



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

ISSN: 1806-9053

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS

Santiago, Rodrigo

ATUAÇÃO *EX POST* DOS DEPUTADOS BRASILEIROS EM POLÍTICA EXTERNÁ: Entre a *critical issue perspective* e a relação Executivo-Legislativo\*

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 34, núm. 101, e3410108, 2019

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS

DOI: 10.1590/3410108/2019

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10760029014>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc


Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa acesso aberto

# ATUAÇÃO *EX POST* DOS DEPUTADOS BRASILEIROS EM POLÍTICA EXTERNA

## Entre a *critical issue perspective* e a relação Executivo-Legislativo\*

Rodrigo Santiago

 <https://orcid.org/0000-0001-7905-6266>

Doutor em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professor do curso de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã, Recife - PE, Brasil. E-mail: rodrigossantiago\_18@hotmail.com

DOI: 10.1590/3410108/2019

### Introdução

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 congressional em política externa, é imprescindível observar a dimensão Execu-

tivo-Legislativo. Da maneira como a Constituição especifica, o Congresso Nacional pode ser considerado um *veto player*<sup>1</sup> em se tratando de política externa do Brasil.

Na literatura especializada nacional é comum encontrar argumentos que se concentram nos conceitos de delegação, abdicação ou participação limitadas pelas regras constitucionais. Mais claramente, são quatro as principais conclusões: (1) o insulamento burocrático do Itamaraty, que concentra informações; (2) a complexidade dos temas internacionais, que afasta 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; (4) o fato de a Constituição brasileira atribuir prerrogativas limitadas após a deliberação para o Legislativo (Castro Neves, 2003; Oliveira, 2003; Ferrari, 2011).

A preocupação principal deste *paper* é apresentar subsídios empíricos que possibilitem a com-

\* Este artigo é parte integrante da minha tese de doutorado, a qual teve o auxílio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Ficam registrados, também, os meus agradecimentos aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS) que contribuíram para o aprimoramento deste *paper*.

Artigo recebido em: 20/10/2017

Aprovado em: 11/04/2019

preensão 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? Para solucionar essa questão, foi elaborado um banco de dados com uma amostra estratificada dos atos internacionais que tramitaram entre 1988 e 2014 na Câmara dos Deputados. Posteriormente, foram testadas duas hipóteses: (1) o tipo de ato internacional influencia positivamente na atuação parlamentar; (2) a atuação dos deputados exerce um efeito positivo sobre a probabilidade de atuação do Executivo.

Além desta introdução, o artigo é composto de mais quatro seções e das considerações finais. A segunda seção trata das lógicas causais da análise de política externa e dos padrões de explicação para a realidade estadunidense e latino-americana; a terceira enfoca a dinâmica da relação Executivo-Legislativo no Brasil; a quarta traz a classificação criada sobre o tipo de ato internacional a partir do grau de imposições que se faz ao sistema doméstico; na quinta seção estão descritos os procedimentos metodológicos, bem como a análise dos dados; por fim, há as conclusões que ligam a empiria com as teorias previamente tratadas

## Lógicas causais e padrões de explicação

### *Análise de política externa com ênfase no Parlamento*

Em 1988, Putnam escreveu um artigo seminal cuja meta era 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 do jogo de dois níveis. No nacional (nível II), estão presentes os grupos de interesse, partidos políticos, burocratas, entre outros, que pressionam negociadores e tentam formar coalizões para fazer valer suas preferências. No âmbito internacional (nível I), por outro lado, 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 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 o acréscimo de emendas acarretaria a reabertura das conversações no nível I. Diante desse cenário, é fundamental determinar a estrutura de ganhos domésticos (*win-set*) dos grupos no nível II, já que essa estrutura impede 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 inclui os determinantes da política interna para 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 múltiplos atores se autoinfluenciando tem inspiração também no trabalho de Snyder, Bruke e Sapen (1962), em que se ressalta a importância das burocracias, dos grupos de pressão, da interação entre Legislativo-Executivo, das instituições políticas e das regras decisórias.

Em Martin (2000), encontramos uma análise sobre a participação dos parlamentos em política externa que evidencia sua relevância como atores 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 dos seus países. Martin (2000) volta-se para o estudo dos Estados Unidos e da Europa, testando variáveis do sistema político (presidencialismo *versus* parlamentarismo). O principal achado da pesquisadora é concluir que à medida que os Estados ficam mais interdependentes, redo-

bra-se a relevância da credibilidade e o Legislativo 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 de que o acordo seja cumprido, pois decisões tomadas pelo governo com a aprovação do parlamento demonstram terem sido resultado de debate doméstico nas devidas arenas democráticas. Essas decisões seriam também mais estáveis, já que não poderiam ser anuladas ou alteradas unilateralmente pelo Executivo, o que torna mais críveis os compromissos internacionais negociados por nações democráticas.

Milner (1997) inclui na sua reflexão, além da relação Executivo-Legislativo, 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 estão associadas às estratégias eleitorais. Por outro lado, os grupos sociais balizam as suas prioridades a partir das vantagens distributivas da ação política no cenário internacional. Em síntese, os políticos que possuem o objetivo da reeleição estabelecem políticas que convergem para 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 que medida os sistemas políticos e eleitorais podem interferir na execução da política externa. Isso justifica-se, até de maneira intuitiva, pois 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 de *veto players* aos grupos de pressão, porque 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 de formulação e execução da política externa, o que cria um desequilíbrio de informações relevantes entre os poderes. Assim, a participação dos grupos so-

ciais está associada ao fato de eles quererem ter seus interesses representados e então buscarem 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 prevaleça a lógica do ator unitário ou do Estado como uma caixa preta, como pensam os teóricos realistas das relações internacionais.

Após essa visão geral do problema, o próximo tópico aborda o caso norte-americano, em que 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.

#### *A atuação parlamentar nos Estados Unidos da América*

James Lindsay (1993) aponta para a escassez de estudos sistemáticos sobre a decisão congressional na política externa norte-americana. Para ele, o fato pode ser entendido em razão de o 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 agem como pano de fundo, eles ainda assim podem influenciar a política externa de maneira significativa.

A principal crítica de Lindsay (1993) é de que os pesquisadores até então avaliavam a influência congressional a partir da capacidade dos seus membros em produzir e aprovar 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, o Legislativo arca com o ônus de não rejeitar um acordo por prever possíveis resultados negativos para o conjunto

da nação. Isso 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 de que as pesquisas sobre as “taxas de sucesso” têm como pressuposto a influência congressional só poder 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 do outro, assim modificando seus próprios comportamentos. O chefe do Executivo, ao sentir reações adversas oriundas do Parlamento, que enfraqueceriam sua credibilidade no cenário internacional, se antecipa e muda o conteúdo da política de forma a aproximar a proposta dos 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” em vez de privilegiar “taxas de sucesso”, seria fácil identificar que às vezes o Congresso exerce poder considerável sobre a política externa estadunidense.

Outra contribuição importante é a de Henahan (2000), que afirma que o papel do Congresso norte-americano, nos temas de interesse dessa pesquisa, não é estático, mas estratificado em função de eixos temáticos. 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 a pesquisadora chama de *critical issue perspective*. Nesse 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. Essa questão é instrumentalizada na quarta seção deste artigo, em que os atos internacionais são classificados em dois tipos: maior relevância política e menor relevância política. Com base no argumento de Henahan (2000) de que existem temas que chamam mais atenção dos deputados que outros (*critical issue perspective*), testa-se a primeira hipótese, de que o tipo de ato internacional in-

fluencia positivamente na atuação parlamentar. Ou seja, quanto mais relevante for o ato internacional tratado, maior será a motivação dos congressistas para participar da sua tramitação.

Em virtude dos trabalhos produzidos nos Estados Unidos, uma série de pesquisadores brasileiros passou a refletir sobre o papel do Parlamento na ratificação dos atos internacionais. Exportando a literatura que trata dos dilemas de delegação, de um lado, e da relação Executivo-Legislativo, do outro, os autores nacionais travam um rico debate, abordado a seguir.

### *A atuação parlamentar na América Latina*

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 (Shugart e Carey, 1992; Valenzuela, 1998; Mainwaring e Shugart, 1997). Mesmo com esse contexto, Pinheiro (2008) acredita que o Legislativo (no caso chileno) é um importante ator político no processo de implementação da política comercial. O autor ressalta que são pouquíssimos os *papers* que se debruçam sobre a influência parlamentar em política externa, especialmente comercial.

Segundo Ribeiro e Onuki (2009), pesquisas atuais têm encontrado evidências da relevância dos Legislativos latino-americanos na dinâmica decisória da política externa. Além disso, os parlamentos têm incluído, cada vez mais, os atores domésticos para interpretar a formulação da política externa. Os pesquisadores também chamam a atenção para o fato de que os analistas têm percebido a política externa como uma política pública 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.

Nesse cenário, e para o estudo comparativo entre Chile e Argentina, Ribeiro e Onuki (2009) observam que os deputados desses países têm preferências parecidas com aquelas dirigidas à política doméstica. Assim, a ideologia partidária mostra-se

um fator explicativo do voto parlamentar na política interna e externa desses países. Mais recentemente, Ribeiro e Pinheiro (2016) afirmaram que as explicações tradicionais da relação Executivo-Legislativo, que levam em consideração o tamanho da coalizão, a distância ideológica e o número de partidos efetivos, foram variáveis decisivas para explicar os seus dados. Na América Latina, entre 1994 e 2014, coalizões governistas tenderam a se comportar de maneira mais coesa, resultando em apoio legislativo às iniciativas presidenciais no que se referia à política externa, enquanto havia grandes divisões ideológicas entre os partidos governistas e de oposição (*Idem*).

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 mandante, escolhe um outro indivíduo ou grupo para agir a seu favor. As razões para se delegar poderes normalmente são pautadas na busca pela eficiência. Quando o agente pode fazer a tarefa do mandante 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 mandante sobre o agente, algo conhecido como abdicação.

Nessa perspectiva, é importante salientar que a delegação de poderes do Legislativo para o Executivo não significa necessariamente abdicação, uma vez que o Legislativo ainda tem mecanismos para monitorar a atividade do agente. A delegação só se transforma em abdicação quando esses meios não são suficientes para fazer valer os interesses do mandante (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 tem, via de regra, a opção de ratificar ou não a matéria – ação *ex post facto*.<sup>2</sup> Também 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, agir através dos monitoramentos congressuais (*congressional oversight*), chamados na literatura de *police patrol* e de *fire alarms* (McCubbins e Schwartz, 1984).

Utilizando-se dos conceitos e relações tratados por McCubbins e Schwartz (1984) e McCubbins (1999), Lima e Santos (1998) acreditam que o Congresso brasileiro simplesmente abdica da sua autoridade nas matérias comerciais. 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; (3) a garantia da estabilidade decisória, já que o Legislativo é um colegiado com distintas ideias e valores que representam grupos divergentes, tendo assim maior probabilidade de modificar ou anular os atos internacionais.

Nessa mesma linha, Oliveira (2003, p. 2) refere-se a um “silêncio compreensível” por parte do Congresso Nacional acerca do seu papel no âmbito da política externa, argumentando que historicamente prevaleceram só incentivos negativos a uma maior atuação nos temas da política internacional. Sobre tais incentivos, o pesquisador destaca o modelo político presidencialista e as poucas prerrogativas constitucionais, atentando ainda para o fato de que nenhuma das reformas da Carta Magna inseriu 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, pois a política nacional desenvolvimentista e de substituição de importações fez com que os empresários, industriais e membros do agronegócio se voltassem ao mercado interno; (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), no que se refere à aprovação dos atos internacionais, o comportamento parlamentar tem se limitado à sua aprovação ou rejeição por completo, o que tem uma explicação de ordem prática. Um Estado não pode aprovar emendas a um tratado internacional negociado em âmbito multilateral. Assim, se essa 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, Alcântara (2001) ressalta que em algumas circunstâncias o instrumento negociado acaba sofrendo restrições de setores interessados e os governos escolhem retirar o projeto de tramitação no Congresso Nacional. O autor 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 (1991, p. 69): “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, a pesquisadora tenta detectar formas de influência dos mesmos parlamentares na questão da política externa. Uma das suas principais conclusões é de que há um padrão de deliberação dos atos internacionais, o qual não sofre a influência do governo de momento, que é a aprovação da quase totalidade dos atos encaminhados. Apesar de a autora ter encontrado três atos não aprovados no período investigado – o que não significa que os congressistas agiram como *veto player* –, seu foco foi compreender o que ocasionou a não aprovação.

Diniz (2009) reconhece a existência de restrições constitucionais para um maior ativismo

legislativo, mas chama atenção para o fato de a participação ou interesse parlamentar na política internacional não ser 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 sua tramitação. A pesquisadora argumenta que o ato internacional, assim como qualquer outra proposição legislativa, é uma forma pela qual a política pública se materializa. O ato é, portanto, passível de obstrução por setores da oposição que apresentem ressalvas ou o rejeitem. A autora acredita ainda que, da mesma maneira 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 certas políticas conforme suas preferências.

Ferrari (2011), na mesma linha, afirma que não se pode dizer que haja desinteresse dos parlamentares em política externa. Há propostas dos próprios deputados e senadores que visam ao acréscimo da participação que refletem esse interesse. Algumas delas são propostas de emendas à Constituição (PECs) cujo objetivo é institucionalizar a prévia consulta ou autorização do Congresso (participação *ex ante*) para que o Executivo negocie atos internacionais. Nesse sentido, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012, p. 647) afirmam que “o Poder Legislativo, no Brasil, conta com um conjunto de instrumentos institucionalizados que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira”. Tais achados indicam que não é fácil generalizar os congressistas como desinteressados. Ferrari (2011) acrescenta que o interesse ou o desinteresse sobre o ato internacional depende do caso específico da matéria, variando se ela toca ou não em questões consideradas vitais pelos atores, independentemente da área de incidência. Assim, ao mesmo tempo que os pesquisadores não acreditam que haja um desinteresse geral, certamente há interesses pontuais por parte do Congresso.

Castro Neves (2003) parte do pressuposto de que o domínio do Executivo nos temas internacionais não é uma característica exclusiva do Brasil, mas dos regimes presidencialistas de maneira geral.

Ressalte-se 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 que têm no processo decisório de política externa corresponde aos seus interesses. O exemplo do estudo é o caso da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em que foram expostas divergências de interesses, aumentando a vontade dos congressistas de institucionalizarem sua participação nas negociações da política externa.

Diniz e Ribeiro (2010) 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. Por isso, os autores não acreditam que exista 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’” (*Idem*, p. 79).

Desse modo, Diniz e Ribeiro (2010) concluem, sobre a ação *ex post*, que a pequena monta de atos internacionais que sofreu ressalvas, bem como o reduzido número de atos rejeitados, tem levado analistas a interpretar como secundário o papel do Poder Legislativo nas questões internacionais. Os autores defendem que, dadas as condições constitucionais para deliberação dos atos internacionais, não é possível esperar que o seu trâmite funcione como o daqueles com controle *ex ante*. Podendo apenas apresentar ressalvas aos decretos legislativos, o Executivo tem como controlar a duração da deliberação dos atos nas comissões permanentes e indicar a maioria dos relatores em grande parte dos casos.

Os estudiosos brasileiros começaram a atentar para o fenômeno da política externa, especialmente da política comercial, no final dos anos de 1990. Esses primeiros autores enfatizaram que os parlamentares eram omissos ao debate internacional. Entretanto, essa visão foi revista por pesquisadores que incorporaram novos elementos explicativos, como a dinâmica da relação Executivo-Legislativo. O foco passou

a ser os mecanismos de atuação do Executivo – para assegurar a sua agenda política – e as formas pelas quais o Legislativo pode interferir no processo de tramitação dos atos internacionais que são a concretização do tipo de política em quadro.

### A dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil

A supremacia do Executivo no processo decisório está ligada à existência de prerrogativas constitucionais que dão ao presidente da República o direito exclusivo de iniciativa em determinados tipos de matérias (García Montero, 2004; Anastasia, Melo e Santos, 2004). De acordo com Pereira e Mueller (2000, p. 46), deve-se “ter como um de seus pressupostos centrais o fato do Executivo brasileiro deter significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências”.

Para Figueiredo e 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. Os autores rejeitam a tese de que o Legislativo é um obstáculo para os interesses presidenciais: “[...] o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e sobretudo a remover possíveis obstáculos à ação presidencial” (*Idem*, p. 42).

A literatura apresenta algumas formas de atuação do Executivo nas atividades legislativas, dentre as quais os poderes legislativos reativos (Mainwaring e Shugart, 1997), que são caracterizados pelos vetos totais ou parciais, permitindo ao presidente bloquear a legislação e, como resultado, defender o *status quo* contra quem pretenda alterá-lo. Outra forma é o pedido de urgência, mecanismo pelo qual se restringe o período de apreciação dos projetos nas comissões com o objetivo de mandá-los ao plenário mais rapidamente.

Apesar da existência do veto como mecanismo de controle do Legislativo, o pedido de urgência é um instrumento que de fato aparece no estudo da tramitação dos atos internacionais. Trata-se de uma forma direta de interferência no trabalho legislativo. As proposições que tramitam sob urgência são



tiradas das comissões tendo seus componentes discutido ou se pronunciado a respeito ou não. 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 um pedido de urgência. Por meio dele, o presidente é capaz de definir o caminhar da apreciação de suas propostas no Parlamento. É um recurso importante pois, ao reduzir os prazos para debate do projeto, torna muito mais provável a aprovação da proposição da maneira como foi enviada. É verdade que esse mecanismo regimental não anula a tramitação nem a possibilidade de rejeição ou de alteração das 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, situação que, quando ocorre, segundo Pereira e Mueller (2000), em geral foi incentivada pelo próprio Executivo.

De acordo com Diniz e 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. Esse achado vai na direção das conclusões de Spohr e Silva (2016), que afirmam que o processo de formulação de política externa encontra-se sob forte controle do Poder Executivo, sem que se possa compreender, entretanto, a aprovação recorrente de atos internacionais como uma submissão do Legislativo.

É inegável que o Executivo trabalha em um cenário que o privilegia, como afirma Almeida (2013, p. 135): “[...] o Poder Executivo exerce sim dominância na agenda legislativa, isso tem a ver com o grande uso que faz de sua iniciativa exclusiva, as mensagens presidenciais”. Contudo, há espaço para o controle parlamentar 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: discutir

visões técnicas sobre a matéria em questão e/ou 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 a rejeição da matéria. 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 ministros de Estado<sup>3</sup> (Fuchs e Nolte, 2005). Através deles, 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.

Desse debate surge a segunda hipótese testada neste artigo, que se refere ao poder do presidente de interferir na tramitação dos atos internacionais, principalmente por meio dos pedidos de urgência e dos pedidos de retirada dos seus projetos. Acredita-se que o chefe do Executivo só utilizará essas prerrogativas quando a matéria de fato lhe interessar ou quando os congressistas tentarem criar empecilhos para sua aprovação. A partir da discussão teórica desse tópico, viu-se que o Executivo é o iniciador da política externa, mas, além disso, possui poderes constitucionais para intervir no trabalho do Legislativo. Assim, testa-se a hipótese de que a atuação parlamentar exerce um efeito positivo sobre a probabilidade de atuação do Executivo.

### **Tipos de atos internacionais e a classificação utilizada no artigo**

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

fosse mais favorável. Na verdade, de acordo com o autor, sempre foi uma característica brasileira as negociações multilaterais em seu relacionamento com outros Estados:

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 (*Idem*, p. 119).

Alexandre (2006) concorda com essa visão. Para ela, a agenda da política externa do Brasil passou a incluir assuntos extremamente variados, em um momento em que se intensificavam as relações internacionais e surgiam novos atores domésticos. Em consequência, aumentou o número de acordos internacionais assinados, que passaram a ser mais simples e a englobar novos aspectos além dos clássicos temas de alianças, guerra e paz, comércio e limites territoriais. Os novos acordos tratavam de temas como o uso pacífico do espaço exterior e da energia nuclear, ou a proteção de investimentos e da propriedade intelectual.

Como já enfatizado por Miyamoto (2000), no âmbito político-econômico destacam-se a criação do Mercosul, o projeto de formação da Alca, as negociações entre o Mercosul e a União Europeia, bem como as tentativas multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC). Outros, enfatizados por Alexandre (2006, p. 58), foram aqueles relacionados com “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 [Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento]”. 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 deixava de estar restrita ao Ministério das Relações Exteriores para estender-se, por exemplo, aos ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento (*Idem*).

O conjunto dos atos internacionais engloba uma série de subtipos que nesse trabalho serão classificados de maneiras distintas, a depender da sua maior/menor relevância política, a qual influencia o grau de especificidade e o grau de imposições feitas ao sistema doméstico. Assim, acredita-se que ter maior ou menor relevância política – no sentido de impor obrigações – impacta sobre o interesse dos parlamentares de atuar utilizando os poderes *ex post facto* que lhes são garantidos. No Quadro 1, vê-se os tipos de atos encontrados no banco de dados construído para esta pesquisa, bem como a sua definição e o grupo em que estão localizados. Os atos internacionais foram categorizados a partir das definições encontradas no site do Sistema Consular Integrado (SCI).

### **Análise de dados, estratégias inferenciais e teste de hipóteses**

#### *População e amostra*

Para elaborar o banco de dados, contou-se com o auxílio do *software* SPSS, versão 22. Foi elaborada uma matriz com os atos internacionais que tramitaram na Câmara dos Deputados no período de vigência da mais recente Constituição Federal, indo, portanto, de 1988 até 2014. Constatou-se que 1.218 mensagens presidenciais<sup>4</sup> ingressaram na Câmara dos Deputados. O número de casos, por ano, pode ser visto no Gráfico 1.

Diante da grande quantidade de casos (1218),<sup>5</sup> optou-se por fazer uma amostra representativa. Entretanto, como pode ser visto no Gráfico 1, existe uma grande variação de acordos tramitados a partir dos anos. Assim, foi mais adequado realizar uma amostra<sup>6</sup> aleatória estratificada<sup>7</sup> por ano, em vez de uma amostra aleatória simples,<sup>8</sup> com a qual corria-se o risco de vários casos de um mesmo ano entrarem na amostra, perdendo-se, portanto, a proporção real de casos em cada período.

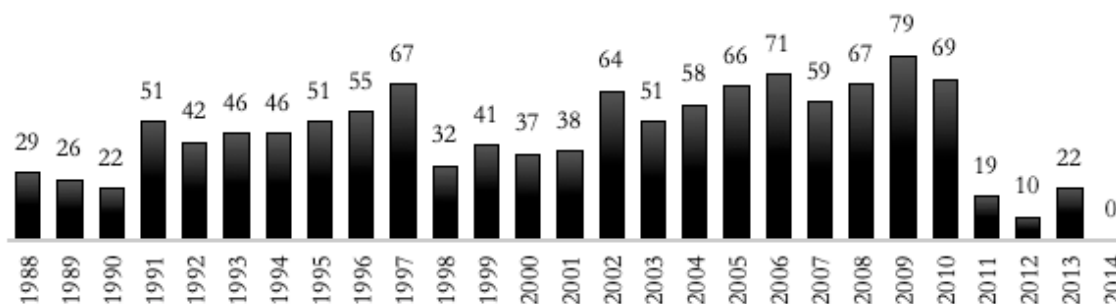
**Quadro 1**  
**Classificação dos Atos Internacionais a Partir da sua Relevância Política**

<b>Classificação</b>	<b>Tipos de atos internacionais</b>	<b>O que é?</b>
Maior relevância política	Tratado	O ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política.
	Convenção	Com nível de formalidade similar ao dos tratados, 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)	O ato que dá execução a outro, anterior, devidamente concluído e em vigor, ou que detalha áreas de entendimento específicas, abrangidas por aquele ato.
	Estatuto	O conjunto de normas jurídicas que disciplina 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	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 como atos internacionais, têm alta relevância por fazerem parte do conjunto de instrumentos do Executivo (com força imediata de lei) ou do Parlamento. **Encontram-se nesse grupo por causa da relevância atribuída pela literatura a essas duas instâncias para a política externa brasileira.
Menor relevância política	Acordo	A expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional, embora alguns juristas entendam por acordos os atos internacionais com reduzido número de participantes e importância relativa.
	Protocolo	Acordo menos formal que o tratado, ou acordo complementar ou interpretativo de tratados ou convenções anteriores. Designa também 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 entrar em vigor na data da assinatura.
	Convênio	Seu uso está relacionado com matérias sobre cooperação multilateral de natureza econômica, comercial, cultural, jurídica, científica e técnica.

Fonte: Elaboração do autor com base no SCI.

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.

Para o cálculo amostral, utilizou-se a técnica para população finita<sup>9</sup> desenvolvida a seguir:

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

Em que, para a Câmara: Z = nível de confiança (95%); P = quantidade de acerto esperado (50%); Q = quantidade de erro esperado (50%); N = população total (1.218); e = nível de precisão (5%); n = tamanho da amostra (298).

Com a amostra pronta (298 casos), construiu-se a matriz para iniciar a coleta de dados de fato. O objetivo foi preservar a proporção de casos, por ano, existente na população. Essa etapa foi concluída com a ajuda do SPSS. Depois desse procedimento, a proporcionalidade foi praticamente mantida. Isso pode ser verificado no Gráfico 2.

A seguir, as metas foram: (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; (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.

#### *Apresentação e análise do banco de dados*

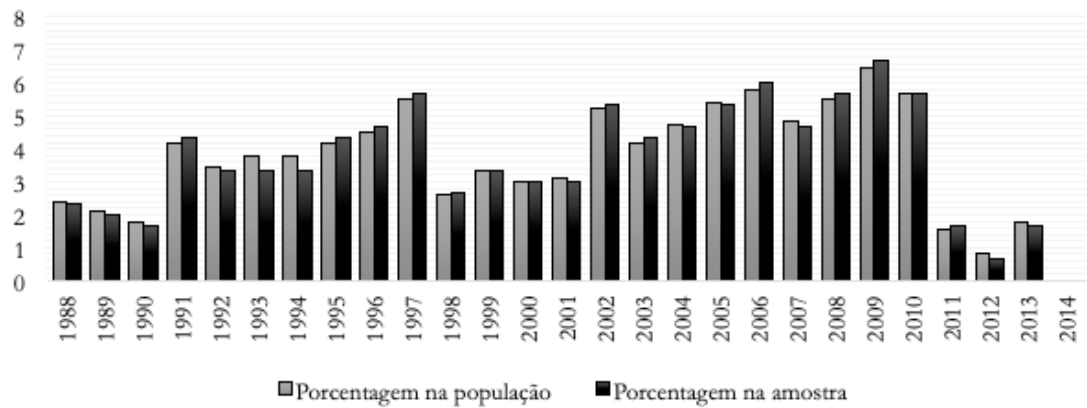
No banco de dados, os acordos são aqueles com maior presença. Eles representam 51,3% do total, seguidos pelas convenções, que são 11,1%. Os demais tipos de atos não obtiveram mais de dois dígitos. No Gráfico 3, pode-se conferir os números para todos os casos.

Parte do interesse deste artigo 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 4, os deputados fizeram uso dele em 24,2% dos casos.

Os percentuais apresentados estão agregados, isto é, só se sabe se houve ou não atividade parlamentar. Detalhando-se, vê-se que os instrumentos mais utilizados por eles 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 5, não se achará o valor de 72.

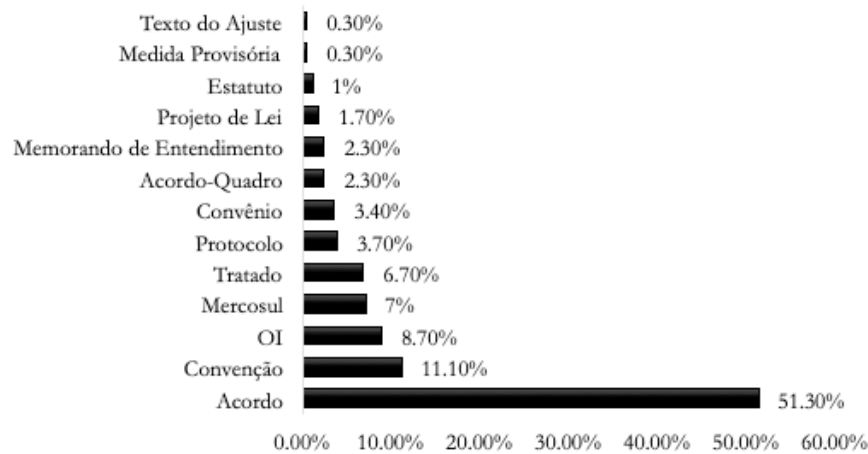
Por outro lado, como se discutiu na terceira seção deste artigo, o Executivo tem formas de interferir no processo legislativo, como os pedidos de ur-

**Gráfico 2**  
**Porcentagem Populacional e Amostral por Ano para a Câmara dos Deputados**



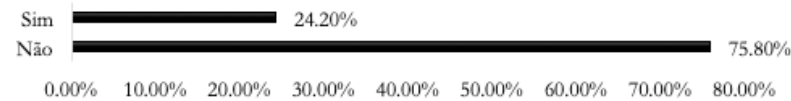
Fonte: Banco de dados próprio a partir do *site* da Câmara dos Deputados.

**Gráfico 3**  
**Tipos de Matérias/Projetos sobre Política Externa Tramitados na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014**



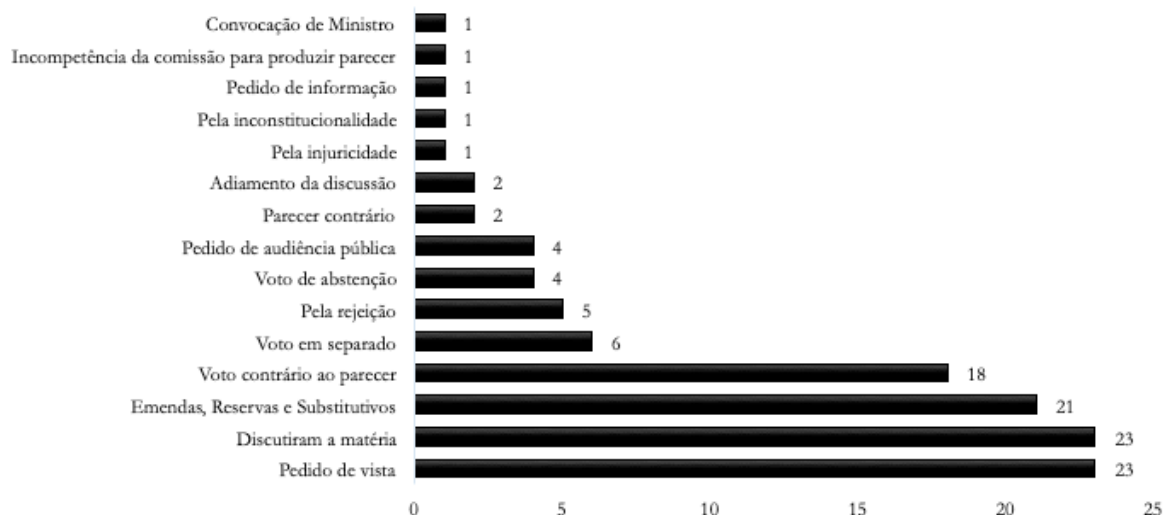
Fonte: Banco de dados próprio a partir do *site* da Câmara dos Deputados.

**Gráfico 4**  
**Houve Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2014?**



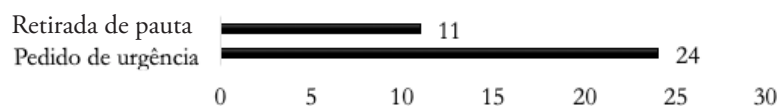
Fonte: Banco de dados próprio a partir do *site* da Câmara dos Deputados.

**Gráfico 5**  
**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.

**Gráfico 6**  
**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.

gência, usados 24 vezes, e a retirada de pauta, usada em onze oportunidades (Gráfico 6). O presidente interviu 32 vezes, o que corresponde a 10,7% dos casos, sendo que ambos os pedidos podem ser empregados concomitantemente.

A partir da apresentação desses dados, duas das nossas hipóteses podem ser testadas. A primeira, relativa à relação entre o tipo do ato internacional e a atuação parlamentar; a segunda, à relação entre a atuação do Executivo e a atuação dos deputados.

Acredita-se que o tipo de ato internacional interfere na atuação parlamentar e, mais especificamente, que quanto maior for a “relevância política do ato” – a variável independente (VI) – maior será

a chance de haver “atuação parlamentar” – a variável dependente (VD). Ambas as variáveis são dicotômicas, isto é, só possuem dois valores. No caso da VI, 0 (zero) para menor relevância política e 1 (um) para maior relevância política; para a VD, os valores assumidos são 0 (zero) para “não, não houve atuação parlamentar” e 1 (um) para “sim, houve atuação parlamentar”.

A primeira providência foi rodar um teste qui-quadrado ( $\chi^2$ )<sup>10</sup> a fim de saber se há algum tipo de associação entre essas variáveis.

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, bem



**Tabela 1**  
**Teste Qui-quadrado para as Variáveis “Atuação Parlamentar” e “Relevância Política do Ato”**

		Houve atuação dos deputados?		
		Não	Sim	Total
Relevância do ato	Menor	145	36	181
	Maior	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 aceitar a hipótese de que há uma associação entre os dois grupos. Com esse resultado, pode-se executar um modelo logístico<sup>11</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, além do modelo em si. As conclusões são: (1) o modelo está bem ajustado, pois o teste Omnibus<sup>12</sup> foi significativo a um nível de 0,033, ou seja, a VD está de fato relacionada com a VI; (2) um deputado tem 1,79 mais chances de atuar nos atos internacionais de maior relevância a um nível de significância de 0,033, ou seja, a probabilidade de um deputado atuar nos atos mais relevantes se eleva, em média, 79%  $((1,790 - 1) \cdot 100)$  quando comparado ao grupo dos menos relevantes.

A segunda hipótese testa a relação entre a “atuação do Executivo” (VD) e a “atuação parlamentar” (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. No caso da VI, 0 (zero) para quando não houve atuação dos deputados, 1 (um) para quando houve atuação parlamentar; para a VD, os valores assumidos são 0 (zero) para “não, não houve atuação do Executivo” e 1 (um) para “sim, houve atuação do Executivo”.

Os procedimentos estatísticos são os mesmos realizados anteriormente. Primeiro, 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 2**  
**Coefficientes de Modelo Omnibus (n=298)**

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

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

**Tabela 3**  
**Modelo Logístico para a VI “Relevância Política do Ato” (n=298)**

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

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

Tabela 4

Teste Qui-quadrado e Exato de Fisher para as Variáveis “Atuação do Executivo” e “Atuação Parlamentar”

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

$\chi^2 = 7,508$ ; GL = 1; Sig. = 0,006; Teste exato de Fisher<sup>13</sup> = 0,014.

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

Tabela 5

Coeficientes de Modelo Omnibus (n=298)

	$\chi^2$	df	Sig.
Modelo	6,693	1	0,010

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

Tabela 6

Modelo Logístico para a VI “Atuação dos Deputados” (n=298)

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

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.

A partir das Tabelas 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 resultados da VD; (2) o Executivo tem 2,78 mais chances de atuar na tramitação dos atos internacionais quando

os deputados também atuam (nível de significância de 0,008), ou, em outras palavras, a probabilidade de o Executivo intervir quando há atuação parlamentar se eleva, em média, 178,9% ((2,789 - 1) x 100) quando comparado ao grupo em que não há atuação parlamentar.

### Considerações finais

O primeiro objetivo deste artigo foi estudar como os congressistas utilizam suas prerrogativas constitucionais *ex post facto*. Para isso, identificaram-se os momentos e os instrumentos de atuação. Em

porcentagem, dos 298 atos investigados na Câmara dos Deputados, houve 24,2% de intervenções.

O segundo objetivo visou a compreender a dinâmica decisória no tocante à política externa, subdividindo-se em dois objetivos específicos. O primeiro pesquisou se há relação entre a atuação parlamentar e o tipo de ato internacional. Como debatido, sabe-se que existem alguns temas que acabam chamando mais a atenção dos parlamentares do que outros. Essa perspectiva, denominada *critical issue perspective* (Henehan, 2000), aponta que alguns assuntos acabam tomando a agenda política e se tornando críticos. Como há vários tipos de atos internacionais, entretanto, é conferido um grau de relevância distinto a cada um deles, à medida que podem ser mais ou menos impositivos ou, ainda, propor modificações mais ou menos incisivas nos ordenamentos jurídicos nacionais. Dessa forma, testou-se a hipótese de que o tipo de ato internacional influencia positivamente a atuação parlamentar. No caso dos deputados, a razão de chance de participação deles nos atos mais relevantes é de 1,79 em comparação com a dos grupos das matérias menos relevantes, corroborando a hipótese de trabalho.

O segundo objetivo específico 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. De acordo com a literatura, o presidencialismo brasileiro é hipertrofiado, ou seja, o chefe do Executivo possui várias prerrogativas que lhe possibilitam intervir no processo legislativo. Nesse sentido, além de iniciar/negociar os atos internacionais, o presidente consegue fazer valer sua vontade também no momento da ratificação no Congresso. A hipótese testada relaciona a intervenção do Executivo com a atuação parlamentar. Isto é, o primeiro só agiria caso considerasse que a ação congressual estivesse atrapalhando ou postergando a aprovação das matérias do seu interesse. Para esse cenário, o modelo logístico informou uma razão de chance do Executivo atuar na Câmara de 2,78 em comparação com o grupo de matérias que não tiveram participação dos deputados.

Diante desse quadro, não é possível afirmar que os parlamentares sejam omissos ao debate da política externa. Os dados trazidos mostram que

eles não só utilizam suas prerrogativas *ex post facto* na dimensão legislativa, apesar dos poderes de agenda que o Executivo detém, como também se posicionam naquelas matérias mais críticas como aponta a *critical issue perspective*. Também é importante ressaltar que o Executivo, ao perceber uma maior participação congressual, age de forma a ter a sua agenda política assegurada – como ocorre em outras políticas públicas.

## Notas

- 1 O conceito de *veto player* trouxe avanços para a análise do funcionamento das instituições, pois permite identificar os atores relevantes no processo político. Com esse instrumento teórico-metodológico, os analistas podem saber realmente quais são os atores que têm a prerrogativa de vetar uma eventual mudança no *status quo* desejada por outro ator em um dado contexto institucional. Uma das principais contribuições do conceito é possibilitar uma inovadora forma de compreender a estabilidade institucional, visto que tal estabilidade está diretamente relacionada com o número de atores pivotais existentes (Tsebelis, 2002).
- 2 Para Strom (2000), o controle *ex ante* é aquele em que se promulga uma lei altamente detalhada com a vontade do Legislativo impressa, ao mesmo tempo que se deixa pouco espaço para a discricionariedade do Executivo; já o controle *ex post* altera as ações do Executivo usando os pedidos de informação, os requerimentos para convocação de ministros, as audiências públicas, ou seja, instrumentos de monitoramento.
- 3 “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” (Brasil, 1988, p. 17).
- 4 A negociação dos atos internacionais é uma prerrogativa privativa do Executivo, mas ela precisa ser ratificada pelo Legislativo. Para o início do trâmite no congresso nacional, o presidente envia uma mensagem presidencial (MSC), a qual, ao chegar no plenário da casa, recebe o nome de projeto de decreto da Câmara (PDC).
- 5 A população do estudo, ou seja, o conjunto completo de todos os elementos a serem estudados, é de 1.218 casos.

- 6 A amostra é um subconjunto de membros selecionados de uma população (Triola, 2008, p. 4).
- 7 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).
- 8 Esse tipo de amostra é selecionada de modo que todo caso contido nela tenha a mesma chance de ser escolhido (Triola, 2008, p. 21).
- 9 Técnica utilizada quando se consegue enumerar todos os elementos que formam a população. Refere-se a um universo limitado em uma dada unidade de tempo (Triola, 2008, pp. 250-303).
- 10 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).
- 11 Essa técnica estatística é indicada pois é capaz de estimar uma variável categórica, normalmente dicotômica, em função de uma ou mais variáveis preditoras. De forma simples, a regressão logística binária pode prever a qual das duas categorias é mais provável uma observação pertencer, dada a distribuição de informações contidas no banco de dados (Figueiredo Filho *et al.*, 2015).
- 12 O 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).
- 13 Teste utilizado quando há uma quantidade pequena de ocorrências em uma dada célula, normalmente um valor igual ou menor que vinte (Triola, 2008).

## BIBLIOGRAFIA

- ALCÂNTARA, Lúcio. (2001), “Os parlamentos e as relações internacionais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44 (1): 13-21.
- ALEXANDRE, Cristina. (2006), *O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, PUC-Rio.
- ALMEIDA, Helga. (2013), *O Congresso e a política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados no governo Lula*. Dissertação de mestrado, Belo Horizonte, UFMG.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher & ALMEIDA, Helga. (2012), “Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras”. *Contexto Internacional*, 34 (2): 617-657.
- BIGLAISER, Glen; JACKSON, David & PEAKE, Jeffrey. (2004), “Back on track: support for presidential trade authority in the House of Representatives”. *American Politics Research*, 32 (6): 679-697.
- CASTRO NEVES, João Augusto. (2003), “O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca”. *Contexto Internacional*, 25 (1): 103-138.
- CONLEY, Richard. (1999), “Derailing presidential fast-track authority: the impact of constituency pressures and political ideology on trade policy in Congress”. *Political Research Quarterly*, 52 (4): 785-799.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil (CF). (1988), Disponível em [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), consultado em 3/6/2019.
- DINIZ, Simone. (2009), “Atos internacionais e atuação do Legislativo”. *Teoria e Pesquisa*, 18 (1): 27-59.
- DINIZ, Simone. (2012), “O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27 (80): 169-184.
- DINIZ, Simone & RIBEIRO, Cláudio. (2008), “The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate”. *Brazilian Political Science Review*, 2 (2): 10-38.
- DINIZ, Simone & RIBEIRO, Cláudio. (2010), “Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, 18 (37): 75-92.

- FERRARI, Diogo. (2011), “O Congresso Nacional e a 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.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Editora FGV.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson. *et al.* (2015), “Regressão logística em ciência política”. Texto preparado como material complementar do curso de Tópicos Avançados de Metodologia de Pesquisa, ministrado pelo prof. Enivaldo Rocha no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.
- FORDHAM, Benjamin. (1998), “Economic interests, party and ideology in early Cold War Era U.S. foreign policy”. *International Organization*, 52 (2): 359-396.
- FORDHAM, Benjamin & MCKEOWN, Timothy. (2003), “Selection and influence: interest groups and congressional voting on trade policy”. *International Organization*, 57 (3): 519-549.
- FUCHS, Ruth & NOLTE, Detlef. (2005), “Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada”, in Mariana Llanos e Ana Maria Mustapic (orgs.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. (2004), “El procedimiento legislativo en América Latina”. *América Latina Hoy*, 38: 17-55.
- HENEHAN, Marie. (2000), *Foreign policy and Congress: an international relations perspective*. Ann Arbor (MI), University of Michigan Press.
- HILL, Christopher. (2003), *The changing politics of foreign policy*. Nova York, Palgrave Macmillan.
- LIMA, Maria Regina & SANTOS, Fabiano. (1998), “Brazilian Congress and foreign trade policy”. Trabalho apresentado no XXI Latin American Studies Association. Chicago, 24-26 set.
- LIMA, Maria Regina & SANTOS, Fabiano. (2001), “O Congresso e a política de comércio exterior”. *Lua Nova*, (52): 121-149.
- LINDSAY, James. (1993), “Congress and foreign policy: why the Hill matters”. *Political Science Quarterly*, 107 (4): 607-628.
- LINDSAY, James & RIPLEY, Randall. (1992), “Foreign and defense policy in Congress: a research agenda for 1990s”. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (3): 417-449.
- MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge (MA), Cambridge University Press.
- MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- MCCUBBINS, Matthew. (1999), “Abdication or delegation? Congress, the bureaucracy and the delegation dilemma”. *Regulation*, 22 (2): 150-175.
- MCCUBBINS, Matthew & SCHWARTZ, Thomas. (1984), “Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms”. *American Journal of Political Science*, 28 (1): 165-179.
- MILNER, Helen. (1997), “Interests, institutions and information: domestic politics and international relations”. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (2000), “O Brasil e a negociações multilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43 (1): 119-137.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge. (2003), “Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação”. *Working Papers Caeni*, n. 3.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge & ONUKI, Janina. (2007), “Grupos de interesse e política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa”. *Papéis Legislativos*, n. 8.
- OLIVEIRA, Luzia Helena. (2006), “Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai”. *Dados*, 49 (2): 301-343.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. (2000), “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (43): 45-67.
- PINHEIRO, Flávio Leão. (2008), “Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a dé-



- cada de 1990”. *Contexto Internacional*, 30 (1): 89-139.
- PUTNAM, Robert. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”. *International Organization*, 42 (3): 427-460.
- REZEK, José Francisco. (1991), *Direito internacional público*. São Paulo, Saraiva.
- RIBEIRO, Pedro Feliú & ONUKI, Janina. (2009), “Legislativo e política externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia”. Trabalho apresentado no XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 11-14 jun.
- RIBEIRO, Pedro Feliú & PINHEIRO, Flávio. (2016), “Presidents, legislators, and foreign policy in Latin America”. *Contexto Internacional*, 38 (1): 467-501.
- SCI – Sistema Consular Integrado. (S.D.), Tipos de Atos Internacionais [online]. Disponível em [dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais](http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais), consultado em 30/12/2015.
- SHUGART, Matthew & CAREY, John. (1992), *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge (MA), Cambridge University Press.
- SNYDER, Richard; BRUCK, Henry & SAPIN, Burton (orgs.). (1962), *Foreign policy decision making: an approach to the study of international politics*. Nova York, Free Press.
- SPOHR, Alexandre Piffero & SILVA, André Luiz Reis da. (2016), “A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil”. *Relações Internacionais*, 50: 123-140.
- STROM, Kaare. (2000), “Delegation and accountability in parliamentary democracies”. *European Journal of Political Research*, 37 (3): 353-376.
- TRIOLA, Mario. (2008), *Introdução à estatística*. 10. ed. Rio de Janeiro, LTC.
- TSEBELIS, George. (2002), *Veto players: how political institutions work*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- VALENZUELA, Arturo. (1998), “The crisis of presidentialism in Latin America”, in Scott Mainwaring e Arturo Valenzuela (orgs.), *Politics, society and democracy: Latin America*, Boulder (CO), Westview.



**ATUAÇÃO *EX POST* DOS  
DEPUTADOS BRASILEIROS EM  
POLÍTICA EXTERNA: ENTRE A  
*CRITICAL ISSUE PERSPECTIVE*  
E A RELAÇÃO EXECUTIVO-  
LEGISLATIVO**

Rodrigo Santiago

**Palavras-chave:** Política externa; Atos internacionais; Legislativo; Critical issue perspective; Relação executivo-legislativo.

A pergunta que se pretende responder é: os deputados federais brasileiros são omissos ao debate da política externa? Para isso, levantam-se elementos que possibilitem a compreensão sobre o interesse congressual na política externa, especificamente na tramitação dos atos internacionais. A análise compreende o período de 1988 a 2014 com foco na Câmara dos Deputados. Testam-se duas hipóteses: 1) o tipo de ato internacional influencia positivamente na atuação parlamentar; 2) a atuação dos deputados exerce um efeito positivo sobre a probabilidade de atuação do Executivo. Por fim, percebe-se que os parlamentares atuam, de um lado, a partir da lógica da *critical issue perspective* e, do outro, constrangidos pela dinâmica Executivo-Legislativo.

**EX POST PERFORMANCE OF  
BRAZILIAN DEPUTIES IN  
FOREIGN POLICY: BETWEEN  
*CRITICAL ISSUE PERSPECTIVE*  
AND THE EXECUTIVE  
LEGISLATIVE RELATIONSHIP**

Rodrigo Santiago

**Keywords:** Foreign Policy; International Acts; Legislative; Critical Issue Perspective; Executive-legislative relationship.

This paper intends to answer the following question: do the Brazilian federal deputies overlook the debates on foreign policy? To do so, we raise elements that allow the comprehension of the congressional interest on foreign policy, specifically on the processing of international acts. The analysis covers the period between 1988 and 2014, focusing on the Chamber of Deputies. We test two hypotheses: 1) the type of international act positively influences the parliamentary performance; 2) the deputies' performance has a positive effect on the likelihood of executive actions. Finally, it is clear that deputies act, on the one hand, according to the logic of the critical issue perspective and, on the other hand, constrained by the executive-legislative dynamics.

**AGISSEMENT *EX POST* DES  
DÉPUTÉS BRÉSILIENS EN  
POLITIQUE ÉTRANGÈRE:  
ENTRE LA *CRITICAL ISSUE  
PERSPECTIVE* ET LA RELATION  
ENTRE L'EXÉCUTIF ET LE  
LÉGISLATIF**

Rodrigo Santiago

**Mots-clés:** Politique étrangère; Actes internationaux; Critical issue perspective; Relation entre l'exécutif et le législatif.

La question à laquelle l'on prétend répondre est la suivante: les députés fédéraux brésiliens sont-ils omis par rapport au débat sur la politique étrangère? Pour cela, des éléments sont soulevés qui permettent de comprendre l'intérêt du Congrès pour la politique étrangère, en particulier en ce qui concerne les procédures par rapport aux actes internationaux. L'analyse comprend la période 1988-2014 en mettant l'accent sur la Chambre des députés. Deux hypothèses sont testées: 1) Le type d'acte international influence positivement l'action parlementaire; 2) l'action des députés a un effet positif sur la probabilité d'action de l'exécutif. En conclusion, nous constatons que les parlementaires travaillent, d'une part, à partir de la logique de la *critical issue perspective* et, d'autre part, intimidés par la dynamique des pouvoirs exécutif et législatif.



Creative Commons License This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.