos dos líderes de bancada. As duas escolas que serão analisadas posteriormente, distributivista e informacional, diminuem a importância dos partidos políticos enquanto atores com poder de agenda. Contrariamente, a perspectiva partidária, como o próprio nome indica, propõe que o sistema de comissões deve ser pensado tendo os próprios partidos como referência. O argumento é que os partidos desempenham papel fulcral na dinâmica decisória ao promoverem soluções para os dilemas coletivos.

Dois trabalhos são seminais para entender como a agenda partidária executada pelo Legislativo importa. McCubbins & Kiewiet (1991) utilizam a delegação de poderes dos parlamentares em prol dos partidos políticos. Se os políticos são motivados pela busca da reeleição, esse objetivo será dificilmente alcançado caso eles ajam individualmente. A lógica partidária indica que os congressistas se veem compelidos a cooperarem, ao passo que o partido fornece os meios para que eles atinjam suas metas. Complementar a esse ponto de vista, Cox & McCubbins (1993) enfatizam que a reeleição está fundamentada em dois pilares: 1) A reputação pessoal; e 2) A reputação partidária. A primeira reputação vincula-se com as atividades que o próprio parlamentar executa. Já a segunda é um bem público para todos os membros da legenda. Por sua natureza, as reputações partidárias podem receber menor destaque do que deveriam, por isso, os deputados e senadores acabam por produzir bens privados em demasia e bens coletivos em escassez, tendo como resultado a ineficiência do ponto de vista eleitoral. Cox e McCubbins (1993) acreditam que a solução para esse impasse – que pode ser caracterizado como um dilema de ação coletiva – está em desenhar uma organização que disponha de incentivos seletivos para conduzir as lideranças a incorrerem com os custos dessa ação.

Perante os dilemas de ação coletiva, os congressistas optam por arranjos institucionais que superem essa questão. Cox e McCubbins (1993) argumentam que no Legislativo são os partidos os atores que solucionam esses problemas, pois vigiam os seus correligionários, possuem incentivos seletivos que punem aqueles que não cooperam e gratificam os que têm postura disciplinada. Desse prisma, a reeleição dos parlamentares não depende apenas de qualidades individuais, mas também de recursos partidários e de características coletivas da legenda a que está filiado. Dessa maneira, esses componentes institucionais induzem os congressistas a cooperarem, tendo os partidos como maximizadores da reeleição.

Contrariamente aos dois enfoques seguintes, o modelo partidário não enxerga as comissões como ponto principal da organização legislativa. Na verdade, essa perspectiva chama a atenção para a importância dos partidos como elemento-chave da vida legislativa, pois eles são capazes de gerar benefícios, como por exemplo, a garantia da reputação dos congressistas. Em síntese, os entusiastas desse modelo enfatizam que as legendas controlam a agenda parlamentar e o trâmite legal, regulam o comportamento dos seus membros, geram cooperação e, acima de tudo, garantem a estabilidade das decisões legislativas.

A outra linha, a distributivista, defende a ideia da auto-seleção (SHEPSLE, 1995). Isso significa dizer que os parlamentares possuem autonomia para optar pela comissão mais adequada a fim de aumentar sua probabilidade de reeleição. O mote eleitoral é o que dá forças aos deputados para escolherem comissões cujas características facilitariam a distribuição de recursos públicos para as suas bases eleitorais (MAYHEW, 1974). Nessa perspectiva, os congressistas são a unidade básica de análise. Eles são explicados como atores orientados por preferências eleitorais, inseridos em uma arena competitiva. Assim, em virtude dos seus interesses particulares, sustentam uma lógica de troca e de cooperação (SHEPSLE, 1978; SHEPSLE & WEINGAST, 1994). Apesar dessa ideia ser compartilhada com as outras principais vertentes de análise do sistema de comissões, na corrente distributivista, ela é encarada como uma premissa, visto que esse objetivo é tido como ponto de partida para a produção de políticas, acordos e negociações (SANTOS, M., 2006).

Segundo os autores distributivistas, como os parlamentares conseguem alcançar suas metas? No pensamento deles, as estruturas institucionais do Congresso são elaboradas com o intuito de facilitar a maximização dos benefícios para as bases eleitorais dos congressistas. Com isso, assume-se que eles agem visando políticas localizadas (benefícios particulares com custos generalizados) para beneficiar as suas paróquias (distritos eleitorais). Fica evidente, portanto, que a chance de reeleição é diretamente proporcional à possibilidade do parlamentar obter, e,

posteriormente, oferecer benesses ao seu eleitorado. Nesse sentido, os conflitos que possam haver, em um ambiente marcado por interesses paroquiais e recursos escassos, podem ser superados caso os parlamentares cooperem. Haja vista que as políticas que interessam a um dado político, de um distrito, só serão aprovadas se contarem com o suporte do representante de outro distrito. Ocorre, portanto, um mercado de votos no interior do Congresso. Demandas são aprovadas a partir da troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa, desde que você apoie/vote pela política que me interessa. Essa prática é chamada na literatura especializada de *logrolling*.

Em relação aos poderes legislativos, é função das comissões a apreciação em primeira instância de todo e qualquer projeto que diga respeito a sua jurisdição. Elas têm, também, o poder de decidir sobre a maioria das matérias, porque são elas que selecionam, entre um alto número de projetos, aqueles que deverão ser enviadas ao plenário (LIMONGI, 1994). Esse relevante papel institucional atribuído às comissões americanas leva os congressistas a serem produtivos. Em estudo clássico, Shepsle (1978) demonstrou que a composição das comissões obedece a um processo de auto-seleção que permite uma arena com preferências homogêneas por políticas de tipo distributivistas, em contraposição a um plenário heterogêneo. Shepsle (1978) ainda afirma que os interesses particulares de cada deputado acaba se sobressaindo na distribuição deles pelas comissões, logo, tanto a atuação dos partidos, quanto do plenário, são puramente *pro forma*.

Por fim, temos a linha informacional, ela chama a atenção para o caráter especializado das comissões (KREHBIEL, 1991). Por atuar em determinadas comissões em mandatos consecutivos, os congressistas acabam por adquirir *expertise* no tema ao qual se dedicam. Fenno (1973), em um estudo clássico sobre o papel das comissões americanas, demonstrou que a especialização parlamentar possibilita o desenvolvimento de conhecimento e potencializa o poder individual dos membros do Congresso, no sentido de alcançar seus objetivos políticos. Sendo assim, o acúmulo de informação e a utilização da *expertise* tornam-se os principais recursos e meios de auxílio para os deputados atingirem as suas metas em um ambiente onde muitas questões possuem teor técnico. Devido a esse fato, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os congressistas dessas comissões, vigorando, assim, a regra da *seniority* (antiguidade); ou, em outros termos, parlamentares com mais “tempo de casa” teriam tratamento diferenciado na alocação das cadeiras nas comissões.

Tanto a teoria informacional como a distributivista focalizam a centralidade das comissões como atores do processo legislativo, entretanto, discordam dos resultados gerados por elas. Para

os autores da escola informacional, em vez de produzir *logrolling*, as comissões fomentam a especialização e a difusão de informação. Atentar para o fato de que a escolha legislativa é mais complexa do que simples ganhos de troca e que os arranjos institucionais escolhidos tratam de um complexo grupo de problemas nunca considerados pelos distributivistas foi a contribuição do cientista político Keith Krehbiel (1991).

Dois aspectos são centrais na análise de Krehbiel (1991): 1) A existência da decisão majoritária; e 2) A incerteza quanto aos resultados adotados. Explicando melhor. No primeiro item, todas as tomadas de decisão, seja nas comissões ou em plenário, têm como fundamento a vontade da maioria. Assim, o poder das comissões não é unicamente informacional, mas também, majoritário. Já o segundo aspecto leva em conta a incerteza e assegura que os legisladores não sabem certamente a relação que existe entre as suas escolhas políticas e os resultados gerados. Logo, um parlamentar bem informado, que possua conhecimento técnico, fará escolhas diferentes daquele que não teve acesso à informação. Por isso, a organização do Legislativo cria instituições que incentivam a disseminação de informação e *expertise*, no intuito de que as decisões possam ser tomadas a partir do maior número de informações disponíveis. Shepsle & Weingast (1994, pp. 159-160) sintetizam bem a contribuição da vertente informacional,

A novidade da abordagem informacional está em que os arranjos institucionais podem refletir a necessidade de aquisição e disseminação de informação além de resolver as questões distributivistas. As comissões podem ser poderosas numa legislatura não apenas porque elas detêm o poder de agenda, mas também porque elas monopolizam a informação e a *expertise*<sup>1</sup>.

A preocupação legislativa em ganhar especialização técnica que leve à redução da incerteza, além da composição das comissões, deve considerar os incentivos que oferece aos membros dessa arena. Por exemplo, caso os projetos apreciados recebam discricionariedade especial, maior será o incentivo dado aos congressistas para que se dediquem ao seu trabalho, gerando maior especialização. É preciso lembrar que Krehbiel (1991), oferece outros caminhos que conduziram à circulação de informações e maior especialização. Por exemplo, a possibilidade da ocorrência de audiências públicas, discussões e deliberações que podem ser entendidas como instrumentos que tornam a informação, inicialmente, algo particular, em um bem coletivo.

---

<sup>1</sup> “This is the novel insight of the informational approach: that institutional arrangements may reflect the need to acquire and disseminate information in addition to (or instead of) the need to solve distributional issues. Committees may be powerful in a legislature not (only) because they monopolize agenda power but (also) because they monopolize information and expertise.” Todas as traduções foram elaboradas pelo autor.

Finalmente, nessa corrente, são as próprias instituições que organizam a atividade parlamentar. As comissões são depositárias, elas próprias, de informação e *expertise* e, portanto, podem controlar a agenda do Legislativo. Krehbiel (1991) indica que a própria institucionalidade legislativa intrinsecamente termina por explicar o comportamento dos parlamentares e os efeitos gerados pelo Congresso. Assim, o olhar incide sobre as instituições e não simplesmente sobre o comportamento e as preferências dos *policy makers*, especialmente, no tocante à distribuição de recursos.

Como visto, os legisladores utilizam as comissões parlamentares com três objetivos em mente, que podem ou não serem excludentes entre si: adquirir *expertise*, promover políticas de cunho distributivistas ou fortalecer os partidos políticos. Essas diferentes visões, como já enfatizado, importam para este trabalho porque dão sinais de como se comportarão os deputados e senadores ao se posicionarem sobre os atos internacionais. Novamente é preciso frisar que se é meta explicar a atuação dos congressistas, não se pode focalizar apenas nas teorias das Relações Internacionais, visto que elas dão poucas pistas de como pensam os legisladores. Na tentativa de trazer essas teorias para a lógica de funcionamento do Congresso brasileiro, tem-se a seção seguinte.

### **3.2. As interpretações sobre o sistema de comissões no Brasil e a importância dos seus atores-chave para o processo decisório**

O interesse acadêmico pelo desempenho das instituições, principalmente legislativas, é bem recente no Brasil. De acordo com Müller (2005, p. 377), as pesquisas sobre essa questão quando eram realizadas “traziam, implícita ou explicitamente, advertências relacionadas ao risco iminente de colapso do regime democrático provocado por efeitos deletérios à boa governança advindos da combinação de institutos como presidencialismo, voto proporcional de lista aberta e federalismo.” Assim, os estudos enfatizavam para os aspectos negativos do sistema partidário brasileiro. Essas considerações são, de um modo geral, reflexões desenvolvidas por autores estrangeiros que escreveram sobre a democracia brasileira. Entretanto, existem alguns estudiosos brasileiros, como destaca Müller (2005), que compartilham da tese da incipiência do sistema partidário brasileiro, como é o caso de Lamounier & Meneguello (1986).

O *link* entre essas pesquisas é a constatação que alerta para a incapacidade dos partidos de exercerem a função representativa na arena legislativa por conta da permissividade do sistema eleitoral (MAINWARING, 1999), ou ainda, há os crédulos da paralisia decisória (AMES, 2001). Nesse último, o comportamento individualista dos congressistas em busca de políticas do tipo *pork barrel* tornaria os custos de negociação demasiadamente altos a ponto de inviabilizar o regime democrático. E, há ainda, um terceiro autor que defende que os parlamentares brasileiros não investem nas suas carreiras legislativas e que utilizam os mandatos para alcançarem projeção e ocupar cargos nos Executivos estaduais e municipais (SAMUELS, 2003).

Diferente desses estudos, temos os achados dos pesquisadores brasileiros, que se dividem basicamente em dois grupos: 1) Um que enfatiza o comportamento das bancadas partidárias nas votações no plenário; e 2) Outro que estuda as relações entre partidos e comissões. A obra de Figueiredo & Limongi (1999) sugere que apesar do individualismo das campanhas proporcionais, a posição do líder partidário representa uma importante *proxy* para explicar o comportamento dos seus correligionários nas votações em plenário. Os autores apontam o poder regimental dos líderes partidários no controle da agenda do Legislativo como sendo a origem da disciplina partidária. Por outro lado, Fabiano Santos (2003) desloca o debate do plenário para as comissões. Ele aponta a indicação para elas como sendo função exclusiva dos líderes e, na sua ótica, elementos como lealdade política e *expertise* seriam as chaves para alocar os deputados nas comissões de maior interesse para as legendas.

Em estudo executado por Ricci & Lemos (2004) sobre a Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) da Câmara dos Deputados, os autores caracterizam o processo legislativo, nessa comissão, por meio dos poderes e privilégios de tramitação existente. Seja a preferência dos partidos políticos na produção legislativa, ou ainda o poder de indicar o presidente da comissão ou responder à designação (no caso do relator). Eles ainda testam duas hipóteses da teoria. A primeira identifica se as comissões são compostas por *preference outliers*, e a segunda, se os membros titulares das comissões possuem *constituencies* específicas com as quais mantenham estreitos laços políticos. É importante ressaltar que essas proposições estão fundamentadas na teoria informacional e na distributivista, respectivamente.

As conclusões deles apontam na direção de uma comissão que exerce uma função ativa e de veto. Segundo os autores,

Dois dados apontam nessa direção: projetos bloqueados e tipo de parecer. Em primeiro lugar, o tipo de decisão que implica o bloqueio de um projeto na comissão

pode ser interpretado como uma decisão do presidente de não relatá-lo ou, ainda, de não apreciá-lo. Isso significa que do ponto de vista prático, o envio do projeto para um relator que irá mantê-lo até o fim da legislatura. Essa hipótese, que deverá ser investigada com mais rigor, baseia-se na idéia de que o processo legislativo encontra vínculos e limites significativos no intenso poder que exerce o presidente da comissão (RICCI & LEMOS, 2004, p. 124).

Ricci & Lemos (2004) também argumentam que existe na Comissão de Agricultura e Política Rural um número importante de pareceres contrários elaborados pelos relatores e que isso demonstra uma forma de auto-seleção. Isso é sustentado levando em conta que os projetos de lei que tramitam na Câmara passam pela análise de mais de duas comissões e que algumas delas têm o poder terminativo, isto é, basta um parecer negativo de apenas uma comissão para vetar o sucesso das propostas legislativas.

Outro aspecto considerado pelos autores é a lógica de ocupação dos cargos de titular na Comissão de Agricultura e Política Rural. Nessa análise foram consideradas a *expertise* parlamentar e a conexão eleitoral. Os achados apontam que os deputados que compõem a CAPR têm um alto grau de especialização, o que contribui na maneira como eles adquirem e distribuem informações. Além disso, os municípios em que esses congressistas concentram votos são, em grande parte, rurais ou semi-rurais, entretanto, eles não são suficientes para fazê-los deputados. Isso não quer dizer que não haja representação rural, mas apenas que ela não é nem suficiente, nem majoritária. Claramente porque não há uma grande concentração populacional nessas localidades rurais, além do tamanho dos distritos eleitorais e da intensa competitividade. Logo, essas características levam os legisladores a buscarem votos em municípios urbanos de maior extensão.

Por fim, Ricci & Lemos (2004) entendem que é insuficiente o estudo da conexão eleitoral, unicamente, pela relação entre políticos e cidadãos (eleitores). Para eles, a complexidade da dinâmica legislativa incorpora outros atores no processo de tomada de decisão, dentre eles, os interesses organizados. Então, para o caso da CAPR, incorporar as associações ruralistas e sindicatos pode ter consequências em vários municípios, viabilizando ou dificultando campanhas eleitorais. Além da relação causal direta entre deputados e eleitores, é preciso levar em conta a *policy community*, a *issue network* e os *iron-triangles*. Com isso, os trabalhos sobre o processo legislativo no Brasil se tornariam mais substantivos, pois incluiriam nas suas análises os grupos de interesse, tanto nas atividades de *lobby*, como na influência dos setores organizados da sociedade.

Diniz (1999), no mesmo sentido, entende que os estudos legislativos, na corrente americana, visualizam as comissões como sendo o elemento mais importante das suas análises. A autora demonstra que ao tratar da capacidade decisória do sistema de comissões norte-americano, e como visto anteriormente, Krehbiel aponta dois tipos de poderes: 1) O poder negativo, que é quando a comissão consegue impedir que a vontade da maioria se concretize, mantendo, portanto, o *status quo* ou mitigando a mudança desejada por ela; e 2) O poder positivo, que é manifestado quando a comissão altera a política de acordo com suas preferências, mas em direção inversa a do plenário. Em um trabalho sobre o sistema de comissões brasileiro, Figueiredo & Limongi (1996) apontam que as comissões exercem apenas o papel negativo, vetando grande parte das proposições apresentadas.

Simone Diniz, ao estudar a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), diz que ela reforça a conclusão dos pesquisadores supracitados. Diniz (1999) afirma que o raio de ação da CTASP é bem limitado pelas regras procedimentais, pois elas permitem uma grande influência do plenário sobre os projetos por ela aprovadas. Na sua análise, o caráter terminativo, que é visto na literatura como um instrumento de poder do sistema de comissões, mostrou ter um efeito bem tangencial na tramitação dos projetos. Diniz (1999) considera que se consolidou um formato organizacional, na Câmara dos Deputados, em que se privilegia os trabalhos no plenário, em prejuízo daquele realizado nas comissões. Para ela, um legislativo mais forte passa precisamente pela valorização dos trabalhos levados a cabo nas comissões.

Outro grupo de acadêmicos tende a concluir que no Brasil existe um diminuto controle legislativo (AMES, 2003; FIGUEIREDO, 2001; O'DONNELL, 1998). Autores como Pereira & Mueller (2000), entendem que a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão sob tutela das preferências do Executivo. Nesse sentido, na perspectiva dos autores, se as comissões possuem algum papel na dinâmica decisória, ele está relacionado aos interesses do Executivo. O que os leva a concluir isso é o fato de que o Presidente da República tem vários meios para contornar as comissões, forçando-as a cooperarem ou, em última instância, punindo-as pelos seus desvios. Esse argumento está centrado tanto no poder de legislar garantido pela Constituição ao chefe do Executivo, como pelo fato de existir uma centralização decisória na figura dos líderes partidários no Congresso.

Uma outra meta trazida pelo estudo das comissões é elucidar o funcionamento interno das Casas legislativas. Os pesquisadores que se dedicam a essa linha de pesquisa indicam quais são os atores importantes em termos de poder decisório e poder de agenda, da mesma forma como eles traçam as suas estratégias para chegarem aos seus objetivos. Santos (2000) e Anastasia, Melo

& Santos (2004) creem que um sistema de comissões desenvolvido pode possibilitar a intervenção do Congresso de forma mais qualificada e competitiva no processo decisório face ao Executivo. Suas preocupações estão concentradas no papel que o presidente e relatores de comissões, bem como a clássica disputa governo *versus* oposição, têm de elementos explicativos para se entender o fenômeno.

Entretanto, como todo debate acadêmico, há outros pesquisadores que possuem indícios de que as comissões se constituem em uma arena que pode oferecer à oposição condições para o exercício direto de sua função fiscalizadora (ANASTASIA, MELO & SANTOS, 2004). Rocha & Barbosa (2008) enfatizam que existe um consenso, cada vez maior, de que o aprimoramento do trabalho das comissões é um modo do Legislativo ser capaz de contrapor-se tecnicamente ao Executivo. Concepção próxima a essa é defendida por Müller (2007), para ele, os partidos no Brasil cumprem seus papéis natos, tanto no que tange ao exercício da representação política, como no aspecto governativo. Isso implica,

[...] não na simples submissão do legislativo ao executivo, nem na insipiência dos partidos brasileiros, mas sim, num raciocínio estratégico no qual deputados e líderes partidários elegem a arena do governo federal como locus de sua atuação no legislativo e, por conseguinte nas comissões (MÜLLER, 2007, p. 202).

Os achados de Diniz & Ribeiro (2010) batem de frente ao argumentado no parágrafo anterior. Para os autores, os membros dos partidos oposicionistas possuem menor espaço para atuação. Fazer parte da base governista mostra ser condição necessária para exercer a função de relator dos projetos, isso, pelo menos, na Comissão de Relações Exteriores. Sabe-se que o controle do Executivo sob a indicação das relatorias não é absoluta, mas, é visível que quando a relatoria cai em mãos dos parlamentares oposicionistas, recorre-se ao pedido de urgência, a fim de levar o projeto diretamente à deliberação do plenário.

Além disso, ressaltam Diniz & Ribeiro (2010), quando levado em conta a atividade de relatoria e os pedidos de urgência como mecanismos de controle do poder Executivo, vê-se que mais de 80% dos acordos internacionais foram deliberados sob interferência do Executivo. O que de acordo com Diniz & Ribeiro (2010, p. 79), “limita a capacidade dos representantes eleitos de exercerem o chamado ‘controle legislativo’”. Diante dos dados e análises realizadas, os autores defendem a tese de que não se trata, necessariamente, de desinteresse dos congressistas nos assuntos de política externa. Na verdade, o que ocorre, é o cumprimento das regras institucionais orientadas pela Constituição de 1988 que deixam um espaço restrito para o exercício do controle parlamentar.

As comissões são espaços institucionais que possuem por objetivo apreciar e deliberar sobre as matérias que se enquadram no seu campo de jurisdição. Com um consenso formado nas comissões, por onde o projeto caminhou, ele é enviado para a ratificação ou não no Plenário. Todos os anos, os líderes partidários nomeiam os legisladores que irão fazer parte das várias comissões permanentes. A permanência ou não de um parlamentar depende do seu interesse e da anuência do seu líder partidário. Dessa forma, os postos de presidente e relator não são cativos. Entretanto, mesmo que regimentalmente a indicação para estes cargos seja descrita no regimento interno, na prática, elas são determinadas pelos líderes partidários, influenciados, quando da base governista, pelo Executivo.

A direção das tarefas das comissões fica a cargo do presidente dela e de três vice-presidentes, que ainda contam com o auxílio de uma secretaria. O presidente e os seus vices são indicados entre os membros titulares e, diferentemente dos outros membros, têm mandato de um ano, sendo proibida a reeleição ao mesmo cargo no ano seguinte. A função do presidente é primordial, pois é ele que dá prosseguimento à tramitação dos projetos. Ou seja, é ele que indica o relator, que faz discutir e votar os pareceres, além de encaminhar a matéria para as outras comissões. De acordo com Diniz (1999, p. 67), “um projeto que esteja numa comissão cujo presidente não tenha interesse em sua apreciação poderá ali permanecer indefinidamente, bastando apenas que ele não designe o relator da matéria”. No Quadro 5, segue um resumo das funções exercidas pelos presidentes e relatores das comissões.

**Quadro 5 – Principais funções dos presidentes das comissões e dos relatores**

<b>Cargo</b>	<b>Funções</b>
Presidente da Comissão (Art. 41)	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Convocar e presidir todas as reuniões da comissão.</li> <li>(b) Submeter os projetos a discussão e votação.</li> <li>(c) Informar aos membros da comissão sobre todas as matérias recebidas.</li> <li>(d) Informar à comissão e às lideranças sobre a pauta das reuniões.</li> <li>(e) Designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes as matérias sujeitas a parecer.</li> <li>(f) Conceder a palavra aos membros da comissão e aos líderes.</li> <li>(g) Submeter a voto as questões sujeitas à deliberação da comissão.</li> <li>(h) Conceder vista das proposições aos membros da comissão.</li> <li>(i) Enviar à Mesa toda a matéria destinada à leitura em Plenário.</li> <li>(j) Requerer ao presidente da Câmara, quando julgar necessário, a distribuição de matérias a outras comissões.</li> <li>(k) Representar a comissão nas suas relações com a Mesa, outras comissões e os líderes.</li> </ul>
Relator (Art. 129)	<p>Produzir um parecer por escrito que constará de três partes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Relatório em que expõe a matéria em exame.</li> </ul>

	<p>(b) O seu voto, com sua opinião sobre a conveniência de aprovação ou rejeição, total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda.</p> <p>(c) Parecer da comissão, com as conclusões desta e a indicação dos deputados votantes e respectivos votos.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Santiago (2012, p. 30).

Dada a importância do posto, Lemos (2006) afirma que ocupar o cargo de presidente de comissão, além de ser uma premiação pela fidelidade com o partido, também pode ser um treinamento para ocupar cargos no Executivo. No que tange aos relatores, Diniz (1999) enfatiza que eles cumprem uma das mais importantes funções dentro do processo legislativo. É a partir dos seus pareceres que o debate se inicia, bem como, a votação das matérias. Além disso, nenhum prazo é designado ao presidente da comissão para indicação dos relatores. Assim, a não designação pode ser vista como um recurso estratégico, por parte do presidente, para postergar uma decisão. E, também, não existe nenhuma exigência regimental para que os relatores preparem os seus pareceres.

Apesar de um grupo de trabalhos advogar pelo poder de controle dos parlamentares frente às políticas implementadas pelo Executivo, grande parte dos acadêmicos, tendem a concluir que, na verdade, o Presidente da República possui uma série de prerrogativas constitucionais, que se utilizadas, impossibilitam mudanças não desejadas por ele. Como a política externa é de sua iniciativa privativa, ela também pode atender a mesma lógica das outras políticas domésticas. Daí, a relevância em compreender a dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil. Esse será o tema abordado na próxima seção.

### **3.3. A dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil**

A constituição brasileira de 1988 determina, no seu capítulo sobre as atribuições do Poder Executivo, que o Presidente da República tem autonomia e monopólio para firmar acordos e tratados internacionais (art. 84, inciso VIII). Entretanto, cabe ao Poder Legislativo sancionar ou não tais documentos (art. 49, inciso I). Por essa relação, para se estudar a atividade congressual em política externa, é imprescindível observar a dimensão Executivo-Legislativo. Da maneira

como a Constituição específica, o Congresso Nacional brasileiro pode ser considerado um *veto player* em se tratando de política externa.

A noção de *veto players* (TSEBELIS, 2002) trouxe avanços importantes para o estudo do funcionamento institucional, pois, com ele, é possível verificar os atores relevantes no processo decisório. Esse instrumento teórico-metodológico possibilita que os analistas saibam quais são os atores que possuem a prerrogativa de vetar uma possível alteração de *status quo* pretendida por outro ator em um dado ambiente institucional. Uma das mais marcantes contribuições do conceito é que ele possibilita uma nova maneira de compreender a estabilidade institucional, já que ela está diretamente ligada ao número de atores pivoteis existentes.

No Brasil, um ato internacional tramita nas duas Casas legislativas da seguinte maneira: Os termos da negociação internacional são transformados em uma Mensagem Presidencial (MSC) que é mandada ao Legislativo acompanhada de exposição de motivos do ministro das Relações Exteriores, ou interministerial, a depender do tema abordado. Assim que essa etapa é cumprida, a MSC é analisada pela Câmara, e, de forma geral, é despachada pelo Centro de Comissões Permanentes (CCP) para as comissões de mérito. No caso dos atos internacionais, ela tramita na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Na CREDN, o presidente da comissão indica um relator que irá preparar um parecer, que se favorável, transforma-se em Decreto Legislativo e passa a tramitar nas outras comissões pertinentes, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na CCJC, examinam-se os aspectos jurídicos e a técnica legislativa do projeto. Após isso, ele segue para votação, em turno único, no plenário, onde se requer *quorum* de maioria absoluta do total de deputados e aprovação por maioria dos votos, seja em processo nominal ou simbólico.

Aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto vai para o Senado Federal, onde é enviado para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Conta-se, a partir disso, o prazo de cinco dias úteis para o recebimento de emendas terminado o prazo, ela terá quinze dias úteis, podendo ser prorrogado por tempo igual, para opinar sobre a matéria através de um parecer. Aprovado o parecer, a matéria é incluída na ordem do dia para votação, nos mesmos termos que na Câmara.

Shepsle & Weingast (1987) definem o poder das comissões do Congresso norte-americano como a capacidade delas modificarem a legislação na sua etapa final, o que caracteriza em um poder de veto *ex-post*. A existência dessa capacidade faz com que os congressistas calculem as chances de um veto nessa etapa da tramitação, o que faz com que o processo não se distancie

do ponto ideal do legislador mediano da comissão. Entretanto, para o caso brasileiro, não se pode deixar de lado o hiperpresidencialismo. A supremacia do Executivo no processo decisório está ligada à existência de prerrogativas constitucionais que dão o direito exclusivo ao Presidente da República de iniciativa em determinados tipos de matérias (GARCÍA MONTERO, 2004; ANASTASIA, MELO & SANTOS, 2004). De acordo com Pereira & Mueller (2000, p. 46), deve-se “ter como um de seus pressupostos centrais o fato de o Executivo brasileiro deter significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências.”

Para Figueiredo & Limongi (1999), no Brasil, o Poder Executivo detém o processo legislativo. Nesse sentido, há uma atrofia do Congresso como poder autônomo. Desse fato, nasce uma preponderância do Executivo como principal legislador. Assim, os autores rejeitam a tese de que o Legislativo é um obstáculo para os interesses presidenciais. Nas palavras de Figueiredo & Limongi (1999, p. 42), “[...] o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e sobretudo a remover possíveis obstáculos à ação presidencial”. Essa também é a expectativa de Diniz (2012), a autora argumenta que da mesma forma como ocorre com outras proposições, quando fala-se em atos internacionais, também se pode esperar que o Executivo tente controlar o processo legislativo com o intuito de assegurar a aprovação das suas preferências.

A literatura apresenta algumas formas de atuação do Executivo nas atividades legislativas, dentre elas temos: 1) Os poderes legislativos reativos (MAINWARING & SHUGART, 1997) que são aqueles que permitem ao Presidente bloquear a legislação e, como resultado, defender o *status quo* contra quem esteja pretendendo alterá-lo, eles são caracterizados pelos vetos totais ou parciais; e 2) Por meio do pedido de urgência, que é um instrumento de interferência na atuação legislativa, que restringe o período de apreciação dos projetos nas comissões, com o objetivo de madá-los logo ao plenário.

O veto total é o mecanismo que permite ao Presidente rejeitar totalmente uma proposta. Já o parcial, é caracterizado quando o Presidente promulga apenas os artigos com os quais está de acordo, mandando novamente para o Congresso as partes vetadas por ele. É importante dizer que ambos os vetos fazem parte do jogo político, e que podem ser derrubados pelo Poder Legislativo. No entanto, para que isso aconteça, é preciso que seja aprovado por maioria absoluta. Assim, segundo Diniz (2005), a permanência do veto significa que a vontade do Executivo prevaleceu, sendo o contrário verdadeiro.

Por outro lado, o pedido de urgência é um mecanismo de interferência direta no trabalho legislativo. Após o pedido do Executivo, a comissão tem apenas duas sessões para analisar o projeto e votá-lo para que vá ao plenário. Na prática, esse prazo é bastante exíguo e as comissões dificilmente conseguem estudar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido esse pedido. Dessa forma, esse é um importante recurso do Presidente, pois ao reduzir os prazos para debate do projeto, torna muito mais provável a aprovação da maneira como a proposição foi enviada. É verdade que esse mecanismo regimental não anula a tramitação, nem a possibilidade de rejeição e de alteração da matérias, mas como lembra Oliveira (2006), ao encurtar os prazos, restringe a possibilidade de mudanças. No mais, os próprios congressistas podem pedir urgência para uma matéria. Isso, quando ocorre, segundo Pereira & Mueller (2000), foi incentivado pelo próprio Executivo.

Em síntese, o instituto da urgência define prazos para que os projetos iniciados pelo Executivo sejam apreciados no plenário. Essas proposições que tramitam sob urgência são tiradas das comissões quer seus componentes tenham discutido ou se pronunciado a respeito. Por meio desse instrumento, o Presidente fica capacitado a definir o caminho da apreciação de suas propostas no Parlamento. De acordo com Diniz & Ribeiro (2008), o pedido de urgência pode ser pensado como uma antecipação do Executivo perante o Legislativo. Assim, espera-se que o Executivo só use suas prerrogativas constitucionais para ter aprovada uma dada legislação quando perceber que não a aprovará e caso ela seja importante para a implementação da sua agenda de governo.

Além disso, Diniz & Ribeiro (2010) acreditam que fazer parte da base governista é uma condição importante para se exercer a função de relator dos projetos relativos aos acordos internacionais. Por isso, verificar a dimensão governos *versus* oposição é de suma importância para compreender o processo em análise. Nesse sentido, o controle do Executivo sobre a dinâmica legislativa pode ser resultante da soma da quantidade de projetos de decreto legislativo relatados pelos membros da coalizão governista, mais o número de projetos que tramitaram em regime especial.

Há muito sabe-se que o Executivo, no Brasil, tem uma variedade de poderes que o ajudam a defender os seus interesses no Parlamento (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; PEREIRA & MUELLER, 2000; SANTOS, 2003). O direito de propor legislação (medidas provisórias), o poder de acelerar o processo nas comissões via pedido de urgência e o poder de vetar legislação aprovada em plenário dá ao Executivo relevantes prerrogativas para atingir os seus objetivos.

Entretanto, mesmo com esse cenário que privilegia o Poder Executivo, o controle parlamentar também pode acontecer. Uma dessas formas são os pedidos de audiência pública. As audiências representam um *locus* onde a sociedade pode fazer parte do debate legislativo. Elas podem cumprir dois objetivos: 1) Discutir visões técnicas sobre a matéria em questão; e/ou 2) Tratar especificamente dos interesses das entidades da sociedade civil interessadas pelo projeto em tramitação. Seja qual for o intuito, de acordo com Oliveira (2006), a existência das audiências públicas é um avanço na relação entre representantes e representados. Porém, elas não possuem caráter decisório, pois as ideias defendidas nelas não têm relação direta com a aprovação ou rejeição da matéria. Mesmo assim, reconhece-se esse momento do processo legislativo como relevante, apesar do seu peso ser menor do que de outras formas de participação. E, sem dúvida, é uma tentativa de especialização dos parlamentares pelo tema das matérias em pauta.

Outros instrumentos legislativos que também tentam diminuir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo são os pedidos de informação e a convocação de Ministro de Estado<sup>2</sup> (FUCHS & NOLTE, 2005). Através dele, o legislador pode solicitar o complemento de informações que não só o localiza no debate, como também pode indicar que determinadas questões importam mais do que outras. Nos Apêndices I e II, é possível ver os instrumentos encontrado durante o processo de tramitação dos atos internacionais estudados nesta tese, nas duas Casas Legislativas, bem como os seus significados e localização nos respectivos regimentos internos.

Desse debate, surge uma das hipóteses testadas nesta tese. Ela refere-se ao poder do Presidente interferir na tramitação dos atos internacionais, principalmente, por meio dos pedidos de urgência e dos pedidos de retirada dos seus projetos. Acredita-se que os chefes do Executivo só utilizará essas prerrogativas quando a matéria de fato lhe interessar ou quando os congressistas tentarem criar impecilhos para sua aprovação. Outro elemento importante que, será tema do Capítulo 4, diz respeito aos momentos que os deputados e senadores atuam nos atos internacionais. Entretanto, qual o objetivo deles com essa empreitada? As luzes sobre a pergunta serão dadas a seguir.

---

<sup>2</sup> De acordo com o artigo 50 da Constituição Federal (1988, p. 17), “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.”

## **4. IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS E COALIZÕES DE GOVERNO: ENTRE A DEFESA DE IDEIAS E O PRAGMATISMO POLÍTICO**

Tarouco (2007) aponta que apesar do declínio na participação eleitoral mundo afora, mesmo quando as sociedades reconhecem cada vez menos os seus representantes e mesmo com um desencantamento pela política partidária, a relevância dos partidos políticos permanece indiscutível. De acordo com Tarouco (2007, p. 9),

Eles são elementos de articulação e encaminhamento de demandas provenientes da sociedade, mesmo quando não cultivam esse tipo de vínculo. Os partidos são canais legítimos da representação democrática e é através deles que se formam o poder legislativo e o governo.

Não se pode negar que tais instituições, tão fundamentais para o funcionamento do Estado, em um sistema democrático, não produzam um efeito considerável na vida pública. Independente da dimensão que se avalie, lá estarão os seus reflexos. Seja na formulação das políticas que indicam a alocação de recursos, seja na criação de normas que regulamentam a vida dos cidadãos, ou seja no recrutamento de líderes partidários, os partidos exercem um papel crucial.

Sendo assim, neste capítulo, os elementos-chave que guiarão esta tese estão relacionados ao controverso debate na definição do que é esquerda e direita e se a ideologia importa como elemento explicativo. Diante desse quadro, surgem teorias que ora focam no ator político como um maximizador das suas chances de reeleição e que se utilizam de estratégias – *credit claiming, pork barrel, position taking* – e que ora dão ênfase aos conteúdos programáticos a partir da proeminência de alguns temas. A verdade é que as análises podem ser frutíferas caso aliadas, desde a perspectiva ideológica, até a pragmática das coalizões governistas.

### **4.1. Partidos e ideologias: uma visão geral**

O conceito direita-esquerda é histórico, ele remonta à Revolução Francesa, na reunião dos Estados Gerais, no século XVIII. Aqueles identificados com ideias igualitárias e reformas sociais sentavam-se à esquerda do monarca; por outro lado, os que tinham vínculos com a aristocracia e defendiam ideias conservadoras estavam à direita dele. Já no século XIX, no

continente europeu, a diferenciação entre direita e esquerda passa a ser vista como sinônimo para conservadorismo e liberalismo, respectivamente (TAROUCO & MADEIRA, 2013).

Com o desenvolvimento do movimento operário e a expansão do pensamento de Karl Marx, o conteúdo proposto pela esquerda passou a incluir a defesa dos interesses da classe operária. Com as discussões sobre a social-democracia, no final do século XIX e a Revolução Russa de 1917, a defesa do capitalismo põe a burguesia na direita (PRZEWORSKI, 1988). Por último, o surgimento do pensamento keynesiano na década de 1930 e dos Estados de bem-estar social com políticas de cunho redistributivas reacendem a dicotomia entre o livre-mercado e o Estado provedor, colocando, também, o liberalismo para a direita (TAROUCO & MADEIRA, 2013). Apesar das mutações do significado que o termo direita-esquerda tomou nos últimos séculos, a afinidade entre a defesa da igualdade social, herdeira dos princípios socialistas, com a esquerda e a defesa do livre-comércio capitalista, com a direita, parece ser um debate vivo e contemporâneo. Tarouco & Madeira (2013, p. 149) pontuam que,

O debate acerca da pertinência do uso contemporâneo das classificações ideológicas é bem familiar a quem estuda partidos políticos. Trata-se de saber se as categorias esquerda e direita ainda ajudam a explicar a política no mundo pós-guerra fria. Além disso, em países nos quais o welfare state atendeu minimamente as disputas distributivas, emergem as chamadas questões pós-materialistas, que não correspondem à dimensão Estado-mercado. Ao mesmo tempo, a direita ressurgiu em vários países europeus com vitórias eleitorais sobre os tradicionais partidos social-democratas, sugerindo que a diferenciação ainda faz algum sentido.

Desse modo, as diferenças ideológicas continuam sendo usadas como variável explicativa para analisar desde a lógica das coligações partidárias até as políticas públicas executadas pelos governos. Da mesma forma que a diferenciação ideológica permanece como elemento para classificar as percepções dos eleitores e o seu nível de identificação política.

A identificação das identidades e perfis partidários, no debate atual da Ciência Política, pela sua localização unidimensional tem origem em Downs (1999). Segundo o autor, as agremiações partidárias se movem ao longo de um *continuum* ideológico formulando propostas de políticas com o objetivo de obter votos. Essa perspectiva pressupõe que os atores políticos em contextos democráticos orientam-se de maneira racional, de forma similar a agentes econômicos no mercado. Assim, para alcançar os seus objetivos, qual seja, maximizar votos e se eleger, no caso dos partidos, maximizar apoio político e se reeleger, no caso dos governos, e escolher um governo em que as políticas ampliem seus benefícios, em se tratando dos eleitores. Dessa forma, os partidos formulariam políticas no intuito de ganhar eleições e não o inverso, isto é, não disputam eleições com a meta de implementar políticas.

Os partidos têm a possibilidade restrita de encaminhar seu apelo eleitoral a um número pequeno de grupos sociais, por isso, cada agremiação formularia sua ideologia de maneira a agradar aquele conjunto específico de grupos. Eles usariam o desenvolvimento de ideologias como um método para angariar votos e ficariam obrigados a alguma honestidade e coerência na consecução de políticas ao longo do tempo. No entanto, cada partido quer agradar a tantos eleitores quanto possível for. A consequência lógica disso é que, no final das contas, nenhum partido se prende a uma ideologia de modo rígido demais. A limitação a uma ideologia perante novas situações seria uma ação irracional.

Partindo de Downs (1999), os partidos se orientam em relação ao peso desejável da intervenção estatal na economia, entre a extremidade direita (mercado completamente livre) e a extremidade esquerda (controle governamental pleno). A posição incorporada por cada grupo partidário variaria a partir da expectativa de preferência do eleitor mediano, cujo voto os partidos desejam. Assim, eles se movem na escala direita-esquerda para ganhar votos. Como outra via possível de interpretação das escolhas ideológicas dos partidos surge a *saliency theory*, desenvolvida por Robertson (1976). Para ele, os partidos competem fazendo uso da proeminência de diferentes temas, mais do que pela tomada de várias posições a respeito das mesmas questões.

A partir disto, nesta tese, a noção de identidade partidária será operacionalizada por meio das preferências expressas nos discursos parlamentares naqueles temas que geraram algum tipo de intervenção na tramitação dos atos internacionais. Esse enfoque está baseado na teoria das ênfases programáticas de maneira adaptada, pois, não se analisa nem os programas de governo (BUDGE *et al.*, 2001; KLINGEMANN *et al.*, 1994), nem os manifestos dos partidos políticos (LAVER & BUDGE, 1992; KLINGEMANN, 2006; TAROUCO, 2007), mas sim, os pronunciamentos dos parlamentares em plenário, as emendas e os pareceres elaborados por eles. Com isto, pretende-se verificar se os partidos diferenciam-se pelas ênfases que dão às várias questões que se colocam.

Visões distintas apresentadas, nesta seção, mostraram que os partidos políticos podem se manifestar como agremiações utilitárias – como a defendida por Downs – ou como defensores de visões de mundo – de acordo com Robertson. Esta tese não pretende excluir nenhuma das explicações, pois acredita-se que elas são complementares, apesar de bem diferentes. Diante deste quadro, assumi-se que os partidos importam, entretanto, é necessário precisar como eles se tornam relevantes para o debate e para a tese, em particular. Nesse sentido, tem-se como hipótese que: a ideologia, a relação governo x oposição e os interesses locais podem explicar a tramitação dos atos internacionais. Na seção 2.4., discutiu-se a importância dos interesses locais

para a mudança de valores dentro dos partidos, bem como nas suas tomadas de decisão, a seguir, na seção 4.2., trata-se melhor do aspecto ideológico (esquerda-direita) no Brasil, e na 4.3., foca-se na clivagem governo *versus* oposição no caso brasileiro.

## 4.2. Ideologia e partidos políticos no Brasil

De acordo com Tarouco & Madeira (2013) é que por meio da lógica direita-esquerda, as preferências políticas poderiam explicar desde os gastos sociais (ALLAN & SCRUGGS, 2004) até questões macroeconômicas (ALESINA *et al.*, 1997). Tarouco (2007, p. 26) usa o argumento, que é aceito nesta tese, de que:

[...] gastos sociais, que por sua vez afetam os resultados macroeconômicos, são medidas redistributivas e portanto são políticas preferidas por governos ocupados por partidos de esquerda, enquanto políticas de ajuste seriam preferidas por governos ocupados por partidos de centro e de direita. O pressuposto é de que tais preferências decorrem dos vínculos partidários com classes sociais: partidos de esquerda representam classes trabalhadoras e partidos de direita são identificados com proprietários e grupos sociais privilegiados.

Seguindo Tarouco (2007, p. 19), mobilizamos o conceito de identidade política. Ele é entendido como uma combinação de preferências a respeito de políticas públicas que diferencia um partido dos outros. Além disso, como ressalta a autora, “a identidade de um partido não se confunde com conceitos vizinhos, tais como ideologia, estratégia, imagem, discurso, perfil organizacional, nem comportamento.” No Quadro 6, vê-se os temas que caracterizariam posicionamentos típicos de partidos de direita e de esquerda extraídos dos estudos que focam nesse contínuo de preferências políticas.

**Quadro 6** – Os temas que seriam típicos na comparação direita-esquerda

<b>Direita</b>	<b>Esquerda</b>
Forças Armadas: positivo	Anti-Imperialismo
Liberdade	Direitos Humanos
Constitucionalismo: positivo	Paz
Autoridade Política	Internacionalismo: positivo

Livre Iniciativa	Democracia
Incentivos	Regulação do Mercado
Protecionismo: negativo	Protecionismo: positivo
Ortodoxia Econômica	Economia Controlada
Limitação de Gastos	Nacionalização
Nacionalismo: positivo	Expansão de Gastos
Lei e Ordem	Classe Trabalhadora: positivo

Fonte: Adaptado de Klingemann et al. (2006) e Tarouco & Madeira (2013).

Nesta perspectiva, saber como os congressistas se posicionam em um ou mais temas do Quadro 6 pode ajudar a categorizá-los e, conseqüentemente, o seu partido como sendo de direita ou de esquerda. É preciso, porém, estar atento para uma correção realizada por Tarouco & Madeira (2013, p. 157), adotada por esta pesquisa,

A escala definida pelo *Manifestos Research Group* (MRG) [...], por exemplo, inclui, entre os elementos constitutivos da posição política de esquerda, a defesa do internacionalismo e a busca da paz entre países, e, entre elementos constitutivos da posição política de direita, entre outras coisas, a defesa do constitucionalismo e de liberdades e direitos humanos. Tais critérios fazem pouco sentido na política de países ex-colônias, que não passaram pelos mesmos processos históricos revolucionários que moldaram as visões de política nos países europeus.

De acordo com Singer (2002), no Brasil, não é o tema da igualdade que diferencia a esquerda da direita, como em outros países. Aqui, o que provoca a clivagem são os meios empregados para alcançá-la. A direita tenderia a reforçar a autoridade do Estado, no intuito de que a busca da igualdade não implique em perda da ordem. Por outro lado, a esquerda criticaria tal autoridade, principalmente, quando ela reprime os movimentos sociais/igualitários. Nesse sentido, o espectro direita-esquerda, no Brasil, tem que considerar as contradições inerentes ao papel do Estado na sociedade.

Ainda sobre este aspecto, Tarouco & Madeira (2013) explicam que a escala apresentada pelo *Manifestos Research Group* inclui categorias que não fazem sentido na realidade brasileira. Por exemplo, por conta da experiência ditatorial, iniciada na década de 1960, e da transição democrática dos anos de 1980, a esquerda brasileira incorpora bandeiras que o MRG identifica como sendo de direita: liberdade, direitos humanos e constitucionalismo. Pela mesma razão, a defesa da democracia, que é apontada como comum à esquerda, no Brasil, o tema aparece no discurso de todos os partidos que surgiram no período da reabertura política, o que não impede, por parte da direita, a defesa das forças armadas.

Alguns pesquisadores utilizam os resultados das votações em plenário para concluir sobre a posição ideológica das bancadas dos partidos políticos. Entretanto, esquecem que essa relação não pode ser direta. Não se pode excluir dessas decisões, o caráter estratégico da sobrevivência política ou a relação entre coalização governista e oposição (MADEIRA & TAROUÇO, 2011).

Em pesquisa comparativa, Marengo & Serna (2007, pp. 94-95) entendem que o eixo direita-esquerda é uma relevante dimensão na organização do regime e dos partidos políticos dos três sistemas multipartidários analisados (Brasil, Chile e Uruguai). Os autores consideram que, de fato, existem partidos de esquerda e de direita e com representação nos sistemas partidários escolhidos. Mas, sobre as dificuldades de conceituar tal clivagem entre as agremiações, eles enfatizam que,

As decisões que dizem respeito à delimitação da esquerda e da direita não estão isentas de dificuldades. Desde sua definição originária na Europa, passando por múltiplas transformações históricas posteriores – principalmente depois de 1989 -, os termos “esquerda” e “direita” têm significado polissêmico, apresentando pelo menos duas dimensões diferentes, muitas vezes superpostas em seu sentido histórico. A primeira é espacial-situacional, uma vez que a polarização esquerda-direita definiu em forma dicotômica as posições relativas de cada ator dentro de um sistema político historicamente determinado – com clivagens sociais e políticas diversas. A segunda é de ordem ideológica, que concerne aos valores e às crenças de doutrinas políticas, podendo ser dividida entre correntes favoráveis ao igualitarismo e à mudança social (por exemplo, socialistas, comunistas, social-democratas etc.) e os partidários da liberdade individual e da ordem social (como liberais, conservadores, entre outros).

A explicação de Marengo & Serna (2007) sobre as diferenças nas carreiras políticas de membros dos partidos de esquerda comparados aos da direita são explicadas tanto pelas variações no perfil social como pelos recursos individuais de cada candidato. Os partidos de esquerda, ideológicos e mais longevos, recrutam suas bancadas parlamentares massivamente no setor público, na classe média assalariada, entre sindicalistas, lideranças associativas e lideranças de movimentos sociais. Desse modo, os candidatos dependem da estrutura organizacional e associativa do partido para compensar os escassos recursos eleitorais próprios e, por isso, acabam adotando um perfil pautado em carreiras partidárias endógenas.

Em oposição, os partidos conservadores possuem um padrão de recrutamento social mais elitista e tradicional. Não raramente, suas bancadas são formadas por proprietários urbanos e rurais e profissionais liberais dotados de recursos materiais e reputação personalística, por isso, com menor dependência da estrutura partidária, “seguindo carreiras políticas laterais, descontínuas e com menos lealdade à filiação partidária” (MARENCO & SERNA, 2007, p. 94).

Apesar das dificuldades apontadas pelos trabalhos que tratam da ideologia como elemento explicativo para a execução de políticas e carreiras parlamentares, todos enfatizam a importância de tal variável. Na próxima seção, contudo, vê-se um outro grupo de autores que discordam do ponto de vista aqui discutido e que trazem um novo elemento ao debate.

### **4.3. A formação de coligações à moda brasileira e as pretensões políticas dos parlamentares**

Recentemente, diversos autores têm rediscutido o papel da ideologia na estruturação do sistema partidário brasileiro (ZUCCO JR. & POWER, 2009; ZUCCO JR., 2011; LUCAS & SAMUELS, 2011; MELO & CÂMARA, 2012). Lucas & Samuels (2011) entendem que o sistema partidário brasileiro tem se tornado mais inconsistente. Por outro lado, Melo & Câmara (2012) argumentam que a variável ideologia deve ser considerada se o analista quiser compreender o padrão de competição no sistema partidário do Brasil. Fazendo referência a Lucas & Samuels, os pesquisadores dizem que é incorreta a tese de que os partidos tornaram-se mais incoerentes do que no passado. Entretanto, não são poucas as pesquisas que enfatizam, por exemplo, a pouca importância da ideologia na constituição de coligações eleitorais em âmbito estadual e municipal (SOUSA, 2006; DANTAS, 2007; CARREIRÃO & NASCIMENTO, 2010). Assim, mesmo os que ainda se referem a algum tipo de relevância dos posicionamentos ideológicos para formação de coligações demonstram o aumento de uniões partidárias incoerentes (RIBEIRO, 2010; MIGUEL & MACHADO, 2010; LEONI, 2011; MIRANDA, 2012).

Figueiredo & Limongi (2007) mostraram que depois de 2003 houve uma modificação nos padrões encontrados entre 1986 e 2002. A consistência ideológica na composição partidária do governo decresceu bastante após a posse do presidente Lula. Segundo Carreirão (2014, p. 281),

“As coalizões em plenário só tendem a ser ideologicamente consistentes, se a composição dos governos (formação de ministérios) for ideologicamente consistente. E a trajetória é a de uma inconsistência ideológica crescente na composição de governos em âmbito federal.” Nessa sequência, Zucco Jr. (2011) argumenta que aquilo que era considerado esquerda em 1987 praticamente desapareceu, o centro e a esquerda passaram a ocupar quase a totalidade do

espectro ideológico. O autor ao verificar o comportamento dos partidos, nas votações para a Câmara, acaba concluindo que,

maior consenso substantivo entre esquerda e direita, a clivagem estratégica e não ideológica entre governo e oposição parece ter ocupado o papel predominante na estrutura das disputas políticas na Câmara dos Deputados (...) embora as elites continuem reconhecendo uma estrutura ideológica em seu meio, suas preferências e comportamentos estão muito menos associados a esta estrutura do que no passado (ZUCCO JR., 2011, p. 58).

Para Zucco Jr. (2009), esquerda e direita ainda tem a ver com maior ou menor intervenção do Estado na economia, entretanto, houve uma considerável retração dos posicionamentos mais a esquerda. Na verdade, o autor levanta a tese de que a ideologia jamais tenha sido uma *proxy* forte de comportamento. Segundo ele, a questão continua em aberto por problemas de ordem empírica para os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, porém, durante os mandatos de Lula, quando as coalizões de governos foram ideologicamente incoerentes, pode-se sim distinguir ideologia de pragmatismo político. No caso da 53<sup>a</sup> legislatura estudada, Zucco Jr. (2009) afirma que a principal clivagem é mesmo entre oposição e governo, e não direita e esquerda. Esse achado corrobora a ideia de que quando há disputas entre as preferências ideológicas dos congressistas, os incentivos gerados pelo Executivo tendem a ser preponderantes.

Criticamente, Tarouco & Madeira (2015) apontam que um certo grupo de pesquisadores enfatizam a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral como alguns dos fatores que indicam que os partidos políticos no país não possuem ideologia definida. Entretanto, ironicamente, existe uma grande quantidade de classificações na literatura da Ciência Política (KINZO, 1993; MELO, 1999; MAINWARING, MENEGUELLO & POWER, 2000; AMORIN NETO, 2000; MARENCO DOS SANTOS, 2001; RODRIGUES, 2002; ZUCCO JR., 2009; 2011) que distinguem as agremiações em direita, centro ou esquerda. Os trabalhos que enfatizam essa volatilidade ou inconsistência ideológica baseiam suas conclusões no comportamento dos parlamentares na votações nominais em plenário. Porém, como salienta Mair (2001), ideologia não se confunde com posições defendidas em relação a políticas específicas, logo, resultados pautados em votações nominais podem ser apenas preferências – de sobrevivência política – imediatas e não ideológicas.

Desse mesmo ponto de vista, Leoni (2002) afirma que não é difícil ver políticos, jornalistas, acadêmicos e cidadãos usarem conceitos espaciais para identificar as posições dos atores

políticos. A teoria espacial dos votos é uma tentativa de sistematização desse pensamento. Ela tem como fundamento a ideia de que as preferências individuais e as políticas podem ser indicadas como pontos em um espaço. A lógica é que os atores dão mais valor/preferem as políticas mais próximas, em detrimento daquelas que se encontram mais distantes dos seus pontos ideais. Para o caso norte-americano podemos dizer que,

Um liberal do dias de hoje [...] provavelmente apóia um aumento no salário mínimo; [...] é contra o uso de força no estrangeiro; apóia programas compulsórios de ação afirmativa; e apóia o financiamento federal de programas seguro-saúde e creches. De fato, saber se um político se opõe a um aumento do salário mínimo é suficiente para predizer, com razoável confiabilidade, a opinião do político em muitas questões aparentemente desconexas (POOLE & ROSENTHAL, 1997, p. 11 *apud* LEONI, 2002, p. 372).

Entretanto, focando nas estratégias de sobrevivência, dentre elas, o pertencimento à coalizão governista, surgem estudos que priorizam a dimensão racional e veem os parlamentares de forma pragmática, buscando a reeleição a todo custo. Algumas das variáveis mencionadas a seguir já foram objeto de estudo no Capítulo 3 desta tese, porém, ao revisar esses aspectos, já estaremos fazendo um *link* com o nosso próximo capítulo que focará no exame das políticas públicas.

Tendo como unidade de análise os congressistas norte-americanos, Mayhew (1974) indica três tipos bem definidos de estratégias adotadas por eles, que repercutem nas suas chances de reeleição: 1) *Credit claiming*: isto é, a propaganda que os deputados fazem, junto aos seus eleitores, de suas ações e conquistas no Congresso; 2) *Pork barrel*: refere-se à distribuição de recursos e benefícios, que podem ser políticas públicas específicas ou até ganhos na forma de favores a indivíduos ou grupos; e 3) *Position taking*: comportamento mais ideológico, na medida em que indica seu posicionamento perante temas específicos.

Seguindo Mayhew (1974), outros autores debateram os tipos de estratégias levados em conta pelos congressistas. Qual ofereceria maiores vantagens, *pork barrel* ou *position taking*? Essa discussão é central na literatura sobre eleições legislativas. McAdams & Johannes (1988), por exemplo, indicam que o posicionamento ideológico e a eficiência legislativa dos parlamentares são as estratégias mais eficazes para obter votos quando comparados a obtenção de políticas tipo *pork barrel*. Bickers & Stein (1996) e Serra & Cover (1992) discordam dessa conclusão, afirmando que os recursos formais do candidato à reeleição contribuem para seu sucesso eleitoral de forma indireta. Políticas distributivistas (*pork barrel*) restringiriam o surgimento de desafiantes de qualidade no distrito eleitoral e a utilização dos recursos do cargo aumentariam

a chance de apoio ao candidato de eleitores de outros partidos. Assim, os recursos do cargo têm papel central em restringir as possibilidades de surgimento de competição dentro dos distritos eleitorais.

Nesse mesmo contexto, Ames (1995) estudou as estratégias dos parlamentares para explicar os resultados eleitorais. Para ele, é eleitoralmente importante para os candidatos as vantagens que ele tenha conseguido transferir, principalmente, do orçamento federal, que tenha beneficiado suas bases eleitorais. É importante firmar a imagem de um deputado/senador que “luta pelos eleitores”. Isso traria ganhos eleitorais e aumentaria as suas chances de reeleição e, nesse sentido, políticas distributivistas aumentariam a probabilidade de reeleição.

Contudo, os achados de Ames (1995) foram criticados por Samuels (2000). Para o último, o foco do debate não deveria ser a reeleição ou os seus determinantes. O que se deveria explicar, na verdade, são as altas taxas de renovação da Câmara baixa brasileira. De acordo com Samuels (2000), os congressistas anseiam por cargos no Executivo, colocando as vagas no Legislativo em segundo plano. Os arranjos político-institucionais no Brasil não estimulam a reeleição, bem como, as políticas distributivistas são superestimadas, visto o impacto que realmente exercem sobre suas chances de reeleição. Para ele, então, o fator de maior importância seria o quanto se gasta nas campanhas. Em suma, o que potencializaria as chances do parlamentar voltar ao Congresso seria o quanto de dinheiro ele gastou diretamente com a sua campanha do que o montante de recursos federais alocados por conta da sua influência (*pork barrel*).

Em 2001, Pereira & Rennó desenvolveram uma pesquisa em que argumentam que os eleitores brasileiros são levados a dar maior importância aos benefícios concentrados localmente, oriundos da participação dos deputados, do que aos fatos mais complexos do cenário político nacional. Segundo Pereira & Rennó (2001, p. 19), “[...] diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política.” Por isso, o nosso sistema poderia ser comparado ao norte-americano, de voto distrital. Nesse contexto, os parlamentares agem transferindo benefícios governamentais que são geograficamente identificáveis. Esse comportamento estaria de acordo com o modelo proposto por Mayhew (1974) o que possibilitaria sua aplicação para os estudos legislativos no país.

Esta discussão sobre a melhor estratégia levada em consideração pelos políticos, a saber, a concentração de benefícios nas suas bases eleitorais, abre a possibilidade de acrescentar mais

um tópico para esta tese. As perguntas são: 1) Em que medida os parlamentares podem se beneficiar da política externa? 2) A política externa pode ser compreendida como uma política pública? Dessa forma, é necessário trazer elementos do estudo dessa subárea da Ciência Política e tentar criar links com o campo da política externa. Este é o objetivo do Capítulo 5.

## 5. A POLÍTICA EXTERNA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

Para Lima (2000), a política externa não se diferencia, necessariamente, dos outros tipos de políticas públicas, ainda mais, quando ela tem repercussões distributivas domésticas. Por outro lado, os problemas derivados das instituições democráticas, especialmente, a visão no curto prazo e as preferências por benefícios particulares e setoriais em detrimento daqueles coletivos, são um outro sinal de que a política externa não pode ser encarada como um fenômeno *sui generis*. De acordo com Diniz (2012, p. 172),

O ato internacional, assim como qualquer outra proposição legislativa, é um instrumento por meio do qual a política pública se materializa. Sendo assim, é passível de obstrução por setores oposicionistas através da apresentação de ressalvas [...] ou de rejeição do ato internacional.

Mesmo a análise da política externa sendo uma subárea das Relações Internacionais/Política Internacional, o que lhe dá especificidade? Segundo Salomón e Pinheiro (2013), é o seu foco nas ações internacionais de entidades particulares. Ou seja, o estudo da política externa de governos em particular, levando em conta seus determinantes, metas, processo de tomada de decisão e consequências alcançadas. Dessa maneira, as autoras a caracterizam como uma política pública, mesmo que possua as suas peculiaridades tal como o fato de ser negociada fora das fronteiras nacionais, o que pode acarretar um distanciamento palpável entre objetivos e resultados. Entender a ação internacional de Estados como produtora de benefícios coletivos é levar em conta seu processo de elaboração, no qual incidem, como qualquer outra política pública, as demandas e disputas de variados grupos internos.

Ao fazer uso dos conceitos da área das políticas públicas, traz-se para dentro da política externa a noção de que esse processo envolve a formulação em si, o ambiente de formulação e a avaliação dos resultados. Cada uma dessas etapas incorporam atores que demandarão por políticas. Assim, as burocracias, os partidos políticos, os grupos de interesse, as eleições, a mídia, o Executivo, o ambiente internacional, o Legislativo e os cidadãos estão inclusos nessa dinâmica. Sendo que cada um deles estarão sujeitos a questões que vão desde a racionalidade limitada, passando pela definição da agenda, até a luta por custos e benefícios (difusos/concentrados). Esses elementos serão melhor desenvolvidos nas seções a seguir.

## 5.1. Os vários ângulos de análise das políticas públicas

A política pública enquanto campo e disciplina nasce nos Estados Unidos focando mais no que os governos produziam, diferentemente da tradição europeia que se centrava na figura do Estado e das suas instituições. Segundo Souza (2006), os pressupostos analíticos que guiaram a formação dos estudos sobre políticas públicas são os de que, nas democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer está sujeito a: 1) Ser formulado cientificamente; e 2) Ser verificado por analistas independentes. Assim nasce a subárea da Ciência Política que tenta entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Como pais fundadores da área de conhecimento pode-se destacar quatro autores.

O primeiro é Laswell (1936) que incorpora a expressão *policy analysis* (análise de política pública). Com ela, ele consegue unir o conhecimento acadêmico com a produção de material empírico dos governos. Simon (1957) contribui ao refletir sobre o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), enfatizando que tal limitação poderia ser diminuída através do conhecimento racional. A racionalidade dos *policy makers* é sempre restringida por problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomar decisões, auto-interesse, dentre outros. Porém, esse quadro pode ser alterado criando-se estruturas que restrinjam e modelem o comportamento dos atores no sentido dos resultados almejados coletivamente, impedindo, ao mesmo tempo, a busca por interesses próprios.

Em seguida, Lindblom (1959; 1979) problematizou o foco no racionalismo de Simon e incorporou outras variáveis na formulação e na análise das políticas públicas. Afirmou que as relações de poder e os diferentes momentos, como eleições, participação das burocracias, dos partidos e grupos de interesse importavam para uma visão mais holística do fenômeno. Por fim, Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, ou uma interrelação entre formulação, resultados e o ambiente. De acordo com Easton (1965), políticas públicas têm os *inputs* partidários, da mídia e dos grupos de pressão, que influenciarão nos resultados e efeitos.

Depois deles, muitos outros pesquisadores vieram e surgiram uma série de definições para o que seria a política pública. Mead (1995) diz que ela é uma área inserida no estudo da política que analisa o governo a partir das grandes questões públicas; Lynn (1980) fala que ela é uma coleção de ações governamentais que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986) que seria a soma das atividades dos governos, que atuam diretamente ou delegam atividades e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye (1984) é aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Porém, a definição mais famosa é a de Laswell (1936), em que escolhas e análises sobre políticas públicas implicam em dar respostas às seguintes perguntas: quem ganha o que, por que e que diferença faz.

Entretanto, esses autores são criticados por supervalorizarem a racionalidade e os procedimentos das políticas públicas, deixando de lado a luta em torno de ideias e interesses. Ao mirar na ação dos governos, essas definições minimizam o papel desempenhado pelo conflito e pelos constrangimentos a que tomadores de decisão estão submetidos ao formularem políticas públicas. Ou ainda, às chances de cooperação que podem ser acertadas entre governantes, instituições e grupos sociais. Mas Souza (2006) adverte que mesmo as definições minimalistas, como as supracitadas, orientam as análises para o *locus* em que os confrontos de interesses, preferências e ideias são fermentadas.

Souza (2006, p. 26) sintetiza a política pública como a área do conhecimento que pretende, numa via de mão dupla, “colocar o governo em ação” e/ou estudar essa ação e, quando preciso, indicar alternativas para as mudanças de direção delas. Nesse seguimento, a criação dessas políticas é a etapa em que os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que terão consequências no mundo palpável. Após as várias definições, precisamos entender o papel desempenhado pelos governos na formulação e implementação dessas políticas, para isso, Souza (2006, pp. 26-27) afirma:

Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

Logo, no processo de formatação das políticas públicas há uma autonomia relativa do Estado, ou seja, ele tem uma margem de manobra importante, mas está sob o olhar de uma série de influências externas e internas. Esse espaço, para definir planos e executá-los, dependem, certamente, do conjunto de atores presentes nas teorias pluralistas, elitistas e estruturalistas/funcionalista, mas, ainda mais, do momento histórico de cada país.

Outros pesquisadores trataram de criar modelos de formulação e formas de análise das políticas públicas. Um dos mais destacados, nesse campo, foi Lowi (1964; 1985) que elaborou a máxima: a política pública faz a política. Com ela, o autor faz refletir sobre o fato de que cada política

pública vai se deparar com apoios e rejeições e as disputas que regem a sua formulação acontecem em várias arenas. Segundo Rezende (2001, p. 241),

Para alguns autores, o estudo e a análise da formulação e implementação de políticas públicas corresponde à análise do Estado em ação, ou seja, do Estado não como categoria abstrata, mas sim como um ator (ou um conjunto de atores) que produz políticas públicas. Mais amplamente, o termo política pública pode ser definido conceitualmente como o Estado em ação.

Dessa maneira, o “Estado em ação” cumpre duas funções. A primeira é a distributiva que se relaciona com as arenas distributivas e redistributivas do modelo de Lowi (1964). Segundo ele, elas são aquelas em que o Estado e suas organizações executam políticas no intuito de distribuir e redistribuir benefícios para grupos ou indivíduos. Tem-se como foco, saber quem ganha e quem perde com a implementação dessas políticas. Já na função não-distributiva, que tratam das arenas regulatória e constitutivas, o Estado se volta a produzir regras (LOWI, 1964; 1985). Nesse caso, como as clientelas são amorfas, difusas ou muito amplas, o governo fica menos preocupado ao problema de quem ganha e de quem perde com sua ação. Logo, os governos trabalham em um ambiente com menor grau de incerteza, complexidade e conflito. Para Rezende (2001, p. 244),

A noção de arenas de políticas públicas tem sido uma das idéias clássicas que orientam os estudos e análise das políticas públicas. A noção de arenas de políticas parte do pressuposto de que o Estado e suas agências administrativas formulam e implementam políticas de modo a incluir diferentes tipos de coerção sobre políticos, grupos de interesses e outros atores estratégicos, os quais dependem, em grande medida, da natureza da política pública. Neste sentido, uma agência que implementa políticas de controle ambiental opera em uma arena que é bastante diferente de uma que se volta para políticas de controle fiscal ou de previdência social, em termos dos atores estratégicos, dos interesses envolvidos, dos incentivos, da natureza das trocas, do grau de incerteza, complexidade e conflito envolvido.

Então, o modelo elaborado por Lowi (1964; 1985) foca no tipo de coerção e na forma como essa coerção impacta grupos ou indivíduos. O primeiro aspecto pode ser compreendido como sendo de caráter punitivo ou não punitivo. Por outro lado, o segundo critério encarna duas possibilidades, a ênfase no impacto da coerção sobre o(s) indivíduo(s) ou sobre o espaço da conduta. Esses aspectos relacionam-se com as áreas propostas por Lowi, nesse sentido, cada uma delas têm um modo único de organizar as relações entre indivíduos, grupos e Estado. Logo, segundo Rezende (2001), a noção de arena de políticas refere-se à ideia de que políticas importam, da mesma forma que os constrangimentos enfrentados pelos atores nas suas interações estratégicas também.

Ao dividir o “Estado em ação” em quatro arenas, pode-se compreender que há, no mínimo, quatro formas de comportamento na relação entre política e políticas públicas. A tipologia criada por Lowi (1964; 1985) identifica quatro formas básicas para explicar o comportamento e a ação em cada uma das suas arenas, a saber, o de clientela, o de grupos de interesse, o dos partidos e o das elites tecnocráticas.

Na arena distributiva, os órgãos de governo se organizam a fim de lidar com o problema de como distribuir recursos escassos entre grupos de clientela espacialmente espalhados. Nessa situação, os órgãos tendem a dividir os recursos na produção de benefícios concentrados, dividindo os recursos disponíveis entre os variados grupos de interesse que pressionam o governo por esses benefícios. O tipo de relacionamento dessa arena é o *logrolling*, em que os atores políticos trocam entre si o apoio para a aprovação dos seus projetos, e, dessa forma, atendem às suas bases locais com benefícios concentrados. Nessa arena, é típica a relação conhecida como triângulo de ferro, que envolve os *lobbies*, os comitês do Congresso e as agências do governo. Outra característica importante é que as clientelas assistidas pelas políticas protegem as agências de cortes nos seus orçamentos. Elas forçam os membros das comissões parlamentares a aprovarem seus projetos individuais, tendo assegurado os recursos necessários à sobrevivência delas.

Na arena regulatória, o Estado funciona para regular as demandas de grupos de interesse através da criação de sanções em nome de um dado interesse público. A organização típica de interesse nessa arena é conhecida a partir do modelo de grupos de interesses, em que a relação entre a agência e os atores estratégicos é guiada pela produção de regulação que seja benéfica aos reguladores. O elemento central para as agências regulatórias é fazer com que as políticas tendam a gerar ganhos e perdas muito bem delimitadas, expressando o grau de conflito desta arena. Segundo Rezende (2001, p. 246), “a resposta típica dos regulados à incerteza gerada pelas políticas de regulação (ou desregulação) é a de antecipação no sentido de reduzir as perdas ou mesmo de manter os benefícios da regulação.”

Contudo, as alterações na regulação tendem a impactar os benefícios de algumas categorias, que se comportaram no sentido de mantê-los, sendo contrários às mudanças nas regras do jogo. Isso explica porque é tão difícil, complexa e conflituosa tais tentativas. O comportamento dos atores que não querem a alteração do *status quo* baseia-se na formação de *lobbies* altamente especializados no seio das instâncias congressuais, que a partir do uso do conhecimento técnico que possuem defendem fortemente seus interesses na política pública em discussão. Por isso,

conclui Stigler (1971) que a grande questão das agências regulatórias é produzir políticas sem se deixarem ser capturadas pelos interesses privados do mercado.

Na arena redistributiva, o Estado restringe grupos e indivíduos através de políticas que operam sobre a conduta individual. A redistribuição de recursos públicos entre grupos extremamente organizados requer a transposição de uma série de custos de transação. Por isso que o conflito, nessa arena, é muito mais evidente do que nas outras. Os principais atores envolvidos são as elites técnicas e políticas e eles representam interesses poderosos. O modelo que explica o comportamento dos atores é aquele conhecido como “modelo partidário”, em que as demandas dos grupos no processo de produção das políticas estão ligadas à estrutura política dos partidos, principalmente. Esse ambiente é dominado pelas grandes associações de classe, partidos políticos, o Executivo e o Congresso.

Por fim, na arena constitutiva o Estado promove políticas públicas por meio da conduta individual sem qualquer natureza punitiva. Essas políticas tendem a estar ligadas ao desenho ou mudanças na estrutura de funcionamento do governo, como por exemplo, a distribuição de poder e autoridade entre as organizações da burocracia governamental. O modelo explicativo é o da elite burocrática, em que uma elite altamente especializada, localizada dentro da burocracia, tende a controlar o processo decisório através de características como *expertise* e informação especializada. Os principais atores envolvidos são as elites burocráticas, o Presidente e os seus assessores. O alto grau de tecnicidade torna essas agências mais insuladas das demandas dos atores políticos em comparação com as outras três arenas. Nela, o governo não produz políticas voltadas para o benefício de clientelas específicas, nem para redistribuir benefícios entre grupos, nem ainda, regulando interesses privados, mas sua ação tem força sobre toda a sociedade.

Em decorrência dos achados de Lowi e influenciados pelos ajustes fiscais que se sucederam na América Latina, por exemplo, surge uma nova vertente interpretativa, conhecida como “novo gerencialismo público”. Nessa nova ótica, a eficiência tornou-se o principal objetivo de qualquer política pública. A preocupação em torno do tema cresceu do pressuposto de que as políticas públicas estavam fortemente influenciadas por noções redistributivas ou distributivas. Além de que, após Olson (1999), percebeu-se que a relação entre interesses comuns e ação coletiva não é direta. Na verdade, o que surge desse relacionamento são os caronas (*free riding*), visto que os interesses de poucos possuem mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos.

Outra interpretação ficou conhecida como incrementalismo. Os autores enfatizam o fato de que as políticas governamentais não partem do zero, mas de decisões marginais e incrementais que não levam em conta mudanças políticas ou transformações substantivas nos programas públicos. Apesar de ter sofrido críticas, derivadas das transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas – no Brasil, pode-se citar a abertura econômica dos anos de 1990, que mudou radicalmente muitas instituições – não se pode negar a força do incrementalismo, que mantém estruturas intactas e recursos disponíveis para atividades que deixaram de ser prioridade nas agendas governamentais<sup>3</sup>. No entanto, uma das contribuições mais relevantes dessa corrente é a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e restringem a capacidade dos tomadores de decisão em iniciar novas políticas ou de alterar políticas em curso (Lindblom, 1979).

Já o foco dos seguidores do “ciclo da política pública” está na definição da agenda (*agenda setting*) e se indagam sobre por que determinadas demandas entram na agenda política, enquanto outras são desprezadas. Como são formadas as agendas de governo? Para essa questão tem-se três tipos de respostas: 1) O reconhecimento da existência de um problema afeta a agenda, ou seja, é preciso assumir que há questões que precisam ser resolvidas para poder fazer algo sobre elas; 2) A agenda seria formada a partir de anseios da própria população, o caminho para isso seria o próprio processo eleitoral; e 3) Outro enfoque é aquele que parte dos atores visíveis – políticos, mídia, partidos, grupos de pressão - e dos invisíveis – acadêmicos e burocratas, dessa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Segundo Sabatier & Jenkins-Smith (1993), a política pública é um agrupamento de subsistemas quase estáveis, que sofre a influência de elementos externos, os quais balizam, constroem e dão os recursos suficientes para a execução dela. Os autores defendem que crenças, valores e ideias são dimensões relevantes no processo de formulação das políticas, normalmente, deixados em segundo plano pelas visões concorrentes. Souza (2006, p. 31) completa que, “cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.” Das várias formas interpretativas e modelos, Souza (2006, p. 36) resume seus principais elementos, que são:

1) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; 2) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora

---

<sup>3</sup> Para uma análise da política externa como uma política pública incremental, ver Diniz (2013).

seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; 3) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; 4) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; 5) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Por fim, desenvolvimentos mais recentes na teoria das políticas públicas incorporaram o papel desempenhado pelas instituições e regras. Duas falácias foram derrubadas por essa perspectiva, a primeira, já debatida anteriormente, de que interesses individuais agregados gerariam ação coletiva (Olson, 1999); e a outra, que a ação coletiva produz inevitavelmente bens coletivos (Arrow, 1951). Os dois temas são essenciais para a vida em democracia, pois, uma das coisas que mais se faz nesse regime político é a distribuição de bens coletivos e a ação coletiva. Entretanto, na teoria da escolha racional, para diminuir a possibilidade de captura desses bens por interesses particularistas é preciso o desenho de incentivos seletivos (Olson, 1999).

Se de um lado regras importam, do outro, papéis, identidades e ideias, também. A visão mais comum da teoria da escolha pública, como visto anteriormente, refere-se ao processo decisório como sendo guiado por políticas públicas resultantes apenas de barganhas e negociações entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse. Contudo, March & Olsen (1995) demonstraram que preferências (ou interesses) podem ser mobilizados por processos institucionalizados de socialização, por novas ideias e por demandas criadas pelo contexto histórico de cada nação. O conjunto dessas teoria nos ajudam a compreender mudanças nas políticas públicas em ambientes de relativa estabilidade.

De acordo com as definições de políticas públicas tratadas pode-se, claramente, dizer que a política externa faz parte desse conjunto de políticas. É possível estudá-la das diversas perspectivas, desde a concepção do “Estado em ação”, passando por quem ganha o que, por que e que diferença faz, até o entendimento de que a política pública faz a política. Isto é, a noção de que os propósitos partidários e as plataformas eleitorais ligadas às relações exteriores, através da política pública, transformam-se em programas e ações que podem ser incrementais ou implementadas após o reconhecimento de que alguma questão precisa ser resolvida.

Além disso, a análise das arenas constitutiva e distributivista de Lowi ajudam a compreender o insulamento burocrático do Itamaraty e a tentativa dos parlamentares em alocar recursos em suas bases eleitorais, respectivamente. Bem como, chama a atenção para o fato de que crenças, valores e ideias importam para o posicionamento e definição das agendas políticas. Uma tentativa de conexão com o problema da política internacional é realizada na próxima seção.

## 5.2. Como pensar a política externa como política pública?

Milani & Pinheiro (2013) acreditam que a política externa precisa de parâmetros de estudo que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, nas suas mais variadas formas de participação e levando-se em consideração os vários modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito). Eles fazem essa consideração inicial, pois perceberam que na maioria dos casos, o processo decisório, a diversidade temática e a dinâmica política estiveram juntas nos trabalhos sobre a política externa. Há muito se sabe que fatores domésticos não são menos importantes para a formulação e o conteúdo da política externa, mas, mesmo assim, ainda existe esse *gap* entre o interno e o externo.

Os autores justificam essa posição argumentando que o binômio jovens democracias mais programas de liberalização econômica gerou em países, como o Brasil, o crescimento do número de atores e uma significativa diversificação de interesses, naquilo que chamam de demanda reprimida por participação em questões internacionais. Assim, vê-se uma nova realidade, visto que a política externa – anteriormente caracterizada pela condução de políticas sem efeitos distributivos – passou a abarcar interesses setoriais, que repercutiram sobre a tão conhecida autonomia relativa do Ministério das Relações Exteriores. A consequência mais imediata foi que se colocou em xeque essa relativa autonomia e o insulamento burocrático do Itamaraty no processo de formulação e condução da política externa.

Até pouco tempo, era normal falar da política externa brasileira como política de Estado quase que aversa a mudanças e ingerências das agendas governamentais e isso, em grande parte, devido ao profissionalismo, às capacidades de negociação do Itamaraty e sua relativa autonomia em definir as agendas da política externa. Milani & Pinheiro (2013) não negam que a política externa possa ser compreendida enquanto política pública e que nessa passagem, vários atores (confederações, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais) tenham participação importante, podendo exercer pressão sobre o conteúdo da política. Entretanto, reafirmam a premissa de que, em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas em geral e a política externa, em particular, é do governo que as implementa.

Ao assumir a política externa como uma política pública, os autores afirmam que estão trazendo-a para o campo da *politics*, ou seja, aceitando que sua formulação e implementação se inserem no processo de escolhas que fazem os governos. Escolhas que estão impregnadas por

barganhas, coalizões, disputas, acordos com representantes de interesses diversos. Como dizem Milani & Pinheiro (2013, p. 24),

Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial e/ou permanente, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despidendo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo.

A conexão entre as pautas doméstica e internacional vêm trazendo a metodologia das políticas públicas para o estudo da política externa. Visto que, principalmente, nas questões comerciais, cada vez mais as políticas têm efeitos distributivos, como também mobilização de atores não-estatais que almejam influenciar no resultado das decisões políticas. Segundo Figueira (2009), as questões internacionais, atualmente, possuem um caráter “interméstico”, o que dificulta sua clara explicação em termos daquilo que é interno ou externo. Exemplos disso são: os temas ligados à preservação ambiental, aos direitos humanos, às políticas comerciais e financeiras, dentre outros. Entretanto, mesmo que a agenda internacional dos Estados tenha sofrido um incremento de interesses e temas, os problemas ligados à alta política ainda são relevantes e reservam lugar importante nas repartições burocráticas (FIGUEIRA, 2009).

A autora divide a sua análise, portanto, em dois grupos. No primeiro grupos estão os temas da “agenda *hard*”, que tratariam de assuntos mais sensíveis nas negociações entre nações, afastando-se da própria noção de política pública. Essas questões, mesmo que, tenham sido incluídas no debate público, ainda resguardam algumas etapas de negociação classificadas como secretas pelas instituições responsáveis pela deliberação dos projetos. Por outro lado, os temas da “agenda *soft*” sofrem maior influência doméstica e internacional, já que respondem a problemas mais próximos do dia a dia dos cidadãos, mobilizando, assim, a sociedade civil organizada nas ONGs e grupos de pressão, por exemplo. Para Figueira (2009, p. 38),

Nesse segundo caso, a aplicabilidade da metodologia de análise de políticas públicas torna-se um importante instrumental para avaliar as etapas dos processos políticos, quais sejam: *inputs*, formação da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, avaliação, *outputs*, bem como as características das políticas e seus impactos, sendo elas: distributiva, redistributiva ou constitutiva.

Uma série de autores tiveram *insights* de como é formulada a política externa, dentre eles estão Clarke & White (1989). A primeira providência dos pesquisadores foi desagregar a unidade decisória, vista na teoria clássica do realismo como um ator unitário e homogêneo. Eles trabalham a política externa como um sistema complexo de ações que é permeado pelo processo

de tomada de decisão – os *inputs*. E, por fim, destacam os *outputs* que são formados e que podem desenvolver novos *inputs* iniciando uma nova dinâmica interativa. Ao chamar a atenção para a interação sistêmica, eles esclarecem que não se pode considerar a relação entre *inputs* e *outputs* como sendo do tipo determinística causal. Na concepção deles, esse processo está imerso em um conjunto de regras, instituições, atores e preferências. Serão essas peças da engrenagem que irão filtrar as demandas, nem sempre consensuais, para a constituição final da política. E são nessas peças que grande parte dos trabalhos focam seus esforços explicativos. Um deles é a pesquisa empreendida por Allison (1971).

O autor produz uma tipologia que tem como objetivo geral entender o papel político das burocracias. O primeiro modelo, que ele denomina de “política racional”, tem como fundamento teórico o individualismo metodológico adaptado ao Estado nacional. Assim, os países analisados são vistos como se fossem indivíduos e manifestam suas preferências enquanto tal. Esse tipo assemelha-se à noção realista, em que o Estado é percebido como unificado. Ou seja, não é um *locus* conflituoso e com disputas internas. O comportamento estatal é comparado ao de um indivíduo, cujas ações são balizadas pelo utilitarismo, sendo as escolhas o desfecho da melhor relação entre custos e benefícios.

No segundo modelo, o autor descreve o “modelo burocrático organizacional”, nele, as opções e ações são, nada mais, nada menos, que *outputs* de grandes organizações. A origem das ações dos atores são menos escolhas individuais de líderes, e mais consequência de grandes organizações. As decisões são tomadas a partir da relação entre organizações governamentais que operam de maneira padrão, o que significa dizer que as burocracias não são consideradas atores políticos, mas, administradores que realizam atividades mediante a inércia burocrática buscando constituir políticas e preferências. Para a execução dessas atividades complexas e rotineiras, as ações individuais são gerenciadas por regras e programas pré-estabelecidos, impossibilitando o comportamento criativo individual.

Por fim, o terceiro modelo congrega a relação entre a burocracia e a política. O intuito é desvendar os limites e as interfaces da atuação dos atores que, dependendo do momento e circunstâncias, podem ser percebidos como administradores públicos (burocratas) ou como políticos. Na perspectiva político-burocrática, também conhecida como modelo III de Allison, o autor trabalha a ideia de que a política externa é o resultado de um complexo processo de barganha entre as burocracia que formam o Executivo. Além do antagonismo entre as preferências e objetivos entre as organizações, a variável individual também está inclusa no modelo. Para ele, a inclusão da variável é importante, pois cada indivíduo é visto como um

jogador dentro da política burocrática, possuindo preferências, interesses e vontades. Assim, as decisões em política externa já não são consideradas como consequência da escolha racional de um governo unitário, muito menos, de operações formais. Pelo contrário, a política está permeada de interações mútuas entre atores, agindo dentro de organizações que também têm interesses próprios.

Allison (1971) enfatiza que cada jogador interfere no resultado da ação e, neste contexto, a decisão final é fruto de um processo de barganha que consolida coalizações e preferências em um ponto de equilíbrio. Pode-se concluir que o processo de tomada de decisão em política externa, para o modelo III de Allison, é resultante de jogos múltiplos, simultâneos e sobrepostos, gerando uma rede complexa de atores em distintas escalas hierárquicas e com várias percepções do problema a ser solucionado. Desse modo, ele inclui o fator político dentro das ações burocráticas, da mesma forma que o elemento ideológico como um componente dos interesses dos administradores públicos.

Apesar de Allison (1971) ter alertado e contribuído para a área de análise da política externa, esse seu último modelo recebeu diversas críticas. Uma das principais é a de Bendor & Hammond (1992) que argumentam que as variáveis analíticas não são claras, da mesma forma que os pressupostos que estruturam o modelo. Sabe-se que existe uma interdependência entre as agências burocráticas que, em dadas circunstâncias, se sobrepõem. Mas, para a observação empírica, a modelagem teórica deixa a desejar. Pois não há critérios e parâmetros claros, o que segundo os autores, dá a sensação de que, na realidade, a dinâmica decisória é um emaranhado, com sobreposições e interesses difusos, difíceis de serem interpretados e previstos.

Apesar de possíveis críticas ao modelo de Allison e de resistências à incorporação de novos atores ao estudo da política externa, os achados dessa área ampliam as possibilidades de entendimento de como se relacionam o Executivo, as suas burocracias especializadas e a sociedade. Não é sensato presumir que qualquer política que seja, não esteja condicionada às pressões sociais, mesmo que em última instância o tomador de decisão seja um único ator. Nesse contexto, vale ressaltar o papel dos grupos de pressão mesmo que nem sempre fique clara a sua manifestação. Isto porque, para além da prática institucional, há também mecanismos informais de barganha política. No próximo bloco, realiza-se uma síntese daquilo tratado até o momento, e também se inclui a teoria sobre os grupos de interesse ao debate.

### 5.3. Os grupos de interesse

Wilson (1980) apresenta um outro modelo teórico que se baseia no seguinte princípio: a distribuição de custos e benefícios criados por uma política pública determina o caráter da mobilização política na sociedade em torno dela. Entretanto, essa distribuição não determina a capacidade de influência dos atores em uma política. A mobilização dos grupos sociais diz respeito apenas às demandas oriundas da sociedade, enquanto que a capacidade de interferência (dos *lobbies*, por exemplo) dependeria de outros elementos ligados a oferta, como características institucionais do poder público e da economia em geral. No Quadro 7, pode-se ver os tipos de políticas públicas teorizadas por Wilson (1980).

**Quadro 7** – Tipos de políticas públicas a partir de Wilson (1980)

<b>Tipo de política</b>	<b>Custos</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Mobilização esperada</b>
Majoritária	Difusos	Difusos	Não há conflito acirrado entre grupos de interesse rivais. Há pouco incentivo para a atuação dos grupos de interesse, uma vez que nenhum segmento social espera de um lado capturar parte desproporcional dos benefícios e de outro arcar com parte desproporcional dos custos.
Grupos de interesse	Concentrados	Concentrados	Nesta situação, uma política beneficia um segmento social pequeno em detrimento de outro igualmente pequeno. Há fortes incentivos para a mobilização de ambos os grupos, gerando um conflito acirrado entre grupos rivais.
Clientela	Difusos	Concentrados	Há forte incentivo para que um grupo pequeno mobilize-se no sentido

			de influenciar a política. Como os custos são distribuídos entre muitas pessoas, as mesmas não possuem incentivos para superar os problemas de ação coletiva, aumentando a expectativa de sucesso do grupo interessado.
Empresários políticos	Concentrados	Difusos	Os adversários da política possuem fortes incentivos para mobilizarem-se. Do outro lado, faz-se necessário um talentoso empresário político para mobilizar o público em geral em prol da aprovação da política.

Fonte: Retirado de Ribeiro, Pereira Neto e Oliveira (2007, pp. 37-38)

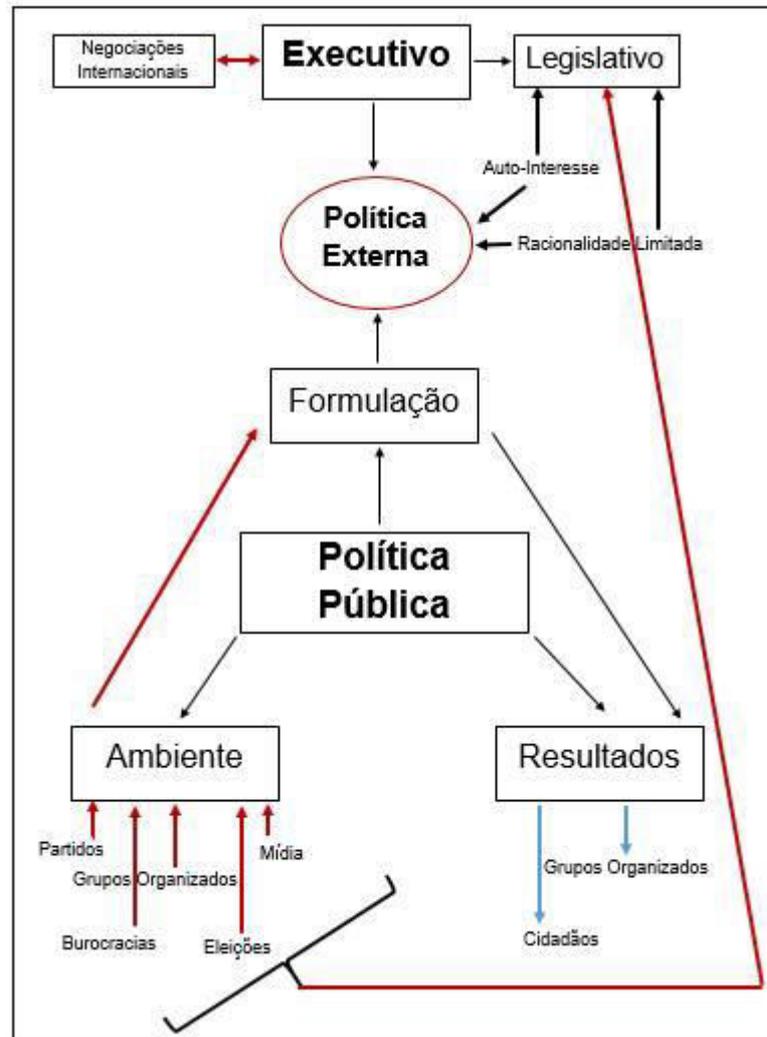
Dentre os variados tipos de políticas públicas vistas no Quadro 7, a de clientela e a de grupos de interesses são as que aparentam se encaixar no caso das políticas de comércio exterior. Contudo, no caso específico das pressões protecionistas, elas enquadram-se na política de clientela (Ribeiro, Pereira Neto & Oliveira, 2007). Por exemplo, o governo norte-americano subsidia os produtores agrícolas do país. Os fazendeiros se beneficiam da ajuda governamental (benefício concentrado) e consumidores em geral pagam uma pequena parte destes subsídios em forma de produtos um pouco mais caros (custos difusos), caracterizando-se, portanto, como uma política de clientela. Um exemplo clássico desse tipo de política pode ser encontrado em Schattschneider (1935). Ele conclui que os interesses protecionistas industriais (concentrados) dominavam os interesses liberalizantes dos consumidores desorganizados (difusos), ou seja, as pressões protecionistas oriundas da sociedade são mais fortes do que aquelas liberalizantes. De uma perspectiva inspirada em Olson (1999), é verdade dizer que os interesses protecionistas são mais eficientes em transpor o dilema de ação coletiva do que os interesses liberalizantes.

Por outro lado, Lapalombara (1982) indica que no estudo das políticas que envolvem os grupos de interesse é preciso verificar se eles cumprem papel mediador nos conflitos ou na cooperação política. A primeira análise que precisa ser realizada é verificar quais interesses estão em jogo em uma dada situação. Isto é, investigar quais interesses estão ameaçados por um determinado

problema que politicamente se apresenta e/ou quais os possíveis beneficiários desta decisão. Em outras palavras, pretende-se com esse enfoque saber quem ganha o que, como e quando. Decifrar essas questões possibilita compreender as tensões e os dilemas de ação coletiva presentes.

De acordo com Almond & Coleman (1960) e Almond & Powel (1966), os grupos de interesse analisados como unidades de *inputs* são entidades que requerem grande quantidade de demandas ao tomadores de decisão. Essa perspectiva concebe os grupos como organismos capazes de criar *inputs* que deverão ser absorvidos pelo sistema político. Desse ponto de vista, os grupos são capazes de formular demandas que podem influenciar os resultados da implementação política. A articulação de interesses é, assim, uma das formas dos setores organizados participarem do processo político. Numa tentativa de incorporar todos os possíveis interesses na análise da política externa, propõe-se, na Figura 1, os momentos de participação dos atores significativos para a formulação da política externa que, ao mesmo tempo, possuem incentivos individuais e institucionais para agirem em tempos distintos.

**Figura 1** – Atores, espaços e dilemas de atuação na política pública externa



Fonte: Elaboração própria.

Segundo Frey (2000), a análise da *policy network* identifica as interações das diferentes instituições e grupos presentes no Executivo, Legislativo, bem como na sociedade enquanto origem e implementação de uma dada política pública. Normalmente, essas redes são horizontais em que se preza pela troca de informações e que se auto-regulam. No entanto, “em alguns campos da política, como por exemplo na política monetária ou na política de defesa nacional, o número dos envolvidos tende a ser pequeno e as barreiras de acesso tendem a ser altas” (Frey, 2000, pp. 221-222). Nesse caso, a “rede política” tende a ser excludente e fechada.

Por outro lado, os contatos entre os pouco envolvidos tendem a ser intensas, rotineiras e bastante institucionalizadas.

Como lembra o autor e, como delineado na Figura 1, a política pública possui diferentes estágios, mesmo no caso da política externa. A primeira etapa seria constituída pelo ambiente no qual o Executivo está inserido. *Inputs* oriundos dos partidos políticos (que buscam produzir políticas de clientela como fala Wilson e, distributiva, segundo Lowi), burocracias (o importante peso do Itamaraty na condução das relações internacionais, olhar a arena constitutiva de Lowi), dos grupos organizados (que lutam contra políticas regulatórias a partir da perspectiva de Lowi, ou por políticas com custos e benefícios concentrados, na visão de Wilson) e a mídia e as eleições que também podem apontar para a definição da agenda pública da qual fala o “ciclo da política pública”.

Desse modo, o ambiente produz *inputs* que guiarão a segunda etapa: a formulação. Essa é a fase em que o Executivo e suas agências irão negociar os termos dos atos internacionais na arena internacional. Nessa arena, a elaboração do consenso nem sempre é fácil, por isso que ambas as partes recebem *inputs* até chegarem a um termo comum. Posterior a isso, na terceira etapa, encontramos o processo de ratificação. O principal ator é o Legislativo, que recebe pressões de no mínimo três instâncias: do ambiente (que também já tentou barganhar na fase da formulação), do Executivo (que no Brasil possui instrumentos para interferir no processo legislativo) e dos próprios parlamentares (na maioria dos casos eles possuem informações incompletas e/ou imperfeitas, ou estão interessados com a sua própria carreira política). Por fim, os resultados serão recebidos pelos cidadãos e/ou grupos organizados. Lembrando que os primeiros estão buscando por custos difusos e benefícios concentrados e os outros por políticas com custos e benefícios concentrados.

Após esses capítulos iniciais com uma exaustiva revisão bibliográfica e análise teórica, as próximas partes desta tese serão reservadas para o debate dos objetivos, das hipóteses, das escolhas metodológicas e das conclusões finais desta pesquisa.

## 6. OBJETIVOS, HIPÓTESES E MÉTODOS

A pergunta a que esta tese pretende responder é: os parlamentares são omissos ao debate da política externa? Com isso, busca-se levantar elementos que possibilitem a compreensão sobre o interesse congressional em política externa, especificamente, na tramitação dos atos internacionais. O período de análise compreende os anos de 1988 a 2014 e será realizada tanto para a Câmara dos Deputados quanto para o Senado Federal.

Como discutido, no Capítulo 2, são apontadas quatro razões para a abdicação e/ou desinteresse dos parlamentares em matéria de política externa no Brasil: 1) O fato da Constituição brasileira atribuir prerrogativas limitadas após deliberação para o Legislativo; 2) O insulamento e o nível de excelência do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores); 3) A complexidade dos temas internacionais que requer um alto nível de conhecimento do qual os parlamentares não desfrutam; 4) O pressuposto de que os membros do Legislativo estão apenas interessados em políticas que se revertam em ganhos eleitorais, o que não é o caso da política externa.

Nesse sentido, os objetivos, hipóteses e métodos utilizados nessa tese refletirão exatamente esses aspectos. Tem-se, portanto, como objetivos:

### 1. Estudar como os congressistas utilizam suas prerrogativas constitucionais *ex post facto*.

1.1. Identificar os momentos e os instrumentos de atuação na arena legislativa nos temas da política externa.

Este objetivo tem caráter descritivo e está alicerçado no debate empreendido no Capítulo 3.

### 2. Compreender a dinâmica decisória no tocante à política externa.

2.1. Explorar as possíveis conexões entre a atuação parlamentar e a intervenção do Executivo.

A partir da discussão teórica do Capítulo 3, viu-se que o Executivo é o iniciador da política externa, mas, além disso, também possui poderes constitucionais para intervir no trabalho do Legislativo. Tais poderes são, principalmente, os pedidos de urgência e os

pedidos de retirada de pauta. Em razão disso, testa-se a hipótese, de forma separada para Câmara e Senado, de que *a atuação parlamentar exerce um efeito positivo sobre a probabilidade de atuação do Executivo.*

2.2. Pesquisar se há relação entre a atuação parlamentar e o tipo de ato internacional.

Baseado no argumento de que existem temas que chamam mais atenção dos deputados e senadores que outros (Capítulo 4, *saliency theory*), busca-se testar a hipótese, separadamente para as duas Casas legislativas, de que *o tipo de ato internacional<sup>4</sup> influencia positivamente na atuação parlamentar.*

2.3. Analisar a atuação parlamentar focando na relação Executivo-Legislativo, governo *versus* oposição, partidos políticos (ideologia) e interesses locais das bases eleitorais.

De acordo com o que foi debatido no Capítulo 4, tenta-se estimar a importância que as variáveis ideologia partidária, clivagem governo x oposição e interesses locais possam ter sobre a tramitação dos atos internacionais. Dessa forma, testa-se a hipótese de que *as questões abordadas nos discursos e pareceres contrários variam de acordo com o posicionamento ideológico do partido, da relação governo x oposição e dos interesses locais/federativos.*

3. Verificar se a complexidade dos temas internacionais impossibilita a atuação dos parlamentares;

3.1. Investigar a formação profissional/acadêmica dos parlamentares (*expertise*).

4. Analisar empiricamente a política externa como política pública;

4.1. Observar se os argumentos do insulamento burocrático e ganhos eleitorais se sustentam.

---

<sup>4</sup> A instrumentalização da variável tipo de ato internacional encontra-se na seção 7.3.

O interesse com os objetivos 3 e 4 respaldam-se na tentativa de caracterizar a política externa como política pública, a partir do que foi visto no Capítulo 5, e são do tipo descritivo. Em relação ao objetivo 3, pretende-se identificar A relação entre o assunto tratado no ato internacional e a *expertise* dos parlamentares (vista como a formação profissional/acadêmica). Já no que tange ao objetivo 4, estuda-se a relação entre a política ser concentrada ou difusa e o parlamentar ter ou não ter interesse<sup>5</sup>.

Para uma visão mais esquemática das hipóteses e métodos, ver o Quadro 8:

**Quadro 8** – Resumo das estratégias de investigação

Refere-se ao objetivo específico:	Tipo de análise	Tenta mensurar:	Hipótese	Técnica
1.1.	Descritiva	Apontar os momentos de atuação e os instrumentos utilizados pelos congressistas.		Frequências
2.1. e 2.2.	Estatística inferencial		<b>H1:</b> A atuação parlamentar exerce um efeito positivo sobre a probabilidade de atuação do Executivo. <b>H2:</b> O tipo de ato internacional influencia positivamente na atuação parlamentar.	Qui-quadrado, Teste exato de Fisher, Teste Omnibus e Regressão logística.
2.3.	Análise de conteúdo		<b>H1:</b> As questões abordadas variam de acordo com o posicionamento ideológico do partido, da relação governo x oposição e dos interesses locais.	Análise de correspondência
3.1.	Descritiva	A relação entre o assunto tratado no ato internacional e a <i>expertise</i> dos parlamentares.		Tabela de referência cruzada

<sup>5</sup> Maiores esclarecimentos serão dados na seção 7.5.4.

4.1.	Descritiva	A relação entre a política ser concentrada ou difusa e o parlamentar ter ou não ter interesse.		Tabela de referência cruzada
------	------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------

Fonte: Elaboração própria

## 7. METODOLOGIA E RESULTADOS

Neste capítulo, serão feitas algumas considerações sobre: 1) O porquê de se incorporar o Senado Federal nos estudos legislativos; 2) A razão de se associar às pesquisas quantitativas o enfoque qualitativo; 3) A classificação utilizada para diferenciar os atos internacionais a partir do seu grau de relevância política; 4) Algumas contribuições teórico-metodológicas dos novos institucionalismos que possibilitarão a leitura *a posteriori* dos achados; 5) Serão apresentados os procedimentos realizados para o exame dos dados; e 6) Os resultados da análise quantitativa e qualitativa do material empírico da tese.

### 7.1. Incorporando o Senado Federal na análise dos atos internacionais

Vários trabalhos têm pleiteado a incorporação do Senado Federal nos estudos legislativos. De acordo com Binder (2003), ao se estudar os legislativos como se fossem unicamerais, incorre-se no erro de subestimar as disputas entre Câmara e Senado, e como elas conformam significantes mudanças políticas. De acordo com Leitão & Batista (2012), essa inclusão se mostra relevante, pois, no Brasil, as duas Casas legislativas têm poderes similares de grande importância para a dinâmica legislativa. Elas são legitimadas pelo voto popular, têm prerrogativas constitucionais próximas da equivalência e participam do processo de produção de leis, o que caracterizaria o país como possuindo um forte bicameralismo.

Contudo, a semelhança no critério que define sua legitimidade, nos poderes e nas atribuições não deveria implicar na generalização das análises realizadas para Câmara dos Deputados diretamente para o Senado Federal. Cada uma das Casas possui suas particularidades, como alertam Leitão & Batista (2012, pp. 151-152),

Cada Casa tem suas especificidades, como o fato de representarem diferentes bases eleitorais: o Senado, ligado a um caráter federativo forte, representa igualmente as unidades subnacionais, tendo seus integrantes eleitos com base no critério majoritário. Já a Câmara, ligada à representação dos cidadãos, tem seus integrantes eleitos através do sistema proporcional, de acordo com a população de cada Estado e do Distrito Federal. Soma-se a isso as variáveis institucionais-endógenas, como o tamanho da Casa, os requisitos para eleição, a duração do mandato, o regimento interno, dentre outras.

Além disso, como alerta Neiva (2011), a renovação parcial (sendo 1/3 e 2/3 para o Senado) faz com que exista uma quantidade razoável de senadores eleitos em momentos distintos dos deputados, que passarão por pressões, limitações conjunturais e, por isso, demandas diferentes por parte dos eleitores.

No que tange às competências das Casas legislativas, há importantes diferenças entre elas. A Câmara, por exemplo, tem o privilégio de ser o local onde se inicia o processo legislativo (com exceção dos projetos de autoria do Senado). Assim, os projetos de autoria dos próprios deputados, do Executivo (incluindo-se as medidas provisórias), do Judiciário ou de iniciativa popular iniciam-se nela. Além disso, é de competência exclusiva dos deputados, autorizar a instauração dos processos contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; requerer as contas do Presidente da República, quando elas não são apresentadas ao Congresso Nacional no prazo de sessenta dias após início do ano legislativo, e também eleger os membros do Conselho da República (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Por outro lado, o Senado Federal é a casa revisora (com exceção para os projetos que são de sua autoria). Contudo, ela tem significativas competências de cunho exclusivo como: processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, da mesma forma que os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; aceitar, após arguição pública, a indicação de: magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União; governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, diretores de agências reguladoras, chefes de missão diplomática de caráter permanente e os titulares de outros cargos na forma da lei (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Outra característica importante é que o Senado tem exclusividade em alguns assuntos de caráter econômico, tais como: autorizar operações externas de natureza financeira, impor limites para o montante da dívida consolidada, operações de crédito externo e interno, dívida mobiliária e avaliar o sistema tributário nacional. Ao Senado ainda compete privativamente suspender a execução, em geral ou em parte, da lei declarada inconstitucional por decisão do Supremo Tribunal Federal, aprovar a exoneração de ofício do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato e eleger membros do Conselho da República (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Após essa descrição das competências e prerrogativas de cada uma das Casas, percebe-se que a Câmara tem mais poder que o Senado, pois, em grande parte dos casos, ela é quem inicia a tramitação dos projetos, entretanto, os senadores possuem, como visto, atribuições privativas em campos de grande importância. Nesse sentido, pode-se caracterizar o bicameralismo brasileiro como simétrico e incongruente, pois ele ganha importância à medida que os poderes da câmara alta aproximam-se dos encontrados na baixa (simetria) e quando cresce a diferença na composição política das Casas (incongruência) (LIJPHART, 2003), bem como forte (LLANOS & SANCHEZ, 2006; NEIVA, 2004). No Quadro 9, é possível observar como ocorre a tramitação dos projetos de autoria do Executivo (que são os de interesse desta tese) no Congresso Nacional. É importante focar que, na maioria dos casos, é a Câmara dos Deputados que possui a palavra final nas decisões legislativas.

**Quadro 9** – Como tramitam os projetos do Executivo nas duas Casas legislativas?

<b>Câmara</b>	<b>Senado</b>	<b>Câmara</b>	<b>Situação Final</b>
I – Aprova projeto na íntegra	1) Aprova na íntegra	-	Lei
	2) Rejeita (veto)	-	Arquivado
	3) Aprova com modificações	Decide sobre cada modificação	Lei (palavra final da Câmara)
II – Rejeita projeto na íntegra (veto)	-	-	Arquivado
III – Aprova o projeto com emendas	1) Aprova texto da Câmara na íntegra	-	Lei
	2) Rejeita o projeto na íntegra	-	Arquivado
	3) Aprova o texto com modificações	Decide sobre cada modificação	Lei (palavra final da Câmara)

Obs.: Na segunda rodada, a Câmara apenas pode optar entre seu texto ou o do Senado, não pode mais fazer outras modificações.

Fonte: Copiado na íntegra de BACKES (1999, p. 19)

Podemos enfatizar que, na tramitação normal dos projetos do Executivo, nas vezes que há pontos discordantes em um projeto, a decisão final fica a cargo da Câmara. O Senado, por sua vez, pode utilizar o seu poder de veto apenas como ameaça para obter concessões nas negociações, porém, uma vez que não rejeite o projeto, a palavra final passa a ser da Câmara.

As pesquisas aqui levadas em consideração apontam para resultados distintos para a Câmara e o Senado. Eles focaram, principalmente, no papel dos líderes partidários e na disciplina partidária. Miranda (2010) conclui que a delegação de poderes às lideranças é superior na Câmara Baixa do que na Câmara Alta. Essa delegação existe como mecanismo de transposição dos dilemas de ação coletiva, e como esses são maiores na Câmara, a diferença não deixa surpresa a autora. Segundo ela,

Os senadores, dado que são em menor número do que os deputados, possuem mais capacidade para processar informações e coordenar sua atuação parlamentar de forma descentralizada e dependem menos dos seus líderes para ocupar as comissões que lhes interessam, posto que lhes é permitido um acúmulo significativamente maior de cargos (MIRANDA, 2010, p. 220).

Já no campo da disciplina partidária, Leitão & Batista (2012) perceberam que os deputados apresentam um comportamento mais disciplinado do que os senadores, independentemente da legislatura (51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup>), do tipo de matéria ou de quem a propôs. Apesar de ter-se muito a explicar sobre a disciplina dos trabalhos, em geral, e também sobre o próprio funcionamento do Senado Federal, os achados dão pistas iniciais de que existem incentivos e comportamento parlamentar diferentes a partir da Casa legislativa que se analisa.

Nesse sentido, acompanhando tais estudos, nesta tese, esperamos encontrar o mesmo tipo de padrão. Ou seja, que mesmo havendo participação dos senadores da República na tramitação dos atos internacionais, ela deverá ser menor do que aquela encontrada na Câmara dos Deputados. Entretanto, não é meta explicar, essas possíveis diferenças, mas constatá-las para um tipo de matéria normalmente esquecida pela literatura que estuda o Legislativo.

## **7.2. O método quantitativo e qualitativo em perspectiva comparada: diferenças e complementaridades<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> Uma versão prévia desta seção pode ser encontrada em: Santiago, R.. Breve Reflexão Sobre Estratégias Metodológicas na Ciência Política e Relações Internacionais Contemporâneas. *In*: Thales Castro. (Org.). Relações Internacionais Contemporâneas: Teorias e Desafios.. 1ed.Curitiba: Íthala, 2014, p. 35-41.

A questão do método, de forma mais frequente, tem feito parte do debate da Ciência Política. A preocupação com os desenhos de pesquisa têm levado a um debate a respeito da utilização dos métodos qualitativos e quantitativos. Entretanto, o uso de tais instrumentais, na maioria das vezes, são vistas como antagônicas, ao invés de complementares ou dependentes do tipo de objeto e objetivos analíticos. Contudo, para além do conflito entre qualitativistas e quantitativistas, no caso brasileiro, existe o fenômeno do não-método. De acordo com Soares (2005, p. 27), “há uma certa hostilidade em relação aos métodos quantitativos e à estatística; porém, seu lugar não foi ocupado por métodos qualitativos rigorosos, e sim por uma ausência de métodos e de rigor.”

Assim, o fato apontado pode ser percebido, seja pela perspectiva da ausência do método ou pelo debate entre os pesquisadores quantitativistas ou qualitativistas. Os incentivadores desse amplo debate podem ser considerados King, Keohane e Verba (1994). No livro *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, eles trazem o argumento de que tanto as pesquisas qualitativas quanto as quantitativas compartilham da mesma lógica inferencial. Desde então, a conexão entre os dois tipos de desenhos de pesquisa tem sido alvo de discussões nas Ciências Sociais.

Segundo Rezende (2011), mais do que em qualquer outro campo das Ciências Sociais, há na Ciência Política a preocupação com a causalidade, causação e inferência causal a partir de casos. Nesse mesmo sentido, acredita-se que os métodos quantitativos, por meio da análise estatística, são capazes de produzir boas inferências causais em contraste aos achados gerados pelos métodos qualitativos. Com isso, apesar dos discursos hostis dos partidários de cada um dos métodos, atualmente, o que se pretende é mostrar as “fronteiras de integração e diferenciação” (REZENDE, 2011) entre eles. Assim, mesmo com *small n* e dados qualitativos, é possível produzir boas explicações para os fenômenos políticos, basta apenas o pesquisador possuir a consciência metodológica necessária.

Na avaliação dos métodos de análise é impossível não identificar áreas com propósitos distintos. Na explicação baseada no método qualitativo, a causalidade é determinada pelo tratamento de eventos raros e de contrafactuais, além de focar, particularmente, no indivíduo. De acordo com Bennett e Elman (2006), essas pesquisas partem da ideia de que os fenômenos políticos são contingentes e lidam com uma maior complexidade – como é o caso dos estudos inspirados pelo processo de *path dependence*. Assim, complexas relações causais são difíceis de serem percebidas com os tradicionais métodos estatísticos e qualitativos (BENNETT & ELMAN, 2006, p. 264).

Por outro lado, alguns estudiosos concedem o caráter científico do método na existência de hipóteses a serem testadas. De acordo com George Thomas (2005, p. 855), se ciência é o acúmulo sistemático de conhecimento<sup>7</sup>, o teste de hipóteses – elemento central na inferência estatística – é uma importante parte nesse processo. Mas ele é apenas uma etapa. O cientista pode realizar testes de hipóteses, no entanto, é imprescindível, nas Ciências Sociais, a clareza dos conceitos, teorias e casos selecionados. E, nesse sentido, muitos trabalhos deixam a desejar. Por isso, a metodologia das Ciências Sociais requer: 1) Conceitos sistemáticos e a formação e refinamento contínuo deles; 2) Emprego de evidências empíricas não apenas para confirmar conclusões, mas também para desenvolver e explorar teorias; e 3) Estar atento à complexidade causal do mundo social (GEORGE THOMAS, 2005, p. 855).

É comum, os cientistas políticos construam teorias preocupados com a sua validação empírica. Assim, Elman e Elman (2001) os classificam como nomotéticos<sup>8</sup>, isto é, estão interessados em descobrir teorias generalizáveis, enquanto que os historiadores tendem a ser idiográficos, ou seja, preocupam-se com eventos particulares e discretos. Os politólogos não estão interessados em um caso, mas em casos que permitam a eles teste(s) de teorias, a descoberta da relação entre variáveis, e, assim, o descarte de teorias concorrentes.

Elman e Elman (2001) enfatizam que uma vantagem das pesquisas qualitativas de casos – que deveria ser uma preocupação de todos os pesquisadores – é o fato de seus praticantes iniciarem os seus trabalhos com boas questões. Toda pesquisa que se preze deve ser iniciada com o delineamento dos conceitos, casos e proposições, ou seja, uma questão que está claramente pautada pela teoria. Nesse sentido, conceitos referem-se ao que estamos falando, proposições são formulações sobre o mundo, e os desenhos de pesquisa é como nós iremos demonstrar uma dada proposição (GERRING, 2001). Segundo Collier e Brady (2004), são boas teorias – não simplesmente o método – que fazem uma boa ciência.

Collier e Brady (2004) enfatizam que a preocupação exclusiva dos métodos quantitativos com a dedução e o teste de hipóteses, contra a perspectiva que preza pelo estudo de novos casos, pode inibir a construção e o desenvolvimento de teorias. Além disso, nas análises estatísticas são tomadas como verdadeiras fortes premissas, como por exemplo, a presunção da homogeneidade entre os casos e a causalidade aditiva. E, segundo Ragin (2000), sabe-se que

---

<sup>7</sup> Para um debate sobre ciência, ver Thomas Kuhn (2003) e Karl Popper (1972).

<sup>8</sup> Para um exemplo disso, ler: Adam Przeworski; Michael E. Alvarez; Jose Antonio Cheibub; Fernando Limongi (2000). Adam Przeworski. ed. *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press. p. 336.

frequentemente essas premissas mascaram e não sustentam as diferenças cruciais entre os casos, colocando em risco a validade das inferências realizadas.

Gerring (2001, p. 35) sugere que a formação de conceitos deveria ser a preocupação básica da ciência social, pois são com eles que dizemos sobre o que estamos falando. Não podemos testar hipóteses e deixá-las sós, sem estarem relacionadas a teorias. De acordo com George Thomas (2005, p. 858), nós não podemos, por exemplo, dizer que democracia requer X, sem que tornemos claro o que significa democracia. Dessa forma, a pesquisa qualitativa é a base para o quantitativo ou o teste estatístico de teoria. Ele requer que indiquemos concretamente critérios pelos quais iremos mensurar variáveis, para que nossas medidas permitam atribuir os casos às categorias (RAGIN *apud* GEORGE THOMAS, 2005, p. 858). Desse processo, podemos classificar o conhecimento, criando tipologias e categorias, o que para Collier e Brady (2004) é uma importante contribuição para a ciência inferencial. Pois, assim, é possível construir tipos ideais que capturam os conceitos em sua forma pura<sup>9</sup>.

A relação entre teoria e evidências é comumente vista como o ponto que diferencia ciência e não ciência no estudo da política. Por isso, um critério importante seria o número de casos ou observações presentes na análise. Porém, um pequeno número de casos (*small n*), muitas vezes, pode dar resultados mais robustos, sem incorrer no risco do alargamento conceitual<sup>10</sup> e da validade de mensuração. Estudos de caso, tipologias e trabalhos descritivos são instrumentos valiosos. Quando aprofundamos a análise de casos, nós refinamos teorias – não simplesmente as adequamos às evidências. Nesse sentido, compreender melhor os casos e conceitos permite, ao mesmo tempo, a construção de melhores teorias (RAGIN, 2004, p. 127).

Enquanto nas análises estatísticas (orientadas pelas variáveis) trabalha-se com um grande número de eventos pré-determinados, na pesquisa “orientada por caso”, o(s) caso(s) são tratados como elementos singulares, propositalmente selecionados, não como observações homogêneas extraídas de um conjunto aleatório de seleções. Se o mundo é caracterizado pela complexidade da multicausalidade, isolar variáveis e testá-las não irá capturar como elas interagem, além de ser ontologicamente inconsistente com a premissa da causalidade complexa. Nesse sentido,

Brady, Collier e Seawright (2006) têm o objetivo de estabelecer o contraste entre “os efeitos das causas” – *data-set observations*<sup>11</sup> – baseado em um grupo de variáveis e casos que são as

<sup>9</sup> Para um detalhamento sobre tipologias, categorias analíticas e tipos ideais, ver: Max Weber (1974). *Ensaio de Sociologia*. 3ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

<sup>10</sup> Para mais informações, ver: Giovanni Sartori (1991). Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*. 3(3): 243-257.

<sup>11</sup> Lógica estatística frequentista – relação entre o número de casos e de variáveis.

bases para correlações e análises de regressão; e a “causa dos efeitos” – *causal-process observations*<sup>12</sup> – onde os dados informam sobre o contexto, processos ou mecanismos, e ajudam nas diferentes etapas da inferência causal.

Por outro lado, surge nesse debate uma clássica questão sobre a seleção de casos para análise. Segundo King, Keohane e Verba (1994) e Geddes (1990), o viés de seleção é um problema que acomete muitos trabalhos da Ciência Política. Collier e Mahoney (1996) argumentam que King, Keohane e Verba diagnosticaram esse como um dos mais sérios perigos de pesquisa. O viés de seleção mais comum nos estudos comparados é o que foca nos resultados extremos. Assim, estudam-se, apenas, os casos com altos ou baixos *scores* (taxa de crescimento econômico e quebra de regimes políticos, por exemplo)<sup>13</sup>. Nesse caso, há dois problemas básicos: 1) O viés de seleção e 2) A falta de variação na variável dependente. No entanto, a seleção de casos a partir de valores extremos da variável dependente pode possuir vantagens para os pesquisadores como: em estudos de caso, gerar novas hipóteses, envolvendo assim, a complexificação baseada em casos extremos. Sendo assim, o pesquisador adota esta estratégia de forma deliberada, focando apenas nestes casos a fim de produzir *insights* sobre o fenômeno de interesse.

No entanto, King, Keohane e Verba (1994), bem como Geddes, apresentam críticas que possuem impacto direto sobre esta perspectiva vista acima. Em seu clássico artigo de 1990, Barbara Geddes demonstra como a seleção de casos com base nos resultados da variável dependente leva a conclusões viesadas. De acordo com a autora,

A maioria dos estudantes de pós-graduação aprende nos cursos forçados de estatística que a seleção de casos a partir da variável dependente é proibida, mas poucos se lembram do porquê, ou quais as implicações de violar esse tabu para seu próprio trabalho. E assim, os comparativistas costumam ignorar ou esquecer quando realizam ou avaliam as pesquisas comparativistas não-quantitativas (GEDDES, 1990, p. 131, tradução nossa<sup>14</sup>).

A grande controvérsia apontada por Geddes (1990) é que selecionar casos a partir da variável dependente traz apenas metade das informações necessárias, ou em outras palavras, apenas aquilo que eles possuem em comum. Assim, as conclusões alcançadas não poderiam ser generalizadas para a população dos casos, pois estariam “*based on bits and pieces of*

<sup>12</sup> Usa a lógica bayesiana e tem a preocupação com a análise de mecanismos.

<sup>13</sup> Esse é o problema também conhecido como truncagem (*truncation*).

<sup>14</sup> Most graduate students learn in the statistics courses forced upon them that selection on the dependent variable is forbidden, but few remember why, or what the implications of violating this taboo are for their own work. And so, comparativists often ignore or forget about it when carrying out or assessing nonquantitative comparative research.

*information*”<sup>15</sup>. Contudo, Geddes (1990) chama a atenção de que esse tipo de pesquisa tem seu espaço dentro da política comparada. Eles são ideais para desvendar os detalhes de como os fenômenos acontecem e para o desenvolvimento de *insights*. Eles geram hipóteses e identificam possíveis variáveis explicativas – ainda não conhecidas – além de trazer à tona “anomalias” que as teorias não conseguem acomodar nos esqueletos teóricos até então conhecidos. Ao fazer isso, contribuem para a construção e revisão de teorias. Contudo, por si só, não dão conta de testar teorias, e por isso mesmo, acumular conhecimento teórico. Para desenvolver e testar teorias, deve-se selecionar os casos de uma forma que não comprometa a lógica da explicação.

No Quadro 10, encontra-se um resumo do que foi discutido. Nela estão presentes: 1) Os elementos e consequências diretas das escolhas metodológicas de ambas as perspectivas; 2) A principal crítica dirigida aos seus desenhos de pesquisa; e 3) Os ganhos decorrentes da integração entre as duas metodologias.

**Quadro 10** – Síntese das opções metodológicas e efeitos sobre a causalidade

	<b>Pesquisas Quantitativas</b>	<b>Pesquisas Qualitativas</b>
<b>Estratégias analíticas</b>	1) Teste de hipóteses ( <i>large n</i> ) 2) Teorias generalizáveis 3) Homogeneidade causal	1) Eventos raros ( <i>small n</i> ) 2) Contrafactuais 3) Contingência 4) Complexidade causal (por ex. via <i>path dependence</i> )
<b>Críticas</b>	Não capta a complexidade dos mecanismos causais da realidade político-social	Têm problemas com o viés de seleção
<b>Pontes entre as pesquisas quantitativas e qualitativas</b>	1) Clareza conceitual 2) Análise teórica aprofundada 3) Seleção de casos guiada pela teoria 4) Formação de novos conceitos (tipologias, categorias, tipos ideais)	

Fonte: Elaboração do autor.

<sup>15</sup> Baseadas em pedaços da informação (Geddes, 1990, p. 133). Tradução livre do autor.

Na verdade, como salienta Gerring (2001), o mais importante em um trabalho acadêmico, é o emprego de conceitos coerentes, operacionalizáveis, contextuais, parcimoniosos e analiticamente úteis. Tendo essas questões bem definidas, ter resultados oriundos da perspectiva quantitativa ou qualitativa, passa a ser um detalhe. É bem verdade que alguns problemas têm maior ou menor afinidade com um determinado método, dessa forma, os pesquisadores, ao desenharem suas pesquisas, devem saber dos seus desejos de generalização, parcimônia e precisão (REZENDE, 2011). Assim, a partir do entendimento e delineamento do problema de pesquisa, seguido pela compreensão da teoria e da articulação entre dados e referencial teórico, resultados robustos podem ser alcançados independentes do tipo de método selecionado para auxiliar na coleta e análise dos dados.

A partir da discussão apresentada, nesta tese, optou-se pelo uso do multimétodo, ou seja, o emprego complementar das metodologias quantitativa e qualitativa. Com uma visão pragmática do seus usos, tentou-se maximizar o que cada uma das técnicas (regressão logística e análise de conteúdo) poderiam informar sobre as questões propostas no trabalho. Nesse sentido, para responder: 1) Se há ou não atuação parlamentar, utilizamos a análise descritiva dos dados quantitativos; 2) Para entender a atuação do Executivo na tramitação dos atos internacionais, aplicamos teste de qui-quadrado, teste exato de Fisher, teste Omnibus e regressões logísticas; 3) Na diferenciação entre os tipos de atos internacionais e sua relação com a atuação parlamentar, empregamos uma análise de regressão logística e teste de qui-quadrado; 4) Para saber o significado dos momentos de intervenção parlamentar, recorreremos à análise de conteúdo; e, por fim, 5) Através de análises de correspondências, conseguimos saber como determinados temas estão mais presentes nos discursos de dados partidos políticos de certas matizes ideológicas.

### **7.3. Tipos de Atos Internacionais e a classificação utilizada**

Miyamoto (2000) mostra que ao longo da década de 1990, em razão das grandes mudanças ocorrido no mundo, o Brasil, caracterizado como um país com poder e influência limitada no sistema internacional, passou a atribuir grande importância às organizações internacionais. O país passou a criticar as assimetrias de poder existentes, os protecionismos e passou a

reivindicar melhor modelo de participação no comércio internacional. Na verdade, de acordo com o autor, sempre foi uma característica brasileira as negociações multilaterais em seu relacionamento com outros Estados. De acordo com ele,

Isto pode ser verificado, por exemplo, nas participações do país em foros globais ou regionais, em instâncias extremamente variadas como a Organização das Nações Unidas ou o Tratado de Cooperação Amazônica, da Organização dos Estados Americanos ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, no Grupo do Rio, na Agenda para o Desenvolvimento, na Cúpula das Américas ou na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (MIYAMOTO, 2000, p. 119).

Alexandre (2006) também concorda com a visão exposta acima. Para ela, a agenda da política externa do Brasil passou a incluir assuntos extremamente variados, em um momento de intensificação das relações internacionais unido ao surgimento de novos atores domésticos. Em consequência, o número de acordos internacionais assinados aumentou, passaram a ser mais simplificados e a englobar novos aspectos além dos clássicos temas de alianças, guerra e paz, comércio e limites territoriais. Os novos acordos passaram a tratar de temas como, o uso pacífico do espaço exterior e da energia nuclear, e a proteção de investimentos e da propriedade intelectual.

Como já enfatizado por Miyamoto (2000), no âmbito político-econômico os destaques vão para a criação do Mercosul, o projeto de formação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), as negociações entre o Mercosul e a União Europeia, e as tentativas multilaterais na OMC. Outros, enfatizados por Alexandre (2006, p. 58) foram aqueles relacionados aos “direitos humanos, meio ambiente e segurança, com a adesão ao Pacto de San José e à Convenção Americana de Direitos Humanos, ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e ao Tribunal Penal Internacional (TPI), além da realização da ECO-92.” Esse leque maior de questões passou a exigir um conhecimento técnico mais específico dos tomadores de decisão, tendo como resultado, um aumento da especialização burocrática, que passava a não estar restrita no Ministério das Relações Exteriores, mas passou a incluir, por exemplo, os ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento (ALEXANDRE, 2006).

O conjunto dos atos internacionais engloba uma série de subtipos que nessa tese serão classificados de maneiras distintas a depender da sua maior/menor relevância política o que implica no seu grau de especificidade e do grau de imposições que faz ao sistema doméstico. No Quadro 11, vê-se os tipos de atos encontrados no banco de dados construído para esta tese, bem como a sua definição e o grupo em que está localizado.

**Quadro 11** – Classificação dos atos internacionais a partir da sua relevância política

<b>Classificação</b>	<b>Tipos de Atos Internacionais</b>	<b>O que é?</b>
<b>Maior relevância política</b>	Tratado	Denomina-se tratado o ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política.
	Convenção	Está em um nível similar de formalidade dos tratados e é um tipo de instrumento internacional destinado em geral a estabelecer normas para o comportamento dos Estados em uma gama cada vez mais ampla de setores.
	Ajuste ou Acordo Complementar (Acordo-Quadro/Texto de Ajuste)	É o ato que dá execução a outro, anterior, devidamente concluído e em vigor, ou que detalha áreas de entendimento específicas, abrangidas por aquele ato. Por este motivo, são usualmente colocados ao abrigo de um acordo-quadro ou acordo-básico.
	Estatuto	É o conjunto de normas jurídicas que disciplinam um instituto de direito ou os direitos e deveres de uma classe profissional, de uma entidade pública ou privada, nacional, estrangeira ou internacional.
	Nota Reversal	É aquela pela qual se faz uma concessão em troca de outra.
	Medida Provisória*, Projeto de Lei*, Atos com o Mercosul** ou Organismos Internacionais**.	*Apesar de não se enquadrarem dentro dos atos internacionais, têm alta relevância por fazerem parte do conjunto de instrumentos do Executivo (com força imediata de lei) ou do Parlamento. **Encontra-se nesse grupo, dada a relevância atribuída pela literatura a essas duas instâncias para a política externa brasileira.
<b>Menor relevância política</b>	Acordo	Acordo é a expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional, embora alguns juristas entendam por acordo os atos internacionais com reduzido número de participantes e importância relativa.
	Protocolo	Aparece designando acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares ou interpretativos de tratados ou convenções anteriores. É utilizado ainda para designar a ata final de uma conferência internacional. Tem sido usado, na prática diplomática brasileira, muitas vezes sob a forma de "protocolo de intenções", para sinalizar um início de compromisso.
	Memorando de Entendimento	Designação comum para atos redigidos de forma simplificada, destinados a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as Partes. Na medida em que não crie compromissos gravosos para a União, pode normalmente entrar em vigor na data da assinatura.
	Convênio	Seu uso está relacionado à matérias sobre cooperação multilateral de natureza econômica, comercial, cultural, jurídica, científica e técnica.

Fonte: Sistema Consular Integrado. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais/>. Acesso em: 30/12/2015.

#### 7.4. O papel das instituições

O institucionalismo histórico surge como reação ao estudo da política em termos de grupos e às teorias estruturais e funcionalistas que eram o *mainstream* da Ciência Política nos anos de 1960 e 1970. Entretanto, os institucionalistas históricos retiram dessas correntes teóricas a noção de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política (Hall & Taylor, 2003). São questões típicas desse enfoque: 1) Como se dá a distribuição desigual do poder e dos recursos?; e 2) Por que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros? Consideram, também, que a organização institucional da política e da economia é a *proxy* para compreender o comportamento coletivo e as estruturas políticas. Posição diferente daquela defendida pelos estruturo-funcionalistas que consideravam as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como elementos explicativos do funcionamento do sistema.

Assim, eles definem instituição como sendo “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall & Taylor, 2003, p. 4). Esses teóricos tendem a relacionar as instituições às organizações e às regras ou convenções ditadas pelas organizações formais (Ikenberry *et al.*, 1988). É importante nessa escola do pensamento enfatizar as assimetrias de poder, as trajetórias, situações críticas e as consequências imprevistas. Mas como as instituições interferem no comportamento dos indivíduos? Eles oferecem dois tipos de respostas para isso, uma é a “perspectiva calculadora”, a outra, é a “perspectiva cultural”.

Os teóricos da “perspectiva calculadora” argumentam que os comportamentos humanos são instrumentais e guiados no sentido de um cálculo estratégico. Os indivíduos tendem a maximizar benefícios e possuem um conjunto de preferências pré-fixadas. Na maioria das vezes, as preferências individuais são colocadas de forma exógena à análise institucional. As instituições, por seu turno, afetam o comportamento dos atores porque oferecem certeza, relativamente grande, sobre a ação presente e futura dos outros atores. Para eles, as instituições fornecem informações sobre: o comportamento dos outros, os mecanismos de aplicação de acordos, bem como, as penalidades em caso de deserção. Da mesma forma como os autores do institucionalismo da escolha racional, eles postulam que os atores compartilham uma série determinada de gostos e se comportam de modo utilitário no intuito de maximizar a satisfação das suas preferências que supoe um número alto de cálculos (Shepsle & Weingast, 1987).

Entretanto, mesmo reconhecendo esse comportamento racional e direcionado para fins, os institucionalistas históricos lembram o fato de que, em determinadas circunstâncias, os indivíduos usam protocolos estabelecidos ou modelos de comportamento já conhecidos para que seus objetivos sejam alcançados. É exatamente, nesse momento, que aparece a “perspectiva cultural”. As instituições, além de certezas, informações e previsibilidade, também fornecem modelos morais e cognitivos que ajudam na interpretação e na ação. E mais do que isso, esses modelos afetam a identidade, a imagem de si mesmo e as preferências. Nesse sentido, conclui Hall & Taylor (2003, p. 5),

Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. Segue-se disso que, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta. [...] certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual.

Nesse caso, os neo-institucionalistas históricos se aproximam dos da sociologia. No sentido de que as instituições também incorporam no seu arcabouço sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que dão padrões de significação para a condução da ação humana. Há, portanto, um esforço em entender a “dimensão cognitiva” do impacto das instituições. Assim, focalizam na forma como as instituições impactam no comportamento ao oferecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis às ações. Até porque, sem esses elementos, seria impraticável interpretar o mundo político e o comportamento dos atores presentes nele. De acordo com Hall & Taylor (2003), os teóricos dessa corrente sociológica argumentam que as instituições influenciam não apenas ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer em um determinado contexto. Para além da convicção dos teóricos da escolha racional, que acreditam que as instituições influenciam nos cálculos estratégicos e nas preferências mais fundamentais, os neo-institucionalistas sociológicos veem as identidades sendo formuladas a partir das imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. Hall & Taylor (2003, p. 12) enfatizam que,

Os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro, de modo relativamente simultâneo.

Então, se os autores da escolha racional acreditam em um universo de indivíduos/organizações preocupados em maximizar seu bem-estar material, os neoinstitucionalistas sociológicos, por

sua vez, discorrem sobre um mundo em que os indivíduos/organizações pretendem definir ou exprimir suas identidades conforme formas socialmente apropriadas. Estes últimos, pensam menos em termos de acréscimo de eficiência possibilitado pelas instituições, mas mais em aumento da sua legitimidade social perante seus adeptos. Em outras palavras, as organizações adotam formas e procedimentos institucionais específicas, pois possuem um valor amplamente reconhecido em um contexto cultural maior. Esse modo de pensar poderia ser dividido entre uma lógica voltada para as “conveniências sociais” em oposição a uma “lógica instrumental” (CAMPBELL, 1995).

Os neoinstitucionalismos serão úteis para a compreensão dos comportamentos dos parlamentares através de cinco pontos principais: 1) Na percepção de como se dá a distribuição desigual de recursos e poder, no caso desta tese, na relação entre governo e oposição; 2) Na análise das trajetórias dos atos internacionais no Congresso Nacional como sendo a única maneira de identificar momentos de atuação parlamentar; 3) Na identificação dos temas que chamam a atenção dos congressistas; 4) Por meio da perspectiva calculadora em que os legisladores são guiados pelo objetivo da reeleição e, por isso, realizam cálculos estratégicos; e 5) A contribuição da perspectiva cultural ao indicar que nem sempre os atores políticos agem de forma utilitária, mas, também levam em conta modelos morais e cognitivos, identidades e protocolos prévios, aqui entendidos, como a força dos partidos políticos e de suas ideologias.

## **7.5. Dados Quantitativos**

### **7.5.1. População e Amostra**

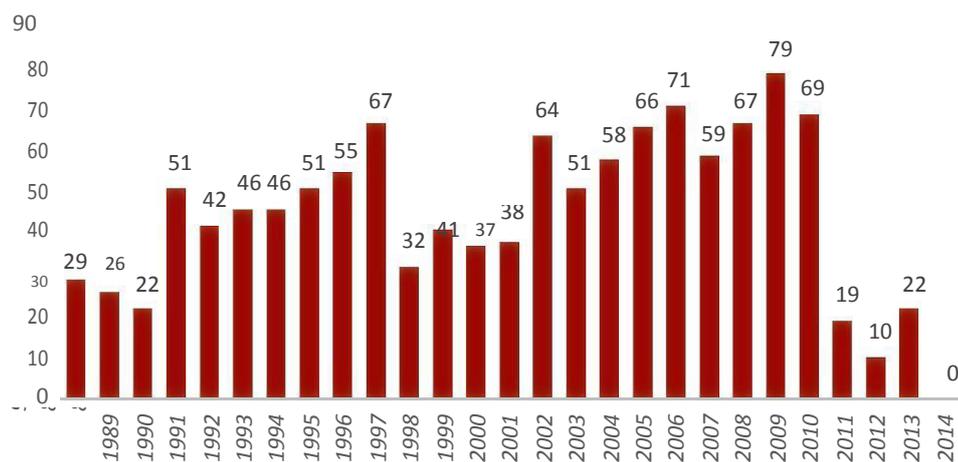
Para elaborar o banco de dados, contou-se com o auxílio do SPSS versão 22. Foram elaboradas duas matrizes distintas, uma para os atos internacionais que tramitaram na Câmara dos Deputados e outra para aqueles que passaram pelo Senado Federal. O período de análise cobre os anos de vigência da mais recente Constituição Federal, indo, portanto, de 1988 até 2014. Constatou-se que 1218 mensagens presidenciais<sup>16</sup> ingressaram na Câmara dos Deputados,

---

<sup>16</sup> Como é sabido, a negociação dos atos internacionais é uma prerrogativa privativa do Executivo, entretanto, ela precisa ser ratificada pelo Legislativo. Para o início do trâmite no Congresso Nacional, o Presidente envia uma

enquanto que no Senado Federal foram 1164 projetos de decreto do Senado<sup>17</sup>. O número de casos, por ano e por Casa legislativa, podem ser vistos nos Gráficos 1 e 2.

**Gráfico 1** – Número total de mensagens presidenciais enviadas à Câmara dos Deputados entre os anos de 1988 e 2014

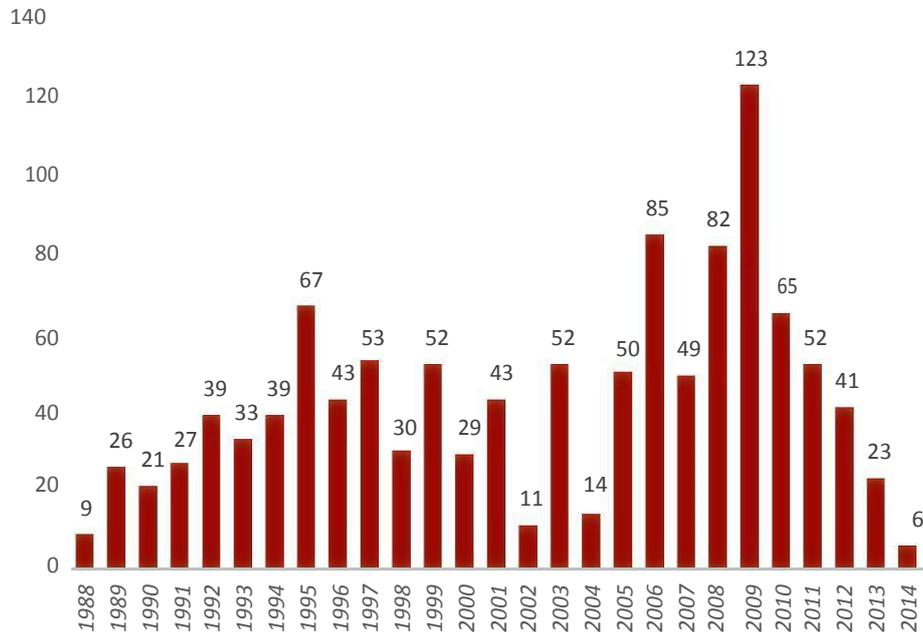


Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

mensagem presidencial (MSC). Mensagem, esta, que ao chegar no plenário da Casa recebe o nome de Projeto de Decreto da Câmara (PDC).

<sup>17</sup> Após ser aprovada na Câmara dos Deputados, e entrar no Senado Federal, as matérias recebem o nome de Projeto de Decreto do Senado (PDS).

**Gráfico 2** – Número total de projetos de decreto tramitados no Senado Federal entre os anos de 1988 e 2014



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Diante da grande quantidade de casos<sup>18</sup> (2382), optou-se por fazer uma amostra representativa para cada Casa legislativa. Entretanto, e como pode ser visto nos gráficos acima (1 e 2), existe uma grande variação de acordos tramitados a partir dos anos, assim, o mais adequado foi realizar uma amostra<sup>19</sup> aleatória estratificada<sup>20</sup> por ano, ao invés de uma amostra aleatória simples<sup>21</sup>. Isso, porque, na amostragem aleatória simples, corriamos o risco de vários casos de um mesmo ano entrarem na amostra, perdendo, portanto, a proporção real de casos em cada período.

Para o cálculo amostral, utilizou-se a técnica para população finita<sup>22</sup> desenvolvida a seguir:

<sup>18</sup> 2382 é a população do estudo, ou seja, o conjunto completo de todos os elementos a serem estudados.

<sup>19</sup> A amostra é um subconjunto de membros selecionados de uma população (TRIOLA, 2008, p. 4).

<sup>20</sup> Com a amostra estratificada, subdividimos a população em, pelo menos, dois subgrupos (ou estratos) – no nosso caso, os anos – de modo que sujeitos no mesmo subgrupo compartilhem as mesmas características e em seguida extraímos uma amostra de cada subgrupo ou estrato (TRIOLA, 2008, p. 22).

<sup>21</sup> Esse tipo de amostra é selecionada de modo que todo caso contido nela tenha a mesma chance de ser escolhida (TRIOLA, 2008, p. 21).

<sup>22</sup> É utilizada quando se consegue enumerar todos os elementos que a formam. Refere-se a um universo limitado em uma dada unidade de tempo (TRIOLA, 2008, pp. 250-303).

$$n = \frac{Z^2 \times P \times Q \times N}{e^2 \times (N-1) + Z^2 \times P \times Q}$$

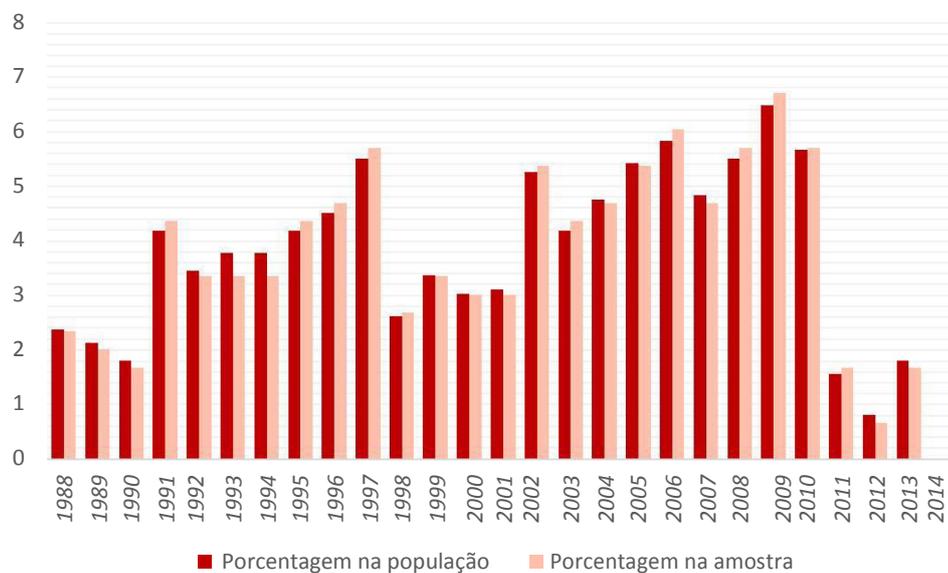
Em que, para a Câmara, tem-se:

1)	Z = Nível de Confiança	95%
2)	P = Quantidade de Acerto esperado (%)	50%
3)	Q = Quantidade de Erro esperado (%)	50%
4)	N = População Total	1.218
5)	e = Nível de Precisão (%)	5%
<b>Tamanho da amostra (n) =</b>		<b>292</b>

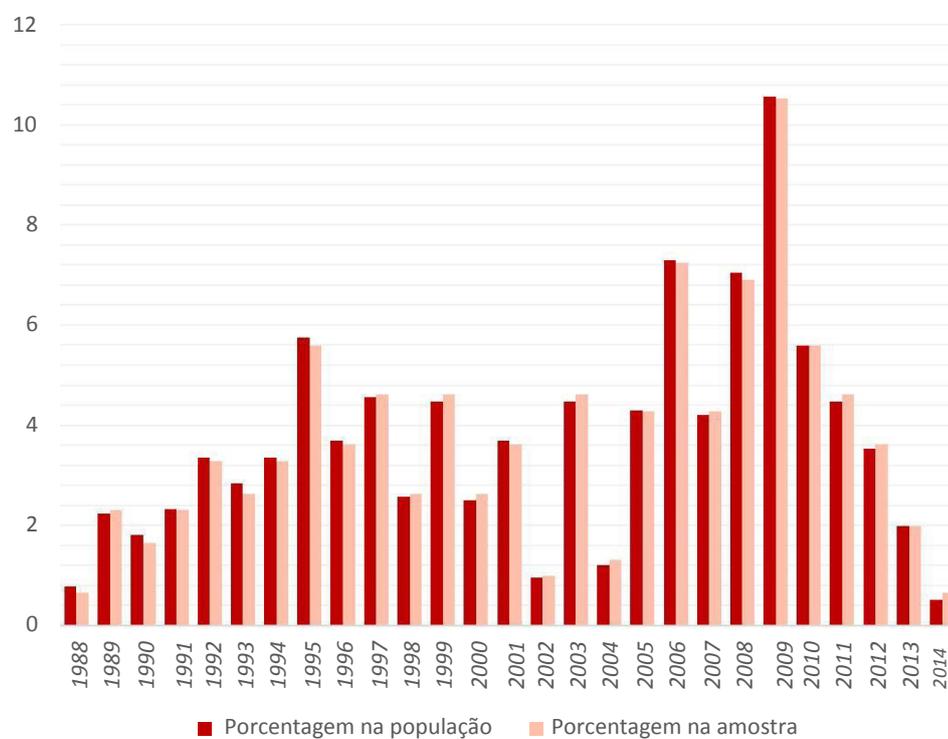
E, para a amostra do Senado:

1)	Z = Nível de Confiança	95%
2)	P = Quantidade de Acerto esperado (%)	50%
3)	Q = Quantidade de Erro esperado (%)	50%
4)	N = População Total	1.164
5)	e = Nível de Precisão (%)	5%
<b>Tamanho da amostra (n) =</b>		<b>289</b>

Com estes valores em mente, 292 casos para Câmara e 289 para o Senado, construiu-se duas novas matrizes para iniciar a coleta de dados de fato. O objetivo foi preservar a proporção de casos, por ano, existente na população. Com a ajuda do SPSS, concluiu-se essa etapa. Depois desse procedimento, conseguiu-se duas novas matrizes, onde a proporcionalidade foi praticamente mantida. Isso pode ser verificado nos Gráficos 3 e 4.

**Gráfico 3 – Porcentagem populacional e amostral por ano para a Câmara dos Deputados**

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Gráfico 4 – Porcentagem populacional e amostral por ano para o Senado Federal**

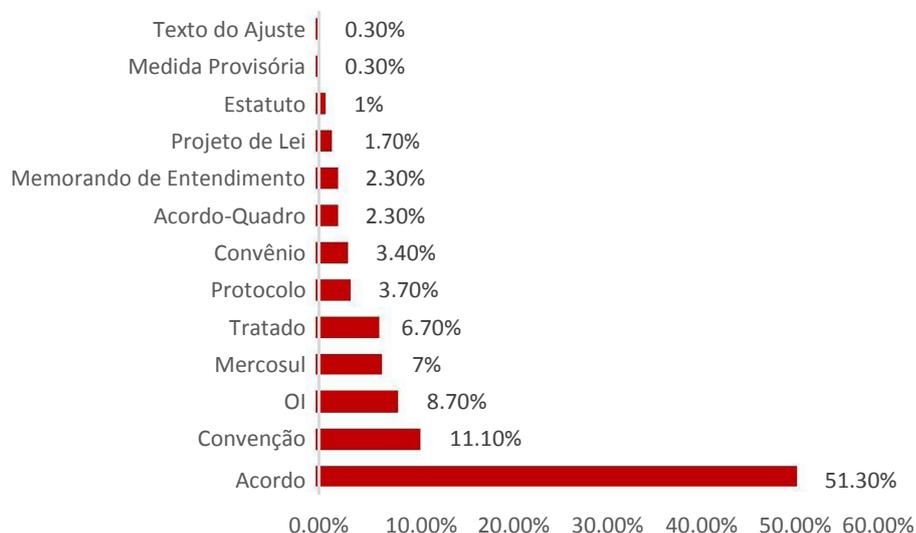
Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

A seguir, nas subseções 7.5.2. e 7.5.3., as metas são: 1) Estudar como os congressistas utilizam suas prerrogativas constitucionais *ex post facto*, especificamente, identificando os momentos e os instrumentos de atuação na arena legislativa nos temas da política externa; e 2) Compreender a dinâmica decisória no tocante à política externa tanto na relação entre a atuação parlamentar e o tipo de ato internacional, quanto explorando as possíveis conexões entre a atuação parlamentar e a intervenção do Executivo.

### **7.5.2. Apresentação e análise do banco de dados da Câmara dos Deputados**

No banco de dados, os acordos são aqueles com maior presença. Eles representam 51,3% do total, seguidos pelas convenções, que são 11,1%. Todos os outros tipos de atos não obtiveram mais de dois dígitos. Porém, isso é um sinal de que nossa amostra é de fato representativa da população, pois, como visto na seção 7.3, os acordos internacionais têm alta incidência na prática internacional, ao passo que as convenções encontram-se em segunda posição. Isso, devido ao fato do Brasil atribuir importância considerável a esse tipo de instrumento, haja vista que seria uma forma de interferir no ambiente externo enquanto potência média. No Gráfico 5, pode-se conferir os números para os outros casos.

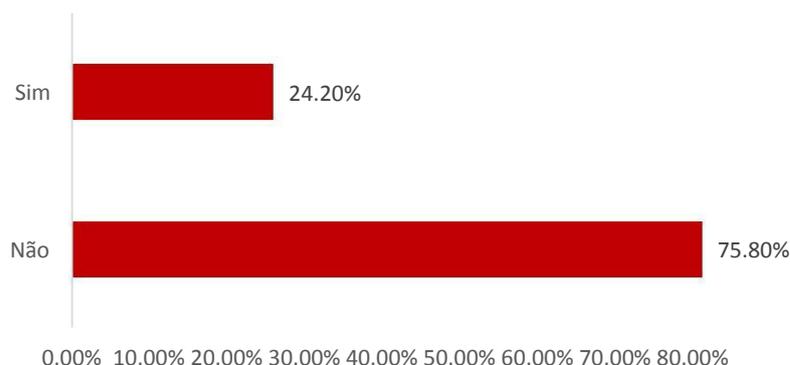
**Gráfico 5** – Tipos de matérias/projetos tramitados na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014 versando sobre política externa em porcentagem



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Parte do interesse dessa tese é saber se os parlamentares utilizam seu poder *ex post facto* na tramitação das matérias presidenciais que tratam da política externa. Como pode ser visto no Gráfico 6, para a Câmara, eles fizeram uso dele em 24,2% dos casos, contra 75,8%.

**Gráfico 6** – Houve atuação parlamentar na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014?



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Como visto, os percentuais acima estão agregados, só se sabe se houve ou não atividade parlamentar. Detalhando, vê-se que os instrumentos mais utilizados pelos deputados foram quatro: os pedidos de vista (23), a discussão da matéria em plenário (23), o uso do emendamento, reservas e substitutivos (21) e o voto contrário ao parecer apresentado em comissão (18). O número total de vezes em que houve atuação parlamentar foi 72, porém, em muitos deles mais de um instrumento foi empregado. Por isso, que caso se some os valores encontrados no Gráfico 7, não se achará o valor de 72.

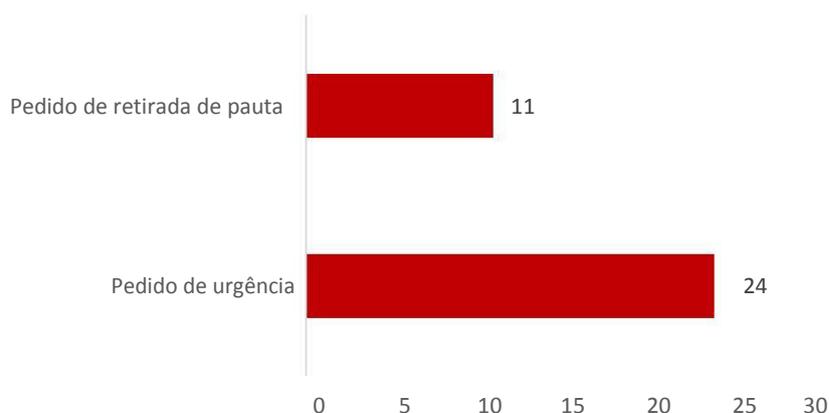
**Gráfico 7** – Tipos de atuação parlamentar para a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Por outro lado, como se discutiu na seção 3.3., o Executivo tem como interferir no processo legislativo. Duas formas encontradas, como se vê no Gráfico 8, foram a utilização dos pedidos de urgência, usadas 24 vezes, e os de retirada de pauta, em 11 oportunidades. Em números relativos, o Presidente interviu em 10,7% dos casos, em números absolutos, 32 vezes. Lembrando que ambos pedidos podem ser empregados concomitantemente.

**Gráfico 8** – Atuação do Executivo no trâmite dos atos internacionais na Câmara dos Deputados



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

A partir da apresentação desses dados, duas das nossas hipóteses, trabalhadas no capítulo 6, podem ser testadas. A primeira será a relativa à relação entre o tipo do ato internacional e a atuação parlamentar, e, a segunda, refere-se à relação entre a atuação do Executivo e a atuação dos deputados. Abaixo, mostra-se os resultados.

Acredita-se que o tipo de ato internacional interfere na atuação parlamentar. Mais especificamente, quanto maior for a relevância política do ato (Variável Independente - VI), maior será a chance de haver atuação parlamentar (Variável Dependente - VD). Ambas variáveis são dicotômicas, isto é, só possuem dois valores. No caso da independente, “0” para menor relevância política, e, “1” para maior relevância política; para a dependente, os valores assumidos são, “0” para não – não houve atuação parlamentar -, e, “1” para sim – houve atuação parlamentar.

A primeira providência foi rodar um teste qui-quadrado ( $\chi^2$ )<sup>23</sup> a fim de saber se há algum tipo de associação entre essas variáveis.

<sup>23</sup> O qui-quadrado é um teste de hipóteses que se destina a encontrar um valor da dispersão para duas variáveis nominais, avaliando a associação existente entre as variáveis qualitativas (TRIOLA, 2008).

**Tabela 1** – Teste qui-quadrado para as variáveis atuação parlamentar e relevância do ato internacional

		Houve atuação dos deputados?		
		<i>Não</i>	<i>Sim</i>	Total
Relevância do ato	<i>Menor</i>	145	36	181
	<i>Maior</i>	81	36	117
	Total	226	72	298

$\chi^2 = 4,591$  GL = 1 Sig. = 0,032

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Como visto na Tabela 1, com uma significância de 0,032, é possível rejeitar a hipótese nula de que há independência entre as duas amostras, e aceitar a hipótese de que há uma associação entre os dois grupos. Com esse resultado, pode-se executar um modelo logístico<sup>24</sup> para saber em que medida a variável independente tem impacto sobre a dependente. Nas Tabelas 2 e 3, é possível observar um teste de ajuste para o modelo, como o modelo em si. As conclusões são que: 1) O modelo está bem ajustado, pois o teste Omnibus<sup>25</sup> deu significativo a um nível de 0,033, ou seja, nossa variável dependente está de fato relacionada com a nossa variável independente; e 2) Que um deputado tem 1,79 mais chances de atuar nos atos internacionais de maior relevância a um nível de significância de 0,033, ou, em outras palavras, que a probabilidade de um deputado atuar nos atos mais relevantes é de 79% ( $1,790-1*100$ ) quando comparado ao grupo dos menos relevantes.

<sup>24</sup> Esta técnica estatística é indicada, pois, ela é utilizada para estimar uma variável categórica, normalmente dicotômica, em função de uma ou várias variáveis preditoras. De forma simples, a regressão logística binária pode prever em qual das duas categorias uma observação é mais provável de pertencer, dada a distribuição de informações contidas no banco de dados (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2015).

<sup>25</sup> O teste omnibus pode ser interpretado como um teste para a capacidade conjunta de todos os preditores do modelo preverem a variável resposta (dependente). Um resultado significativo indica que o ajuste dos dados está adequado, sugerindo que pelo menos um dos preditores é significativamente relacionado com a variável resposta (GARSON, 2011 *apud* FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2015, p. 14).

**Tabela 2** – Coeficientes de modelo Omnibus

	$\chi^2$	df	Sig.
Modelo	4,552	1	0,033

**Tabela 3** – Modelo logístico para a VI “relevância do ato”

	<i>B</i>	<i>S.E.</i>	<i>Wald</i>	<i>df</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
<i>Relevância do ato</i>	0,582	0,273	4,533	1	0,033	1,790
<i>Constante</i>	-1,393	0,186	55,979	1	0,000	0,248

A segunda hipótese testa a relação entre a atuação do Executivo (VD) e a atuação dos deputados (VI). Acredita-se que o Executivo utiliza os instrumentos que possui, apenas, quando os deputados interferem na tramitação dos atos. As duas variáveis, novamente, são dicotômicas, isto é, só possuem dois valores. No caso da independente, “0” para quando não houve atuação dos deputados, e, “1” para quando houve atuação parlamentar; para a dependente, os valores assumidos são, “0” para não – não houve atuação do Executivo -, e, “1” para sim – houve atuação do Executivo.

Os procedimentos estatístico são os mesmos já realizados anteriormente. Inicialmente, roda-se um teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ), a fim de saber se há algum tipo de associação entre essas variáveis. O resultado pode ser visto na Tabela 4.

**Tabela 4** - Teste qui-quadrado e exato de Fisher para as variáveis atuação parlamentar e relevância do ato internacional

		Houve atuação do Executivo?		
		<i>Não</i>	<i>Sim</i>	Total
Houve atuação dos deputados?	<i>Não</i>	208	18	226
	<i>Sim</i>	58	14	72
	Total	266	32	298

$$\chi^2 = 7,508 \text{ GL} = 1 \text{ Sig.} = 0,006 \text{ Teste exato de Fisher}^{26} = 0,014$$

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Com base no teste de qui-quadrado e no teste exato de Fisher, é possível rejeitar a hipótese nula de independência estatística entre o conjunto de dados a um nível de significância de 0,006 e 0,014 respectivamente. Aceita-se a hipótese alternativa de que há uma associação entre as variáveis. Nas Tabelas 5 e 6, encontram-se os resultados do teste Omnibus e da regressão logística.

**Tabela 5** – Coeficientes de modelo Omnibus

	$\chi^2$	<i>df</i>	<i>Sig.</i>
Modelo	6,693	1	0,010

**Tabela 6** – Modelo logístico para a VI “atuação dos deputados”

	<i>B</i>	<i>S.E.</i>	<i>Wald</i>	<i>df</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
<i>Atuação dos deputados</i>	1,026	0,386	7,060	1	0,008	2,789
<i>Constante</i>	-2,447	0,246	99,210	1	0,000	0,087

A partir das Tabelas acima (5 e 6), pode-se concluir que: 1) O modelo está bem ajustado a um nível de significância de 0,010, o que quer dizer que realmente a VI consegue prever bem os

<sup>26</sup> Utilizado quando há uma quantidade pequena de ocorrências em uma dada célula, normalmente, valores iguais ou menores a 20 (TRIOLA, 2008).

resultados da VD; e 2) Que o Executivo tem 2,78 mais chances de atuar na tramitação dos atos internacionais quando os deputados também atuam a um nível de significância de 0,008, ou, em outras palavras, que a probabilidade do Executivo intervir quando há atuação parlamentar é de 178,9% ( $2,789-1*100$ ) quando comparado ao grupo em que não há atuação parlamentar.

### 7.5.3. Apresentação e análise do banco de dados do Senado Federal

No banco de dados, para o Senado Federal, os acordos, tal com aconteceu para a Câmara dos Deputados, são aqueles com maior presença. Eles representam 56,9% do total, seguidos pelas convenções (novamente igual ao que aconteceu para a Câmara baixa), que são 13,8%. Todos os outros tipos de atos não obtiveram mais de dois dígitos. Logo, as justificativas utilizadas para o caso da Câmara do Deputados também são aqui aplicadas. No Gráfico 9, vê-se as porcentagens dos outros casos.

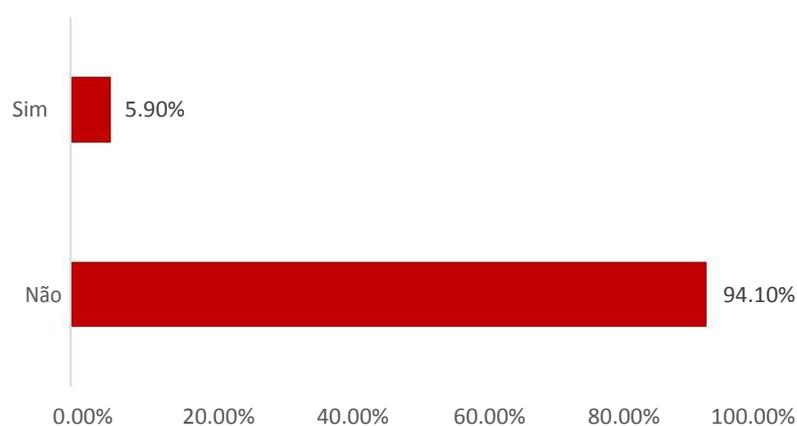
**Gráfico 9** – Tipos de matérias/projetos tramitados no Senado Federal entre 1988 e 2014 versando sobre política externa em porcentagem



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Seguindo os passos já executados na subseção 7.5.2, analisa-se os tipos de instrumentos usados pelos senadores no controle *ex post facto* em política externa, bem como, a possíveis relações entre a relevância do ato internacional e a atuação parlamentar, e a atuação do Executivo e a atuação dos senadores. Logo no Gráfico 10, observa-se que houve menos participação dos senadores quando comparada à dos deputados. Os primeiros se manifestaram em apenas 5,9% dos casos, enquanto que os seus pares da Câmara dos Deputados agiram em 24,2% das matérias (ver Gráfico 6).

**Gráfico 10** – Houve atuação parlamentar no Senado Federal entre 1988 e 2014



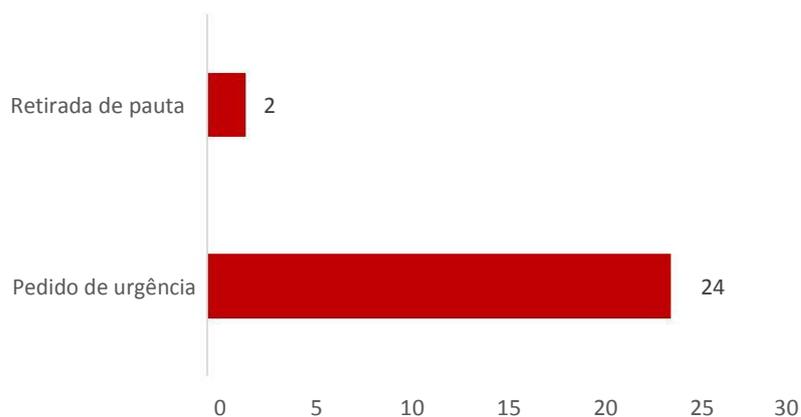
Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Ao desagregar os valores encontrados, chega-se aos instrumentos levados em consideração pelos senadores nas suas intervenções. Os mais utilizados por eles, que estão acima da média, foram quatro: adiamento de discussão (7), emendas, reservas e substitutivos (6), pedidos de audiência pública (5) e pareceres contrários (5). Para o demais valores, ver o Gráfico 11.

**Gráfico 11** – Tipos de atuação parlamentar para o Senado Federal entre 1988 e 2014

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

No caso da atuação do Executivo, os indicadores são os pedidos de retirada de pauta e os pedidos de urgência. Os valores estão apresentados no Gráfico 12. Em números relativos, o Presidente interviu em 8,6% dos casos, em números absolutos, 26 vezes.

**Gráfico 12** – Atuação do Executivo no trâmite dos atos internacionais no Senado Federal

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Apesar das diferenças gritantes, no que tange a atuação parlamentar no Senado, quando comparada à Câmara, continua-se acreditando que o tipo do ato internacional irá interferir sobre a atuação parlamentar. Ou seja, quanto maior for a sua importância política (Variável Independente), maior será a chance de haver intervenção parlamentar (Variável Dependente). Ambas variáveis são dicotômicas, isto é, só possuem dois valores. No caso da independente, “0” para menor relevância política, e, “1” para maior relevância política; para a dependente, os valores assumidos são, “0” para não – não houve atuação parlamentar -, e “1” para sim – houve atuação parlamentar. Os resultados do teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ) seguem abaixo.

**Tabela 7** – Teste qui-quadrado e exato de Fisher para as variáveis atuação parlamentar e relevância do ato internacional

		<b>Houve atuação dos senadores?</b>		
		<i>Não</i>	<i>Sim</i>	Total
<b>Relevância do ato</b>	<i>Menor</i>	186	7	193
	<i>Maior</i>	100	11	111
	Total	286	18	304

$\chi^2 = 4,994$  GL = 1 Sig. = 0,025 Teste exato de Fisher = 0,041 Fonte:

Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Como visto na Tabela 7, com uma significância de 0,025 para o teste qui-quadrado e 0,041 para o teste exato de Fisher, também se pode rejeitar a hipótese nula de que há independência entre as amostras, e aceitar a hipótese de que há uma associação entre os grupos. Com essa etapa concluída, foi possível rodar o modelo logístico com o objetivo de saber em que medida a variável independente tem impacto sobre a dependente. A partir das análises efetuadas nas Tabelas 8 e 9, as conclusões a que se chega são: 1) O modelo está bem ajustado, visto que o teste Omnibus deu significativo a um nível de 0,029, ou seja, a variável dependente está de fato relacionada com a variável independente; e 2) Que um ato internacional com maior relevância política tem 2,92 mais chances de sofrer a atuação dos senadores a um nível de significância de 0,032, ou, em outras palavras, que a probabilidade de um ato mais relevantes ter intervenção parlamentar é de 192,3% (2,923-1\*100) quando comparado ao grupo dos menos relevantes.

**Tabela 8** – Coeficientes de modelo Omnibus

	$\chi^2$	gl	Sig.
Modelo	4,766	1	0,029

**Tabela 9** – Modelo logístico para a VI “relevância do ato” no Senado

	<i>B</i>	<i>S.E.</i>	<i>Wald</i>	<i>df</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
<i>Relevância do ato</i>	1,073	0,499	4,617	1	0,032	2,923
<i>Constante</i>	-3,280	0,385	72,570	1	0,000	0,038

A segunda hipótese, dessa subseção 7.5.3, testa a relação entre a ação do Executivo (VD) e a atuação dos senadores (VI). Devido ao pequeno número de casos em que houve intervenção dos senadores, apenas, 5,9% das situações, acredita-se, com ressalvas, que o Executivo também utiliza os instrumentos que possui para fazer os projetos de seu interesse tramitarem mais rapidamente/serem aprovados no Senado Federal. As duas variáveis são dicotômicas, isto é, só possuem dois valores. No caso da independente, ela recebeu “0” quando não houve atuação dos senadores, e, “1” para quando houve atuação; para a dependente, os valores assumidos foram, “0” para não – não houve atuação do Executivo -, e, “1” para sim – houve atuação do Executivo.

Como pode-se constatar na Tabela 10, há uma célula, em especial, com apenas 4 casos dispostos. Por esse motivo, ao invés do qui-quadrado de Pearson, resolveu-se atentar para o teste exato de Fisher, que não faz restrições quanto ao tamanho da amostra de cada célula.

**Tabela 10** - Teste exato de Fisher para as variáveis atuação do Executivo *versus* atuação dos senadores

		Houve atuação do Executivo?		
		<i>Não</i>	<i>Sim</i>	Total
Houve atuação dos senadores?	<i>Não</i>	264	22	286
	<i>Sim</i>	14	4	18
	Total	278	26	304

Teste exato de Fisher Sig. = 0,056

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Se for mantido o mesmo p-valor utilizado até o momento (0,05) como parâmetro, para o caso da Tabela 10, não será correto rejeitar a hipótese nula que indica independência estatística entre o conjunto de dados. Contudo, alguns trabalhos também aceitam um p-valor até 0,1 (ARSHAM, 1988), alertando que aumentam as chances da relação ser devida ao acaso, porém, ainda se tem sugestivas evidências contra a hipótese nula. Seguindo esse conselho, será aceita a hipótese de trabalho de que há uma associação entre as variáveis. Porém, essa decisão deverá ter consequências nas próximas etapas. Nas Tabelas 11 e 12, encontram-se os resultados do teste Omnibus e da regressão logística.

**Tabela 11** – Coeficientes de modelo Omnibus

	$\chi^2$	<i>df</i>	<i>Sig.</i>
Modelo	3,385	1	0,066

**Tabela 12** – Modelo logístico para a VI “atuação dos senadores”

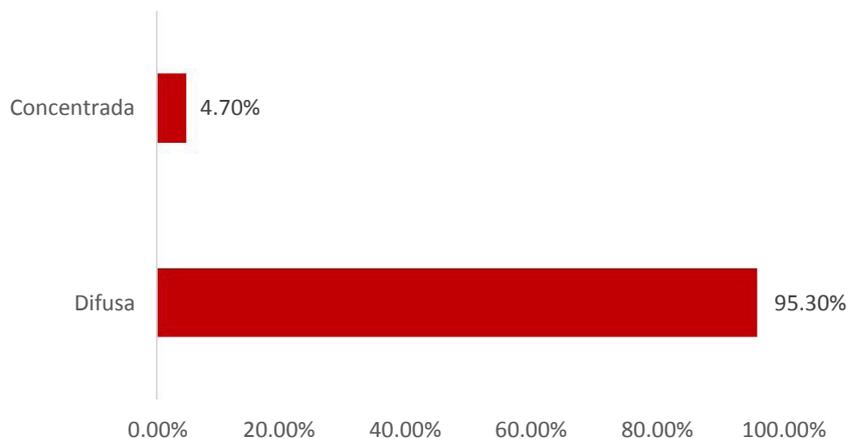
	<i>B</i>	<i>S.E.</i>	<i>Wald</i>	<i>df</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
<i>Atuação do Executivo</i>	1,232	0,609	4,096	1	0,043	3,429
<i>Constante</i>	-2,485	0,222	125,395	1	0,000	0,083

A partir das Tabelas (11 e 12) acima, pode-se concluir que: 1) A partir do teste Omnibus, o modelo só se encontraria bem ajustado caso se tivesse como parâmetro o p-valor de 0,1, caso contrário, não seria sensato rejeitar a hipótese nula de que a relação entre a VD e a VI são fruto

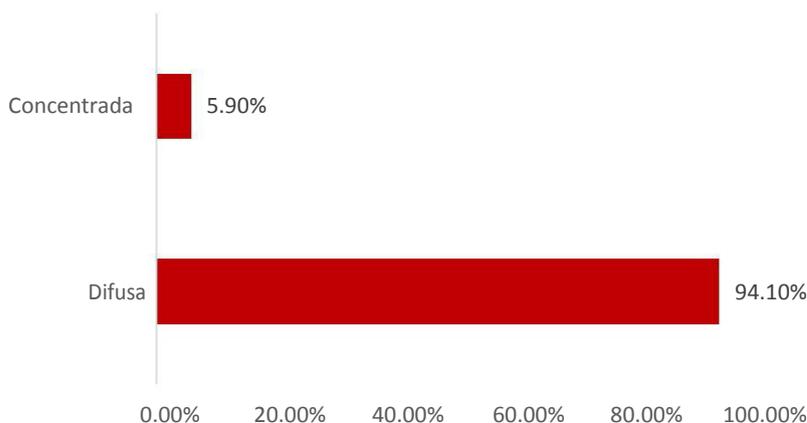
do acaso. Como é a segunda vez que o p-valor aparece maior que 0,05, vamos aceitar a hipótese nula que versa sobre a existência de independência entre as variáveis e, assim, os resultados da regressão logística na Tabela 12 não possuem suporte estatístico.

#### **7.5.4. Analisando a política externa como política pública**

Nesta subseção, tem-se por objetivos analisar empiricamente a política externa como política pública e verificar se a complexidade dos temas internacionais impossibilita a atuação dos parlamentares. Primeiramente, apresenta-se os dados relativos ao tipo de política externa (se ela possui efeito difuso ou concentrado) e alguns exemplos. Sobre o primeiro ponto fica claro que quase na totalidade dos casos, tanto para a Câmara, como para o Senado, a política tem efeitos difusos, ou seja, não se consegue identificar o destinatário final dela – seja indivíduos, grupos organizados ou localidades. Entretanto, há uma quantidade que possui essas características. Como é possível ver no Gráfico 13, na Câmara tramitaram 4,7% de atos internacionais com caráter concentrado, já, no Senado, como mostra o Gráfico 14, esse valor foi um pouco maior, 5,9%. Cito dois exemplos que demonstram o caráter concentrado da política externa, a saber: 1) A MSC-209/2010 que versava sobre o estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço e de Transporte para as Localidades de Bonfim em Roraima (Brasil) e de Lethem (Guiana); ou, o caso do PDS-19/1997 que tratava de um acordo para a construção da ponte São Tome (município localizado em Corrientes) e São Borja (município localizado no Rio Grande do Sul), celebrado entre o governo do Brasil e o governo da Argentina.

**Gráfico 13** – Política externa como política pública para Câmara dos Deputados

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

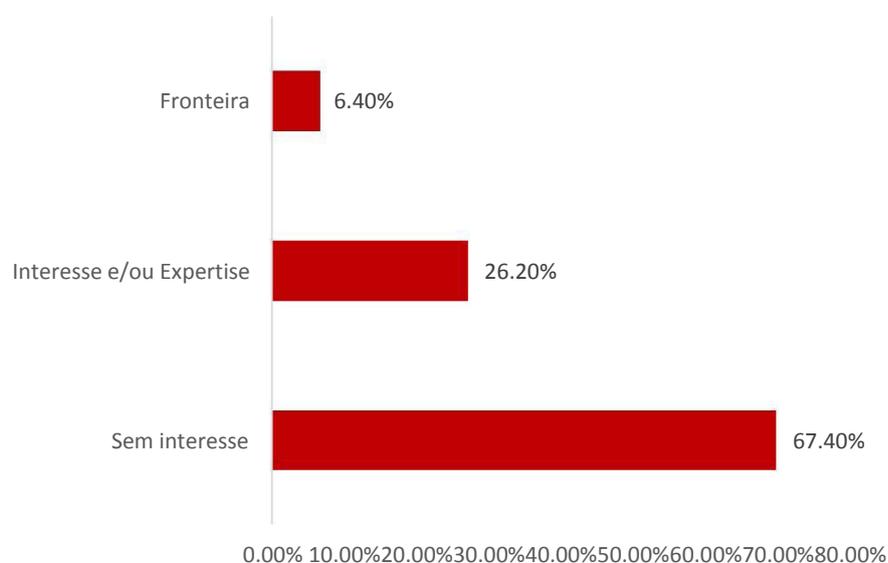
**Gráfico 14** – Política externa como política pública para o Senado Federal

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Posteriormente, outro objetivo foi compreender se por alguma razão os congressistas se interessam pelos temas dos atos internacionais. Fica nítido que o desinteresse – ao menos a partir das variáveis expostas nesse trabalho – é alto. No caso da Câmara, os deputados mostraram-se desinteressados em 67,4% das matérias, já no Senado, esse valor foi de 63,5%, os valores completos podem ser vistos nos Gráficos 15 e 16. Por outro lado, não satisfeito com esses achados, percebeu-se que outras questões poderiam surgir de uma análise mais apurada do “interesse parlamentar”.

Às vezes, os congressistas podem interessar-se pela matéria porque: 1) Foi firmado com um país que faz fronteira com o seu estado; 2) o ato refere-se a algum Organismo Internacional de importância para o seu estado – como no caso dos estados do sul do Brasil com o Mercosul; ou 3) O projeto diz respeito a uma questão cujo deputado/senador possua *expertise* ou interesse específico. Um exemplo para cada uma das quatro possibilidades: 1) O Senador Pedro Simon, parlamentar pelo Rio Grande do Sul (estado que faz fronteira com o Uruguai), relatou o texto do Acordo entre os governos do Brasil e do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços brasileiros e uruguaios; 2) O Deputado Dr. Rosinha, congressista pelo Paraná (estado do sul que mantém vínculos fortes com o Mercosul, além de fazer fronteira com alguns Estados-membro), relatou o texto do Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile; 3) O Deputado Hélio Bicudo relatou o texto do Tratado sobre Transferência de Presos entre o governo do Brasil e da Espanha, sendo ele, promotor público e professor de Direito, que tem escritos sobre código penal e direitos civis (*expertise*); e 4) O Senador Marcelo Crivella, que também é bispo da Igreja Universal do Reino de Deus, relatou o projeto sobre auxílio jurídico a Angola – país onde a sua igreja é bastante popular (interesse específico)<sup>27</sup>.

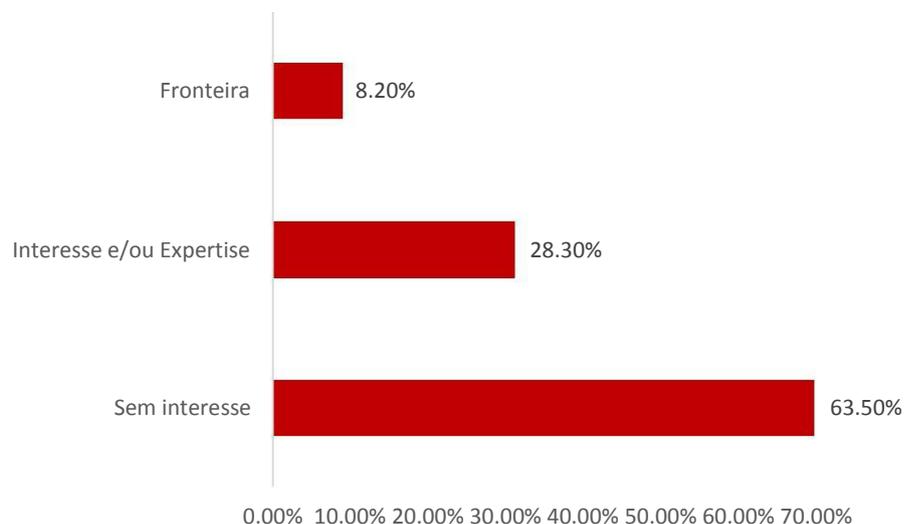
**Gráfico 15** – Interesse dos parlamentares pelo ato internacional para a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

<sup>27</sup> Todos os casos que se referem ao interesse dos parlamentares podem ser encontrados nos Apêndices V e VI.

**Gráfico 16** – Interesse dos parlamentares pelo ato internacional para o Senado Federal entre 1988 e 2014



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

Por fim, houve a tentativa de produzir estatísticas inferenciais entre as duas variáveis trabalhadas acima (interesse parlamentar e o tipo de política), mas, como pode ser observado nas Tabelas 13 e 14, há uma distribuição bastante desigual dos dados entre as seis células (valores  $\leq 5$ ), principalmente, naquelas referentes aos tipos de políticas concentradas. Esse cenário não é propício para realização de testes estatísticos como os que estavam sendo realizados nesta tese. Por essa razão, opta-se por utilizar esses elementos encontrados como indicativos de que a política externa também pode servir ao interesses eleitorais dos parlamentares, porém, apenas de forma descritiva.

**Tabela 13** – Cruzamento entre o tipo da política pública com o interesse parlamentar para a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014

		Interesse Parlamentar			Total
		<i>Fronteira</i>	<i>Interesse/Expertise</i>	<i>Sem interesse</i>	
Tipo de Política Pública	<i>Concentrada</i>	2	8	4	14
	<i>Difusa</i>	17	70	197	284
	Total	19	78	201	298

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

**Tabela 14** – Cruzamento entre o tipo da política pública com o interesse parlamentar para o Senado Federal entre 1988 e 2014

		Interesse Parlamentar			Total
		<i>Fronteira</i>	<i>Interesse/Expertise</i>	<i>Sem interesse</i>	
Tipo de Política Pública	<i>Concentrada</i>	6	7	5	18
	<i>Difusa</i>	19	79	188	286
	Total	25	86	193	304

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site do Senado Federal

## 7.6. Dados Qualitativos

### 7.6.1. O método da análise de conteúdo

O método da análise de conteúdo consiste no tratamento quantitativo para dados qualitativos. A partir da classificação de uma quantidade considerável de unidades textuais (palavras, expressões, frases) compartimentamo-los em categorias de acordo com o seu significado (BARDIN, 2006). Posteriormente, as relações são quantificadas, e, a partir disso, são produzidas inferências válidas para o texto inicial. A ideia é que a medida da presença de uma determinada categoria espelhe a relevância conferida a ela no texto em geral.

A qualidade das análises realizadas estarão diretamente relacionadas a validade das variáveis geradas e da confiabilidade do procedimento de mensuração. As inferências serão consideradas válidas quanto mais as categorias criadas se aproximam dos conceitos que pretendem representar (FLICK, 2009). No outro sentido, será mais confiável quando os achados se assemelharem aos resultados encontrados por outros pesquisadores (no tempo e espaço) que utilizaram a mesma codificação.

A análise de conteúdo pode se prestar a dois objetivos: exploratórios ou para testar teorias. Ela é exploratória quando as categorias surgem do próprio texto, *softwares* possibilitam esse tipo de enfoque e diminuem o trabalho dos pesquisadores. Já no teste de teorias, um esquema de categorias é inicialmente preparado a partir de alguma teoria, e a partir daí, cada unidade textual

é categorizada. Hoje em dia, temos vários programas disponíveis no mercado que diminuem o esforço em fazê-la totalmente de maneira manual. Estes programas funcionam com dicionários, que elencam listas de palavras ou expressões importantes para o problema em estudo. Tais dicionários são elaborados pelo próprio pesquisador, a partir do objetivo da pesquisa (exploratória ou teste de teoria), para posteriormente o *software* comparar os textos com os dicionários, e contabilizar as ocorrências. A seguir, é explicada a amostra, as categorias analíticas e discute-se preliminarmente os resultados das análises de correspondência.

### 7.6.2. Amostra

A pesquisa contou com a utilização do software QDA Miner versão 4.1.23 para a elaboração do *corpus* da pesquisa. Esse *corpus* contém 112 discursos que foram extraídos da matriz construída no SPSS para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal. Foram analisados os textos produzidos pelos parlamentares nos momentos em que eles atuaram durante a tramitação dos atos internacionais dentro do universo amostral. Desse total de 112 discursos, emendas, pareceres contrários, 81 (72,3%) foram proferidos por deputados federais e 31 (27,7%) por senadores. O objetivo dessa análise é entender a razão das intervenções, os pontos de vista e as diferenças ideológicas que possam surgir, também, no debate da política externa.

### 7.6.3. Categorias e análise descritiva dos dados

O objetivo desta subseção da tese é averiguar o impacto da variável partidos políticos, seja via ideologia, seja por meio da dicotomia governo *versus* oposição. Não à toa, foi realizada uma discussão teórica prévia sobre esses elementos. Com o auxílio da *saliency theory*, foi elaborado um quadro com os domínios que foram utilizados para a análise dos textos coletados. Por ele ser bem extenso, é citado, aqui, apenas os domínios, a íntegra pode ser vista no Apêndice III. Tem-se 8 domínios que são: 1) Relações Exteriores<sup>28</sup>; 2) Liberdade e Democracia; 3) Sistema

---

<sup>28</sup> Essa dimensão subdivide-se em: 1) Imagem do país no cenário internacional; 2) Integração Latino-Americana; 3) Estados Unidos; 4) Paraguai; 5) África; 6) Cuba; e 7) Oriente Médio.

Político; 4) Economia; 5) Bem-Estar e Qualidade de Vida; 6) Estrutura da Sociedade; 7) Questão Indígena e Segurança Amazônica; e 8) Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso.

Em análise descritiva preliminar, percebe-se, no Gráfico 17, que a questão mais evocada pelos congressistas é a fiscalização do Congresso sobre a política externa, principalmente, o questionamento e o debate sobre possível perda de prerrogativas ou desrespeito por parte do Executivo das regras constitucionais.

**Gráfico 17 – Nuvem de palavras com os temas mais recorrentes nos discursos dos congressistas**

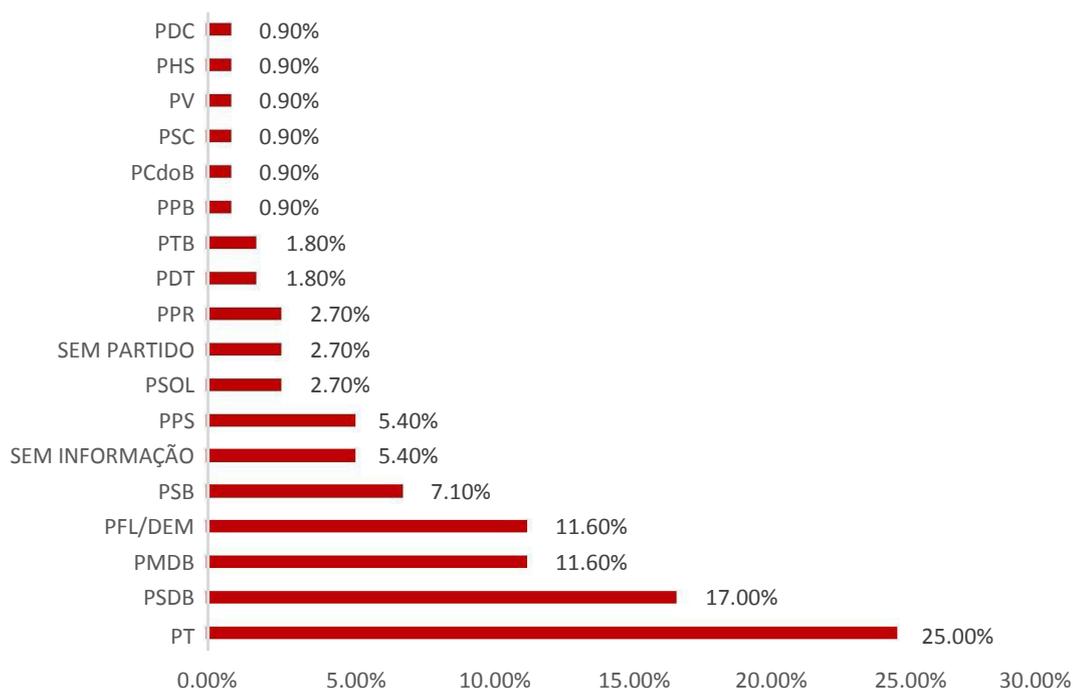


Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

Vários partidos, durante os 26 anos que a pesquisa cobre, se posicionaram sobre os temas da política externa, nos discursos em plenário, através de emendas, pareceres contrários, dentre outros instrumentos já avaliados. Entretanto, vale o destaque para os considerados pela literatura especializada como os quatro grandes partidos e que mais participaram dos debates: PT (25%), PSDB (17%), PMDB (11,6%) e PFL-DEM (11,6%). Além disso, esse é o momento para esclarecer alguns aspectos metodológicos. Na mesma amostra (112 casos), que pode ser vista no Gráfico 18 em porcentagens: 1) Há casos de *missing* (sem informação – 5,4%), isto é, se teve acesso ao material textual, mas não foi possível identificar o seu autor, e, portanto, o

partido/ideologia do deputado/senador; e 2) Há o material dos parlamentares “sem partido” que são três – os deputados Fernando Gabeira<sup>29</sup>, Babá<sup>30</sup> e Luciana Genro<sup>31</sup>.

**Gráfico 18** – Porcentagem dos partidos que se manifestaram na discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

Outra nota metodológica diz respeito à categorização dos partidos quanto ao seu pertencimento ideológico. Como discutido no capítulo 4, se sabe das críticas em alocar as agremiações partidárias dentro do espectro ideológico, entretanto, seguindo Carreirão (2006, p. 143), classifica-se os partidos da seguinte maneira:

Com base [...] nas classificações formuladas nos estudos de Kinzo (1990), Novaes (1994), Figueiredo e Limongi (1999), Fernandes (1995) e Rodrigues (2002), tomo como definição operacional inicial a seguinte classificação dos partidos no Brasil, no eixo direita-esquerda:

<sup>29</sup> Que em discordância com o governo Lula, pede a sua saída do PT em outubro de 2003, e fica temporariamente sem partido.

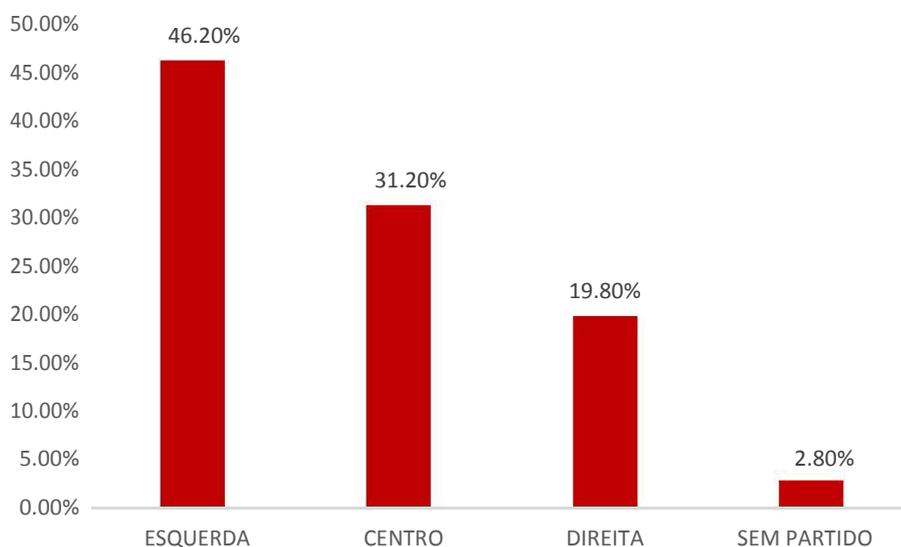
<sup>30</sup> Que foi expulso do PT em 2003 e é um dos fundadores do PSOL.

<sup>31</sup> Também expulsa do PT em 2003, e, também, uma das fundadoras do PSOL.

Direita: PP (PPB; PPR; PDS); PFL; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e PRONA. Centro: PMDB e PSDB. Esquerda: PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN.

Porém, como visto no Gráfico 18, algumas legendas aparecem no banco de dados, mas não na classificação de Carreirão (2006), são elas: o DEM – sucessor do PFL, e, por isso, o classificamos como de direita; o PSOL<sup>32</sup> e o PHS<sup>33</sup>, que usamos na classificação, as suas próprias auto-definições encontradas nos seus sites institucionais, assim, o PSOL passou a figurar o grupo dos pertencentes à esquerda, e o PHS os do centro. No Gráfico 19, vê-se a porcentagem dos textos já classificados a partir do espectro ideológico dos parlamentares. Excetuando os casos em que não tivemos orientação sobre o seu autor (6), quase metade dos textos são de partidos de esquerda (46,2%), seguidos do centro (31,2%), direita (19,8%) e os sem partido (2,8%).

**Gráfico 19** – Porcentagem de textos caracterizados pelo espectro ideológico dos parlamentares



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

<sup>32</sup> <http://www.psol50.org.br/partido/programa/>.

<sup>33</sup> <http://phs.org.br/>.

#### 7.6.4. Análise de correspondência: achados

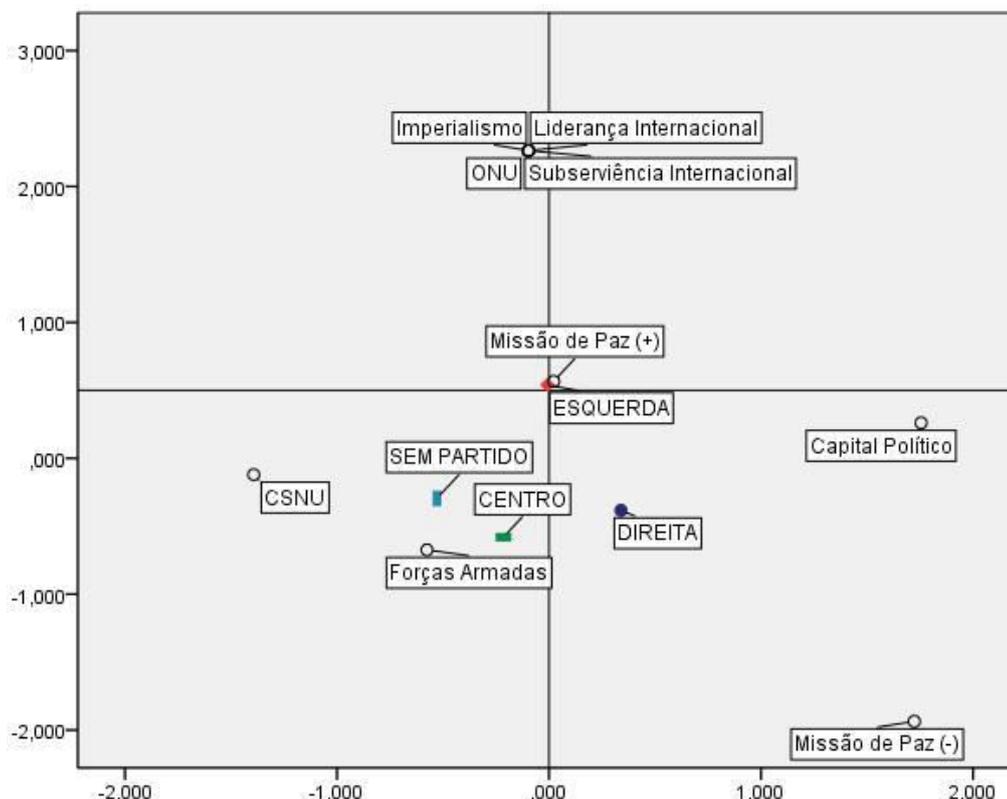
Nesta seção, tem-se como propósito básico analisar a atuação parlamentar focando na relação Executivo-Legislativo, governo *versus* oposição, partidos políticos (ideologia) e interesses locais das bases eleitorais. Discute-se os resultados das análises de correspondência<sup>34</sup> executadas a partir dos domínios definidos pela *saliency theory* (para mais detalhes dos domínios, ver o Apêndice III) e a sua relação com a ideologia dos partidos políticos. Espera-se que as agremiações localizadas em posições distantes no *continuum* esquerda-direita, possuam também, posicionamentos diferentes quanto aos temas abordados no seus discursos. Isto é, que privilegiem algumas questões/pontos de vista em detrimento de outros. O objetivo com a análise de correspondência é medir o grau de associação de variáveis dispostas de modo gráfico. Assim, quanto mais um assunto estiver próximo dos pontos relativos à esquerda, centro, direita ou sem partido, mais eles estão relacionados.

O Gráfico 20, demonstra o resultado da análise de correspondência para o domínio das Relações Exteriores, especialmente, no tocante à imagem do país internacionalmente. O embate nesse tema, girou em torno do envio de tropas brasileiras para uma missão de paz no Haiti. Os parlamentares da direita, centro e sem partido eram contrários ao envio, por isso, estão mais próximos dos temas ligados às forças armadas, ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e às menções negativas sobre a missão de paz. Por outro lado, os partidos de esquerda, encabeçados pelo governo, eram a favor do envio e argumentavam que participar da missão de paz (menção positiva) possibilitaria ganhar capital político e maior liderança internacional frente a ONU. Além disso, os esquerdistas são mais propensos a focarem suas posições contra a subserviência brasileira aos interesses estrangeiros e ao imperialismo.

---

<sup>34</sup> Segundo Campos (2014, p. 389), “A Análise de Correspondências Simples (ACS) é um recurso para expor em um mapa bidimensional as coocorrências relativas entre as classes de duas variáveis categóricas. A partir de uma tabela de contingência simples, em que duas variáveis são cruzadas, a ACS produz uma ilustração cartográfica das relações existentes entre todas as categorias incluídas. As categorias que mais coocorrem em termos relativos tendem a ser representadas mais próximas e, analogamente, as categorias com menor grau de coocorrência são representadas com uma distância maior entre si. Para definir a magnitude dessas distâncias relativas, a ACS considera as distâncias existentes entre os marginais observados na métrica do qui-quadrado”.

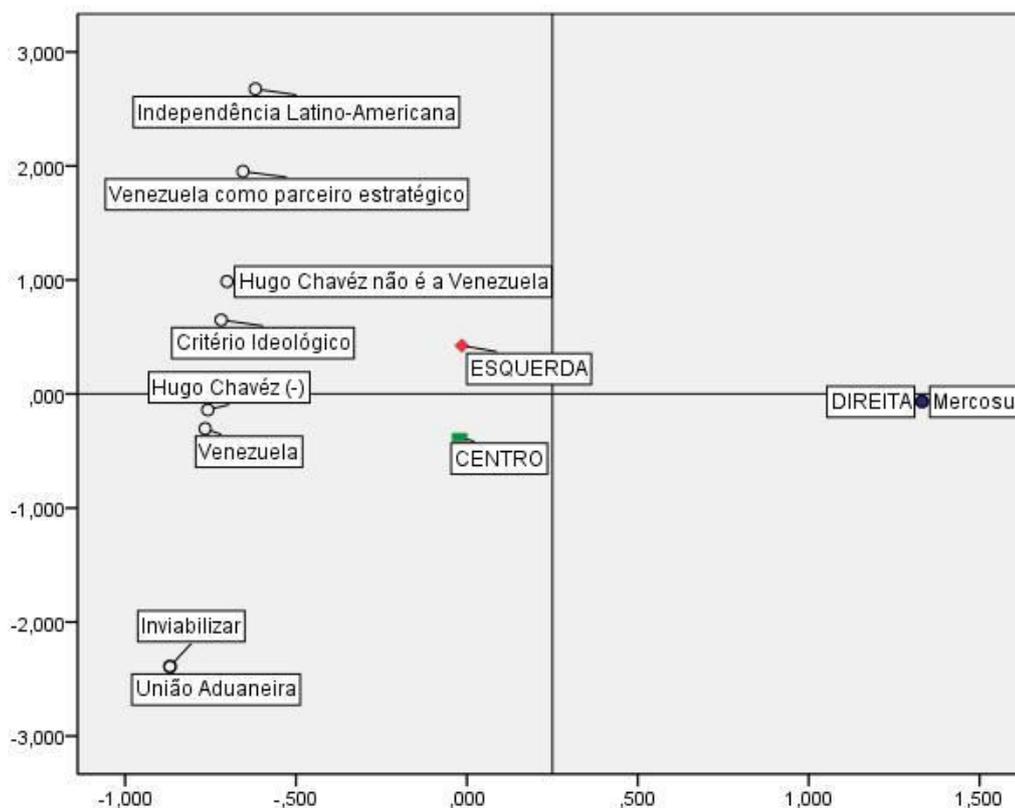
**Gráfico 20** – Domínio das Relações Exteriores (Imagem do país no cenário internacional)<sup>35</sup>



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

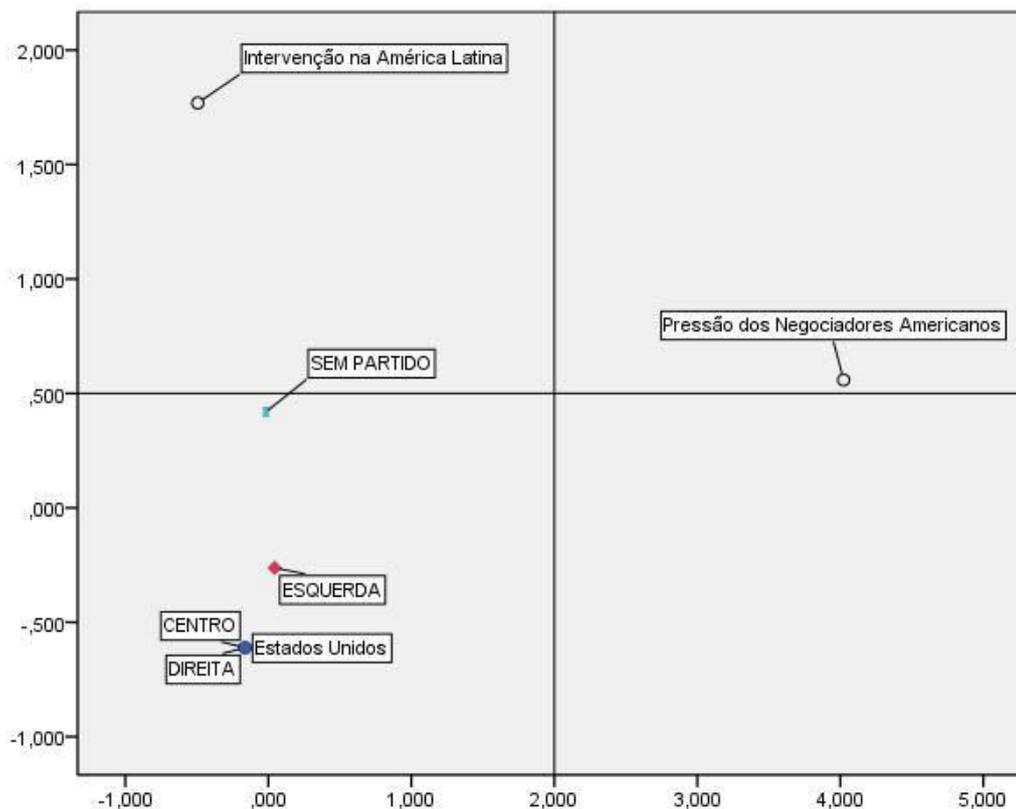
No domínio das Relações Exteriores – Integração Latino-Americana – Gráfico 21, é possível apreender que: os membros da direita interessam-se pelo Mercosul, principalmente, no que tange aos seus interesses liberalizantes; os do centro, no ato da ratificação da entrada da Venezuela no Mercosul, temiam que o presidente Hugo Chávez inviabilizasse a união aduaneira do bloco, daí a menção negativa a ele; e os de esquerda, mais uma vez liderados pelo governo do PT, enfatizavam que os critérios utilizados pela oposição eram ideológicos, pois Hugo Chávez não era a Venezuela e que o ângulo de observação deveria ser a do país como um parceiro estratégico. Além disso, eles também reforçavam a ideia de independência latino-americana com o aprofundamento do processo regional.

<sup>35</sup> A análise de correspondência é uma técnica exploratória criada para examinar tabelas de contingência de dupla e múltipla entradas, por meio de algumas medidas de correspondência entre linhas e colunas. Os *outputs* fornecidos possibilitam entender a estrutura de relações entre as variáveis categóricas das tabelas. As tabelas mais comuns são as de frequências de dupla entrada, onde se tem um caso de análise de correspondência simples. Numa análise de correspondência simples, a tabela de frequências é padronizada (BOUROCHE & SAPORTA, 1982; PEREIRA, 2004) por isso os eixos x e y passam simplesmente a serem denominados de eixo 1 e eixo 2. Por isso, nesta tese, omitiu-se os nomes das coordenadas x e y. Lembrando também que em alguns casos, a relação é unidimensional, como na análise da dimensão “Relações Exteriores – Paraguai”.

**Gráfico 21 – Domínios das Relações Exteriores (Integração Latino-Americana)**

Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

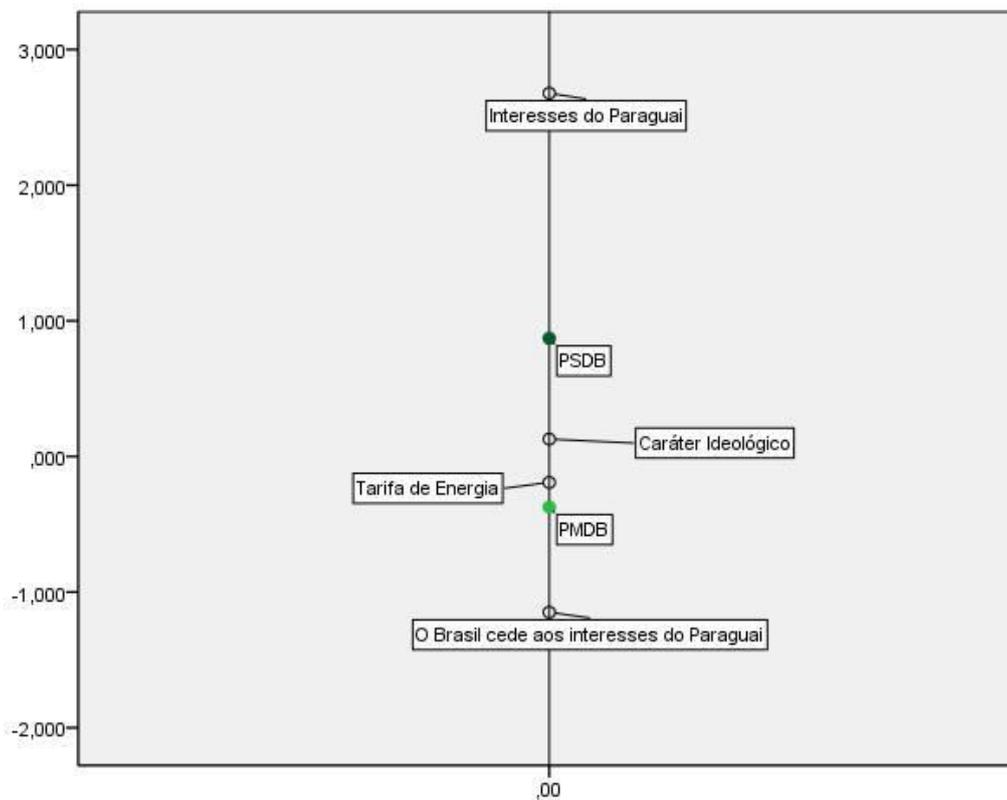
No Gráfico 22, avalia-se o posicionamento dos parlamentares ao temas ligados aos Estados Unidos da América. Enquanto os partidos de esquerda, centro e direita fazem menções positivas ao país, aqueles que estavam sem partido, focam nos temas da intervenção norte-americana na América Latina, bem como, na pressão que os negociadores americanos exercem sobre os tomadores de decisão do Brasil. Essa constatação pode ser explicada, pois como já foi dito, esses indivíduos que fazem parte dos “sem partido” foram aqueles que saíram ou foram expulsos do Partido dos Trabalhadores em 2003, e que se encontravam mais à esquerda do que a própria agremiação petista.

**Gráfico 22** – Domínio Relações Exteriores – Estados Unidos da América

Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

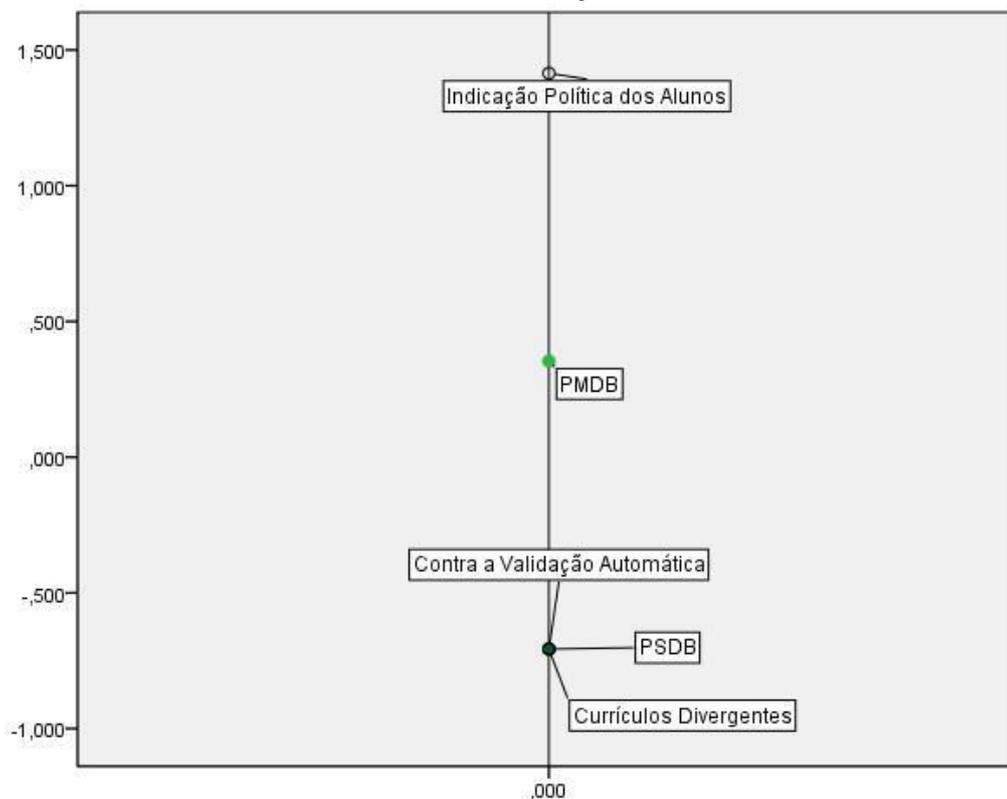
No caso dos Gráficos 23 e 24, fica visível que a política externa também serve de caminho para a oposição se manifestar. Como só havia dois partidos – ambos categorizados neste trabalho como centro – resolvemos desagrupá-los da categoria ideologia, e mostrá-los separadamente. No primeiro gráfico, vê-se o caso que envolve a mudança da tarifa cobrada pela Usina de Itaipu. O PSDB – partido de oposição ao governo do PT – e, uma ala do PMDB, que apesar de ser governista, é composto por parlamentares que fazem oposição sistemática, focam no fato do governo ceder aos interesses paraguaios por razões ideológicas, deixando, portanto, que a tarifa cobrada por Itaipu beneficie o governo de Fernando Lugo, em detrimento do povo brasileiro. Já no segundo gráfico, os mesmos partidos (PSDB e PMDB) discutem sobre a possibilidade de validação automática dos diplomas de medicina conseguidos por estudantes brasileiros em Cuba. O PSDB foca no fato dos currículos entre os cursos no Brasil e em Cuba serem diferentes, e o PMDB, na questão da indicação política dos discentes, o que resultaria em perda de qualidade dos alunos selecionados.

**Gráfico 23 – Domínio Relações Exteriores – Paraguai**



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

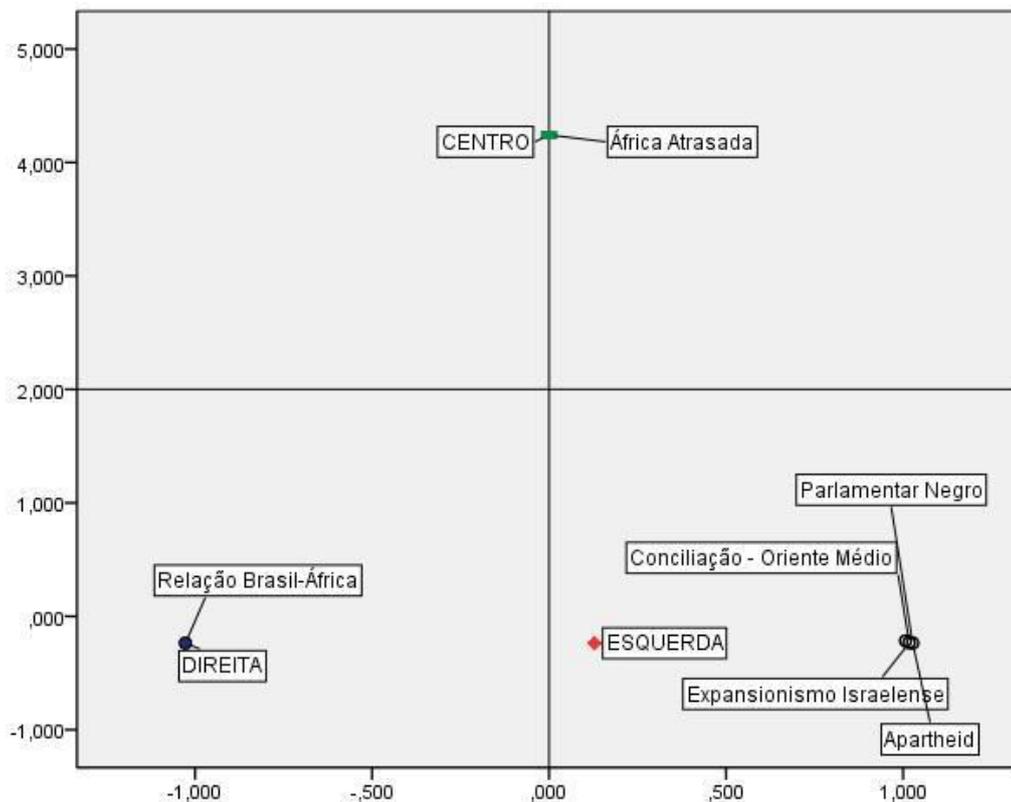
**Gráfico 24 – Domínio das Relações Exteriores – Cuba**



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

No Gráfico 25, observa-se como o posicionamento ideológico interfere sobre o que é dito pelos parlamentares. Nele, estão os resultados para a África e o Oriente Médio. No caso da direita, os parlamentares focam na relação Brasil-África no que tange aos ganhos comerciais desse vínculo; o centro, na figura do deputado Gilberto Maestrinho, diz que os negros não precisam da nossa cultura, e, por isso, que a África é, claramente, atrasada; por fim, os partido de esquerda, em relação à África, apontam para os problemas enfrentados pela África do Sul durante o *apartheid*, exaltam a cultura africana, a partir da bancada dos deputados negros, especificamente, do PT. Já no caso do Oriente Médio, o parlamentar, que é do PCdoB, condena o expansionismo israelense na região, e propõe uma tentativa de conciliação – postura esperada, pois a crítica a Israel, por tal sigla, é bastante conhecida.

**Gráfico 25 – Domínio das Relações Exteriores – África e Oriente Médio**

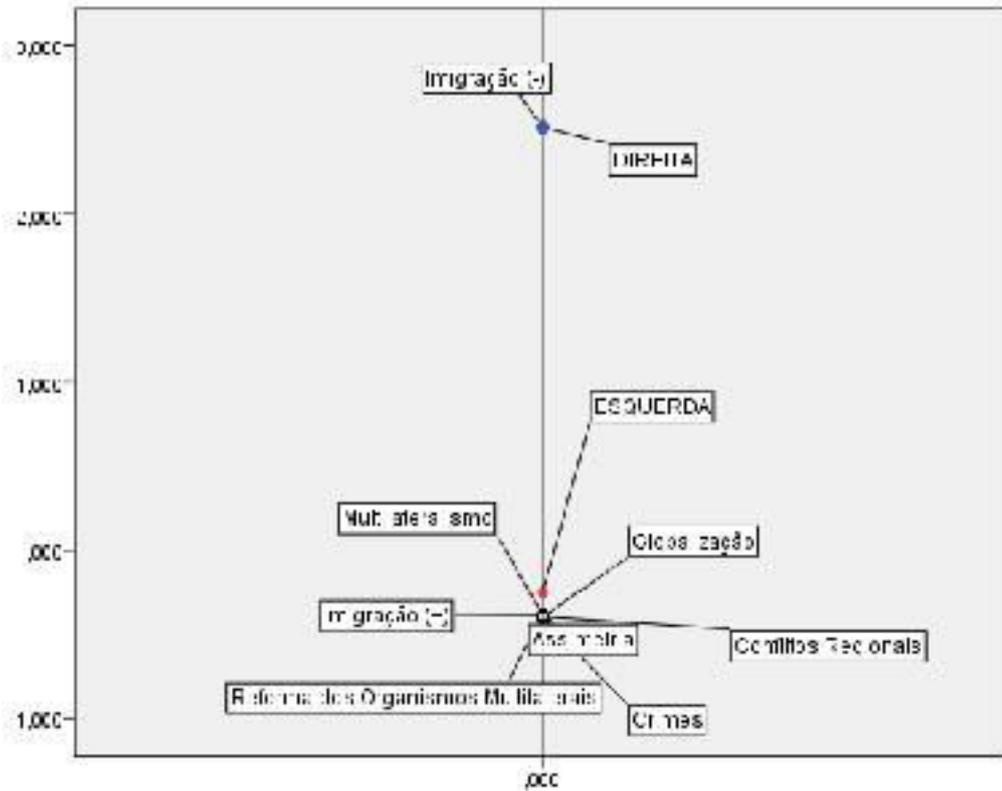


Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

No segundo domínio, o da Globalização (Gráfico 26), a direita mostra-se contrária à imigração, enquanto que os partidos de esquerda, além de se mostrarem contrários a essa postura específica da direita, também possui um leque maior de questões em seu discurso. Para eles, a globalização é a causa para os conflitos regionais, para as assimetrias econômicas no mundo, e para os crimes

tal como o terrorismo. Além disso, acreditam que esse cenário pode ser alterado ao se incorporar a agenda da reforma dos organismos multilaterais, tornando-os, assim, mais democráticos.

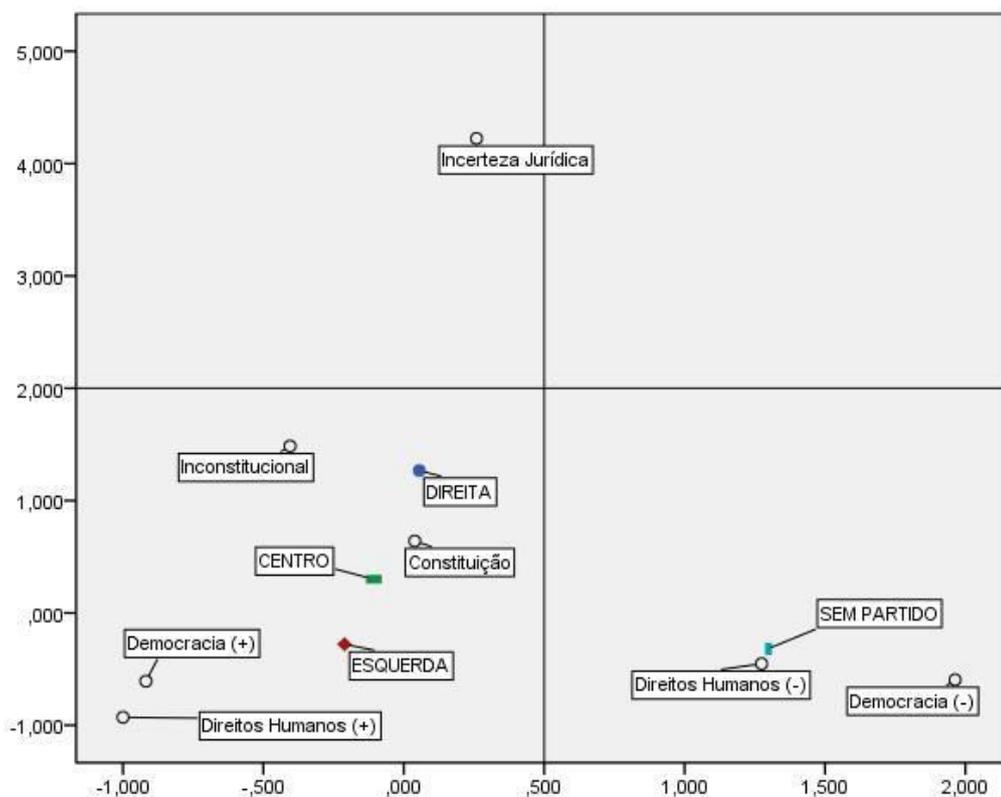
**Gráfico 26 – Domínio da Globalização**



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

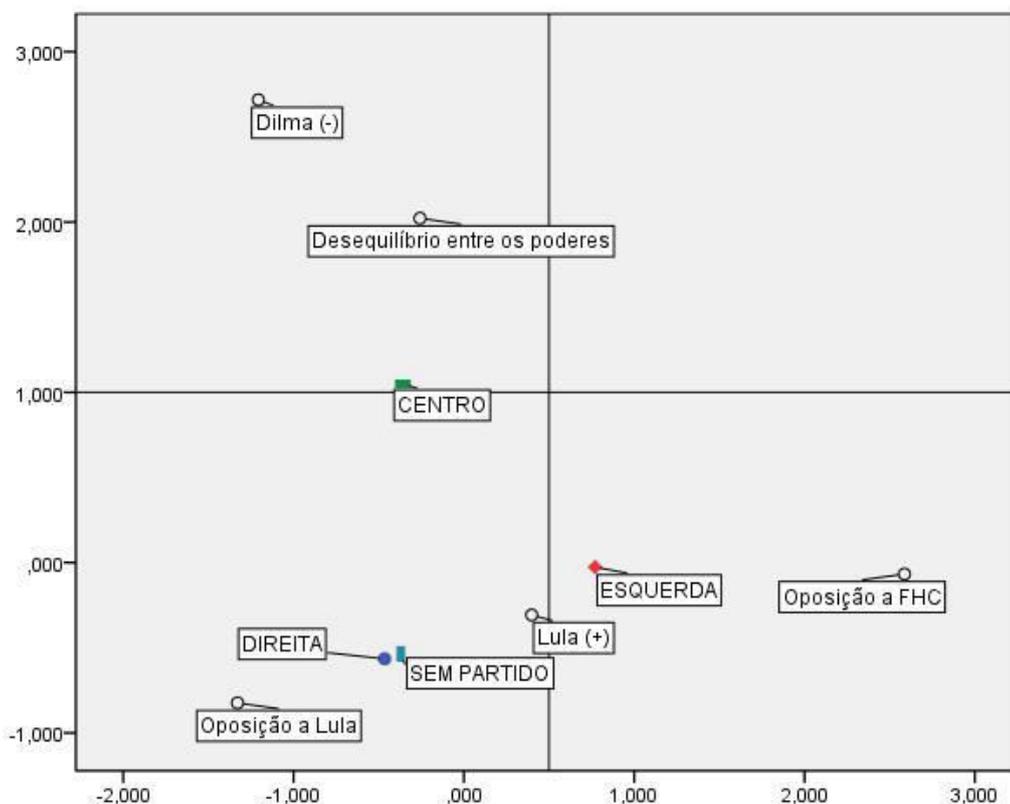
No terceiro domínio, foca-se nos aspectos da Liberdade e Democracia (Gráfico 27). Tanto a direita, como centro, quanto a esquerda, atentam para os aspectos constitucionais dos atos internacionais, no intuito de saber se eles terão o respaldo da Carta Magna. Porém, há algumas diferenças importantes: a direita privilegia as questões jurídicas, tais como, os princípios da incerteza jurídica e da inconstitucionalidade; a esquerda, a busca por mais democracia e direitos humanos no sistema internacional; e, os sem partido, baseiam seus discursos focando nas iniquidades, restrições e supressões dos direitos humanos e da democracia em outras nações.

**Gráfico 27 – Domínio da Liberdade e Democracia**



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

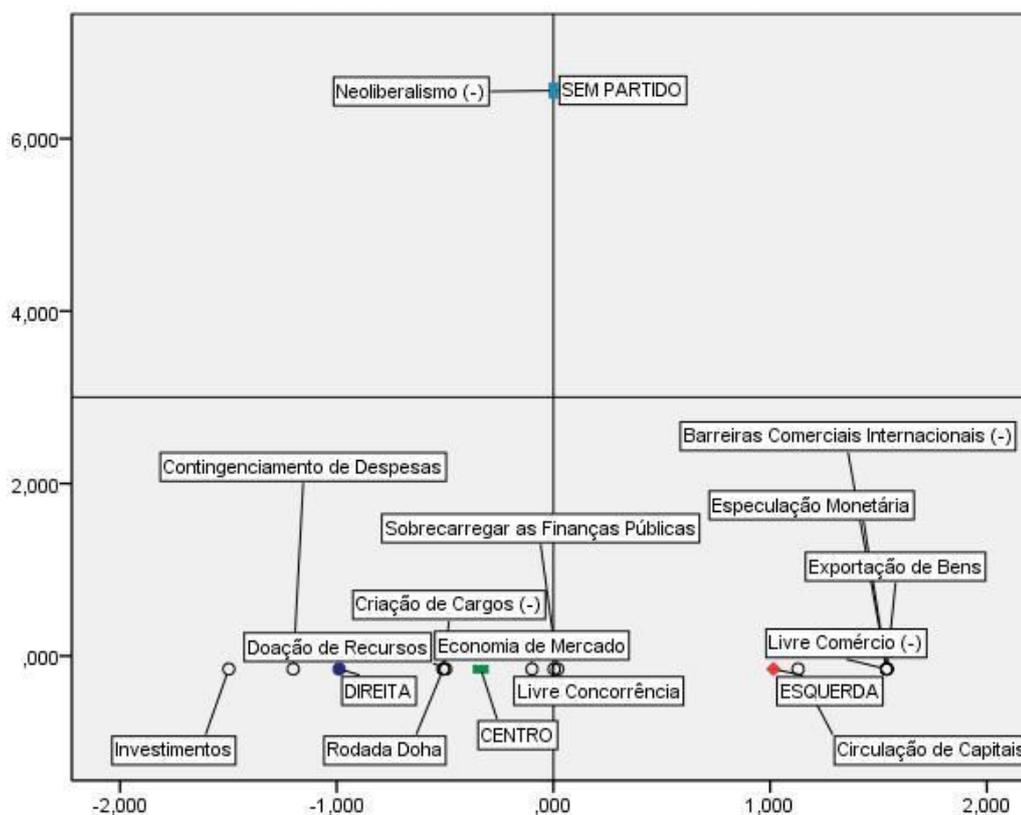
No Gráfico 28, estão os resultados para a análise de correspondência para aquilo caracterizado como Sistema Político. Nele, fica clara a dimensão governo *versus* oposição. Os membros da direita fazem oposição aberta ao governo do petista Lula; os centristas, repercutem os desequilíbrios entre os poderes Executivo e Legislativo em política externa, além de fazerem menções negativas ao governo da Presidente Dilma; a esquerda, por sua vez, faz oposição ao governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, referindo-se, principalmente, às privatizações ocorridas durante o seu mandato, e, repercutem positivamente, o governo do Presidente Lula; por fim, os sem partido, recém saídos do PT, passam também a fazer oposição ao governo Lula.

**Gráfico 28 – Domínio do Sistema Político**

Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

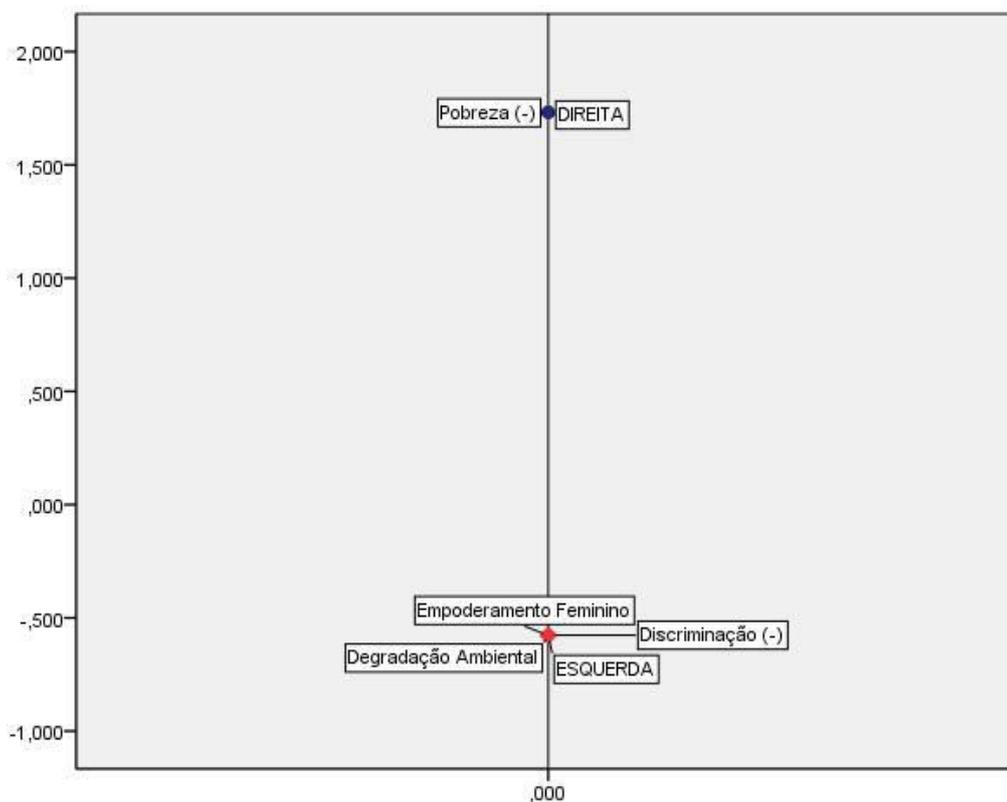
Na dimensão Economia, como pode ser visto no Gráfico 29, os princípios ideológicos voltam a ser evidentes. A direita procura demarcar território buscando investimentos para os empresários nacionais, bem como, se posicionando a favor das negociações da OMC na Rodada Doha, criticando a criação de novos cargos administrativos e buscando o contingenciamento das despesas públicas. Os congressista de centro, assemelham-se aos da direita, mas, enfatizam ainda, com menções positivas, a economia de mercado e a livre concorrência, e criticam o sobrecarregamento das despesas públicas. Já a agenda das esquerdas é outra. Fala-se em esquerdas, porque a parlamentar sem partido, neste caso, é Luciana Genro, que posteriormente ajudaria a fundar o PSOL. No caso dela, o seu discurso vai no sentido de criticar o neoliberalismo, apontando para as suas contradições. Já a outra parte da esquerda, além de tratar da livre circulação de capitais como uma condição contemporânea, não deixa de criticar o livre comércio, principalmente, o desenvolvido por alguns países desenvolvidos que criam barreiras comerciais internas. Além de fazer menções negativas à especulação monetária, e positiva para a exportação de bens.

Gráfico 29 – Domínio da Economia



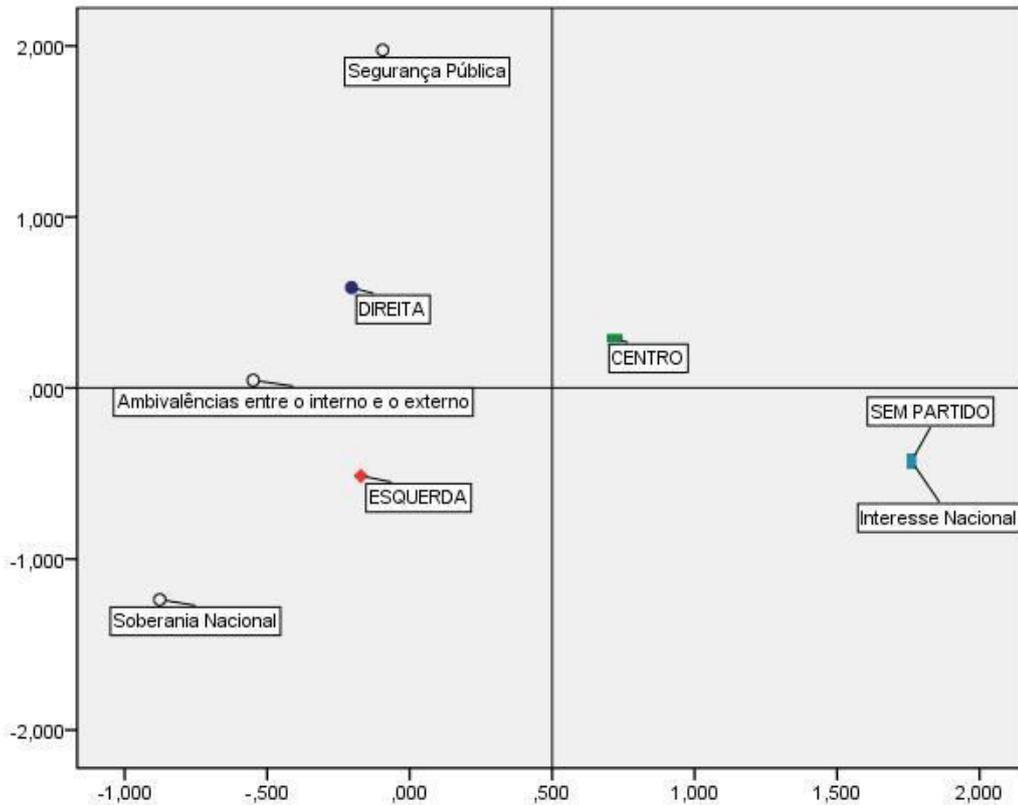
Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

Outro domínio é o do Bem-Estar e Qualidade de Vida, como pode ser visualizado no Gráfico 30. Nele, há uma disputa entre a direita e a esquerda. No material analisado, a direita passa a associar de forma negativa a pobreza a alguns espaços, como as periferias e as favelas; ao passo que a esquerda está preocupada com questões como a discriminação, o empoderamento feminino e a degradação ambiental.

**Gráfico 30 – Domínio do Bem-Estar e Qualidade de Vida**

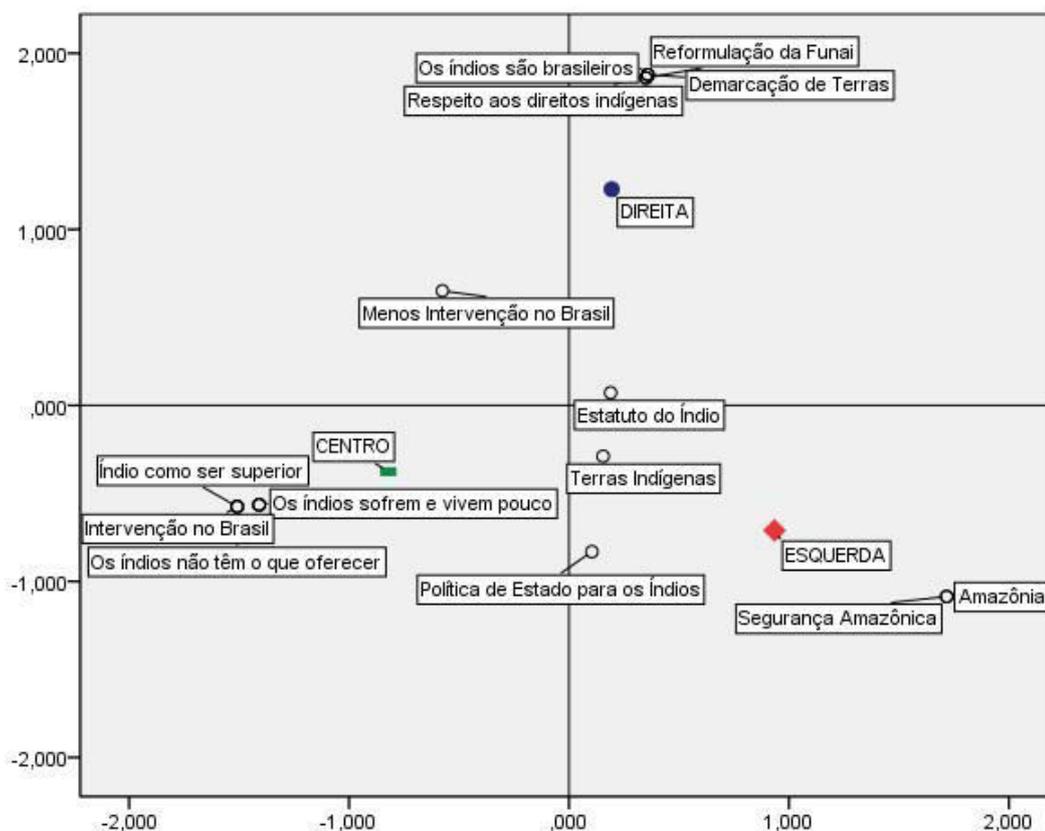
Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

Inicialmente no Gráfico 31, percebe-se uma preocupação comum entre direita, centro e esquerda no tema das ambivalências entre as normas geradas no plano internacional e aquelas domésticas. Posteriormente, há ainda uma similaridade entre a direita e o centro no que se refere à preocupação com a segurança pública evocando a possibilidade de utilização das forças armadas; já a esquerda, mostra-se inclinada a debater sobre a soberania nacional entendida como, por exemplo, o não-alinhamento com os Estados Unidos ou o desenvolvimento autônomo de tecnologias; já o congressista sem partido (Fernando Gabeira), refere-se ao interesse nacional como a preocupação com o deslocamento de tropas brasileiras, sem a permissão do Congresso Nacional, episódio que aconteceu durante os debates do envio de contingentes para a missão de paz no Haiti.

**Gráfico 31 – Domínio da Estrutura da Sociedade**

Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

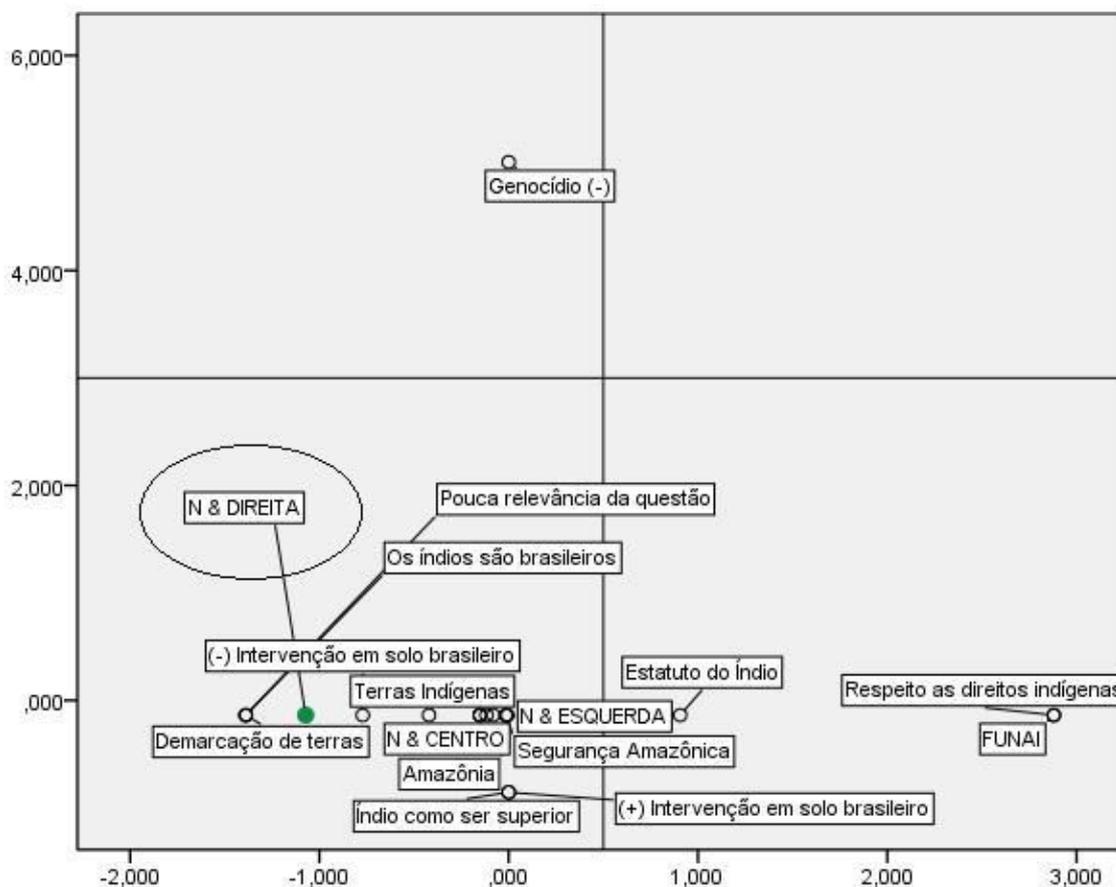
A penúltima dimensão, essa não sendo original da *saliency theory*, é a da Questão Indígena e Segurança Amazônica. No Gráfico 32, a esquerda aproxima-se do debate sobre a Amazônia e sua segurança, o que significa, soberania nacional e uma política para os povos indígenas (Estatuto do Índio e a demarcação de terras), respectivamente; o centro, utiliza no seu discurso palavras negativas a se referir ao tema indígena, por exemplo, o senador Lúdio Coelho do PSDB/MS – agropecuarista – usa as seguintes frases: 1) “O índio está sendo tratado como um ser superior, ninguém mexe com índio”; e 2) “Estamos querendo criar nações indígenas para, amanhã ou depois, queiram intervir em nosso País em defesa de nações”; por outro lado, impressiona que a direita, que normalmente não luta pela defesa das minorias, curiosamente, faz uma série de menções positivas ao papel do índio na sociedade brasileira, como: os índios são brasileiros, respeito ao direitos indígenas, reformulação da FUNAI, demarcação de terras, e, fortalecendo as comunidades indígenas, as chances de intervenção estrangeira via Amazônia são menores. No entanto, o que explicaria esse posicionamento dos membros da direita?

**Gráfico 32** – Domínio da Questão Indígena e Segurança Amazônica pela Ideologia Partidária

Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

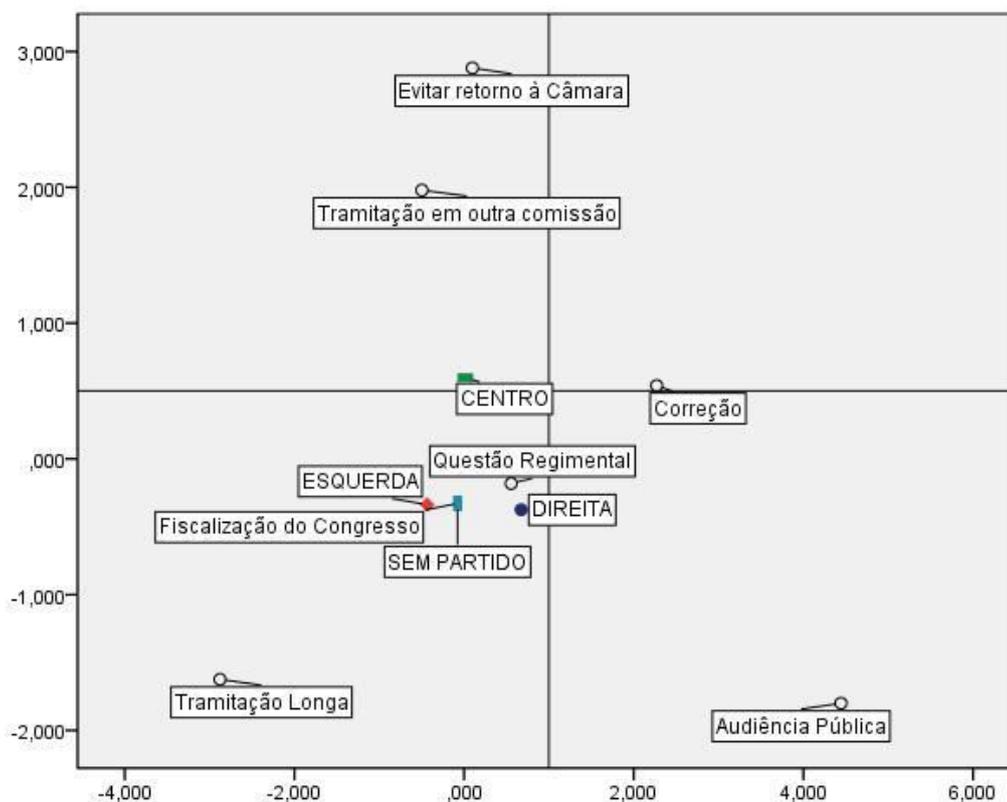
A resposta para a pergunta acima, encontra-se no Gráfico 33. Nele, trabalha-se com as variáveis ideologia e região geográfica de forma conjunta. O resultado é que os membros da direita que se colocaram a favor da minoria indígena são oriundos dos estados da federação da região norte, como é o caso do senador Romero Jucá, na época, do PFL/RR. Ou seja, como discutido nos capítulos teóricos, o pertencimento local ou as relações com as bases de apoio nos estados também ajudam a explicar os comportamentos dos parlamentares.

**Gráfico 33** – Domínio da Questão Indígena e Segurança Amazônica pela Ideologia Partidária Cruzada com a Região do Parlamentar



Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

Por último, tem-se a dimensão da Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso, também não presente na *saliency theory*. No Gráfico 34, frisa-se a preocupação de todos os parlamentares, independentemente, da coloração partidária (ideológica) com as questões regimentais e a fiscalização do Congresso nos projetos relacionados à política externa. Isto é, o cuidado dos congressistas em manter suas prerrogativas constitucionais de analisar matérias dessa ordem.

**Gráfico 34** – Domínio da Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso

Fonte: Banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas

No mais, a síntese e a relação desses achados com a literatura será tarefa do próximo capítulo. Além disso, no Apêndice VII, encontra-se uma reconstituição de como os discursos são formados de maneira probabilística, ou seja, quando um dado tema é discutido, quais são os subtemas possivelmente relacionados?

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta que esta tese pretendeu responder foi: os parlamentares são omissos ao debate da política externa? Baseando-se na literatura que aponta para a omissão/abdicção dos congressistas, elaborou-se quatro objetivos de trabalho, cada qual, tendo como embasamento teórico o debate sobre as comissões parlamentares e a relação Executivo-Legislativo (Capítulo 3), o papel das ideologias partidárias, clivagem governo-oposição e interesses locais/federativos (Capítulo 4) e, por fim, a análise da política externa como política pública (Capítulo 5). Esta seção, por sua vez, tem como fim recordar os principais achados elencados no Capítulo 7 e explicá-los à luz da discussão teórica realizada anteriormente.

O primeiro objetivo foi estudar como os congressistas utilizam suas prerrogativas constitucionais *ex post facto*. Para isso, identificou-se os momentos e os instrumentos de atuação. Percebeu-se que, comparativamente, os deputados participam mais do debate sobre política externa do que os senadores. Em porcentagens, dos 298 atos investigados para a Câmara, houve 24,2% de intervenções, já para os 304 do Senado, houve intervenção em 5,9% dos casos. Trabalhos comparando as duas Casas legislativas (Seção 7.1), através de outros indicadores, como disciplina partidária, já tinham detectado diferenças entre a Câmara alta e baixa. Especificamente, com relação à política externa, acredita-se que essa diferença seja fruto do fato da Câmara dos Deputados ser a Casa por onde se inicia o trâmite legislativo dos atos internacionais. Logo, quando o projeto chega ao Senado, grande parte do trabalho de controle parlamentar já foi executado, cabendo à Câmara alta apenas um ofício de revisão.

O segundo objetivo visou compreender a dinâmica decisória no tocante à política externa e ele foi dividido em três objetivos específicos. O primeiro deles explorou as possíveis conexões entre a atuação parlamentar e a intervenção do Executivo. Viu-se que o Presidente interferiu em 10,7% dos 298 casos investigados na Câmara, e em 8,6% dos 304 casos analisados no Senado. De acordo com a literatura, o presidencialismo brasileiro é hipertrofiado, ou seja, o chefe do Executivo possui várias prerrogativas que o possibilitam intervir no processo legislativo. Nesse sentido, o Presidente além de iniciar/negociar os atos internacionais, também no momento da ratificação, no Congresso, consegue valer seus interesses. A hipótese testada relaciona a intervenção do Executivo à atuação parlamentar. Isto é, o primeiro só agiria caso visse que a ação congressual estivesse atrapalhando ou postergando a aprovação das matérias do seu interesse. Para o teste da hipótese, elaborou-se um modelo logístico em que a razão de

chance do Executivo atuar na Câmara é de 2,78, enquanto que no Senado, não foi possível concluir sobre essa relação. Isto devido a pouca quantidade de casos existentes, o que impactou os testes estatísticos.

O segundo objetivo específico pesquisou se há relação entre a atuação parlamentar e o tipo de ato internacional (Seção 7.3). Como debatido durante a tese, sabe-se que existe alguns temas que acabam chamando mais a atenção dos parlamentares do que outros. Esta perspectiva denominada de *critical issue perspective* aponta que alguns assuntos acabam tomando a agenda política e se tornando críticos. Como é sabido, há uma série de tipos de atos internacionais, entretanto, são conferidos graus de relevância distintos a eles, por serem mais ou menos impositivos, ou por proporem modificações mais ou menos incisivas nos ordenamentos jurídicos nacionais. Dessa forma, testa-se a hipótese de que o tipo de ato internacional influencia positivamente na atuação parlamentar. No caso dos deputados, a probabilidade de participação deles nos atos mais relevantes é de 79%, enquanto que para os senadores essa probabilidade é de 192,3%, corroborando a hipótese de trabalho.

Por último, o terceiro objetivo específico examina a atuação parlamentar focando na relação governo *versus* oposição, partidos políticos (ideologia) e interesses locais das bases eleitorais. De acordo com o que foi debatido no Capítulo 4, tenta-se estimar a importância dessas variáveis na tramitação dos atos internacionais. Por meio das análises de correspondência, fica claro que partidos de origens ideológicas distintas adotam discursos diferentes. Grande parte do embate fica em torno da disputa entre governo x oposição e entre esquerda e direita. Porém, como já alertado pela literatura, a variável interesses locais/federativos acaba complementando a explicação.

Nas seguintes dimensões percebeu-se o conflito governo *versus* oposição: 1) Imagem do país no cenário internacional; 2) Integração latino-americana; 3) Paraguai e Cuba; e 4) Sistema político. Já o aspecto ideológico foi constatado em: 1) EUA; 2) África e Oriente Médio; 3) Globalização; 4) Liberdade e democracia; 5) Economia; 6) Bem estar e qualidade de vida; e 7) Estrutura da sociedade. Por fim, tem-se a variável local/federativa na questão indígena e da segurança amazônica, e a preocupação de todos os partidos com a fiscalização congressional dos atos internacionais. No Apêndice IV, pode-se ver esses elementos mais detalhadamente.

No caso da disputa governo x oposição, conclui-se que os membros da oposição tendem a se colocar contra o governo mais para sinalizar a sua postura contrária a ele, do que para demonstrar descontentamento com alguma proposta legislativa em particular. Em relação à

ideologia partidária, vê-se que ela é responsável por produzir demandas ético-morais a respeito da ação humana. Ou como informa o neo-institucionalismo sociológico, nem sempre o comportamento é guiado por cálculos estratégicos utilitários, em algumas situações, há modelos morais, cognitivos, identidades e protocolos prévios que são utilizados. Por fim, os interesses locais/federativos também podem modificar as crenças prévias dos congressistas, bem como deixar a relação governo x oposição em segundo plano. Assim, a hipótese de que essas variáveis ajudam a explicar o trâmite dos atos internacionais se comprova. É claro que cada caso é singular e, logo, o peso de cada um dos elementos irá variar, por isso, o pesquisador precisa estar atento as especificidades de cada tema abordado no Parlamento.

Os objetivos 3 e 4 são complementares. Eles verificaram: 1) Se a complexidade dos temas internacionais impossibilita a atuação dos parlamentares e, por isso, investiga-se a formação profissional/acadêmica dos parlamentares (*expertise*); 2) Empiricamente a política externa como política pública, isto é, observa-se se os argumentos do insulamento burocrático e ganhos eleitorais se sustentam. Primeiramente, tentou-se mensurar o interesse dos deputados e senadores, viu-se que em 67,4% das matérias na Câmara e 63,5% das situações no Senado houve desinteresse dos congressistas. Contudo, em outras situações, os legisladores interessaram-se pelo projeto em tramitação, seja por: 1) seu estado fazer fronteira com outros países; 2) ser um tema ligado ao Mercosul; 3) o parlamentar ter *expertise*; e 4) pelo seu interesse específico. Além disso, 4,7% e 5,9% dos projetos analisados na Câmara e no Senado, respectivamente, possuem caráter concentrado – ou seja, é possível identificar o beneficiário final da política (no caso, regiões geográficas específicas).

Com esses dados, pode-se concluir que como na política doméstica, os legisladores em política externa também utilizam as noções de *credit claiming*, *pork barrel* e *position taking*. Nos casos ligados à fronteira, ao Mercosul e aos interesses específicos, eles recorrem ao *credit claiming* e *pork barrel*, ou seja, têm elementos para produzir propaganda, junto aos seus eleitores, de suas ações e conquistas no Congresso e buscam distribuir recursos e benefícios, que podem ser políticas públicas específicas ou até ganhos na forma de favores a indivíduos ou grupos; por outro lado, nas matérias que envolvem *expertise*, os congressistas demonstram o *position taking*, isto é, o comportamento mais ideológico, na medida em que indica seu posicionamento perante temas específicos.

Como conclusão final, demonstrou-se que não temos elementos para achar que os parlamentares não se interessam pela política externa. Pelo contrário, eles atuam neste tipo de política como se fosse uma política doméstica qualquer. Da mesma forma, não se concorda com

a posição que enfatiza que a política externa é uma arena desconstrangida e, por isso, os congressistas estariam mais livres para mostrarem seus pontos de vista. Isto não se sustenta, pois há *lobbies* importantes na sociedade, a depender do tipo de matéria, como as distributivistas, sem contar que no cenário internacional os negociadores também estão suscetíveis à pressões e constrangimentos. Assim, seja pelo ângulo que se queira estudar – relação Executivo-Legislativo, tramitação nas comissões, ação em plenário, posicionamento partidário (ideologia), relação governo x oposição ou interesses locais – os deputados e senadores atuam e se posicionam. É por isso que se está convencido que os interesses domésticos importam para explicar a política internacional, além de ser uma boa *proxy* para compreender a dinâmica entre o interno e o externo.

Porém, no sentido de gerar uma agenda de pesquisa sugere-se: 1) Que seja analisado os discursos dos membros do Legislativo em política externa, não apenas nos temas conflitantes que foi o recorte realizado por esta tese. Esta outra forma de examinar o problema trará mais elementos para inferir o que os partidos políticos pensam das relações internacionais; e 2) Aprimorar o estudo da conexão entre os atos internacionais e os seus resultados concentrados em regiões específicas, no sentido de medir possíveis impactos eleitorais.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.44, n.1, 2001.

ALESINA, A.. *et al.*. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. “O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)”. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), 2006.

ALLAN, J. P. & SCRUGGS, L.. Political partisanship and Welfare State Reform in advanced industrial societies. *AJPR*, v.48, n.3, p.496-512, 2004.

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

ALMOND, G. & COLEMAN, J. (eds.). *The politics developing areas*. Princeton: Princeton University Press, 1960.

ALMOND, G. & POWELL, B.. *Comparative Politics: a development approach*. Boston: Little, Brown, 1966.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343, 1995.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2001.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIN NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, nº 3, pp. 479-517, 2000.

ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2004.

ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1951.

ARSHAM, H.. Kuiper's P-value as a measuring tool and decision procedure for the goodness of fit test. *Journal of Applied Statistics*, 15, 131-135, 1988.

BACKES, Ana Luiza. Bicameralismo no Brasil: o que pode uma “minoria”. *Cadernos Aslegis*, n. 7, 1999.

BARDIN, L.. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.

BENDOR, J. & HAMMOND, T. H.. Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review* 86(2): 301-322, 1992.

BENNETT, A. & ELMAN, C.. Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence, *Political Analysis* 14.3, 2006.

BICKERS, K. & STEIN, R. M.. The Electoral Dynamics of Federal Pork Barrel. *American Journal of Political Science*, vol. 40, n° 4, 1996.

BIGLAISER, Glen, JACKSON, David & PEAKE, Jeffrey. Back on Track: Support for Presidential Trade Authority in the House of Representatives. *American Politics Research*, vol. 32, n. 6, pp. 679-697, 2004.

BINDER, S.. *Stalemate: causes and consequences of Legislative gridlock*. Washington (DC): Brookings, 2003.

BJERELD, Ulf & DEMKER, Marie. Foreign Policy as Battle Field: A study of National Interest and Parties Motives. *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, No. 1, pp. 17-36, 2000.

BOROUCHE, J. M. & SAPORTA. G.. *Análise de dados*. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1982.

BRADY, COLLIER & SEAWRIGHT. Toward a Pluralistic Vision of Methodology, *Political Analysis*, 14(3), 2006.

BUDGE, I. *et al.*. *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. New York: Oxford University Press, 2001.

CAMPBELL, J. L.. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. Apresentado no seminário sobre Estado e capitalismo desde 1800, Harvard, 1995.

CAMPOS, Luiz Augusto. A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 3, p. 377-406, 2014.

CAREY, John & SHUGART, Matthew. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CARREIRÃO, Yan. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), Campinas, v. 12, n.1, p. 136-163, 2006.

CARREIRÃO, Yan. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política* (Impresso), v. 14, p. 255-295, 2014.

CARREIRÃO, Yan & NASCIMENTO, Fernanda. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4: 75-104, 2010.

CASTRO NEVES, João Augusto de. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, vol. 25, n. 1, 2003.

CLARKE, Michael & WHITE, Brian (eds.). *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*. Aldershot: Elgar, 1989.

COLLIER, D. & BRADY, H.. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.

COLLIER, D. & MAHONEY, J.. Insights and pitfalls: Selection bias in qualitative research, *World Politics* 49 (October): 56-91, 1996.

CONLEY, Richard. Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress. *Political Research Quarterly*, vol. 52, No 4, pp. 785-799, 1999.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (CF). Disponível em:

[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf).

Acessado em: 11 de junho 2011, 1988.

COX, Gary & MCCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan: party government in the house*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1993.

DANTAS, Humberto. “Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004”. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2007.

DINIZ, Simone. Processo Legislativo e Sistema de Comissões. *Revista do Legislativo*, abr-dez, pp. 59-78, 1999.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Dados*, v. 48, n. 1, pp. 333-369, 2005.

DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. *Teoria e Pesquisa*, v. 18, n. 1, 2009.

DINIZ, Simone. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso) , v. 27, p. 169-184, 2012.

DINIZ, Simone. Acordos internacionais de cooperação nos governos Fernando Henrique e Lula. *E-legis*, Brasília, n. 10, p. 26-41, 2013.

DINIZ, Simone & RIBEIRO, Cláudio. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, 2008.

DINIZ, Simone & RIBEIRO, Cláudio. O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contradição empírica para debate. Texto submetido e aprovado para publicação na *Brazilian Political Science Review*, 2009.

DINIZ, Simone & RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, 2010.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, D.. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ELMAN, Colin & ELMAN, M.. *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge: MIT Press, 2001.

FENNO, Richard. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown, 1973.

FERRARI, Diogo. O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: José Álvaro Moisés (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

FIGUEIRA, Ariane. “Processo decisório em política externa no Brasil”. Tese de Doutorado, USP, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, v. 44, n. 3, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Processo Legislativo e Produção Legal no Congresso Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5, pp. 5-18, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: C. R. Melo e M. Sáez (org.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson *et al.*. Regressão logística em Ciência Política. Artigo preparado como material complementar do curso de Tópicos Avançados de Metodologia de Pesquisa, ministrado pelo Professor Enivaldo Rocha no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. São Paulo: Bookman, 3ª edição, 2009.

FORDHAM, Benjamin. Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy. *International Organization*, vol. 52, n. 2, pp. 359-396, 1998.

FORDHAM, Benjamin & MCKEOWN, Timothy. Selection and Influence. *International Organization*, vol. 57, pp. 519-549, 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUCHS, R. & NOLTE, D.. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, M. e MUSTAPIC, A. M. (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, v. 38, pp. 17-55, 2004.

GARCÍA MONTERO, Mercedes & SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Working Papers ICPS n. 212. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/ICPS212.pdf>. Acesso em: 01 de janeiro de 2012, 2002.

GEDDES, Barbara. How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. In: *Political analysis*, vol. 2, ed. James A. Stimson, 131-50. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.

GEORGE THOMAS. The Qualitative Foundations of Political Science Methodology, *Perspectives on Politics* 3:4, 2005.

GERRING, John. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*, New York: Cambridge University Press, 2001.

GIANNETTI, D. & LAVER, M.. *Party factions and roll call behavior in the Italian DS*, in: COPYRIGHT OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Proceedings of the Annual Meeting of the American Political Science Association, WASHINGTON D.C., s.n, 2004(atti di: Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2004.

GODBOUT, Jean-François & HOYLAND, Bjørn. Legislative Voting in the Canadian Parliament. Paper Presented at the Canadian Political Association Meeting, Vancouver, BC, 2008.

GROSSMAN, Gene M. & HELPAN, Ethan. Protection for Sale. *The American Economic Review*, vol. 84, No 4, pp. 833-850, 1994.

HAGER, Gregory L. & TALBERT, Jeffrey C. Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House? *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, nº 1, pp. 75-99, 2000.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HENEHAN, Marie T.. *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*. MC: University of Michigan Press, 2000.

HERZ, John H.. *Political realism and political idealism*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

HIX, S. & NOURY, A. 2011. Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. Working Paper, London School of Economics, London, May. Disponível em: [http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Hix-Noury-GOorLR-23March2012.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-GOorLR-23March2012.pdf). Acesso em: 24.mar.2013.

IKENBERRY *et al.* (ed.). *Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Policy*. In: *The State and American Foreign Policy*. Ithaca. Cornell University Press, 1988.

KEGLEY, Charles & WITTKOPF, Eugene. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York, St. Martin's Press, 1995.

KING, G, KEOHANE, R. & VERBA, S.. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press, 1994.

KINZO, Maria D'Alva. Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil. In: F. Konrad-Adenauer (Ed.). *Sistema de Governo, Legislação Partidária e Eleitoral em Países do Cone Sul*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer. Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil, 1993.

KLINGEMANN, H. *et al.*. *Parties, policies, and democracy: Theoretical lenses on public policy*. Boulder: Westview Press, 1994.

KLINGEMANN, H. *et al.*. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAPALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora da UnB, 1982.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books, 1936.

LAVER, M. & BUDGE, I. *Party policy and government coalitions*. New York, N.Y.: St. Martin's Press, 1992.

LEITÃO, Natália. & BATISTA, Mariana. Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. *Revista Política Hoje*, 21, 2012.

LEMOS, Leany. El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990. *América Latina Hoy*, v. 43, 2006.

LEONI, Eduardo. “Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados no Brasil Pós-Constituinte.” Tese de mestrado apresentada na Universidade de Brasília, Brasil, 2000.

LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991- 1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361- 386, 2002.

LEONI, Eduardo. Coligações e deologia nas eleições para vereador no Brasil. In: T. Power e C. Zucco Junior (orgs.), *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiration internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, ano XIX, p. 4-19, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de & SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and Foreign Trade Policy. Trabalho apresentado no congresso da Latin American Studies Association, Chicago, 24-26, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de & SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, n. 52, p. 121-149, 2001.

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

LIMONGI, Fernando. & FIGUEIREDO, Argelina.. Processo orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, pp. 737-776, 2005.

LINDBLOM, Charles E.. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19: 78-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E.. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39: 517-526, 1979.

LINDSAY, James. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. *Political Science Quarterly*, v. 107, n. 4, pp. 607-628, 1993.

LINDSAY, James & RIPLEY, Randall. Foreign and Defense Policy in Congress: a research agenda for 1990s. *Legislative Studies Quarterly*, v. 17, n. 3, pp. 417-449, 1992.

LLANOS, Mariana & SANCHEZ, Francisco. Bicameralismo. In: Avritzer e Anastasia: Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

LONDREGAN, John. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715, 1964.

LOWI, Theodor. The State in Politics: the relation between policy and administration. In: NOLI, Roger G. (Ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. University of California Press, 1985.

LUCAS, Kevin & SAMUELS, David. A 'Coerência' Ideológica do Sistema Partidário Brasileiro, in T. Power e C. Zucco Jr. (orgs.), *O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

LYNN, L. E.. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MADEIRA, Rafael & TAROUCO, Gabriela. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 8, p. 171-185, 2011.

MAIA, C. & CESAR, S.. A Diplomacia Congressual: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte-Americano na Formulação da Política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 163, pp. 363-388, 2004.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott., MENEGUELLO, R. & POWER, T.. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MAINWARING, Scott. & SHUGART, M. S.. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAIR, P.. Searching for the Positions of Political Actors. In: LAVER, M. (ed.). *Estimating the Policy Positions of Political Actors*. New York: Routledge, 2001.

MALLOY, Jonathan. High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. *Journal of Legislative Studies* 9 (4): 116-129, 2003.

MARCH, James G. & OLSEN Johan P.. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.

MARENCO, André. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 69-83, 2001.

MARENCO, André & SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 22, p. 93-113, 2007.

MARKS, Gary *et. al.*. Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality. *Comparative Political Studies*, vol. 39, No. 2, pp. 155-175, 2006.

MARTIN, Lisa. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCADAMS, John & JOHANNES, John. Congressmen, Perquisites and Elections. *Journal of Politics*, 50, 1988.

MCCORMICK, James & WITTKOPF, Eugene. Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988. *The Journal of Politics*, vol. 52, No 4, pp. 1077-1100, 1990.

MCCUBBINS, Mathew. Abdication or delegation? Congress, the bureaucracy, and the delegation diemna. *Regulation*, v. 22, n. 2, p. 150-175, 1999.

MCCUBBINS, Mathew & KIEWIET, Roderick. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MCCUBBINS, Mathew & SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, pp. 165-179, 1984.

MEAD, L. M.. Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4, 1995.

MELO, Carlos Ranulfo F.. “Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/1998).” Tese de Doutorado, UFMG, 1999.

MELO, Carlos Ranulfo F. & CÂMARA, Rafael. Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. *Dados*, vol. 55, n. 1, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe & MACHADO, Carlos. De partido de esquerda a partido do governo. O PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). In: S. Krause; H. Dantas e L. F. Miguel (orgs.), *Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, June 2013.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen & JUDKINS, Benjamin. *Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?* *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 95-119, 2004.

MIRANDA, Geralda. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, 2010.

MIRANDA, Geralda. Tendências e racionalidades das estratégias coligacionistas dos partidos brasileiros (1990-2010). Quito, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, UnB, nº 43, vol. 1, 2000.

MORGENTHAU, Hans J.. *A política entre as nações – a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *Dados*, v. 48, n. 1, pp. 371-394, 2005.

MÜLLER, Gustavo. “Existem lógicas no recrutamento para as comissões?: um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos deputados entre as legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999.” Tese de Doutorado, UFRGS, 2007.

NEIVA, Pedro Robson. “Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas.” Tese de Doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ, 2004.

NEIVA, Pedro Robson. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, 2011.

NEVES, J.. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, pp. 103-138, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 51, pp. 37-62, 1998.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. *Working Papers CAENI*, 3, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. 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 & ONUKI, Janina. Grupos de Interesse e Política Comercial Brasileira: a Atuação na Arena Legislativa. *Papéis Legislativos*, nº 8, dez, 2007.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. *Dados*, v. 49, n. 2, pp. 301-343, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo F.. Atores político e Parlamento brasileiro no Mercosul. *Leviathan – Caderno de Pesquisa Política*, nº 1, pp. 231-252, 2004.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n. 43, pp. 45-67, 2000.

PEREIRA, Carlos & RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

PEREIRA, Júlio Cesar. *Análise de dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. São Paulo: EDUSP, 2004.

PETERS, B. G.. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINHEIRO, Flávio. 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, pp. 89-139, 2008.

POOLE, Keith. *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

POOLE, Keith & ROSENTHAL, Howard. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York, Oxford University Press, 1997.

POPPER, K.. *A Lógica da Pesquisa Científica*. São Paulo: Cultrix, 1972.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. *Lua Nova*, São Paulo, n. 15, p. 41-81, 1988.

PRZEWORSKI, Adam *et al.*. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, pp. 427-460, 1988.

RAGIN, C.. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

RAGIN, C.. Turning the tables: How case-oriented research challenges variable-oriented research. In: *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, eds. Collier and Brady, Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.

RAY, E. J.. The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restriction in United States. *Journal of Political Economy*, vol. 89, pp. 105-121, 1981.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (RICD). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>. Acessado em: 01 de janeiro de 2012.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL (RISF). Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acessado em: 01 de janeiro de 2016.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: Curso Elementar*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. Políticas de Controle dos Gastos Públicos e Comportamento do Governo - uma análise de arenas de políticas públicas. In: Marcos Costa Lima. (Org.). O lugar da América Latina na nova ordem mundial. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

REZENDE, Flávio da Cunha. A Nova Metodologia Qualitativa e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. *Política Hoje* (UFPE. Impresso), v. 20, p. 218-252, 2011.

RIBEIRO, Pedro Feliú. “Comportamento legislativo e Política Externa na América Latina.” Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política – USP, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Pedro Feliú & ONUKI, Janina. Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia. Artigo apresentado no XXIX Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de Junho de 2009.

RIBEIRO, Pedro Feliú, PEREIRA NETO, Manoel & OLIVEIRA, Amâncio. Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: um estudo sobre o caso chileno. *Revista Cena Internacional*, vol.9, No 2, pp. 33-57, 2007.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Velhos e novos companheiros: coligações eleitorais nos municípios do “GT79” (1996-2008). In: S. Krause; H. Dantas e L. F. Miguel (orgs.), Coligações partidárias na nova democracia brasileira: Perfis e tendências. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

RICCI, Paolo & LEMOS, Leany. Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, pp. 107-129, 2004.

ROBERTSON, D. B.. *A theory of party competition*. London ; New York: J. Wiley, 1976.

ROCHA, Marta & BARBOSA, Cássio. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, 2008.

RODRIGUES, L. M.. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

ROSENAU, James (Org.). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres: Collier-Macmillan Limited, 1967.

SABATIER, Paul & JENKINS-SMITH, Hank. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

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.

SAMUELS, David. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, vol. 62, nº1, pp. 240-253, 2000.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

SANTIAGO, Rodrigo. “A política externa brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.” Dissertação de Mestrado, UFPE, 2012.

SANTIAGO, Rodrigo. Breve Reflexão Sobre Estratégias Metodológicas na Ciência Política e Relações Internacionais Contemporâneas. In: Thales Castro. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas: Teorias e Desafios*. 1ed. Curitiba: Íthala, p. 35-41, 2014.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados*, v. 43, n. 4, 2000.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo. “As Teorias Positivas sobre a Organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional.” Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFPE, Recife, 2006.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*. 3(3): 243-257, 1991.

SCHATTSCHEIDER, E. E.. *Politics, Pressures and the Tariff*. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930. Revision of the Tariff. New York: Prentice-Hall, 1935.

SCHONHARDT-BAILEY, Cheryl. *From the Corn Laws to Free Trade*. Interests, Ideas and Institutions in Historical Perspectives. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

SERRA, G. & COVER, A.. The Electoral Consequences of Perquisite Use: The Casework Case. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, pp. 233-246, 1992.

SHEPSLE, Kenneth. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SHEPSLE, Kenneth. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. In J. Fan (org.), *Political Science in History*. New York: Cambridge University Press, 1995.

SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, v. 81, pp. 85-104, 1987.

SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, may, 1994.

SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SINGER, André. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo, SP, Brasil: EDUSP: FAPESP, 2002.

SISTEMA CONSULAR INTEGRADO. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais/>. Acesso em: 30/12/2015.

SNYDER, R. C., BRUCK, H. W. & SAPIN, B. (Org.). *Foreign Policy Decision Making – An Approach to the Study of International Politics*. Nova Iorque: Free Press, pp. 186-192, 1962.

SOARES, Gláucio. O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, v. II, n.48, p. 27-52, 2005.

SOUSA, Vivaldo Reinaldo de. *As coligações partidárias: período 1986-94 versus 1954-62*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

STIGLER, George. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo (Org.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo, 1971.

STOKES, Susan C.. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3): 315– 25, 2005.

STROM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, n. 37, pp. 353-376, 2000.

TAROUCO, Gabriela. “Os Partidos e a Constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda.” Tese de Doutorado, IUPERJ, 2007.

TAROUCO, Gabriela & MADEIRA, Rafael. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 21, p. 149-165, 2013.

TAROUCO, Gabriela & MADEIRA, Rafael. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 15, p. 24, 2015.

THÉRIEN, Jean-Philippe & NOEL, Alan. Political Parties and Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. 94, nº 1, pp. 151-162, 2000.

TRABER, Denise, SCIARINI, Pascal & HUG, Simon. Party Unity in the Swiss Parliament. The electoral connection. Artigo apresentado no ECPR graduate conference, Dublin, 2010.

TRIOLA, Mario. *Introdução à Estatística*. Rio de Janeiro, LTC, 10ª edição, 2008.

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, nº 34, junho, p. 89-132, 1995.

TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

VALENZUELA, Arturo. The crisis of presidentialism in Latin America. In: MAINWARING, S. e VALENZUELA, A.. *Politics, society and democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press, 1998.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 3ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WILSON, James. *American Government: Institutions and Policies*. Lexington, Heath and Company, EUA, 1980.

ZUCCO JR., Cesar. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, v. 71, p. 1076-1092, 2009.

ZUCCO JR., Cesar. Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: Power, Timothy; Zucco Jr., Cesar. (Org.). *O Congresso Por Ele Mesmo*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 37-60, 2011.

ZUCCO JR., Cesar & POWER, Timothy. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990 2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, v. 44, p. 218-246, 2009.

## 10. APÊNDICES

### APÊNDICE I – Instrumentos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Instrumento no Regimento Interno da Câmara	O que é?
Voto em Separado (Art. 57)	Ocorre na hipótese de a Comissão aceitar parecer diverso do voto do Relator.
Voto de Abstenção (Art. 180)	O Deputado poderá escusar-se de tomar parte na votação, registrando simplesmente “abstenção”.
Voto Contrário ao Parecer (Art. 57)	Para o efeito da contagem dos votos relativos ao parecer serão considerados: a) favoráveis – os “pelas conclusões”, “com restrições” e “em separado” não divergentes das conclusões; b) contrários – os “vencidos” e os “em separado” divergentes das conclusões.
Retirada de Pauta (Art. 104)	A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo autor ao Presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário.
Pela Rejeição (Art. 129)	O parecer deverá conter o voto do Relator, em termos objetivos, com a sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda.
Pela Injuricidade ou Pela Inconstitucionalidade (Art. 53)	A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, examina os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, pronuncia-se sobre o seu mérito, quando for o caso.
Pedido de Vista (Art. 57)	Ao membro da Comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência; quando mais de um membro da Comissão, simultaneamente, pedir vista, ela será conjunta e na própria Comissão, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos.
Pedido de Urgência (Art. 157)	Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia. § 1º Se não houver parecer, e a Comissão ou Comissões que tiverem de opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emití-lo na referida sessão, poderão solicitar, para isso, prazo conjunto não excedente de duas sessões, que lhes será concedido pelo Presidente e comunicado ao Plenário, observando-se o que prescreve o art. 49. § 2º Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer Comissão, o Presidente designará Relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão

| seguinte, a seu pedido. |

Pedido de Informação (Art. 116)	Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.
Audiência Pública (Art. 255)	Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.
Parecer Contrário (Art. 126)	O parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo (nesse caso, ela pronuncia-se contrariamente).
Incompetência para produzir parecer (Art. 55)	A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica.
Emendas (Art. 118)	Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra.
Substitutivos (Arts. 118)	Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.
Discussão da Matéria (Art. 165)	Discussão é a fase dos trabalhos destinada ao debate em Plenário. § 1º A discussão será feita sobre o conjunto da proposição e das emendas, se houver.
Convocação de Ministro de Estado (Art. 219)	O Ministro de Estado comparecerá perante a Câmara ou suas Comissões: I – quando convocado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado.
Adiamento da Discussão (Art. 193)	O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado pelo Líder, pelo autor ou relator da matéria.

Fonte: Elaboração própria com base no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

## APENDICE II – Instrumentos no Regimento Interno do Senado Federal

Instrumento no Regimento Interno do Senado Federal	O que é?
Voto em Separado, com Reservas, Contrário ao Parecer ou Abster-se (Art. 132)	Lido o relatório, desde que a maioria se manifeste de acordo com o relator, passará ele a constituir parecer. § 6º Os membros da comissão que não concordarem com o relatório poderão: I - dar voto em separado; II - assiná-lo, uma vez constituído parecer, com restrições, pelas conclusões, ou declarando-se vencidos.
Retirada de Pauta (Art. 256)	A retirada de proposições em curso no Senado é permitida: I - a de autoria de um ou mais Senadores, mediante requerimento do único signatário ou do primeiro deles; II - a de autoria de comissão, mediante requerimento de seu Presidente ou do Relator da matéria, com a declaração expressa de que assim procede devidamente autorizado.
Questão de Ordem (Art. 403)	Constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco minutos, qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação do regimento interno.
Pela Inconstitucionalidade (Art. 101)	À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.
Pedido de Vista (Art. 132)	§ 1º O pedido de vista do processo somente poderá ser aceito por uma única vez e pelo prazo máximo e improrrogável de cinco dias, devendo ser formulado na oportunidade em que for conhecido o voto proferido pelo relator
Pedido de Urgência (Art. 337)	A urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quorum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal.
Pedido de Informação (Art. 216)	Os requerimentos de informações estão sujeitos às seguintes normas: I - serão admissíveis para esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente a sua competência fiscalizadora; IV - se deferidos, serão solicitadas, à autoridade competente, as informações requeridas, ficando interrompida a tramitação da matéria que se pretende esclarecer. Se indeferidos, irão ao Arquivo, feita comunicação ao Plenário; V - as informações recebidas, quando se destinarem à elucidação de matéria pertinente a proposição em curso no Senado, serão incorporadas ao respectivo processo. § 1º Ao fim de trinta dias, quando não hajam sido prestadas as informações, o Senado reunir-se-á, dentro de três dias úteis, para declarar a ocorrência do fato e adotar as providências decorrentes do disposto no art. 50, § 2º, da Constituição. § 2º Aplicam-se, no que couber, as disposições do § 1º ao caso de fornecimento de informações falsas.
Pedido de Audiência Pública (Art. 93)	A audiência pública será realizada pela comissão para: I - instruir matéria sob sua apreciação; II - tratar de assunto de interesse público relevante. § 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.
Parecer Contrário (Art. 133)	Todo parecer deve ser conclusivo em relação à matéria a que se referir, podendo a conclusão ser: I - pela aprovação, total ou parcial; II - pela rejeição; III - pelo arquivamento.
Adiamento de Discussão (Art. 279)	A discussão, salvo nos projetos em regime de urgência e o disposto no art. 349, poderá ser adiada, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador ou comissão.

Fonte: Elaboração própria com base no Regimento Interno do Senado Federal

### APÊNDICE III – Domínios da análise de conteúdo

Domínio	Categoria	Significado
<b>Relações Exteriores (Imagem do país no cenário internacional)</b>	Capital Político e Reconhecimento Internacional: positivo	Melhorar a imagem internacional do País; Ampliar o espaço brasileiro no cenário internacional.
	Missão de Paz: positivo	Contribuir com as Nações Unidas para promover a paz; Significa ajuda humanitária.
	Missão de Paz: negativo	O Haiti não está na nossa área geopolítica de influência; Contenção dos gastos do exército; A prioridade é a segurança no Brasil, não no Haiti.
	CSNU	Assento no CSNU; Missão de paz no Haiti.
	Liderança Internacional	Faz menção ao CSNU.
	ONU	Ajuda humanitária, referindo-se ao envio de tropas ao Haiti; É a instância internacional que tem o poder legitimado pela voz das nações.
	Imperialismo	O Paraguai acusa o Brasil de práticas imperialistas; Associação do imperialismo aos EUA e às assimetrias.
	Subserviência Internacional: negativo	A aprovação do acordo colocaria os imigrantes ilegais na mesma categoria dos terroristas.
<b>Relações Exteriores (Integração Latino-Americana)</b>	Forças Armadas	Contingenciamento de despesas; melhorar a capacidade organizativa das Forças Armadas (envio ao Haiti); Utilização das Forças Armadas na segurança pública brasileira; Justiça militar/julgamento de militares.
	MERCOSUL	Protocolo de Adesão da Venezuela; Hugo Chávez; Estrutura Institucional e Controle do Congresso; Tratado de Assunção: positivo; Protocolo de Ouro Preto e Controle do Congresso.
	Venezuela	Não cumprimento dos critérios para integrar-se ao Mercosul; A Venezuela é um parceiro estratégico; A entrada no Mercosul seria um espaço para se falar sobre direitos humanos.
	Crítério Ideológico	Socialismo bolivariano.
	União Aduaneira	Preocupação com Hugo Chávez no avançar da União Aduaneira.
	Integração Latino-Americana	Debilidade Institucional da UNASUL; Autonomia em relação aos EUA (referência à OEA).
<b>Relações Exteriores (EUA)</b>	Hugo Chávez	Vai inviabilizar qualquer perspectiva de acordo no Mercosul; Ele não é o Estado Venezuelano; Tem práticas anti-semitas.
	EUA: negativo	O governo norte-americano promove práticas anticompetitivas que afetam interesses de outros países; Acordo demasiadamente impositivo e desrespeitoso, no que concerne à legislação interna e a soberania nacional

	Intervenção na América Latina: negativo	Intervenção nos países latino-americanos para combater o tráfico de drogas e outras formas de crime organizado; Financiaram a oposição e o golpe no Haiti; Estiveram ativamente envolvidos na criação da crise no Haiti.
<b>Relações Exteriores (Paraguai)</b>	Tarifa: negativo	Aumento de tarifas de energia elétrica pagas pelos consumidores brasileiros; Diplomacia da generosidade.
	Caráter Ideológico: negativo	Instrumento para que o Presidente Lula ajudasse a viabilizar o governo de Fernando Lugo.
	Interesses do Paraguai: negativo	O Brasil cede aos interesses paraguaios.
<b>Relações Exteriores (África)</b>	<i>Apartheid</i>	Política discriminatória; Crime contra a humanidade.
	Parlamentar Negro	Aspectos culturais e afetivos que nos ligam à África; Pelo fator econômico e comercial; Núcleo de parlamentares negros da bancada do PT.
	Relação Brasil-África	Missão de paz em Angola e Moçambique; IBAS; Multilateralismo.
	Atrasada	Os negros não precisam da nossa cultura, por isso, a África é atrasada.
<b>Relações Exteriores (Cuba)</b>	Currículos Divergentes	Incongruências significativas entre o currículo brasileiro e o cubano; Nem em Cuba os brasileiros podem trabalhar com tal diploma.
	Indicação Política dos Alunos	Indicação por partidos políticos ou entidades e associações; Facilitação da forma de acesso.
	Contra a Validação Automática	Subformação profissional.
<b>Relações Exteriores (Oriente Médio)</b>	Relação Israel-Palestina	Visão expansionista do Estado de Israel; Conciliação e paz; Conflito por interesses internacionais.
<b>Globalização</b>	Crimes	Ultrapassam os limites territoriais.
	Assimetria	Aponta como solução os blocos regionais para democratizar as relações internacionais (UNASUL); Falência da ALCA por conta das assimetrias; Associação das assimetrias ao livre-comércio.
	Conflitos Regionais	Corrida bélica estimulada pelas grandes potências.
	Anti-Imigração	Atos ilegais praticados por seus nacionais; Ilegalidade.
	Contra Anti-Imigração	Contra a comparação da imigração com o tráfico de drogas e o terrorismo internacional.
	Multilateralismo: positivo	Diminuir as assimetrias mundiais; Promove a paz, a democracia e a integração regional; Diminuir barreiras comerciais e promover o desenvolvimento social.
	Reforma dos Organismo Multilaterais	Associação ao Presidente Lula.
	Incerteza Jurídica	Investimentos estrangeiros; Retroatividade de crimes.

<b>Liberdade e Democracia</b>	Inconstitucional	Transferência de menores de dezoito anos autor de ato infracional; Fragiliza a ordem jurídica brasileira e o princípio da soberania nacional; Justiça militar e julgamento de militares; Índios como proprietário de terras da União.
	Constituição	Regulamentação das normas infraconstitucionais pelo Parlamento; Cumprimento das diretrizes constitucionais, referência explícita à Constituição.
	Direitos Humanos	Perseguição de natureza racial ou política; Redemocratização/democracia; Ajuda humanitária; Comissão da Verdade; Desaparecimento forçado e julgamento de militares; <i>Apartheid</i> . Menção negativa aos EUA: Associação à torturas no Iraque e destruição no Afeganistão.
	Democracia	Recuperação de direitos (cidadania); Paz; Poder legitimado democraticamente; Recuperação das culturas locais (UNASUL); Multilateralismo; Criação do Mercosul. Menção negativa: Conflito político; Golpe; Intervenção norte-americana; Cassação de mandatos (Hugo Chávez).
<b>Sistema Político</b>	Oposição a FHC	Privatizações.
	Oposição a Lula	Alinhamento com os EUA; O envio de tropas ao Haiti é fechar os olhos para a pobreza que existe no Brasil; Critério ideológico com o governo paraguaio; Não tem quem faça oposição ao governo; Política intervencionista norte-americana corroborada pelo governo; Criação de cargos; Desprestígia a diplomacia profissional.
	Lula: positivo	Lula não tem alinhamento com os EUA; Promove a paz na América Latina; Projeção internacional; África; Multilateralismo.
	Dilma: negativo	Adiamento da viagem ao Paraguai.
	Desequilíbrio entre os Poderes	Estrutura centralizadora do Mercosul; O Protocolo de Ouro Preto subordina o Parlamento ao MRE.
<b>Economia</b>	Circulação de Capitais: negativo	Reivindica regulamentação do Congresso Nacional para normatização do sistema financeiro.
	Investimentos	Tentativa de criar um ambiente confiável para os investidores internacionais.
	Exportação de Bens	Refere-se a ampliação das exportações brasileiras.
	Livre Concorrência	Regime que gera assimetrias.
	Economia de Mercado	Críticas as desigualdades geradas pela economia de mercado, mas necessidade de adaptar-se à nova realidade.
	Especação Monetária	Presença de capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro.
Rodada Doha	Lobbie da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.	

	Barreiras Comerciais	Critica as práticas protecionistas desenvolvidas por alguns países.
	Livre Comércio: negativo	Associa o livre comércio à promoção de práticas anticompetitivas; Subsídios agrícolas.
	Neoliberalismo: negativo	Associa o neoliberalismo às iniquidades sociais.
	Investimentos do BNDES	Fortalecimento das exportações de bens e serviços brasileiros, mas precisa ser fiscalizado pelo TCU e pelo Congresso.
	Doação de Recursos	Doação de recursos para o fortalecimento de fundos internacionais de combate à doenças como AIDS e Malária.
	Contingenciamento de Despesas	Contingenciamento de recursos do exército brasileiro.
	Sobrecarregar as Finanças Públicas: negativo	Contrário à criação de novas despesas para a União.
	Preservação da Indústria Nacional	Protecionismo como benéfico para a preservação da indústria nacional.
	Criação de Cargos: negativo	Menção negativa: Expansão de gastos.
<b>Bem-Estar e Qualidade de Vida</b>	Discriminação	Preconceito sexual; Proibição do trabalho noturno das mulheres nas indústrias.
	Empoderamento Feminino	Evolução do papel da mulher na sociedade; Movimento feminista.
	Pobreza	Periferia; Favela.
	Degradação Ambiental	Globalização.
<b>Estrutura da Sociedade</b>	Ambivalências entre o plano externo e interno	Desrespeito às normas domésticas; Fragiliza a ordem jurídica brasileira.
	Soberania Nacional	Não-alinhamento aos EUA; Desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear.
	Interesse Nacional	Poder fiscalizatório do Congresso Nacional; Deslocamento de tropas; Integração latino-americana; Questão amazônica.
	Segurança Pública	Forças Armadas.
<b>Questão Indígena e Segurança Amazônica</b>	Amazônia	Soberania Nacional.
	Segurança Amazônica	Política para os povos indígenas.
	Terras Indígenas	Pertencem à União.
	Questão indígena: negativo	Índio como ser superior; Intervenção no Brasil em defesa das nações indígenas; Convenção com pouca adesão e relevância; A cultura indígena não tem nada a oferecer; Os índios sofrem e vivem pouco; Aculturação como positivo.
	Questão indígena: positivo	Defendem o território nacional; Estatuto do índio; Respeito aos Direitos Indígenas; Os índios são brasileiros; Demarcação de terras; Reformulação da FUNAI; Necessidade de uma política de Estado para os índios; Genocídio como negativo.

<b>Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso</b>	Fiscalização do Congresso	Resguarda o direito constitucional do Parlamento de ser consultado em matérias internacionais.
	Tramitação	Tramitação em outras comissões; Questões regimentais; Audiência pública; Correção gramatical; retorno do projeto à Câmara; Tramitação demorada.

Fonte: Adaptado de Budge *et alii* (2001) e Tarouco & Madeira (2013)

**APÊNDICE IV - Dimensões a partir das variáveis “clivagem governo x oposição”, “ideologia” e “interesses locais/federativos”**

<b>Variável explicativa</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Direita</b>	<b>Centro</b>	<b>Esquerda</b>	<b>Sem partido</b>
Governo x oposição	Imagem do país no cenário internacional	Contra a missão de paz e a favor das forças armadas	Contra a missão de paz e a favor das forças armadas	A favor da missão de paz; Capital político; liderança frente a ONU; Crítica ao imperialismo e subserviência em âmbito internacional	Contra a missão de paz
Governo x oposição	Integração latino-americana	Mercosul (política liberalizantes)	Menção negativa a Hugo Chávez	Hugo Chávez não é a Venezuela; A Venezuela como parceiro estratégico; Independência latino-americana.	
Governo x oposição	Paraguai e Cuba		O governo age ideologicamente a favor do Paraguai; A indicação política dos estudantes de medicina em Cuba produz profissionais menos qualificados.		
Governo x oposição	Sistema político	Menções negativa a Lula	Menções negativas à Dilma	Menções negativa a FHC e positivas a Lula	Menções negativas a Lula
Ideologia	EUA	Menção positiva aos EUA	Menção positiva aos EUA	Menção positiva aos EUA	Os EUA intervêm na América Latina (menção negativa)
Ideologia	África e Oriente Médio	Enfatiza as relações comerciais com os africanos	A África é um continente atrasado	Expõe os problemas com os direitos humanos na África; Crítica à postura de Israel no Oriente Médio	
Ideologia	Globalização	Menção negativa à imigração		Conflitos regionais, assimetrias, terrorismo, reforma dos organismos multilaterais	

Ideologia	Liberdade e democracia	Incerteza jurídica e inconstitucionalidade		Democracia e direitos humanos	Denuncia as restrições e supressões dos direitos humanos
Ideologia	Economia	Menções positivas à Rodada Doha e aos cortes de gastos	Menções positivas à economia de mercado e à livre concorrência	Menções negativas ao livre comércio e à especulação monetária	Menção negativa ao neoliberalismo
Ideologia	Bem estar e qualidade de vida	Menção negativa à pobreza		Menção negativa à discriminação e degradação ambiental; menção positiva ao empoderamento feminino	
Ideologia	Estrutura da sociedade	Associa a segurança pública ao uso das forças armadas	Associa a segurança pública ao uso das forças armadas	Não alinhamento com os EUA; produção de tecnologia nacionais	
Interesses locais/federativos	Questão indígena e segurança amazônica	Parlamentares da região norte defendendo direitos minoritários.			
	Tramitação dos atos internacionais e fiscalização do Congresso	Preocupação de todos os partidos com os temas do domínio.			

Fonte: Elaboração própria.

### APÊNDICE V – Matérias em que os parlamentares demonstraram interesse para a Câmara dos Deputados

<b>ASSUNTO DO ATO INTERNACIONAL</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>	<b>RELATOR</b>	<b>ESTADO</b>	<b>FORMAÇÃO/PROFISSÃO/INTERESSES</b>
INTEGRAÇÃO CULTURAL	MERCOSUL	ADYLSO MOTA	RS	IRRELEVANTE
TRABALHO	MERCOSUL	DR. ROSINHA	PR	IRRELEVANTE
TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES	MERCOSUL	DR. ROSINHA	PR	IRRELEVANTE
ADESÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA AO MERCOSUL	MERCOSUL	DR. ROSINHA	PR	IRRELEVANTE
COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO	INTERESSE	ADYLSO MOTA	RS	IRRELEVANTE
CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO	INTERESSE	AROLDO CEDRAZ	BA	IRRELEVANTE
FUNDO DE COOPERAÇÃO ECONOMICA ULTRAMARINA	INTERESSE	ARTUR DA TAVOLA	RJ	IRRELEVANTE
INFRAESTRUTURA	INTERESSE	BENEDITO DIAS	AP	IRRELEVANTE
COOPERAÇÃO FINANCEIRA	INTERESSE	CIRO GOMES	CE	IRRELEVANTE
COOPERAÇÃO FINANCEIRA	INTERESSE	FRANCO MONTORO	SP	IRRELEVANTE
CAFÉ	INTERESSE	JOSÉ FERNANDO APARECIDO DE OLIVEIRA	MG	IRRELEVANTE
INFRAESTRUTURA	INTERESSE	NILSON MOURÃO	AC	IRRELEVANTE
CONSULADOS	FRONTEIRA	AMAURY MULLER	RS	IRRELEVANTE
DOAÇÃO COM ENCARGO À REPÚBLICA DO PARAGUAI	FRONTEIRA	DR. ROSINHA	PR	IRRELEVANTE
ATIVIDADES ILÍCITAS	FRONTEIRA	GERALDO RESENDE	MS	IRRELEVANTE
TRIBUTAÇÃO UNIFICADA	FRONTEIRA	GIACOBO	PR	IRRELEVANTE
TRANSFERÊNCIA DE PESSOAS CONDENADAS	FRONTEIRA	LUIZ CARLOS HAULY	PR	IRRELEVANTE

SAUDE	FRONTEIRA	MENDES RIBEIRO	RS	IRRELEVANTE
COOPERAÇÃO EDUCATIVA	FRONTEIRA	NELSON MARCHEZAN	RS	IRRELEVANTE
ATIVIDADES ILÍCITAS	FRONTEIRA	PEDRO SIMON	RS	IRRELEVANTE
EMPRESAS BINACIONAIS	FRONTEIRA	RENATO JOHNSSON	PR	IRRELEVANTE
FRONTEIRA	FRONTEIRA	URZENI ROCHA	RR	IRRELEVANTE
ASSUNTOS PENAIIS	FRONTEIRA	VICTOR FACCIONI	RS	IRRELEVANTE
TRAFICO ILICITO DE ENTORPECENTES	FRONTEIRA	VICTOR FACCIONI	RS	IRRELEVANTE
ATIVIDADE ESPACIAL	FRONTEIRA	YEDA CRUSIUS	RS	IRRELEVANTE
DIPLOMACIA	FRONTEIRA	YEDA CRUSIUS	RS	IRRELEVANTE
VEÍCULOS AUTOMOTORES ROUBADOS OU FURTADOS	EXPERTISE	ALBERTO FRAGA	DF	POLICIAL MILITAR
ASSISTENCIA JUDICIARIA	EXPERTISE	ALBERTO FRAGA	DF	POLICIAL MILITAR
MATÉRIA CIVIL E COMERCIAL	EXPERTISE	ALDO REBELO	SP	REFORMA TRIBUTÁRIA; ÍNDIOS
DUPLA TRIBUTAÇÃO	EXPERTISE	ANDRÉ DE PAULA	PE	ADVOGADO
COOPERAÇÃO ECONÔMICA E COMERCIAL	EXPERTISE	ANDRE ZACHAROW	PR	ECONOMISTA
DIREITO PRIVADO	EXPERTISE	ANIBAL TEIXEIRA	MG	ADVOGADO; POBREZA
NIQUEL	EXPERTISE	ANTONIO CARLOS PANNUNZIO	SP	ENGENHARIA METALÚRGICA
EVASÃO FISCAL	EXPERTISE	ANTONIO UENO	PR	ECONOMISTA
MATÉRIA SANITÁRIA	EXPERTISE	AROLDO CEDRAZ	BA	EMPRESÁRIO E MÉDICO VETERINÁRIO
ECONOMIA	EXPERTISE	AROLDO CEDRAZ	BA	EMPRESÁRIO E MÉDICO VETERINÁRIO
EXPLOSIVOS	EXPERTISE	ARTHUR VIRGILIO NETO	AM	ADVOGADO E DIPLOMATA
COOPERAÇÃO ADUANEIRA	EXPERTISE	ATILA LINS	AM	ECONOMISTA, SERVIDOR PÚBLICO E BACHAREL EM DIREITO
EXTRADIÇÃO	EXPERTISE	CLAUDIO CAJADO	BA	ADVOGADO
AUXÍLIO JURÍDICO MÚTUO	EXPERTISE	CLAUDIO CAJADO	BA	ADVOGADO
TRANSFERÊNCIA DE PESSOAS CONDENADAS	EXPERTISE	CLAUDIO CAJADO	BA	ADVOGADO

TRAFICO ILICITO DE ENTORPECENTES	EXPERTISE	CLAUDIO CAJADO	BA	ADVOGADO
COOPERAÇÃO CULTURAL	EXPERTISE	DJENAL GONÇALVES	SE	MÉDICO E PROFESSOR
DIREITOS HUMANOS	EXPERTISE	EDUARDO AZEREDO	MG	ENGENHEIRO MECÂNICO E ANALISTA DE SISTEMAS; ACESSIBILIDADE; MOBILIDADE
SEGURIDADE SOCIAL	EXPERTISE	EURIDES BRITO	DF	PEDAGOGA; GEÓGRAFA
INTERVENÇÃO EM ALTO-MAR	EXPERTISE	FERNANDO GABEIRA	RJ	ANTROPÓLOGO; MEIO AMBIENTE
MEIO AMBIENTE	EXPERTISE	FERNANDO GABEIRA	RJ	ANTROPÓLOGO; MEIO AMBIENTE
MEIO AMBIENTE	EXPERTISE	FERNANDO GABEIRA	RJ	ANTROPÓLOGO; MEIO AMBIENTE
MEIO AMBIENTE	EXPERTISE	FERNANDO GABEIRA	RJ	ANTROPÓLOGO; MEIO AMBIENTE
SEGURIDADE SOCIAL	EXPERTISE	FEU ROSA	ES	PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E ENGENHEIRO; FOME
SEGURIDADE SOCIAL	EXPERTISE	FEU ROSA	ES	PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E ENGENHEIRO; FOME
ACORDO COMERCIAL	EXPERTISE	FRANCISCO BENJAMIM	BA	ADVOGADO E PROMOTOR DE JUSTIÇA
CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO	EXPERTISE	FRANCO MONTORO	SP	SERVIDOR PÚBLICO E PROCURADOR; INTEGRAÇÃO LATINOAMERICANA; DEMOCRACIA
TRANSFERENCIA DE PRESOS	EXPERTISE	HELIO BICUDO	SP	PROMOTOR PÚBLICO E PROFESSOR DE DIREITO; CODIGO PENAL E DIREITOS CIVIS
TELECOMUNICAÇÕES	EXPERTISE	HÉLIO COSTA	MG	LOCUTOR, PUBLICITÁRIO, TRADUTOR E REDATOR
PREVIDÊNCIA SOCIAL	EXPERTISE	HUGO NAPOLEÃO	PI	ADVOGADO E PROFESSOR; LIBERALISMO
DEFESA	EXPERTISE	IVAN RANZOLIN	SC	ADVOGADO, PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E PROFESSOR SECUNDÁRIO
LEGISLAÇÃO ADUANEIRA	EXPERTISE	IVAN RANZOLIN	SC	ADVOGADO, PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E PROFESSOR SECUNDÁRIO
RECUPERAÇÃO DE BENS CULTURAIS ROUBADOS	EXPERTISE	JAIR BOLSONARO	RJ	MILITAR E PROFESSOR DE EDUCAÇÃO FÍSICA
DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO	EXPERTISE	JESUS TAJRA	PI	ADVOGADO, JORNALISTA E FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL
MATERIA TRABALHISTA	EXPERTISE	JESUS TAJRA	PI	ADVOGADO, JORNALISTA E FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL

SENTENÇAS PENAIS	EXPERTISE	JOAQUIM FRANCISCO	PE	ADVOGADO
SOLUÇÃO DE CONTROVERSAS	EXPERTISE	JOSE SARNEY FILHO	MA	ADVOGADO
EXTRADIÇÃO	EXPERTISE	JOSÉ THOMAZ NONÔ	AL	AGRICULTOR, ADVOGADO E PROMOTOR DE JUSTIÇA
AUXÍLIO JURÍDICO MÚTUO EM MATÉRIA PENAL	EXPERTISE	JÚLIO DELGADO	MG	ADVOGADO
SAÚDE ANIMAL	EXPERTISE	LELO COIMBRA	ES	MÉDICO SANITARISTA
EVASÃO FISCAL	EXPERTISE	LEUR LOMANTO	BA	ADVOGADO
SEGURANÇA PÚBLICA	EXPERTISE	LEUR LOMANTO	BA	ADVOGADO
EVASÃO FISCAL	EXPERTISE	LUIZ GUSHIKEN	SP	BANCÁRIO E ADMINISTRADOR
SEGURIDADE SOCIAL	EXPERTISE	LUIZ CARLOS HAULY	PR	ECONOMISTA E PROFESSOR
ECONOMIA	EXPERTISE	LUIZ GUSHIKEN	SP	BANCÁRIO E ADMINISTRADOR
COOPERAÇÃO	EXPERTISE	LUIZ VIANA NETO	BA	ADVOGADO, PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E EMPRESÁRIO
EVASÃO FISCAL	EXPERTISE	LUIZ VIANA NETO	BA	ADVOGADO, PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E EMPRESÁRIO
SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS	EXPERTISE	MANINHA	DF	MÉDICA
PIRATARIA	EXPERTISE	MARCELO ITAGIBA	RJ	DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL; CRIME; FRONTEIRA
PREVIDÊNCIA SOCIAL	EXPERTISE	MARCO MAIA	RS	METALÚRGICO, TORNEIRO MECÂNICO E INDUSTRIÁRIO
EDUCAÇÃO	EXPERTISE	MARIA LÚCIA CARDOSO	MG	PROFESSORA, DIRETORA DE EMPRESAS E EMPRESÁRIA
COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	EXPERTISE	MAURÍCIO RANDS	PE	ADVOGADO E PROFESSOR UNIVERSITÁRIO
TRAFICO ILICITO DE DROGAS	EXPERTISE	NEIF JABUR	MG	BACHAREL EM DIREITO E EMPRESÁRIO
COOPERAÇÃO ECONÔMICA	EXPERTISE	OSVALDO SOBRINHO	MT	ADVOGADO, ECONOMISTA, PROFESSOR E EMPRESÁRIO
MILITAR	EXPERTISE	PAES DE ANDRADE	CE	ADVOGADO E PROFESSOR
COOPERAÇÃO FINANCEIRA	EXPERTISE	PAULO BAUER	SC	ADMINISTRADOR DE EMPRESAS E CONTADOR
COOPERAÇÃO TÉCNICA	EXPERTISE	PERPÉTUA ALMEIDA	AC	PROFESSORA E BANCÁRIA

COOPERAÇÃO ECONÔMICA E TÉCNICA	EXPERTISE	PERPÉTUA ALMEIDA	AC	PROFESSORA E BANCÁRIA
DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO	EXPERTISE	RAUL JUNGSMANN	PE	CONSULTOR DE EMPRESAS
TRAFICO INTERNACIONAL DE MENORES	EXPERTISE	RENAN KURTZ	RS	ADVOGADO
COOPERAÇÃO JURÍDICA	EXPERTISE	RENATO AMARY	SP	ADVOGADO E EMPRESÁRIO
ACORDO GERAL DE COOPERAÇÃO	EXPERTISE	RENATO AMARY	SP	ADVOGADO E EMPRESÁRIO
SEGURANÇA PÚBLICA	EXPERTISE	RENATO AMARY	SP	ADVOGADO E EMPRESÁRIO
TRABALHO NOTURNO	EXPERTISE	SANDRA STARLING	MG	PROFESSORA, BACHARELA EM DIREITO, BANCÁRIA
RECUPERAÇÃO DE BENS CULTURAIS	EXPERTISE	SYNVAL GUAZZELLI	RS	ADVOGADO
VETERINÁRIA	EXPERTISE	VADÃO GOMES	SP	PECUARISTA E EMPRESÁRIO
ESTATUTO DOS APATRIDAS	EXPERTISE	WALDIR PIRES	BA	ADVOGADO E PROFESSOR
COOPERAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA	EXPERTISE	WILLIAM WOO	SP	BACHAREL EM DIREITO, ENGENHEIRO MECÂNICO E POLICIAL CIVIL
COMBATER AS ATIVIDADES ILÍCITAS	EXPERTISE	WILLIAM WOO	SP	BACHAREL EM DIREITO, ENGENHEIRO MECÂNICO E POLICIAL CIVIL
COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA	EXPERTISE	WILLIAM WOO	SP	BACHAREL EM DIREITO, ENGENHEIRO MECÂNICO E POLICIAL CIVIL
EXTRADIÇÃO	EXPERTISE	ZULAIÊ COBRA	SP	ADVOGADA

Fonte: Elaboração própria.

### APÊNDICE VI – Matérias em que os parlamentares demonstraram interesse para o Senado Federal

<b>ASSUNTO DO ATO INTERNACIONAL</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>	<b>RELATOR</b>	<b>ESTADO</b>	<b>FORMAÇÃO/PROFISSÃO/INTERESSES</b>
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	FRONTEIRA	PAULO BAUER	SC	IRRELEVANTE
MEIO AMBIENTE	FRONTEIRA	GLEISI HOFFMANN	PR	IRRELEVANTE
MINAS E ENERGIA	FRONTEIRA	GLEISI HOFFMANN	PR	IRRELEVANTE
COOPERAÇÃO SANITÁRIA	FRONTEIRA	CASILDO MALDANER	SC	IRRELEVANTE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	FRONTEIRA	JOSÉ FOGAÇA	RS	IRRELEVANTE
TRIBUNAL ARBITRAL	FRONTEIRA	JOSE FOGAÇA	RS	IRRELEVANTE
SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	FRONTEIRA	JOSE FOGAÇA	RS	IRRELEVANTE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	FRONTEIRA	PEDRO SIMON	RS	IRRELEVANTE
EDUCAÇÃO	FRONTEIRA	PEDRO SIMON	RS	IRRELEVANTE
CMC	FRONTEIRA	PEDRO SIMON	RS	IRRELEVANTE
ESTRUTURA INSTITUCIONAL	FRONTEIRA	PEDRO SIMON	RS	IRRELEVANTE
INTERCÂMBIO CULTURAL	FRONTEIRA	PEDRO SIMON	RS	IRRELEVANTE
MEIO AMBIENTE	FRONTEIRA	JEFFERSON PÉRES	AM	IRRELEVANTE
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	FRONTEIRA	BERNARDO CABRAL	AM	IRRELEVANTE
DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS	FRONTEIRA	BERNARDO CABRAL	AM	IRRELEVANTE
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	FRONTEIRA	ROMERO JUCÁ	RR	IRRELEVANTE
LIVRE CONCORRÊNCIA	FRONTEIRA	ROMERO JUCA	RR	IRRELEVANTE
MERCOSUL	FRONTEIRA	JOSE RICHA	PR	IRRELEVANTE
ENERGIA NUCLEAR	FRONTEIRA	DIRCEU CARNEIRO	SC	IRRELEVANTE
INFRAESTRUTURA	FRONTEIRA	AFFONSO CAMARGO	PR	IRRELEVANTE

DIREITO DOS ESTRANGEIROS	FRONTEIRA	ÁLVARO DIAS	PR	IRRELEVANTE
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	FRONTEIRA	MOZARILDO CAVALCANTI	RR	IRRELEVANTE
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	FRONTEIRA	PAPALÉO PAES	AP	IRRELEVANTE
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	FRONTEIRA	TIÃO VIANA	AC	IRRELEVANTE
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	FRONTEIRA	TIÃO VIANA	AC	IRRELEVANTE
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALMEIDA LIMA	SE	ADVOGADO
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALOYSIO NUNES FERREIRA	SP	ADVOGADO
SEGURANÇA PÚBLICA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALOYSIO NUNES FERREIRA	SP	ADVOGADO
ECONOMIA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CASILDO MALDANER	SC	ADVOGADO
DIREITO PRIVADO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CHAGAS RODRIGUES	PI	ADVOGADO
DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	HUGO NAPOLEÃO	PI	ADVOGADO
EVASÃO FISCAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	HUGO NAPOLEÃO	PI	ADVOGADO
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARIA DO CARMO ALVES	SE	ADVOGADO
DIREITO AERONÁUTICO E DIREITO ESPACIAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MOREIRA MENDES	RO	ADVOGADO
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PEDRO PIVA	SP	ADVOGADO
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PEDRO SIMON	RS	ADVOGADO
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PEDRO SIMON	RS	ADVOGADO
INFRAESTRUTURA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PEDRO SIMON	RS	ADVOGADO
TRÁFICO DE DROGAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PEDRO SIMON	RS	ADVOGADO

SEGURANÇA PÚBLICA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	IRIS REZENDE	GO	ADVOGADO; AGROPECUARISTA
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	JEFFERSON PÉRES	AM	ADVOGADO; CIDADANIA; AMAZÔNIA
PESCA E AQUICULTURA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	JEFFERSON PÉRES	AM	ADVOGADO; CIDADANIA; AMAZÔNIA
DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ARTHUR VIRGÍLIO	AM	ADVOGADO; DIPLOMATA
DIREITO AERONÁUTICO E DIREITO ESPACIAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ARTHUR VIRGÍLIO	AM	ADVOGADO; DIPLOMATA
DIREITO MARÍTIMO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARCO MACIEL	PE	ADVOGADO; EDUCAÇÃO
SEGURANÇA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALBANO FRANCO	SE	ADVOGADO; INDUSTRIAL
ECONOMIA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALBANO FRANCO	SE	ADVOGADO; INDUSTRIAL
EXTRADIÇÃO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	BERNARDO CABRAL	AM	ADVOGADO; RECURSOS HIDRICOS
PREVIDÊNCIA SOCIAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	FRANCISCO DORNELLES	RJ	ADVOGADO; TRIBUTAÇÃO
DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	FRANCISCO DORNELLES	RJ	ADVOGADO; TRIBUTAÇÃO
PREVIDÊNCIA SOCIAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	FRANCISCO DORNELLES	RJ	ADVOGADO; TRIBUTAÇÃO
TRIBUTAÇÃO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	FRANCISCO DORNELLES	RJ	ADVOGADO; TRIBUTAÇÃO
MEIO AMBIENTE	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARINA SILVA	AC	AGRICULTORA; MEIO AMBIENTE
INDÚSTRIA E COMÉRCIO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	LÚDIO COELHO	MS	AGROPECUARISTA
TECNOLOGIA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	LUDIO COELHO	MS	AGROPECUARISTA
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	LUDIO COELHO	MS	AGROPECUARISTA
ACORDO CULTURAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	DARCY RIBEIRO	RJ	ANTROPÓLOGO
CONSULAR	INTERESSE E/OU EXPERTISE	BENEDITA DA SILVA	RJ	ASSISTENTE SOCIAL; PAPEL DA MULHER; CULTURA AFRICANA; CIDADANIA

COMISSÃO MISTA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	BENEDITA DA SILVA	RJ	ASSISTENTE SOCIAL; PAPEL DA MULHER; CULTURA AFRICANA; CIDADANIA
VIGILÂNCIA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	EPITACIO CAFETEIRA	MA	BANCÁRIO
COMÉRCIO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	EPITACIO CAFETEIRA	MA	BANCÁRIO
MEIO AMBIENTE	INTERESSE E/OU EXPERTISE	NABOR JUNIOR	AC	COMERCIANTE; SERINGALISTA
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DIREITO DOS ESTRANGEIROS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
ARMAMENTOS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
TERRORISMO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
TRÁFICO DE DROGAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
SEGURANÇA PÚBLICA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMEU TUMA	SP	DELEGADO
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	RANDOLFE RODRIGUES	AP	DIREITO; AMAZÔNIA
DIREITO AERONÁUTICO E DIREITO ESPACIAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	LAURO CAMPOS	DF	DIREITO; ECONOMIA
ATOS INTERNACIONAIS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	LEITE CHAVES	DF	DIREITO; ECONOMIA

TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CARLOS WILSON	PE	ECONOMIA; DIREITO
TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CARLOS WILSON	PE	ECONOMIA; DIREITO
SEGURANÇA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CARLOS WILSON	PE	ECONOMIA; DIREITO
TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	JOÃO ALBERTO SOUZA	MA	ECONOMISTA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ÓRGÃOS PÚBLICOS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMERO JUCÁ	RR	ECONOMISTA
TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROMERO JUCÁ	RR	ECONOMISTA
ECONOMIA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ABDIAS NASCIMENTO	RJ	ECONOMISTA; CULTURA AFRICANA
TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALOIZIO MERCADANTE	SP	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL
INDÚSTRIA E COMÉRCIO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ALOIZIO MERCADANTE	SP	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL
EDUCAÇÃO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
EDUCAÇÃO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
TRABALHO E EMPREGO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
ARTE E CULTURA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
ARTE E CULTURA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
ARTE E CULTURA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	CRISTOVAM BUARQUE	DF	ECONOMISTA; DESENVOLVIMENTO REGIONAL; EDUCAÇÃO
TRIBUTAÇÃO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	JOÃO RIBEIRO	TO	EMPRESÁRIO
DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	LUIZ ALBERTO	CE	EMPRESÁRIO
COOPERAÇÃO FINANCEIRA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	RONAN TITO	MG	EMPRESÁRIO

TRIBUTAÇÃO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	TASSO JEREISSATI	CE	EMPRESÁRIO
REMIGE LEGAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	JOSE RICHA	PR	EMPRESÁRIO; AGRICULTURA
EVASÃO FISCAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	JOSE RICHA	PR	EMPRESÁRIO; AGRICULTURA
DIREITO MARÍTIMO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	RENATO CASAGRANDE	ES	ENGENHARIA FLORESTAL; DIREITO
RECURSOS HÍDRICOS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	ROBERTO SATURNINO	RJ	ENGENHEIRO; ECONOMISTA
MINAS E ENERGIA	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARCELO CRIVELLA	RJ	ENGENHEIRO; PASTOR
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARCELO CRIVELLA	RJ	ENGENHEIRO; PASTOR
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARCELO CRIVELLA	RJ	ENGENHEIRO; PASTOR
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MARCELO CRIVELLA	RJ	ENGENHEIRO; PASTOR
SAÚDE	INTERESSE E/OU EXPERTISE	MÃO SANTA	PI	MÉDICO
COMÉRCIO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	RONALDO ARAGÃO	RO	MÉDICO; EMPRESÁRIO
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PAULO PAIM	RS	METALÚRGICO; CULTURA AFRICANA
COMÉRCIO	INTERESSE E/OU EXPERTISE	GERALDO MELO	RN	PECUARISTA
FAMÍLIA, PROTEÇÃO A CRIANÇAS, ADOLESCENTES, MULHERES E IDOSOS	INTERESSE E/OU EXPERTISE	PATRÍCIA SABOYA GOMES	CE	PEDAGOGA; CRIANÇAS E ADOLESCENTES
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	INTERESSE E/OU EXPERTISE	DEMÓSTENES TORRES	GO	PROMOTOR

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE VII – Análise sequencial

	<i>Democracia</i>	<i>(-) Democracia</i>	<i>Direitos Humanos</i>	<i>(-) Direitos Humanos</i>
(-) Direitos Humanos	16,10%	X	14,60%	x
Constituição	18,80%	X	x	x
Direitos Humanos	13,40%	X	x	x
Forças Armadas	37,50%	X	34,50%	x
Lula	22,60%	X	x	14,30%
Mercosul	35,40%	X	x	X
CSNU	x	X	12,10%	X
Missão de Paz	x	X	20,60%	X
Venezuela	x	X	21,80%	X
Democracia	x	10,90%	x	10,90%

	<i>Venezuela</i>	<i>Venezuela como Parceiro Estratégico</i>	<i>Hugo Chávez não é a Venezuela</i>	<i>Hugo Chávez</i>
Circulação de Capitais	15,80%	x	x	x
Economia de Mercado	13,30%	x	x	x
Hugo Chávez	22,80%	x	x	x
Integração Latino-Americana	45,60%	x	12,60%	x
Inviabilizar	13,30%	x	x	x
EUA	x	18,90%	x	x
Mercosul	x	x	16%	32,50%

	<i>(-) Missão de Paz</i>	<i>Missão de Paz</i>	<i>Capital Político</i>	<i>Contingenciamento de despesas</i>	<i>CSNU</i>	<i>Relação Brasil-África</i>
Fiscalização do Congresso	22%	x	x	x	x	x
Contenção de despesas	x	x	17,40%	x	x	x
CSNU	x	x	15,80%	12,10%	12,10%	x
Relação Brasil-África	x	20,50%	15,80%	x	x	x
EUA	x	48,90%	39,60%	x	x	x
Doação de recursos	x	x	10,80%	x	x	x
Missão de Paz	x	x	x	20,60%	x	18,50%
Integração Latino-Americana	x	41,80%	x	x	x	x
Forças Armadas	x	x	x	x	x	31,30%

	<i>Segurança Pública</i>	<i>Soberania Nacional</i>	<i>Interesse Nacional</i>	<i>Fiscalização do Congresso</i>	<i>Ambivalência</i>
Forças Armadas	20,90%	X	x	x	x
(-) Direitos Humanos	x	13,10%	x	x	x
Capital político	x	14,20%	x	x	x
Constituição	x	15,30%	x	x	18,80%
Fiscalização do Congresso	x	X	31,10%	x	x
(-) Missão de Paz	x	X	x	17,40%	
Ambivalência	x	X	x	41,60%	20,10%
Contenção de despesas	x	X	x	31,80%	X
CSNU	x	X	x	29,10%	X
Desequilíbrio entre os poderes	x	X	x	14,10%	X
Investimentos do BNDES	x	X	x	17,40%	X
Mercosul	x	X	x	72,60%	X
Missão de Paz	x	X	x	46%	X
Questão Regimental	x	X	x	10,80%	X
Direitos Humanos	x	X	x	x	13,40%
Inconstitucional	x	X	x	x	13,40%

	<i>Argentina</i>	<i>Mercosul</i>	<i>Integração Latino-Americana</i>	<i>Critério Ideológico</i>	<i>Circulação de capitais</i>
Fiscalização do Congresso	11,70%	17,30%	72,70%	x	X
Ambivalência	x	41,60%	x	x	X
Direitos Humanos	x	29,10%	21,60%	x	X
Inviabilizar	x	17,40%	x	x	X
Mercosul	x	27,40%	52,40%	19,60%	23%
Constituição	x	X	29,80%	x	X
Critério Ideológico	x	X	12,60%	x	X
Democracia	x	X	27,80%	x	X
EUA	x	X	51%	x	X
Interesse Nacional	x	X	17,20%	x	X
Lula	x	X	35,30%	x	X
Venezuela	x	X	37,10%	12,70%	X
Integração Latino-Americana	x	X	x	15,50%	X

	<i>Assimetrias</i>	<i>EUA</i>	<i>Cooperação Judiciária</i>
EUA	11,80%	36,60%	X
(-) Direitos Humanos	x	42%	X
Acordo Tributário	x	13,70%	X
Capital político	x	11,70%	X
Forças Armadas	x	58,10%	X
Hugo Chávez	x	35,90%	X
Venezuela como parceiro estratégico	x	29,20%	X
Venezuela	x	57,10%	X
Integração Latino-Americana	x	72,50%	X
Minas	x	17,90%	X
Lula	x	18,50%	X
Oposição a Lula	x	29,20%	X
Missão de Paz	x	54,80%	X
Ambivalência	x	x	12,60%

	<i>Constituição</i>	<i>Inconstitucional</i>	<i>Crimes</i>
(-) Democracia	11,20%	x	X
Ambivalência	28,50%	x	X
Circulação de capitais	13,30%	x	X
Constituição	26,80%	x	X
CSNU	19,40%	x	X
Direitos Humanos	19,40%	x	X
Fiscalização do Congresso	60,60%	46,20%	11,70%
Forças Armadas	50,60%	x	X
Inconstitucional	19,40%	13,40%	X
Tramitação em outra comissão	11,20%	x	X
EUA	x	34,30%	X
Mercosul	x	35,40%	X

	<i>Lula</i>	<i>Oposição a Lula</i>
Capital político	27,80%	x
Democracia	27,80%	x
Forças Armadas	55%	20,90%
Intervenção na América Latina	19,50%	x
Multilateralismo	10,20%	x
Relação Brasil-África	21,60%	x
Soberania Nacional	19,50%	x
Tarifa da Usina de Itaipu	10,20%	x
Fiscalização do Congresso	x	26,70%

---

	<i>Forças Armadas</i>
Constituição	44,10%
Capital político	41,50%
CSNU	33,10%
Inconstitucional	33,10%
EUA	32,10%
Interesse Nacional	26,80%
(-) Missão de Paz	19,90%
Segurança Pública	19,90%
Lula	15,80%
Forças Armadas	13,50%

---