

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR)
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS (CECH)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGPo1 / UFSCar)

MARLON BALTIERI THOMAZINI

**O IMPACTO DE UM PRESIDENCIALISMO “NÃO CONVENCIONAL” E DO
GOVERNO MINORITÁRIO EM POLÍTICA EXTERNA: COMPARAÇÃO DA
RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO ENTRE O GOVERNO BOLSONARO E
GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA (1988-2022).**

SÃO CARLOS – SP

2024

MARLON BALTIERI THOMAZINI

O IMPACTO DE UM PRESIDENCIALISMO “NÃO CONVENCIONAL” E DO GOVERNO MINORITÁRIO EM POLÍTICA EXTERNA: COMPARAÇÃO DA RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO ENTRE O GOVERNO BOLSONARO E GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA (1988-2022).

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciência Política (PPGPol/UFSCar).

Linha de pesquisa: Teoria, Instituições e Comportamento Político.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga

Financiamento: CAPES

Data da defesa: 31/05/2024

Membros da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar – São Carlos)

Membro Titular: Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi (USFCar – São Carlos)

Membro Titular: Prof. Dr. Pedro Feliú Ribeiro (USP – São Paulo)

Local: Universidade Federal de São Carlos – campus de São Carlos/SP

SÃO CARLOS – SP

2024

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao corpo docente e técnico administrativo do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol-UFSCar) pela instrução e auxílio acadêmicos durante minha formação ao longo do mestrado, em especial minha orientadora Profa. Dra. Maria de Socorro Sousa Braga. Gostaria de agradecer também à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que viabilizaram o financiamento de meu trabalho. Gostaria de agradecer aos meus pais – Maurício Martins Thomazini e Maria Lúcia Baltieri – que sempre me ensinaram sobre a importância da política e me estimularam a entender esse fascinante universo, mas também às minhas avós – Isa Martins Thomazini e Maria Dias Ramos – por todo apoio e carinho. Por fim, gostaria de agradecer as amigas que desenvolvi durante meu mestrado: Ana Carolina; Bruno; Dalila; Guga; Laura e Marina. Desejo um futuro brilhante para todos vocês!

(...) Os remédios políticos no Parlamento são conhecidos e são todos amargos. Alguns, fatais. Muitas vezes são aplicados quando a espiral de erros de avaliação se torna uma escala geométrica incontrolável. Não é esta a intenção desta Presidência. Preferimos que as atuais anomalias se curem por si mesmas, frutos da autocrítica, do instinto de sobrevivência, da sabedoria, da inteligência emocional e da capacidade política (...). - Deputado Arthur Lira (PP-AL), Presidente da Câmara dos Deputados (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021b).

RESUMO

Esta dissertação tem como tema as relações entre Executivo e Legislativo tomando como objeto de análise proposições que envolvam temas internacionais. Como ponto de partida buscamos responder os seguintes questionamentos: os parlamentares cooperam menos com governos minoritários que em governos majoritários em política externa? As mudanças no padrão de relação entre os parlamentares e a Presidência afetam a cooperação entre os dois Poderes em temas internacionais? Considerando as perguntas, esta dissertação compara os governos da Nova República (1988-2022), dando maior ênfase ao caso do governo Bolsonaro. Os motivos são dois: (i) o governo Bolsonaro é caracterizado como minoritário e (ii) nesse governo observam-se mudanças do padrão de relação entre Executivo e Legislativo durante sua vigência. Nesse sentido, testamos duas hipóteses: (i) o controle legislativo dos parlamentares é maior nos governos minoritários que nos governos majoritários; (ii) o controle legislativo se diferencia entre os governos do presidencialismo de coalizão e o governo Bolsonaro. A primeira hipótese considera que o controle legislativo dos parlamentares é maior em governos minoritários que em governos majoritários porque o Executivo – sem base legislativa majoritária – não controla os cargos estratégicos necessários para aprovar sua agenda. A segunda hipótese considera que o governo Bolsonaro não utiliza das ferramentas do Executivo para angariar apoio dos parlamentares – conforme o histórico do presidencialismo de coalizão – e quando se aproxima do Legislativo, o faz a partir de outras vias “não convencionais”. Para verificar as hipóteses, analisamos as diferenças do tempo em tramitação em dias dos tratados internacionais na Câmara dos Deputados a partir do tipo de governo e do tipo de relação entre Executivo e Legislativo. Conclui-se que os parlamentares continuam cooperando com o Executivo desde que o Executivo seja capaz de atender a suas demandas e preferências.

Palavras-chave: governos minoritários; política externa; tratados internacionais; presidencialismo de coalizão; presidencialismo não convencional; relação Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

This dissertation examines the relationships between the Executive and Legislative branches by analyzing propositions involving international themes. As a starting point, the following questions are posed: do parliamentarians cooperate less with minority governments than with majority governments in foreign policy? Do changes in the pattern of relations between parliamentarians and the Presidency affect cooperation between the two branches on international issues? Considering these questions, the dissertation compares the governments of the New Republic (1988-2022), with a greater emphasis on the Bolsonaro administration. There are two reasons for this focus. Bolsonaro government is characterized as a minority government, and during its term, changes in the pattern of relations between the Executive and Legislative branches were observed. In this context, we test two hypotheses: (i) parliamentary control is greater in minority governments than in majority governments; (ii) legislative control differs between coalition presidentialism governments and Bolsonaro government. The first hypothesis considers that parliamentary control is greater in minority governments than in majority governments because the Executive, without a majority legislative base, does not control the strategic positions necessary to approve its agenda. The second hypothesis considers that the Bolsonaro government does not use the traditional tools of the Executive to garner parliamentary support— in line with the history of coalition presidentialism — and when it approaches the Legislative, it does so through other “non-conventional” means. To verify these hypotheses, the differences in the legislative processing time of international treaties are analyzed in the Chamber of Deputies, based on the type of government and the type of relationship between the Executive and Legislative branches. It is concluded that parliamentarians continue to cooperate with the Executive as long as the Executive is able to meet their demands and preferences.

Keywords: minority governments; foreign policy; international treaties; coalition presidentialism; non-conventional presidentialism; Executive-Legislative relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral por mandato presidencial (em R\$ bilhões).....	27
Figura 2 – Fluxograma das etapas de atuação do Executivo e Legislativo*	33
Figura 3 - Processo legislativo dos tratados internacionais (PDLs) na Câmara dos Deputados	37
Figura 4 – Tipo de proposição (%) – Relações internacionais e comércio exterior.....	45
Figura 5 – Tipo de autoria (%) – Relações internacionais e comércio exterior	46
Figura 6 – Tipo de proposição por autoria (%) – Relações internacionais e comércio exterior	47
Figura 7 – Tipo de MSC (%) – Relações internacionais e comércio exterior.....	48
Figura 8 – Tipo de PDL (%) – Relações internacionais e comércio exterior.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção legislativa de projeto de decretos legislativos de atos internacionais (1988–2018).....	30
Tabela 2 – Estatísticas descritivas (tipo coalizão).....	51
Tabela 3 – Estatísticas inferenciais (t de Student, tipo coalizão)	52
Tabela 4 – Estatísticas descritivas (tipo governo)	53
Tabela 5 – Estatísticas inferenciais (t de Student, tipo governo)	53
Tabela 6 – Estatísticas descritivas (tipo relação).....	54
Tabela 7 – <i>Estatísticas inferenciais (Anova simples, tipo relação)</i>	55
Tabela 8 – Estatísticas inferenciais (análise post-hoc, tipo relação)	56
Tabela 9 – Estatísticas inferenciais (Kruskal-Wallis, tipo relação).....	57
Tabela 10 – Estatísticas inferenciais (análise post-hoc, tipo relação)	57

LISTA DE SIGLAS

EMS	Emenda Substitutiva do Senado
INC	Indicação
MPV	Medida Provisória
MSC	Mensagem Presidencial
PDC	Projeto de Decreto Legislativo (Câmara dos Deputados)
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDS	Projeto de Decreto Legislativo (Senado)
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PRC	Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
RCP	Requerimento de Instituição de CPI
REQ	Requerimento
RIC	Requerimento de Informação
SBT	Substitutivo
SIT	Solicitação de Informação ao Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 DISCUSSÃO TÉORICA E PROBLEMÁTICA DE PESQUISA.....	15
2.1 A política externa do governo Bolsonaro: reorientação e novo mapa cognitivo.....	16
2.2 O Legislativo brasileiro e a política externa do governo Bolsonaro: justificativa e enquadramento de pesquisa.....	19
2.3 Presidencialismo de coalizão: padrões convencionais de relação entre Executivo e Legislativo.....	20
2.4 Presidencialismo não convencional no governo Bolsonaro: novos padrões de relação entre Executivo e Legislativo.....	24
2.5 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais: a agenda de pesquisa internacional.....	27
2.6 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais no Brasil: histórico de cooperação.....	30
2.7 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais no Brasil: o processo legislativo.....	32
2.8 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais: perguntas e hipóteses.....	37
3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	39
4 DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	44
4.1 Atividade legislativa em política externa e seus atores (1988-2022).....	45
4.2 Análise quantitativa: testando as hipóteses alternativas.....	50
4.3 Análise qualitativa: a influência discursiva do Congresso.....	58
5 CONCLUSÕES.....	65
REFERÊNCIAS - LITERATURA.....	69
REFERÊNCIAS – JORNAIS; SITES E MEIOS DE COMUNICAÇÃO.....	72
APÊNDICE A – COALIZÕES GOVERNISTAS (1988-2022).....	76

APÊNDICE B – DURAÇÃO E MOTIVO DE MUDANÇA DAS COALIZÕES (1988-2022).....	77
APÊNDICE C – TIPO COALIZAO; TIPO GOVERNO E TIPO RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO (1998-2022).....	78
APÊNDICE D – TESTES DE PRESSUPOSTOS DO T DE STUDENT PARA TIPO DE COALIZÃO (SHAPIRO-WILK E LEVENE)	79
APÊNDICE E – TESTES DE PRESSUPOSTOS DO T DE STUDENT PARA TIPO DE GOVERNO (SHAPIRO-WILK E LEVENE)	79
APÊNDICE F – TESTES DE PRESSUPOSTOS DA ANOVA DE UM FATOR PARA TIPO DE RELAÇÃO (SHAPIRO-WILK E LEVENE)	80
ANEXO A – TRECHOS DO DISCURSO DE SENADORES EM SESSÃO PLENÁRIA DO SENADO (24/03/2024)	80
ANEXO B – PUBLICAÇÕES DOS SENADORES NO TWITTER (28/03/2021)	83

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca responder a seguinte pergunta: mudanças no tipo de governo e no padrão de relação entre Executivo e Legislativo impactam a cooperação dos parlamentares com o Executivo em política externa? Podemos ainda, subdividi-las em duas, uma para o tipo de governo e outra para o tipo de relação. Para o tipo de governo: governos minoritários apresentam maior controle legislativo que governos majoritários? Para o tipo de relação: a ausência do presidencialismo de coalizão gera diferenças no controle legislativo entre governos?

Tendo em vista as perguntas, temos como objetivo analisar se os parlamentares cooperam com Executivo em política externa em dois contextos distintos – contextos de governos minoritários e contextos cujo o presidencialismo de coalizão não se verifica. Em razão disso, comparamos os governos da Nova República (1988-2022). Ao longo da comparação, damos maior ênfase ao governo Bolsonaro. A razão se deve a três motivos: o governo adota mudanças na condução da política externa, diferenciando-se dos demais governos da Nova República (SPEKTOR, 2019; VIDIGAL, 2019; ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; PASSOS, 2022); o governo é minoritário e o governo não pratica os mecanismos convencionais do presidencialismo de coalizão (GOMES; LUZ, 2019; ABRANCHES, 2021; BRAGA, CONTRETA; 2021; FARIA, 2022a, 2022b). Para além disso, tomamos como objeto de análise somente a política externa porque o histórico das relações entre Executivo e Legislativo nesse campo é de constante cooperação (DINIZ, 2009, 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010; ONUKI; RIBEIRO, 2014; RIBEIRO, 2018; SILVA; REGES, 2018; SILVA; SPOHR, 2019). Num contexto de mudanças do tipo de política; tipo de governo e tipo de relação, a cooperação pode ser interrompida.

Duas hipóteses são verificadas: (i) o controle legislativo do Congresso às proposições sobre temas internacionais encaminhados pelo Executivo é maior nos governos minoritários (Bolsonaro e Collor) que nos governos majoritários (demais governos); (ii) o controle legislativo sobre temas internacionais encaminhados pelo Executivo ocorre por dinâmicas estratégicas e mecanismos diferentes no governo Bolsonaro, quando comparado aos governos de presidencialismo de coalizão (1994-2018) e dos governos pré-presidencialismo de coalizão (1988-1994).

O que sustenta a primeira hipótese é o argumento de que o grau de apoio parlamentar dado ao presidente depende do grau de controle de agenda exercido pelo Executivo no

Congresso. Esse controle garante que o Congresso coopere com Executivo ao aprovar as proposições sobre temas internacionais enviados pelo Presidente (DINIZ, 2008; 2009; DINIZ; RIBEIRO, 2010; 2012; SILVA, REGES; 2018). O controle da agenda, por sua vez, só é viável quando o Executivo cria relações de compromisso com o presidente da Mesa Diretora e com o Colégio de Líderes (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998) a partir da costura de uma coalizão governista majoritária (ABRANCHES, 1988).

O que sustenta a segunda hipótese são as características não convencionais do governo Bolsonaro em sua relação com o Legislativo. No primeiro biênio de governo (2019-2020) não se observa a costura de uma coalizão que garanta uma base governista (GOMES; LUZ, 2019; ABRANCHES, 2021). O presidente não se utiliza de suas “ferramentas”, isto é, a distribuição de cargos e verbas para angariar apoio parlamentar. Por outro lado, no segundo biênio (2021-2022), as relações de compromisso entre o Executivo e o Legislativo são firmadas a partir da utilização de novos dispositivos de aproximação. Destacam-se, as emendas de relator RP-9, mais popularmente conhecidas como emendas do “orçamento secreto” (FARIA, 2022a; 2022b).

Para se verificar as duas hipóteses tomamos como objeto a tramitação das proposições sobre temas internacionais na Câmara dos Deputados, em especial, o *tempo de tramitação em dias dos tratados internacionais enviados pelo Executivo entre 1988 e 2022* (SILVA; SPOHR, 2016; RIBEIRO, 2018). A partir de análises quantitativas (teste *t* de Student e ANOVA de um fator), tomamos o tempo de tramitação como variável dependente e comparamos as diferenças de média agrupando os governos a partir do tipo de governo – minoritário e majoritário - e do tipo de relação – pré-presidencialismo de coalizão; presidencialismo de coalizão e governo Bolsonaro.

No caso da primeira hipótese, o pressuposto é que em governos minoritários o tempo de tramitação seja maior perante maiores intervenções realizadas pelos parlamentares durante o processo legislativo das proposições (controle legislativo). No caso da segunda hipótese, não há uma direcionalidade específica, já que o governo Bolsonaro apresenta dinâmicas estratégicas distintas à obtenção de apoio parlamentar. No primeiro biênio, o apoio não está presente; enquanto no segundo biênio ele ocorre, mesmo que de forma indireta ou “terceirizada”. Por conta disso, apenas esperamos que os resultados sejam diferentes dos demais governos e de seus padrões de relação com o Legislativo.

Os governos analisados são: Sarney; Collor; Fernando Henrique Cardoso II (FHC II); Luiz Inácio Lula da Silva I e II (Lula I; Lula II); Dilma Rousseff I e II (Dilma I; Dilma II); Michel Temer e Jair Bolsonaro bem como suas respectivas coalizões (ver Apêndices A; B e C). As fontes de dados são os Dados Abertos da Câmara dos Deputados e o Banco de Dados

Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Também realizamos uma análise qualitativa sobre os discursos e publicações de deputados federais e senadores entre 21 de março e 29 de março de 2021, após as eleições para a Mesa Diretora, no segundo biênio do governo. Ela complementa a interpretação dos resultados da análise quantitativa.

A dissertação está estruturada da seguinte forma. Na seção 2 - “Discussão teórica e problemática de pesquisa” – trazemos a discussão teórica que embasa a pergunta e as hipóteses. Na seção 3 – “Considerações metodológicas” – abordamos a metodologia utilizada para a coleta e análise dos dados bem como a definição das variáveis dependente e independentes. Na seção 4 – “Discussão de resultados” – discutimos os principais resultados encontrados. Na seção 5 – “Conclusões” – fazemos um balanço dos resultados expondo em que medida eles respondem as perguntas e hipóteses.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA E PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

O objetivo desta seção é apresentar a discussão bibliográfica e a abordagem teórica que fundamentará esta dissertação. Esta seção está estruturada em 07 subseções. A subseção 2.1 – “A política externa do governo Bolsonaro: reorientação e novo mapa cognitivo” - faz um panorama da política externa de Bolsonaro apontando seu traço de reorientação em relação ao histórico da política externa brasileira. A subseção 2.2 – “O legislativo brasileiro e a política externa do governo Bolsonaro: justificativa e enquadramento de pesquisa” - mostra o recorte dado à dissertação e sua justificativa, situando-o no campo das relações entre Executivo e Legislativo. A subseção 2.3 – “Presidencialismo de coalizão: padrões convencionais de relação entre Executivo e Legislativo” – discute o presidencialismo de coalizão e os mecanismos institucionais utilizados pelo Executivo para aprovar à agenda governamental. A subseção 2.4 – “Presidencialismo não convencional no governo Bolsonaro: novos padrões de relação entre Executivo e Legislativo” – apresenta a natureza *sui generis* do presidencialismo no governo Bolsonaro e suas diferenças em relação ao histórico do presidencialismo de coalizão. A subseção 2.6 – “As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais no Brasil: histórico de cooperação” – situa a discussão ao caso brasileiro e discute o histórico de cooperação entre Legislativo e Executivo na aprovação das proposições sobre política externa no contexto nacional. A subseção 2.5 – “As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais: a agenda de pesquisa internacional” – discorre sobre a literatura internacional a respeito de como se dão as relações entre Executivo e Legislativo em matéria de política externa. A subseção 2.7 – “As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais

no Brasil: o processo legislativo” – discute a maneira pela qual os acordos internacionais – proposições relevantes para análise – tramitam no Congresso até serem transformados em lei. Por fim, a subseção 2.8 – "As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais no governo Bolsonaro: perguntas e hipóteses” – amarra a discussão das subseções anteriores e retoma as perguntas e hipóteses apresentadas na introdução.

2.1 A política externa do governo Bolsonaro: reorientação e novo mapa cognitivo

A política externa do governo Bolsonaro pode ser analisada considerando diferentes dimensões. A primeira forma de analisá-la é observando os discursos e declarações dos principais atores que compuseram o governo em cargos chave para formulação da política externa. A análise de discurso permite identificar o mapa cognitivo ou ideológico que guiam as decisões dos atores envolvidos na formulação e implementação da política externa (GODSTEIN; KEOHANE, 1993¹ apud ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022).

Considerando a ideologia, a política externa no governo Bolsonaro é caracterizada pela mudança; ruptura e reorientação (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; SPEKTOR, 2019; VIDIGAL, 2019). Ideologicamente, a política externa bolsonarista rompe com a fórmula tradicionalmente adotada pelo Itamaraty e governos anteriores, em especial os governos do PSDB e PT (SPEKTOR, 2019). A primeira característica do mapa cognitivo tradicional da política externa brasileira refere-se à relativa autonomia em relação aos Estados Unidos, marcada pela diversificação das relações diplomáticas com outros países (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; SPEKTOR, 2019; VIDIGAL, 2022). A segunda característica, complementar à lógica universalista das relações brasileiras com outras nações, é a preferência pelo multilateralismo e a participação nos organismos internacionais (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; VIDIGAL, 2019; PASSOS, 2022).

O universalismo, o multilateralismo e a presença brasileira nos organismos internacionais, para além de serem considerados meios adequados à solução pacífica de conflitos entre países e dos problemas globais, atenderiam ao pragmatismo do Estado brasileiro em obter benefícios e defender seus interesses na arena internacional. A partir deles, o Brasil obteria a credibilidade necessária para atrair investimentos estrangeiros necessários ao desenvolvimento econômico nacional; para expandir o capital nacional a outros países e para

¹ GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy** : beliefs, institutions, and political change. Ithaca: Cornell University Press (1993).

estabelecer relações comerciais vantajosas. Juntam-se às tradicionais preocupações econômicas e comerciais, a busca pela integração regional na América do Sul – com destaque especial ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – e, mais especificamente nos governos Lula – a busca por um maior ativismo político e projeção internacionais² (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; PASSOS, 2022; VIDIGAL, 2019)

No governo Bolsonaro esse mapa cognitivo, adotado com relativa continuidade na política externa brasileira, sofre mudanças. A ideia de autonomia e universalismo é substituída pelo alinhamento automático e acrítico aos Estados Unidos. Argumenta-se que esse alinhamento não ocorre tendo em vista potenciais benefícios trazidos pela aproximação brasileira com Washington, mas à afinidade ideológica pessoal entre Jair Bolsonaro e Donald Trump³ (BRAGA; CONTRERA, 2021; PASSOS, 2022; VIDIGAL, 2019).

A preferência pelo multilateralismo e pela atuação em organismos internacionais é substituída pelo bilateralismo e por uma postura receosa em relação a esses mesmos organismos. Esse traço ideológico, denominado de *anti-globalismo*, enxerga a ordem global e o arranjo do sistema internacional como ameaças à liberdade de ação de cada nação. Segundo sua lógica, os Estados deveriam levar adiante agendas nacionais próprias ao invés de se submeter aos organismos internacionais e de adotar suas agendas em distintas temáticas⁴(economia e comércio; direitos humanos; mudança climática, etc.) (BRAGA; CONTRERA, 2021; ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022).

² Quando se comparam a política externa dos governos do PSDB e PT, nota-se mais continuidade que descontinuidades, ambos guiados pelo mapa cognitivo mencionado. Basicamente, a diferença consistiria no maior ativismo exercido pelo PT nos governos Lula, com maiores intenções de projeção e atuação internacionais e uma maior aproximação do Sul global. Para ilustrar esse movimento, podemos citar alguns exemplos: expansão do corpo diplomático e embaixadas em África; acordos econômicos e comerciais com países do Oriente Médio; criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), do Fórum Índia Brasil e África do Sul (IBSA) e do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), defesa do Irã em questões relacionadas à pesquisa com material radioativo e resistência mais incisiva à Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

³ O alinhamento automático e acrítico aos Estados Unidos, mais especificamente ao governo Trump, se traduz na adoção da retórica trumpista pelo governo Bolsonaro, em especial, a adoção de discurso hostil à China: A gestão Trump, imersa em guerra comercial contra Pequim, adota políticas protecionistas com o objetivo de blindar o mercado americano de produtos estrangeiros e de defender a indústria americana das concorrentes chinesas. No caso da gestão Bolsonaro, a adoção do discurso hostil à China não se fundamenta em algo economicamente sustentável ou, ao menos, pragmático. A China é o principal parceiro comercial brasileiro e seu principal importador de *commodities*, sendo central sua parceria para o setor primário nacional (BRAGA; CONTRERA, 2021). Outra ação que refletiria esse alinhamento automático e acrítico é a concessão brasileira da Base de Alcântara ao EUA, destinada ao lançamento de foguetes (BRAGA; CONTRERA, 2021).

⁴ O anti-globalismo, no caso brasileiro, se manifesta pelo *anti-climatismo* e é observado na postura cética do governo Bolsonaro em relação às políticas ambientais (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022). Essa lógica se manifesta na pouca atuação do governo em relação à fiscalização ambiental e à implementação de políticas ambientais eficazes para garantir compromissos celebrados internacionalmente – como é o caso do Acordo de Paris – mesmo que isso resulte em perda de benefícios financeiros - com destaque ao Fundo Amazônia. Essas ações são justificadas pelo argumento que a Amazônia é parte do território brasileiro e, por uma questão de

Outro traço ideológico é o *anti-comunismo* (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022). Ele se manifesta a partir de uma postura crítica a países que apresentam um “verniz” comunista ou, mais especificamente, a países que são dirigidos por partidos e lideranças de esquerda. Esses países – “totalitários” segundo essa concepção – teriam valores civilizacionais contrários aos valores ocidentais – “democráticos” e “livres”. Por conta disso, eles deveriam ser contidos, cabendo à política externa restringir potenciais relações com essas nações⁶.

Por fim, o terceiro traço do mapa cognitivo que norteia a política externa de Bolsonaro, é o *nacionalismo religioso* (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022). Alinhado principalmente ao ministro das Relações Exteriores - Ernesto Araújo - o nacionalismo religioso considera que a nação está associada à religião dominante de seu povo e cabe ao Estado, na formulação de sua política externa, defender os valores oriundos dessa religião⁷ (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022). Junto a esses traços e medidas mais “autóctones” da política externa bolsonarista, vale ainda ressaltar medidas de liberalização econômica que englobam a abertura comercial; a reorientação da política aplicada ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) como instrumento de exportação de investimentos públicos nacionais; as privatizações; as concessões e os acordos de livre-comércio no MERCOSUL (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; SPEKTOR, 2019).

Tendo em vista o mapa cognitivo ou ideológico que orienta a política externa do governo Bolsonaro, o por quê ele é adotado? A primeira explicação está associada a mudança dos atores que ocupam postos chave para formulação e implementação da política externa. A partir da

soberania nacional, caberia à gestão Bolsonaro definir a condução das políticas ambientais sem maiores interferências externas (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; VIDIGAL, 2019). Dentro desse raciocínio, o governo Bolsonaro adota discurso crítico a Organizações Não Governamentais (ONGs) atuantes nessa área. Para além das questões ambientais, em relação à gestão nacional da pandemia de COVID-19, o governo Bolsonaro não segue recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e apresenta pouco empenho na participação e negociação de vacinas (BRAGA; CONTRERA, 2021).

⁶ O anti-comunismo, junto ao alinhamento contextual e ideológico ao governo Trump, se manifesta especificamente na já citada postura hostil à China. Destaca-se o enquadramento dado por Ernesto Araújo – ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro - ao COVID-19 – que o chama de “comuna vírus”, no sentido de atribuir à Pequim, a responsabilidade pela pandemia. (BRAGA, CONTRERA, 2021). Num contexto mais regional, ele é observado nas críticas assíduas ao governo Maduro na Venezuela e ao apoio à Juan Guaidó – principal opositor político do regime chavista. Outras medidas, como a saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) - entendida como uma iniciativa de governos de esquerda - e sua substituição pelo Fórum para o Progresso do Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) - constituída por governos de direita – refletiriam o forte viés anti-esquerdista da política externa da gestão Bolsonaro (BRAGA; CONTRERA, 2021).

⁷ O nacionalismo religioso se manifesta numa postura conservadora do governo Bolsonaro em organismos internacionais. Votos contrários aos direitos reprodutivos e sexuais femininos no Conselho de Direitos Humanos na Organizações das Nações Unidas (CDHNU) e declarações favoráveis à implementação de uma embaixada em Jerusalém seriam movimentações que refletiriam os valores cristãos nacionais.

nomeação de Ernesto Araújo como ministro da Relações Exteriores, o que se observa é a alteração dos quadros de secretarias e embaixadas do Itamaraty com o intuito de preenchê-los com quadros ideologicamente alinhados a Bolsonaro. Além disso, no círculo próximo do Presidente, temos a influência de seu filho, o deputado federal Eduardo Bolsonaro e seu assessor em temas internacionais, o secretário de assuntos internacionais do Partido Social Liberal (PSL), Filipe Martins (SPEKTOR, 2019). É em razão desses atores que a política externa ganha um enviesamento marcadamente conservador, passando a preconizar dimensões culturais e religiosas. A segunda explicação considera que o governo Bolsonaro se utiliza da política externa brasileira para responder aos anseios eleitorais e ideológicos da base bolsonarista. O que é defendido na política externa reflete as preferências de grupos e segmentos sociais alinhados eleitoralmente e ideologicamente à Bolsonaro (VIDIGAL, 2019; ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022).

2.2 O Legislativo brasileiro e a política externa do governo Bolsonaro: justificativa e enquadramento de pesquisa

A partir desse panorama inicial sobre as mudanças observadas na política externa do governo Bolsonaro, o objetivo desta dissertação é analisar como as medidas e ações adotadas pelo Executivo foram recebidas pelo Legislativo. O que se busca verificar são as reações do Legislativo em relação ao Poder Executivo, tendo em vista um cenário de reorientação e de distanciamento das premissas tradicionais da política externa brasileira. A justificativa para se estudar as relações entre Legislativo e Executivo em matéria de política externa se deve ao pressuposto de que - em um cenário de mudança - o Legislativo poderia conter determinadas medidas do governo, oferecendo-lhe resistências à implementação de sua agenda. A depender do grau de discordância com as medidas e ações adotadas - o Legislativo interveria no processo decisório impedindo - ou ao menos dificultando - a implementação da agenda governamental.

Para tanto, busca-se tomar como objeto uma dimensão da política externa que nos permita analisar como se configuram as relações entre Executivo e Legislativo nesse contexto de reorientação. Para essa finalidade, defendemos que os tratados internacionais negociados e assinados pelo Executivo são objetos viáveis de análise. Isso ocorre porque essas proposições precisam ser incorporadas ao ordenamento jurídico nacional, o que exige a participação do Legislativo em seu processo de deliberação. Ademais, diferentemente do mapa cognitivo e da ideologia, cuja expressão ocorre sob a forma retórica, discursiva ou narrativa, elas nos indicam as medidas concretamente adotadas pelos governos em sua agenda de política externa.

Outra justificativa para se estudar política externa e as relações entre Executivo e Legislativo se encontra no entendimento da política externa como um tipo de política pública. Enquanto política pública, seu processo de formulação e implementação é complexo e envolve diferentes atores (ROSENEAU, 1967⁸ apud SILVA; SPOHR, 2016). Isso equivale a dizer que a política externa não é monopólio do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e do Itamaraty – órgãos burocráticos profissionalizados em temas internacionais – mas se estende a outros atores capazes de influenciá-la, incluídos os atores políticos – como é o caso do Legislativo (LIMA, 2000; SILVA; SPOHR, 2016).

A participação do Legislativo seria ainda, de uma perspectiva normativa, democraticamente desejável, uma vez que os parlamentares defenderiam as preferências dos eleitores relativas à essa temática, possibilitando a participação da sociedade civil, mesmo que de maneira indireta (LIMA, 2000; MIRANDA; BANDEIRA, 2016). Por fim, a globalização e a maior interdependência entre os países geram estímulos à “politização da política externa” (LIMA, 2000, p. 287). As medidas adotadas pelos governos a nível internacional produzem impactos a nível doméstico (e vice-versa), pressionando a sociedade civil organizada e o Legislativo a se posicionarem sobre temas internacionais quando estes englobam seus interesses, valores e preferências. Dessa maneira, sendo o Legislativo um ator importante, discutimos na próxima seção as “ferramentas” utilizadas pelo Executivo que deveriam garantir a cooperação do Legislativo.

2.3 Presidencialismo de coalizão: padrões convencionais de relação entre Executivo e Legislativo

O sistema político brasileiro é caracterizado pelo sistema eleitoral proporcional, pelo multipartidarismo, pelo presidencialismo e pelo federalismo. O sistema proporcional desencadeia maior fracionamento partidário e estimula o multipartidarismo. A separação de poderes, típica do presidencialismo, incute a necessidade da Presidência angariar apoio do Legislativo a partir da formulação de coalizões. As coalizões possuem custos de manutenção: (i) a nível eleitoral, as lideranças partidárias devem fazer concessões para que se produza um programa cujo o consenso é mínimo; (ii) após se constituir como governo, é necessário definir quais demandas serão inclusas nas agendas das políticas substantivas, o que dificulta ainda mais

⁸ ROSENEAU, James N. Comparative foreign policy : fad, fantasy, or field? *International Studies Quarterly*. v. 12, n. 3, 1968 pp. 296-329

o estabelecimento de acordos entre as lideranças, aumentando a probabilidade de conflito e divergências; (iii) para além da heterogeneidade de demandas advindas da pluralidade de partidos políticos que compõem a coalizão, por conta do federalismo, soma-se a heterogeneidade de demandas advindas das lideranças estaduais de cada partido (ABRANCHES, 1988).

Nessas condições, é fundamental que se desenvolvam mecanismos institucionais e extra institucionais que possibilitem a resolução das divergências e conflitos no interior da coalizão, evitando sua ruptura e o desencadeamento de crises políticas entre o Executivo e o Legislativo. Dentre as crises, temos o impasse decisório e a crise de governabilidade que dificultam o avanço da agenda de políticas governamentais (ABRANCHES, 1988). Quais são, portanto, as ferramentas a disposição do presidente para sedimentar uma base governista no Congresso?

A primeira ferramenta é a concessão de cargos e o compartilhamento do governo com as principais lideranças partidárias que constituem a coalizão. A distribuição de pastas a partir de nomeações é tida como uma moeda de troca do presidente para obter ampla maioria parlamentar. Tratando-se de uma regra extra-institucional, isto é, uma regra cuja adoção não é compulsória, o princípio da distribuição proporcional deve ser observado. Os partidos com maior força parlamentar ou maior número de cadeiras são priorizados, obtendo os ministérios mais importantes em termos de retorno eleitoral bem como as pastas mais relevantes no quesito de destinação de recursos orçamentários. No cálculo, a nomeação de lideranças partidárias estaduais também é contemplada, visto que certos estados possuem mais peso político, eleitoral e econômico que outros. Aos partidos de menor força parlamentar, ainda cabe a distribuição de ministérios “clientelísticos” que são instrumentalizados para contentar a base de apoio das lideranças partidárias nomeadas pela Presidência (ABRANCHES, 1988).

A segunda ferramenta se trata da distribuição de verbas, especificamente, as emendas parlamentares. Elas são dotações destinadas a parlamentares previstas na lei orçamentária anual (LOA). Sua finalidade é garantir que os parlamentares angariem recursos a suas bases eleitorais a fim de honrar com suas promessas eleitorais ou retribuir suas clientelas. Em matéria orçamentária, certas despesas são definidas constitucionalmente como gastos obrigatórios e outras como gastos discricionários. Quando o governo, não possui a receita necessária para arcar com todos os gastos, ele prioriza os gastos obrigatórios até que tenha nova receita capaz de suprir os gastos discricionários. É o próprio Executivo que escolhe como os gastos discricionários serão realizados. As emendas parlamentares são definidas como gastos discricionários. Por essa razão, podem ser distribuídas pelos parlamentares de acordo com o

critério de alinhamento ao governo e, portanto, instrumentalizadas como recurso de troca para angariar apoio parlamentar na aprovação de sua agenda⁹ (FARIA, 2022a, 2022b).

A terceira ferramenta, de caráter institucional, é a maior preponderância legislativa do Executivo garantida pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Ela permite que o Presidente tenha controle de agenda dos trabalhos legislativos e que suas propostas legislativas sejam consideradas pelo Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Isso se manifesta em sua prerrogativa exclusiva de formular proposições legislativas em matérias de orçamento; tributação; organização administrativa e em sua prerrogativa de emitir medidas provisórias¹⁰. Há também, assim como outros atores, a possibilidade de elaborar leis ordinárias e complementares¹¹ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Somado a isso, o presidente pode decidir sobre o regime de tramitação das proposições legislativas. São três os regimes de tramitação: (i) ordinário; (ii) prioridade e (iii) urgência. O presidente tem prerrogativa em requerer o regime de urgência¹² nas proposições de sua iniciativa encaminhadas ao Congresso. Nesses casos, a proposição deve ser deliberada num prazo máximo de 5 sessões nas comissões, caso contrário, ela segue para o Plenário, recebendo prioridade na deliberação entre os trabalhos legislativos (Ordem do Dia¹³). Dessa forma, o Executivo pode forçar a deliberação de certas matérias alinhadas a sua agenda, impossibilitando que essas sejam engavetadas ou tenham sua deliberação atrasada pelos parlamentares nas comissões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

⁹ Apesar da discricionariedade, o grau de manejo que o Executivo tem sobre as emendas parlamentares vem diminuindo ao longo do tempo por conta de mudanças regimentais e constitucionais (FARIA, 2022a; 2022b). Esse ponto vai ser melhor discutido na subseção 2. sobre o governo Bolsonaro.

¹⁰ As medidas provisórias (MPVs) são elaboradas exclusivamente pelo presidente e operam como decreto com força de lei. Caso rejeitada ou não aprovada, os parlamentares devem disciplinar os efeitos da MPV a partir de projetos de decreto legislativo (PDLs) num prazo máximo de cento e vinte dias. Caso os efeitos não forem disciplinados por decreto legislativo, a medida provisória não perde eficácia. Para além disso, se os parlamentares não a deliberarem num prazo de 45 dias, a MPV tramita em regime de urgência, trancando os demais trabalhos legislativos nas comissões até que a proposição seja deliberada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Ver ainda: CF, art. 62; RCN nº 1/2002 (CONGRESSO NACIONAL, 2023a)

¹¹ Ver CF, arts. 61, I, II; 84, VI, “a”, XXIII (BRASIL, 1988).

¹² “Urgência requerida pelo Presidente da República para tramitação de projetos de lei de sua iniciativa. Tem precedência sobre as demais”. Ver CF, art. 64, §§ 1º e 2º. Ver ainda: RICD, arts. 52, I, 151, I e 152; RISF, arts. 336 e ss. 375 e ss (CONGRESSO NACIONAL, 2023b).

¹³ “Fase da sessão em que são discutidas e votadas as matérias incluídas na pauta. Na Câmara dos Deputados, a Ordem do Dia também ocorre em reunião de comissões. No Senado Federal e na Câmara dos Deputados, durante o período da Ordem do Dia da respectiva Casa Legislativa ou do Congresso Nacional, é vedado o funcionamento de quaisquer comissões, sejam permanentes ou temporárias. No Senado Federal, não se aplica a vedação de realização de reuniões durante a Ordem do Dia de sessão extraordinária”. Ver ainda: RCCN, art. 32; RICD, arts. 46, § 1º, 66, III, 67 e 82; RISF, art. 107, parágrafo único (CONGRESSO NACIONAL, 2023c).

Por fim, o presidente pode contar com o apoio de atores relevantes e com o controle de postos estratégicos no Congresso. O primeiro ator importante ao Executivo é a Mesa Diretora¹⁴ das casas, em especial o cargo de presidência. É ela que define a composição da Ordem do Dia, destacando as proposições legislativas a serem priorizadas à votação. De outra forma, ela define quando e quais proposições são votadas em Plenário. O segundo ator é o Colégio de Líderes¹⁵ ou as lideranças partidárias. Junto à Mesa Diretora, são os líderes que organizam o trabalho legislativo, participando da definição da Ordem do Dia. Além disso, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado garantem mais recursos legislativos¹⁶ à disposição dos líderes partidários para eles comandarem suas bancadas. A disciplina partidária dos parlamentares é alta de modo que eles votam as proposições legislativas conforme a orientação de seus líderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Outra característica que torna as lideranças partidárias importantes é que, segundo os regimentos, a distribuição dos direitos parlamentares nas comissões não é igualitária e segue princípios de proporcionalidade partidária. Eles são distribuídos aos parlamentares de acordo com o tamanho de cada bancada. Assim, os líderes têm valor estratégico, visto que as decisões de distribuição em relação às indicações da presidência e das relatorias nas comissões são realizadas por eles (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

No conjunto, a Mesa Diretora e as lideranças partidárias, imbuídos de suas prerrogativas regimentais, garantem que o *modus operandi* dos trabalhos legislativos no Congresso seja centralizado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). O Poder Executivo, ao costurar uma coalizão que lhe garanta uma base governista majoritária a partir da distribuição de cargos e verbas, recebe apoio da Mesa Diretora e das lideranças partidárias. Pelos motivos apresentados, esse movimento é fundamental para que o presidente controle a agenda legislativa, aprovando as

¹⁴ “Órgão de direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa Legislativa”. Ver ainda: CF, arts. 57, § 4º e 58, § 1º; RICD, arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 14 e 15; RISF, arts. 46, 73, 77 e 98 (CONGRESSO NACIONAL, 2023d).

¹⁵ “Órgão constituído pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo. Dentre outras, possui atribuição opinativa em matéria de competência do Presidente e da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados”. Ver ainda: RICD, art. 20. RISF: arts. 61 a 66 (CONGRESSO NACIONAL, 2023e).

¹⁶ A título de exemplo, temos as seguintes prerrogativas: os líderes podem pedir requerimento de urgência, desde que representem 1/3 dos parlamentares; os líderes podem acrescentar emenda às proposições desde que representem 1/5 dos parlamentares; os líderes podem emitir requerimento de verificação de votação desde que representem 6% dos parlamentares, entre outros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). O ponto é ilustrar que os líderes acabam tendo maior capacidade de iniciativa que parlamentares considerados individualmente. Caso um parlamentar queira realizar quaisquer uma das ações citadas, ele deverá reunir a quantidade de parlamentares necessária para efetuar a ação, o que envolve custos de articulação e coordenação. O líder, apenas por representar a quantidade de parlamentares equivalente às proporções acima, já possui o direito garantido a essas iniciativas. Sua capacidade de coordenação e articulação, portanto, é muito ampla em relação aos parlamentares individuais.

proposições necessárias à implementação de suas políticas. Além disso, as preponderâncias legislativas do Presidente – como são os casos do requerimento de urgência e das medidas provisórias - garantem-lhe condições de pressionar a tramitação de sua agenda em situações cuja a cooperação do Congresso é menor.

2.4 Presidencialismo não convencional no governo Bolsonaro: novos padrões de relação entre Executivo e Legislativo

A eleição à Presidência de Bolsonaro rompe com o padrão de competição política vigente entre 1994 e 2018. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é abalado pelo desempenho eleitoral irrisório dos peessedebistas. O partido é substituído por Bolsonaro, à época, filiado ao Partido Social Liberal (PSL). Nas eleições proporcionais para deputados federais também se observa a ascensão do PSL, motivada pelo capital eleitoral de Bolsonaro. Paralelamente, os cinco principais partidos¹⁷ perdem desempenho eleitoral e cadeiras em termos de representação. A perda de força parlamentar de partidos tradicionais é acompanhada, coerentemente, do aumento da fragmentação partidária (ABRANCHES, 2021). Nesse contexto, a formação de coalizões homogêneas, estáveis e coerentes torna-se custosa, resultando em uma maior tendência de conflito e de divergências entre os membros da coalizão (ABRANCHES, 2021).

No entanto, mesmo em contexto adverso, durante o primeiro biênio de governo (2019-2020), o presidente não se utiliza de suas “ferramentas” para construir uma coalizão governista majoritária. Ao invés de realizar indicações políticas na distribuição de pastas, Bolsonaro opta por nomear militares e apartidários aos cargos ministeriais tornando inviável a utilização dos ministérios como moeda de troca por apoio parlamentar. Bolsonaro também “racha” com seu próprio partido, em especial, com a liderança do PSL, Luciano Bivar. Esse movimento faz que o presidente perca o apoio parlamentar da base partidária fiel à Bivar. Soma-se a isso, o controle da Mesa Diretora entre 2019 e 2020¹⁸ pelo deputado federal Rodrigo Maia (DEM-RJ), candidato não apoiado por Bolsonaro.

¹⁷ Os cinco principais partidos são: Democratas (DEM); Movimento Democrático Brasileiro (MDB); Partido Progressistas (PP); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido dos Trabalhadores (PT) (ABRANCHES, 2021).

¹⁸ Em 2019, Maia é eleito para o terceiro mandato como presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2019a). Não sendo candidato do governo, sua relação com Bolsonaro é marcada por divergências (CNN BRASIL, 2020).

A falta de uma coalizão governista majoritária e a perda de controle de cargos estratégicos, impossibilita que o presidente controle a agenda legislativa. Nesse sentido, a agenda do governo apenas é “tocada para frente” quando há um alinhamento coincidente com os interesses das principais lideranças partidárias, não sendo resultado de uma articulação com o Legislativo intencionada pelo Executivo. A omissão ou falta de iniciativa do Executivo para aprovar sua agenda abre espaço para o Legislativo propor uma agenda própria estabelecendo suas preferências (GOMES; LUZ, 2019). Comparativamente aos governos anteriores, isso se reflete na perda de eficácia do governo Bolsonaro em aprovar proposições legislativas¹⁹ (GOMES; LUZ, 2019).

No segundo biênio do governo (2021-2022), o Executivo busca construir uma base governista obtendo apoio parlamentar a partir da indicação política em ministérios e, em especial, da distribuição de recursos orçamentários. O presidente apoia Arthur Lira (PP-AL) como candidato à presidência da Mesa Diretora para o biênio 2021 e 2022 (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021a). Vitorioso, esse movimento tem como base a costura de alianças com os parlamentares do “centrão” ligados à Lira. Outro ator importante é o senador Ciro Nogueira (PP-TO) – presidente nacional do Progressistas e líder do “centrão” - que passa a compor o gabinete ministerial como ministro-chefe da Casa Civil. No entanto, enquanto governo minoritário num cenário de maior fragmentação partidária, o custo para a construção da coalizão aumenta, o que leva o governo a delegar parcela do orçamento ao Legislativo a partir das emendas de relator RP-9, popularmente, conhecidas como “orçamento secreto” (ABRANCHES, 2021)

O que diferencia as emendas de relator RP-9 é a distribuição de emendas conforme o critério de alinhamento ao governo, isto é, os parlamentares que estão mais próximos de Lira e, conseqüentemente, do relator-geral da Comissão Mista de Orçamento (CMO²⁰) têm seus pedidos de emendas incluídos no parecer da Lei Orçamentária Anual (LOA) (FARIA, 2022a; 2022b). É o meio pelo qual Lira angaria apoio entre parlamentares para sustentar o governo na

¹⁹ Gomes e Luz (2019) analisam os Projetos de Leis (PL); Projeto de Lei Complementar (PLN); Proposta de Emenda Constitucional (PEC); Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) e Medidas Provisórias (MPV) entre 2019 e 2020.

²⁰ “Órgão previsto na Constituição com a competência de: I – examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas” Ver ainda: CF, art. 166, § 1º; RCN nº 1/2006 (CONGRESSO NACIONAL, 2023f).

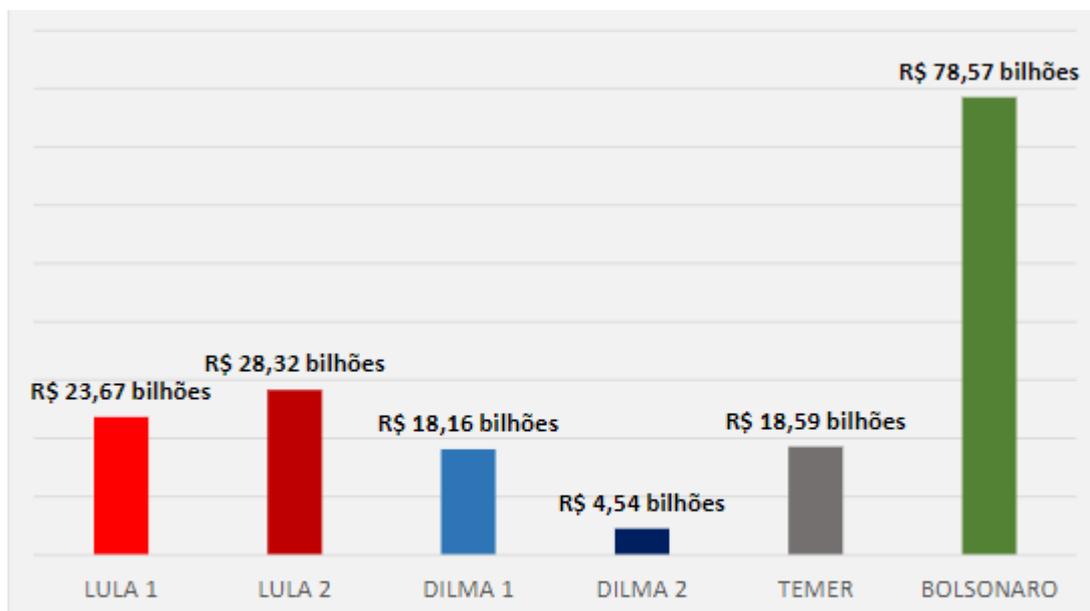
Câmara dos Deputados. Anteriormente, a distribuição de emendas parlamentares era negociada diretamente entre o Executivo e os parlamentares. Como a execução das emendas não era obrigatória, a Presidência poderia distribuí-las tendo como critério o perfil governista de cada parlamentar (FARIA, 2022a; 2022b).

Por conta do tratamento desigual, o Legislativo reage diminuindo o nível de discricionariedade do Executivo a partir de um conjunto de mudanças infraconstitucionais e constitucionais denominada de *triangulação normativa*²¹ (FARIA, 2022a; 2022b). O objetivo dessas mudanças é atender a premissa de igualdade de tratamento dos parlamentares durante a distribuição de emendas. Com isso, torna-se mais difícil o Executivo utilizar das emendas parlamentares como moeda de troca, já que sua execução se torna obrigatória independentemente do nível de apoio concedido à agenda governamental pelos parlamentares, sendo eles governistas ou não governistas (FARIA, 2022a; 2022b).

Para retomar o tratamento diferenciado dado aos parlamentares governistas, adota-se as emendas de relator RP-9, “terceirizando-se” ao Legislativo as negociações de distribuição de emendas via relator-geral da CMO (FARIA, 2022a; 2022b). Da perspectiva da dinâmica da relação entre Legislativo e Executivo, a transferência da discricionariedade ao Legislativo pressiona a distribuição contínua de quotas parlamentares para que se mantenha o apoio parlamentar à agenda do governo, o que encarece os custos de formação de coalizões (FARIA, 2022a; 2022b). Isso pode ser observado empiricamente na Figura 1 com o aumento substantivo de dotações orçamentárias incluídas pelo relator-geral em seu parecer durante o governo Bolsonaro.

²¹ As mudanças das normas ocorreram principalmente entre 2013 e 2021. “Como se vê, a reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i – execução obrigatória; ii – marcação de programações orçamentárias; iii – vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder, praticamente, ao exame da conveniência e oportunidade de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias; com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos adicionais que anulem parcialmente as dotações das emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese, a triangulação normativa garante a intangibilidade das emendas parlamentares” (FARIA, 2022a, p. 14).

Figura 1 - Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral por mandato presidencial (em R\$ bilhões)



Fonte: Demonstrativo de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG), integrante do Parecer Final da CMO, e SIOP para RP-9 em 2020, 2021 e 2022. Salienta-se que o segundo mandato de Dilma Rousseff contou tão-somente com a elaboração da LOA-2016, em razão do *impeachment*; o período de Temer contou com a elaboração de 3 LOAs e o mandato de Bolsonaro, inconcluso, também apresenta os montantes relativos à elaboração de 3 LOAs. Dados compilados e sistematizados pelo autor. Valores em R\$1,00 e atualizados a preços de dez/2021.

Fonte: Faria (2022b, p. 11).

2.5 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais: a agenda de pesquisa internacional

Na literatura internacional, sobretudo norte-americana e europeia, as análises que abordam a relação entre Executivo e Legislativo em temas internacionais geralmente verificam dois aspectos: (i) a comparação entre o grau de apoio que os parlamentares concedem ao Executivo em política doméstica (políticas públicas) e política externa e (ii) os fatores que levam os parlamentares a terem preferências e posicionamentos discordantes em política externa.

No contexto norte-americano, há um conceito e uma tese que são cruciais para se discutir a relação entre Legislativo e Executivo: o bipartidarismo e a tese dos dois presidentes. O bipartidarismo pode ser entendido como sinônimo de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. No caso, há bipartidarismo quando a maioria dos parlamentares dos partidos Democrata e Republicano apoiam determinada política governamental. A principal hipótese afirma que o bipartidarismo ocorre principalmente em política externa enquanto as políticas

domésticas são marcadas por divergência e partidarismo. A hipótese pressupõe que a política externa engloba temas menos capazes de gerar polarização e partidarização entre os parlamentares, sobretudo, por eles não envolverem conflitos distributivos e retornos eleitorais, como ocorre nas políticas domésticas. Questões relacionados ao acesso desigual à informação e a falta de expertise parlamentar sobre temas internacionais também são levantadas como argumentos para explicar a postura delegativa dos partidos.

A tese dos dois presidentes, por sua vez, é complementar ao bipartidarismo e afirma que o presidente é o ator que toma a iniciativa em política externa ao formular a política no nível internacional. Essa prerrogativa de iniciar a política externa pressiona os parlamentares a colaborarem com o presidente, visto que o custo de não cumprir compromissos com atores internacionais pode vir a prejudicar politicamente as relações do Estado no exterior. Por conta disso, a nível doméstico, o presidente tende a sofrer maior controle legislativo nas políticas públicas que na política externa. Essa diferença produz dois tipos de padrões simultâneos de relação entre o Legislativo e o Executivo a depender da natureza da política: (j) em relação às políticas públicas, há um Legislativo mais proativo que enfraquece o presidente no nível nacional ao realizar intervenções e (ii) em relação à política externa, há um Legislativo mais passivo que fortalece o presidente no nível internacional ao não realizar intervenções. Nesse sentido, a tese afirma que para se ter um presidente forte a nível internacional, é necessário existir bipartidarismo no Legislativo, visto que o bipartidarismo reforça a cooperação e evita a intervenção. A ausência do bipartidarismo, por outro lado, engendra controle e oposições, enfraquecendo o presidente (KING, 1986; MCCORMICK; WITTKOPF, 1990; MEERNIK, 1993; BIGLAISER; JACKSON; PEAKE, 2004; CANES-WRONE; HOWELL; LEWIS, 2008; MACK; DEROUEN JR.; LANOUE, 2011; TAMA, 2019).

No contexto europeu, autores também levantam a discussão sobre a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, influenciados pelos trabalhos dos norte-americanos (BJERELD; DEMKER, 2000; WAGNER et al., 2013; CICCHI; GARZIA; TRECHSEL, 2020; RAUNIO; WAGNER, 2020). Embora os trabalhos enquadrem seus desenhos de pesquisa de forma similar a esses últimos, isto é, o enfoque nas diferenças entre o grau de apoio concedido ao Executivo pelo Legislativo nas políticas externa e domésticas e a verificação dos fatores que produzem divergências entre os parlamentares, os trabalhos trazem à agenda de pesquisa particularidades específicas da realidade europeia – tais como o comportamento dos atores num contexto parlamentarista, a existência de partidos organizacionalmente estruturados e coesos bem como a existência de clivagens ideológicas próprias. Somado a isso, é no contexto europeu que se situa a União Europeia - a única estrutura política supranacional capaz de propor políticas que

concorram ou mesmo se imponham às políticas nacionais dos países membros, incluindo aquelas que abordam temas internacionais (HIX, 2004; MALAMUD; STAVRIDIS, 2016).

Sinteticamente, os resultados dos trabalhos demonstram que os parlamentares cooperam mais em política externa em relação às demais políticas públicas. No entanto, o grau de apoio à agenda governamental varia ao longo do tempo, não significando ausência de divergências. Desse modo, os parlamentares apresentam preferências e posicionamentos distoantes entre si. Eles também apresentam desalinhamentos em relação aos presidentes e aos gabinetes ministeriais e são capazes de mudá-los em função do momento e das circunstâncias. Os fatores explicativos geralmente são multivariados e envolvem a posição do partido em relação ao governo (situação e oposição); clivagens ideológicas; relações de compromisso dos parlamentares com eleitores, pressão de grupos de interesse e de filiados partidários; a opinião pública e o conteúdo do tema internacional que está sendo avaliado. Para além dos fatores domésticos, fatores externos ligados a momentos de estabilidade e instabilidade do sistema internacional – como guerras e crises – podem impactar o posicionamento e preferência dos parlamentares.

Outra discussão diz respeito às diferenças de natureza entre a política externa e as políticas públicas. Conceitualmente, o que diferencia a política externa das demais políticas públicas é o grau de imprevisibilidade. Os resultados da política externa estão sujeitos às decisões de atores externos ao Estado; atores externos que não estão submetidos ao ordenamento jurídico nacional (TAYFUR, 1994). A dependência da decisão de atores externos, faz com que o resultado dessa política não necessariamente seja implementado. Nas políticas públicas, todas as decisões são feitas por atores domésticos e os resultados estão previstos pelo ordenamento jurídico nacional. Não há possibilidade, após aprovada, que a política pública seja interrompida – exceto por meios legalmente e institucionalmente previstos - enquanto que, no caso da política externa, não há mecanismos que obriguem os atores externos a colaborarem com a política externa, caso estes não mais a desejem.

Ocorre que, há políticas públicas que dependem da política externa para serem efetivadas, ainda mais num contexto globalizado, cujos recursos econômicos e financeiros para implementação dessas políticas são obtidos a nível internacional. Nesses casos, a “politização da política externa” tende a ser maior, já que os parlamentares podem divergir sobre a condução da política externa quando esta não é eficaz para se implementar as políticas públicas de sua preferência (LIMA, 2000).

2.6 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais no Brasil: histórico de cooperação

O Legislativo brasileiro coopera com o Executivo em matéria de política externa. Quase a totalidade dos atos internacionais são aprovados e as rejeições são mínimas. Por conta disso, considera-se que o Executivo é capaz de implementar sua agenda independentemente do governo (DINIZ, 2009; 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010; SILVA; SPOHR, 2016; RIBEIRO, 2018; SILVA; REGES, 2018). A título de exemplo, podemos observar o índice de tratados aprovados e rejeitados na Câmara dos Deputados num espaço de 12 anos. Os tratados aprovados tenderam a aumentar com o decorrer do tempo, conforme novos tratados eram celebrados pelos governos ao passo que o número de tratados rejeitados permaneceu constante. Isso pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Produção legislativa de projeto de decretos legislativos de atos internacionais (1988–2018)

Situação	1988-2006		1988-2018	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Aprovado	725	89,2	1182	86
Rejeitado	3	0,4	3	0
Retirado	12	1,6	64	5
Tramitando	21	2,6	114	8
Pronto para ir para agenda	51	6,2	-	-
Promulgados	-	-	883	64
Sem Promulgação	-	-	296	22
Apensado	-	-	14	1
Prejudicado	-	-	1	0
Total	812	100	1378	100

Fonte: autoria própria a partir de Diniz e Ribeiro (2008, p. 12) e Silva e Reges (2018, p. 112).

Há algumas interpretações que explicam o alto grau de cooperação do Legislativo. A primeira delas é a abdicação. O Legislativo se abdicaria em participar do processo decisório de formulação e implementação da política externa por conta do desinteresse que os parlamentares teriam nos temas internacionais (LIMA; SANTOS, 2001²⁵ apud SILVA; SPOHR, 2016). Essa postura apática decorre de certos motivos. O primeiro refere-se à falta de *know-how* e expertise suficientes dos parlamentares para compreender os temas internacionais e tomar decisões

²⁵ LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 121-149, 2001.

relacionadas a eles. Segundo essa linha de raciocínio, os órgãos especializados do Estado – em especial o Itamaraty - seriam melhor preparados para lidar com a política externa por conta de seu alto nível de profissionalização. O segundo diz respeito ao baixo retorno eleitoral produzido pela política externa. Os parlamentares não gastariam tempo e energia para discutir temas internacionais por eles não impactarem o eleitorado na mesma intensidade que as políticas social; tributária; fiscal; monetária e econômica. Geralmente as últimas acarretam conflitos distributivos não previstos na primeira, o que torna a política externa pouco atrativa à obtenção de dividendo eleitorais.

A segunda interpretação é a delegação (MCCUBBINS; SCHWARTZ²⁶, 1984 apud SILVA; SPOHR, 2016). Ela pode ser interpretada de duas formas. A primeira refere-se à hipótese da “patrulha policial”. O Legislativo delegaria ao Executivo o papel de formular e implementar a política externa, desempenhando apenas função fiscalizadora. A postura de fiscalizador, no entanto, pressupõe que o Legislativo pode intervir nas medidas do Executivo caso ele não exerça as funções delegadas. Para tanto, há salvaguardas institucionais que permitam a intervenção do Legislativo em momentos de divergência com o Executivo. Em todo caso, em contextos “normais” as funções delegadas não seriam desrespeitadas, o que explicaria a concertação entre os poderes. A segunda diz respeito à hipótese do “alarme de incêndio”. A diferença em relação à hipótese anterior está em quem estimula a intervenção. Enquanto na primeira os próprios parlamentares adotam uma postura ativa na intervenção, na segunda o Legislativo apenas intervém quando é acionado por grupos sociais e grupos de interesse afetados pelas medidas do Executivo. Dito de outra forma, o comportamento dos parlamentares é reativo frente a proatividade da sociedade civil.

A terceira interpretação enfoca nas capacidades institucionais do Executivo controlar a agenda legislativa garantindo que suas medidas em política externa sejam aprovadas pelo Legislativo (DINIZ, 2009, 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010; SILVA; REGES, 2018). O que explicaria o alto grau de cooperação é o apoio parlamentar e o controle de cargos estratégicos do Executivo na arena legislativa. Reforçando essa interpretação, da perspectiva partidária, os partidos brasileiros apresentam unidade partidária quanto às decisões em política externa. Isso equivale a dizer que os parlamentares votam segundo as orientações das lideranças partidárias em temas internacionais na mesma medida que em temas domésticos. As lideranças partidárias, por sua vez, tendem a se orientarem conforme a sua posição em relação ao governo

²⁶ MCCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. v. 28, n. 1, 1984. pp. 65 – 179.

– situação e oposição – e as medidas em política externa são aprovadas em sua grande maioria por conta do padrão de relação definido pelo presidencialismo de coalizão (OLIVEIRA, 2013; OLIVEIRA; ONUKI, 2010; ONUKI, RIBEIRO, 2014).

2.7 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais no Brasil: o processo legislativo

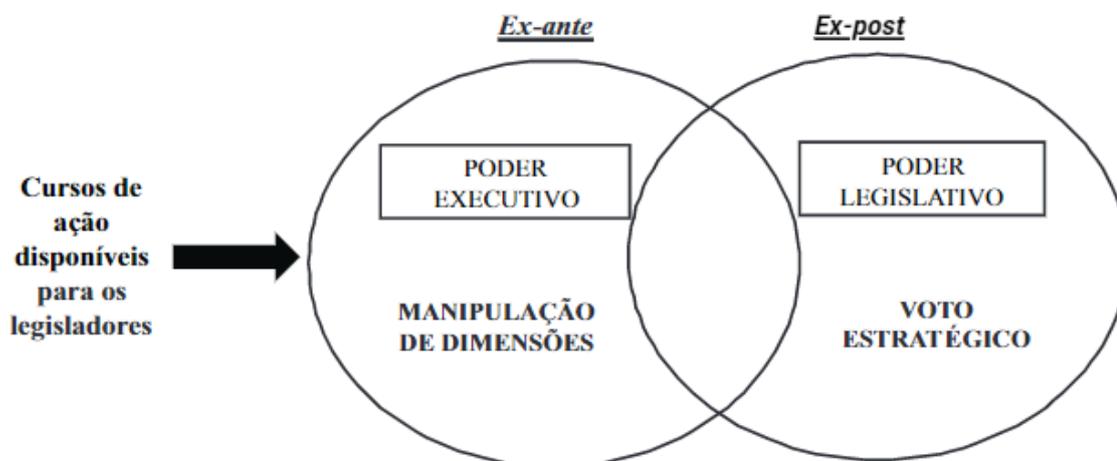
No Brasil, a relação entre Executivo e Legislativo em temas internacionais pode ser analisada a partir dos tratados internacionais⁴². É possível que parlamentares também formulem outras proposições sobre esse tema, desde que respeitados os limites de suas prerrogativas constitucionais. No caso brasileiro, o Executivo negocia o tratado internacional enquanto o Legislativo o delibera. Dois artigos da Constituição definem as prerrogativas dos poderes em política externa (ANASTASIA; ALMEIDA; MENDONÇA, 2012; DINIZ, 2009; DINIZ, RIBEIRO, 2008; DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; REGES, 2018; SANTIAGO, 2019). As prerrogativas do Legislativo estão especificamente no artigo 49, inciso I: “Artigo 49: É da competência exclusiva do Congresso Nacional; I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 1988). As prerrogativas do Executivo estão no artigo 84, incisos, VII e VIII (BRASIL, 1988). “Artigo 84: Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

A interpretação recorrente de ambos artigos constitucionais defende que as competências do Legislativo brasileiro em celebrar acordos são bem circunscritas (DINIZ, 2009; DINIZ, RIBEIRO, 2008; DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; REGES, 2018; SANTIAGO, 2019). Os parlamentares apenas podem tomar decisões *ex-post*, isto é, após o processo de negociação realizado pelo Executivo no nível internacional. Isso equivale a dizer que o Legislativo apenas pode deliberar sobre tratados internacionais durante o processo de deliberação e sem poder participar do processo de negociação diretamente. Não há mecanismos que garantam a tomada de decisão *ex-ante*, isto é, no momento anterior à própria formulação dos tratados.

⁴² Tratado, acordo e ato são tomados como sinônimos. Para ver uma classificação mais detalhadas dos atos internacionais consultar Santiago (2019).

Frente à restrição constitucional, os parlamentares podem, no máximo, apenas influenciar a negociação dos tratados a partir de determinados cursos de ação que manipulem as decisões posteriormente tomadas pelo Executivo (ANASTASIA; ALMEIDA; MENDONÇA, 2012). Destacam-se, os mecanismos de indicação⁴³ e a rede de agências, consultorias e assessorias⁴⁴ entre o Congresso, o Itamaraty e a Presidência destinadas à troca de informação e ao auxílio técnico em matéria de política externa (ANASTASIA; ALMEIDA; MENDONÇA, 2012). A partir desses mecanismos, os parlamentares podem apresentar ao Executivo suas preferências em relação ao que o Executivo negociará nos tratados internacionais. De qualquer forma, é prerrogativa do Executivo atender ou não a essas preferências. De outro modo, o Legislativo atua concretamente apenas em nível doméstico, durante o processo de deliberação. É na etapa *ex-post* que ele pode obstruir a agenda governamental, enquanto *veto player*, alterá-la ou ao menos retardá-la. Na Figura 2, temos uma representação visual da etapa de atuação de cada poder.

Figura 2 – Fluxograma das etapas de atuação do Executivo e Legislativo*



Fonte: ANASTASIA; ALMEIDA; MENDONÇA, 2012, p. 629. *O termo *ex-post* não consta no trabalho original e foi incluído pelo autor tendo em vista o raciocínio dos autores.

⁴³ "Espécie de proposição pela qual o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva. Na Câmara dos Deputados, pode ser utilizada ainda para sugerir a manifestação de uma ou mais comissões, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. No Senado Federal, pode ser usada ainda para sugerir que o assunto nela focalizado seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa com a finalidade de seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa". Ver ainda: RICD, art. 113; RISF, art. 224 (CONGRESSO NACIONAL, 2023g).

⁴⁴ Enquadram-se nessa rede: o cargo de assessor do Senado Federal; o cargo de assessor diplomático da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN); a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA); o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL); o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF) e a Superintendência Parlamentar da Presidência da República (SUPAR) (ANASTASIA; ALMEIDA; MENDONÇA, 2012).

Para que os tratados acordados pelo Executivo se transformem em norma jurídica no nível doméstico e ganhem efetividade, eles devem ser aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado. A Presidência converte o tratado em mensagem presidencial (MSC⁴⁵) e o encaminha à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que atua como casa iniciadora. A Mesa Diretora encaminha a mensagem presidencial para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) na qual a mensagem presidencial é transformada em proposição legislativa (DINIZ, 2009; DINIZ, RIBEIRO, 2008; DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; REGES, 2018). A espécie normativa da proposição legislativa em questão é o Projeto de Decreto Legislativo (PDL⁴⁶). Há duas variações a depender do local de origem e tramitação: Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) e Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal (PDS). Para fins de praticidade, usaremos apenas o termo PDL.

Na Câmara dos Deputados, o PDL é encaminhado para as comissões de admissibilidade. Obrigatoriamente, ele tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) que avalia a constitucionalidade da proposição e, caso envolva à adequação de questões tributárias, orçamentárias e financeiras, ele é direcionado à Comissão de Finanças e Tributações (CFT). Em seguida, a depender do conteúdo e da complexidade do ato, o PDL segue para as comissões de mérito⁴⁷, podendo estas variarem em temas. No máximo, a proposição pode tramitar em 4 comissões temáticas. Caso extrapole esse número, para garantir maior celeridade ao processo de deliberação, o PDL é encaminhado a uma comissão especial⁴⁸ que substitui as outras

⁴⁵ “Instrumento de comunicação oficial do chefe do Poder Executivo aos outros Poderes. Quando destinado ao Poder Legislativo, é utilizado, entre outras finalidades, para informar sobre fato da administração pública, expor o plano de governo por ocasião da abertura da sessão legislativa, submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem da deliberação de suas Casas e comunicar veto” (CONGRESSO NACIONAL, 2023h).

⁴⁶ “Proposição que visa regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República” Ver ainda: RICD, art. 109, II; RISF, art. 213, II; CF arts, 49 e 59, VI. (CONGRESSO NACIONAL, 2023i).

⁴⁷ “Órgão especializado integrante da estrutura institucional da Casa Legislativa, com campo de atuação temática previamente definido no regimento interno. Geralmente com competência deliberativa, aprecia as proposições ou assuntos submetidos ao seu exame e também exerce o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União no âmbito do respectivo campo de atuação”. Ver ainda: Constituição Federal (CF), art. 58; RICD, arts. 22, I, e 32; RISF, arts. 97 a 105 (CONGRESSO NACIONAL, 2023j).

⁴⁸ “Comissão temporária que pode ser constituída com o fim de emitir parecer sobre: 1) proposta de emenda à Constituição Federal; 2) projeto de código; 3) proposição que verse matéria de competência de mais de três comissões de mérito. Existem ainda mais três casos em que a comissão especial pode ser constituída: 1) para modificação ou reforma do RICD; 2) em havendo processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e Ministro de Estado; 3) quando o Presidente da Câmara assim determinar”, grifo meu. Ver ainda: RICD, arts. 17, I, “m”, 34, 202, §§ 2º a 4º, 205, 206 e 216, § 2º, II; Lei nº 1.079/1950, arts. 19 a

comissões temáticas. (CAMPELLO; LEMOS, 2015; DINIZ, 2009; 2012; DINIZ, RIBEIRO, 2008; 2010; SILVA; REGES, 2018). Após a fase das comissões, o PDL é encaminhado ao Plenário. Para sua aprovação são necessários quórum mínimo equivalente a maioria absoluta dos deputados federais (257) e quantidade de votos favoráveis equivalentes à maioria simples em turno único (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2019b). Aprovado o PDL, ele é direcionado ao Senado que atua como casa revisora, seguindo processo similar ao da casa baixa (DINIZ, 2012). No que se refere ao Senado, o PDL, se alterado, retorna para a Câmara do Deputados que, enquanto casa iniciadora, pode aceitar ou rejeitar as alterações feitas (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2019b). O projeto é transformado em lei depois da aprovação pelas duas casas e não vai à sanção presidencial (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2019b).

Durante a tramitação, os parlamentares podem concordar ou discordar do texto da proposição. Em caso de discordância, há a possibilidade de se fazerem reservas que são incluídas pelos relatores de cada comissão em seus pareceres. Assim, há três abordagens que os parlamentares podem adotar frente ao PDL: (i) aprovação; (ii) aprovação parcial⁴⁹ (reservas) e (iii) rejeição (CAMPELLO; LEMOS, 2015; DINIZ, 2012). Em caso de aprovação ou aprovação parcial, passada a fase das comissões, caso o Plenário decida alterar os pareceres enviados, o PDL retorna as comissões e é discutido novamente. Em caso de rejeição, seja pelas comissões seja pelo Plenário, o PDL é arquivado (CAMPELLO; LEMOS, 2015). Outra estratégia é utilizar de mecanismos que atrasem a tramitação dos PDLs para retardar sua

21 (CONGRESSO NACIONAL, 2023k). Ao conferirmos o artigo 34, inciso II, notamos alteração recente na RICD (resolução nº 1, de 2023). A comissão especial passa a ser requerida quando a proposição versar mais de 4 comissões temáticas. Segue o trecho: “Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: II - proposições que versarem matéria de competência de mais de 4 (quatro) Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente, da Câmara, ou requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada” (BRASIL, 2023, p. 37).

⁴⁹ As “reservas” são observações feitas pelos parlamentares sobre o conteúdo do tratado exigindo alterações em relação ao texto. Em certa medida, elas lembrariam emendas. É discutido pela literatura se os deputados federais podem ou não fazer emendas a atos internacionais, visto que isso teria certas consequências. A primeira delas é a necessidade do Executivo renegociar os acordos feitos a nível internacional a depender da modificação do texto. Ocorre que juridicamente, conforme o artigo 81, inciso VIII, é competência exclusiva do Executivo celebrar acordos. A modificação gerada pela emenda não necessariamente obrigaria o Executivo renegociar o acordo já celebrado. Por outro lado, os deputados federais podem realizar pedidos à CCJC que legitimem a constitucionalidade de se fazer emendas a atos internacionais, evocando o artigo 49, inciso I e o artigo 81, inciso VIII. Segundo esses artigos, o Congresso poderia “resolver definitivamente” sobre tratados caso esses envolvam “compromissos gravosos ao patrimônio nacional” bem como “referendar” os tratados celebrados. Assim, eles poderiam emitir suas preferências sobre os atos, exigindo a inclusão de potenciais preferências contrárias às do Executivo. Como não é consenso, com alguns autores dizendo que os deputados federais não possuem o direito de alterar atos via emenda (DINIZ; RIBEIRO, 2008), enquanto outros afirmam que esse direito existe (CAMPELLO; LEMOS, 2015), adotamos o termo “aprovação parcial”. Basicamente, esse termo se refere aos tratados com “reservas”.

aprovação. Podemos citar os seguintes: (i) registro de votos contrários⁵⁰; (ii) solicitação de informações ao Executivo⁵¹; (iii) solicitação de adiamento da discussão⁵²; (iv) solicitação de adiamento da votação⁵³; (v) pedido de vista⁵⁴ e (vi) solicitação de deliberação por votação nominal⁵⁵ (DINIZ, 2012). Esses mecanismos são usados fundamentalmente pela oposição, quando os custos de rejeição de proposições são altos. Dito de outra forma, quando a oposição não apresenta votos suficientes para rejeitar determinado proposição é mais cômodo utilizar desses mecanismos para atrasar sua aprovação (DINIZ, 2012). Na Figura 3, temos uma representação visual do processo legislativo, tendo como exemplo tratados de investimento estrangeiro.

⁵⁰ “Espécie de manifestação alternativa à do relator em uma comissão, podendo ser apresentado por qualquer dos demais membros” Ver ainda: RICD, art. 57, X; RISF, art. 132, § 6º, I. (CONGRESSO NACIONAL, 2023l).

⁵¹ Ver: RICD, arts. 115 e 116; RISF, art. 216 (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2023b).

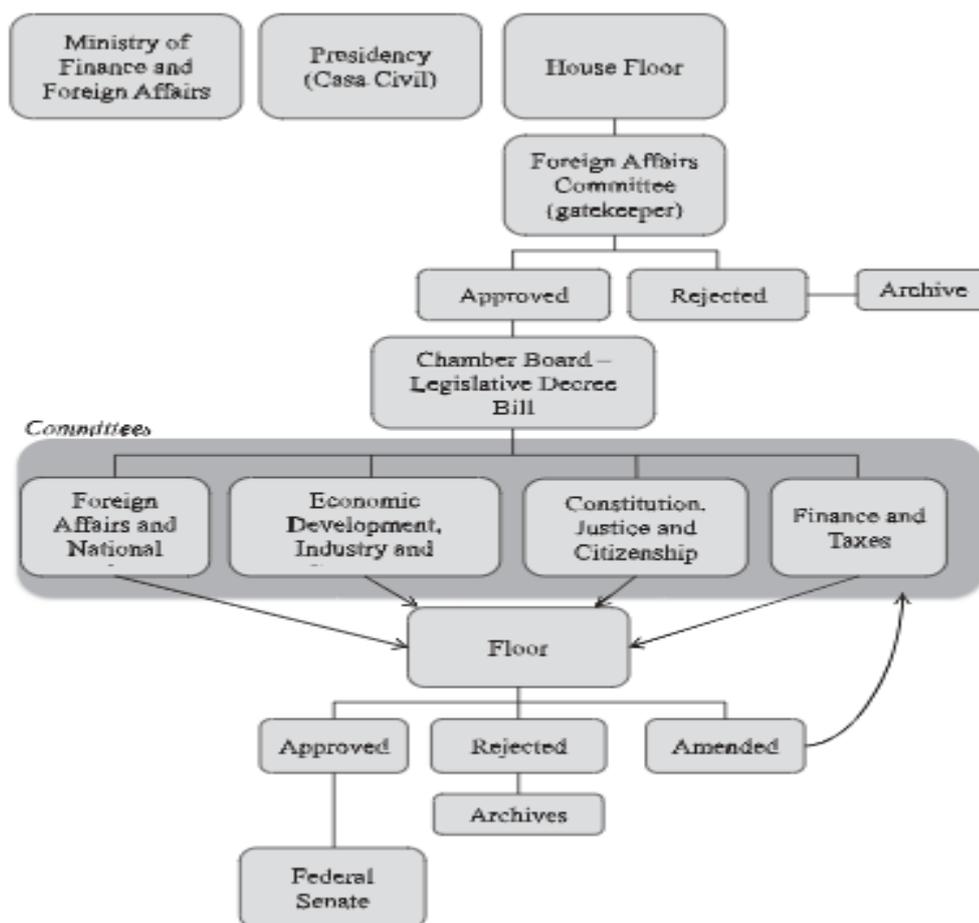
⁵² “Postergação do exame da proposição para outra sessão ou reunião” Ver ainda: RCCN, art. 40; RICD, art. 177; RISF, art. 279 (CONGRESSO NACIONAL, 2023m).

⁵³ “Postergação de votação para outra sessão ou reunião” Ver ainda: RCCN, art. 40; RICD, art. 193; RISF, art. 315 (CONGRESSO NACIONAL, 2023n).

⁵⁴ “Instrumento regimental que possibilita ao parlamentar suspender o processo de apreciação de proposição no âmbito das comissões, para análise mais detalhada do seu conteúdo” Ver ainda: RICD, art. 57, XVI; RISF, art. 132, §§ 1º a 4º (CONGRESSO NACIONAL, 2023o).

⁵⁵ “Procedimento de votação de uma proposição por processo nominal imediatamente após a proclamação do resultado de sua votação pelo processo simbólico. Na Câmara dos Deputados, a verificação de votação deve ser requerida por seis centésimos dos Deputados ou líderes que representem esse número. No Senado Federal, deve ser solicitada por meio de requerimento apoiado por pelo menos três Senadores. No Congresso Nacional, deve ser solicitada por meio de requerimento de líder, de cinco Senadores ou de vinte Deputados” Ver ainda: RCCN, art. 45, § 1º; RICD, arts. 185, § 3º e 186, III; RISF, art. 293, III a VI (CONGRESSO NACIONAL, 2023p).

Figura 3 - Processo legislativo dos tratados internacionais (PDLs) na Câmara dos Deputados



Fonte: CAMPELLO; LEMOS, 2015, p. 13.

2.8 As relações entre Executivo e Legislativo em temas internacionais: perguntas e hipóteses

De forma sintética, vimos na subseção 2.3 que a capacidade de controle da agenda pelo Executivo decorre das coalizões que o presidente costura com as lideranças partidárias no Legislativo e de suas preponderâncias legislativas. Nesse sentido, dentre as agendas, temos as proposições sobre temas internacionais. Mais especificamente, quando essas proposições são tratados internacionais, há o controle do processo decisório observado na subseção 2.7.

Tendo em vista essas duas subseções, o Executivo precisa angariar apoio no Congresso para controlar dois atores chave para a formação da coalizão governista: (i) a Mesa Diretora e (ii) o Colégio de Líderes. Os dois atores juntos garantem que o Executivo coloque os tratados internacionais prioritários de sua agenda – sob a forma de PDL - na Ordem do Dia e controle as presidências e as relatorias nas comissões de admissibilidade e de mérito. A Ordem do Dia

permite que os tratados sejam votados em Plenário e não sejam rejeitados ou retardados nas comissões por parlamentares não alinhados ao governo. Por fim, o controle das presidências e das relatorias em comissões são centrais para se emitir pareceres favoráveis, impedindo reservas indesejáveis aos PDLs.

O presidente e as lideranças partidárias governistas ainda podem utilizar do requerimento de urgência para que os PDLs sejam rapidamente votados nas comissões e sejam transferidos ao Plenário, diminuindo seu tempo de tramitação. Os parlamentares não alinhados ao governo - com o tempo de votação reduzido - possuem menos capacidade de se articularem contra o PDL, diminuindo as possibilidades de controle legislativo (DINIZ, 2009; 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010). Dessa forma, a oposição e os parlamentares não governistas apenas podem exercer controle legislativo de maneira eficiente caso ocupem a presidência e a relatoria das comissões em que os tratados internacionais tramitam bem como cargos estratégicos no Plenário.

A questão a ser colocada é se essas variáveis institucionais continuariam operando num contexto de reorientação da política externa – tópico discutido na subseção 2.1 – bem como em contextos de governo minoritário e de ausência de presidencialismo de coalizão – tópicos discutidos na subseção 2.4. Como observamos, a política externa do governo Bolsonaro é pouco convencional em relação ao observado em governos anteriores. Em relação ao tipo de governo, o governo Bolsonaro também apresenta coalizão minoritária durante sua vigência. Considerando o tipo de relação com o Executivo, no primeiro biênio do governo (2019-2020), o governo Bolsonaro não estabelece relações de compromisso com o Legislativo e quando estas são costuradas no segundo biênio (2021-2022), elas ocorrem de maneira indireta e “não convencional”.

Tendo em vista esses fatores, verificamos se as variáveis institucionais – governo minoritário e relação não convencional – impactam o grau de cooperação do Legislativo para com o Executivo em política externa, sobretudo, quando comparamos o governo Bolsonaro com os demais governos da Nova República. Nossas hipóteses são as seguintes: (i) nos governos minoritários o controle legislativo é maior que nos governos majoritários, aumentando o tempo de tramitação dos PDLs e os custos à sua aprovação; (ii) a mudança do padrão de relação entre Executivo e Legislativo engendra mudanças no grau de controle legislativo entre o governo Bolsonaro; os governos de presidencialismo de coalizão e os governos pré-presidencialismo de coalizão, fazendo que o tempo de tramitação dos PDLs e os custos à sua aprovação variem entre os três grupos.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Inicialmente, demonstramos com gráficos de frequência as principais proposições em temas internacionais e seus autores – o Executivo; os deputados federais e as comissões. O propósito é expor quais são as principais proposições apresentadas ao Legislativo sobre temas internacionais e o que cada autor produz em sua atividade legislativa. Com isso, conseguimos observar de forma sistemática qual é a relação entre o Executivo e o Legislativo em termos de produção de proposições. A fonte de dados é o site Dados Abertos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024). Ela fornece planilhas sobre as proposições por ano. Selecionamos todas as planilhas com as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2022. As proposições são classificadas em temas. Para selecionar os temas internacionais, filtramos todas as planilhas classificadas como “Relações Internacionais e Comércio Exterior”.

Para verificar as hipóteses, selecionamos como objeto de análise somente os PDLs que dizem respeito aos atos internacionais encaminhados pelos presidentes⁵⁶ entre 1988 e 2022. A escolha se deve por eles serem a principal proposição da atividade legislativa em temas internacionais, ao menos em termos de frequência e produção legislativa. Especificamente, tomamos o tempo de tramitação em dias dos PDLs ao longo do seu processo legislativo, em especial, sua média. O tempo de tramitação é levantado pelos artigos que analisam PDLs de forma quantitativa (SPOHR, 2016; RIBEIRO, 2018). Ele também pode ser um *proxy* do processo legislativo, já que os PDLs tramitam nas comissões e Plenário. O pressuposto é que quanto maior a média de tempo de tramitação, maior o controle legislativo. Nesse sentido, os PDLs que apresentam longo tempo de tramitação sugerem que sua tramitação é retardada por intervenções parlamentares, tais como, (i) solicitação de informações ao Executivo; (ii) solicitação de adiamento da discussão; (iii) solicitação de adiamento da votação e (iv) pedido de vista – entre outros recursos apresentados na subseção 2.7. O controle legislativo tende a ser maior se o Executivo não controla a agenda legislativa por ser governo minoritário (ABRANCHES, 1988; DINIZ, 2009; 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998). Assim, temos a primeira hipótese alternativa: o tempo de tramitação em dias dos PDLs é menor em governos minoritários que governos majoritários.

⁵⁶ Os PDLs passam pelas comissões responsáveis por sua aprovação. Três comissões são verificadas: Comissão das Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN); Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais e Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. As duas últimas são comissões mistas que englobam deputados federais e senadores e emitem parecer sobre acordos propostos no âmbito do Mercosul (CONGRESSO NACIONAL, 2023q).

Além disso, o governo Bolsonaro apresenta padrão não convencional de relação entre o Executivo e o Legislativo que se diferencia do padrão observado nos governos entre 1994 e 2018 (presidencialismo de coalizão) e entre 1988 e 1994 (pré-presidencialismo de coalizão) (ABRANCHES, 2021; FARIA, 2022a; 2022b). A não convencionalidade do governo Bolsonaro sugere diferenças entre os outros dois últimos grupos, excepcionalmente, entre o governo Bolsonaro e os governos do presidencialismo de coalizão. Assim, temos a segunda hipótese alternativa: o tempo de tramitação em dias dos PDLs se diferencia entre o governo Bolsonaro e os governos do presidencialismo de coalizão e do pré-presidencialismo de coalizão.

A variável dependente – tempo de tramitação em dias – é definida a partir do cálculo de duas informações oferecidas pelas planilhas dos Dados Abertos – o momento de apresentação do PDL - e o momento de desfecho de sua tramitação. Calculamos a diferença em dias entre momento de apresentação e de desfecho. As variáveis categóricas são construídas a partir do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) (ver Apêndice A; B e C). O banco fornece os governos; suas coalizões⁵⁸ e o percentual de cadeiras inicialmente controladas pelo governo em cada coalizão (ver Apêndice C).

A partir da porcentagem de cadeiras, tipificamos o tipo de coalizão – majoritária para coalizões acima de 50% e minoritária para coalizões abaixo de 50% (ver Apêndice C). Para classificarmos o tipo de governo - majoritário e minoritário – calculamos o tempo de duração dos tipos de coalizão em cada governo (ver Apêndice B e C). Se o governo apresenta coalizões majoritárias na maior parte do tempo, ele é definido como majoritário. Se o governo apresenta coalizões minoritárias na maior parte do tempo, ele é definido como minoritário⁵⁹ (ver Apêndice C).

Em relação ao tipo de relação entre Executivo e Legislativo, agrupamos o governo considerando seu período temporal. Os governos entre 1988 e 1994 são classificados como - “Pré Presidencialismo de Coalizão” (Pré-PD) - e envolvem os governos Sarney; Collor e Itamar. Os governos entre 1994 e 2018 são classificados como - “Presidencialismo de Coalizão” (PD)

⁵⁸ As informações sobre os governos no banco do CEBRAP (2021) e suas coalizões vão até 01/03/2021 (governo Bolsonaro e coalizão Bolsonaro 2). As coalizões Bolsonaro 3; 4 e 5 são inseridas a partir dos critérios utilizados pelo CEBRAP (2021) – o Presidente selecionar o partido para controlar alguma pasta ministerial e o partido declarar na imprensa ou em discursos que apoia o governo e aceita assumir a pasta. Segundo os autores, os critérios são de Figueiredo (2007).

⁵⁹ Os governos mistos com coalizões minoritárias e majoritárias são: FHC II; Lula I e Dilma II. FHC II e Dilma II são governos que começam com coalizões majoritárias e terminam com coalizões minoritárias. Lula I, por sua vez, começa com coalizão minoritária e termina com coalizões majoritárias. Os governos com apenas coalizões majoritárias são: Sarney; Itamar; FHC I; Lula II; Dilma I; Temer I; Temer II. Os governos com apenas coalizões minoritárias são: Collor e Bolsonaro.

- e envolvem os governos FHC I; FHC II; Lula I; Lula II; Dilma I; Dilma II; Temer I e Temer II⁶⁰. Por fim, entre 2018 e 2022, o governo Bolsonaro constitui por si um grupo⁶¹ (“Bolsonaro”) (ver Apêndice A e C).

Como queremos comparar a média do tempo de tramitação entre grupos, decidimos utilizar as técnicas de análise de dados *t* de Student para amostras independentes e ANOVA de um fator. O teste *t* de Student⁶² é aplicado para verificar se existem diferenças estatisticamente significativas do tempo de tramitação entre os governos majoritários e minoritários. A ANOVA⁶³ é aplicada para verificar se existem diferenças estatisticamente significativas do tempo de tramitação nos padrões de relação entre o Executivo e o Legislativo nos três grupos – governos pré-presidencialismo de coalizão; governos de presidencialismo de coalizão e governo Bolsonaro. Ainda em relação à ANOVA, realizamos testes *a posteriori* (*post-hoc*)⁶⁴

⁶⁰ O governo Temer é dividido em Temer I – quando Temer assume a Presidência por conta do afastamento de Dilma Rousseff – e Temer II – quando Temer assume a Presidência de fato após processo de *impeachment* de Rousseff.

⁶¹ O agrupamento pode sofrer certas críticas, visto que entre os grupos existem “zonas de transição”. São os casos dos governos Itamar e Temer. O governo Itamar já apresenta em sua coalizão os partidos relevantes do presidencialismo de coalizão. Em sua coalizão, os partidos da base de apoio dos governos psdbistas FHC I e FHC II (PFL-PMDB-PSDB) estão presentes, partidos estes que fazem oposição aos governos ptistas (PFL/DEM-PSDB), com o PMDB se aliando tanto aos governos do PSDB quanto do PT. O governo Temer mantém essa lógica (DEM-PMDB-PSDB), mas como resultado de instabilidade política, isto é, da perda da base de apoio parlamentar do governo em Dilma II – que se torna governo minoritário - e o conseqüente processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (ver Apêndice A e C).

⁶² O teste *t* de Student para amostras independentes é uma técnica de análise de dados que busca identificar diferenças da média de uma variável numérica (contínua ou escalar) entre dois grupos de uma variável categórica (FIELD, 2020). Nesse caso da dissertação, a variável numérica é o tempo de tramitação em dias enquanto a variável categórica é o tipo de governo – majoritário (grupo 1) e minoritário (grupo 2). A diferença é calculada entre o grupo 1 e grupo 2 (majoritário menos minoritário). Como algumas coalizões são bem sólidas e se prolongam ao longo do tempo, aplicamos também um teste *t* de Student para amostras independentes para avaliar se há diferença entre tipos de coalizões. O grupo 1 é classificado como “majoritária” enquanto o grupo 2 é classificado como “minoritária”, aos moldes do tipo de governo.

⁶³ O teste ANOVA de um fator é uma técnica de análise de dados que busca identificar diferenças da média de uma variável numérica (contínua ou escalar) entre três grupos (ou mais) de uma variável categórica (FIELD, 2020). No caso da dissertação, a variável numérica é o tempo de tramitação em dias enquanto a variável categórica é o tipo de relação entre Executivo e Legislativo - pré-presidencialismo (grupo 1); presidencialismo de coalizão (grupo 2) e Bolsonaro (grupo 3).

⁶⁴ A ANOVA de um fator engloba duas etapas. Inicialmente, calcula-se a estatística *F* para saber se há diferença estatisticamente significativas entre os grupos. Depois, realiza-se análise *post-hoc* (testes *t* de Student de amostras independentes) para verificar – a partir de comparações - em quais grupos estão as diferenças de média. É necessário realizar a ANOVA de um fator ao invés de somente três testes *t* de Student porque o teste controla o aumento da probabilidade de Erro Tipo I, isto é, o aumento de probabilidade de se rejeitar a hipótese nula, quando ela é verdadeira (FIELD, 2020). As comparações de diferença de média via testes *t* de Student são três: grupo 1 e 2 (pré-presidencialismo menos presidencialismo de coalizão); grupo 1 e 3 (pré-presidencialismo menos Bolsonaro) e grupo 2 e 3 (presidencialismo de coalizão menos Bolsonaro).

com o intuito de verificar entre quais pares de grupo a diferença estatisticamente significativa se encontra.

Para se realizar os dois testes, três pressupostos devem ser verificados: o pressuposto de independência das observações⁶⁵; o pressuposto de normalidade da distribuição⁶⁶ e o pressuposto de homogeneidade de variâncias⁶⁷. Caso os pressupostos não sejam verificados, realizaremos correções. A correção para a ausência de normalidade é a técnica de reamostragem⁶⁸ (*bootstrapping*). A correção para a ausência de homogeneidade é a aplicação do *t* de Welch⁶⁹ e do *F* de Welch⁷⁰. No caso dos testes *a posteriori* (*post-hoc*), também buscamos aplicar corretores caso se verifique falta de normalidade e homogeneidade. No caso da dissertação, optamos pelos testes de Bonferroni – caso o pressuposto de homogeneidade for aceito - e Games-Howell – caso o pressuposto de homogeneidade for rejeitado⁷¹. Considerando

⁶⁵ O pressuposto da independência de observações considera que os valores da variável analisada em um grupo não afetam ou influenciam os valores dessa mesma variável nos demais grupos. O pressuposto não pode ser verificado com testes estatísticos e depende do delineamento de pesquisa e coleta de dados (FIELD, 2020). No caso do teste *t* de Student, o grupo 1 não pode afetar a média de tramitação do grupo 2 (e vice-versa). No caso do teste ANOVA, o grupo 1 não pode afetar a média de tramitação dos grupos 2 e 3 (e vice-versa)

⁶⁶ O pressuposto da normalidade da distribuição considera que a frequência dos valores da amostra deve apresentar distribuição normal (curva de Gauss). O teste estatístico utilizado para verificar a normalidade da distribuição é o teste de Shapiro-Wilk (FIELD, 2020). No caso do teste *t* de Student, a frequência do tempo de tramitação em dias deve apresentar distribuição normal tanto para os valores do grupo 1 (majoritário) quanto para os valores do grupo 2 (minoritário). No caso do teste ANOVA, a frequência do tempo de tramitação em dias deve apresentar distribuição normal para o grupo 1 (pré-presidencialismo de coalizão); grupo 2 (presidencialismo de coalizão) e grupo 3 (governo Bolsonaro).

⁶⁷ O pressuposto da homogeneidade das variâncias (homocedasticidade) considera que os valores dos grupos devem variar de forma equivalente em torno da média. O teste estatístico utilizado para verificar a homogeneidade de variâncias é o teste de Levene (FIELD, 2020). No caso do teste *t* de Student, os valores do tempo de tramitação do grupo 1 (majoritário) devem ter mesma variação que os valores do grupo 2 (minoritário). No caso da ANOVA, os valores do tempo de tramitação do grupo 1 (pré-presidencialismo de coalizão); grupo 2 (presidencialismo de coalizão) e grupo 3 (governo Bolsonaro) devem ter mesma variação.

⁶⁸ A técnica de reamostragem corrige a falta de distribuição normal em testes paramétricos – como é o caso do *t* de Student e da ANOVA – e permite que a análise seja feita mesmo que a distribuição dos grupos em relação a variável não seja normal. Ademais, a técnica permite maior confiabilidade dos resultados, corrige diferenças do tamanho dos grupos (*n*) e disponibiliza intervalos de confiança para as diferenças das médias entre os grupos. Ela também garante à média e ao desvio-padrão limites inferior e superior em um intervalo de confiança de 95% que aumentam a robustez da interpretação do valor-*p* e da significância estatística (HAUKOOS, LEWIS, 2005).

⁶⁹ O *t* de Welch é uma estatística que corrige a falta de homogeneidade (heterocedasticidade) no teste *t* de Student de amostras independentes (FIELD, 2020).

⁷⁰ O *F* de Welch é uma estatística que corrige a falta de homogeneidade (heterocedasticidade) na ANOVA de um fator (FIELD, 2020).

⁷¹ Os testes *t* de Student realizados na segunda etapa da ANOVA também são corrigidos para se evitar o aumento do Erro Tipo I, apresentando valor-*p* ajustado. Há vários testes de correção para os testes *t* de Student em análises *post-hoc*. Eles basicamente se dividem entre testes de correção para amostras com homogeneidade (Bonferroni; Turkey; Schefflé, entre outros) e testes de correção para amostras sem homogeneidade (Games-Howell; Dunnet; Tamhane, entre outros). Para amostras com homogeneidade, utilizamos o teste de Bonferroni por ele ser mais

ainda que as correções não possam ser realizadas, violando os pressupostos, optamos pelos testes não-paramétricos⁷² como último recurso.

Como opção ao teste de *t* Student para amostras independentes utilizamos o teste Mann-Whitney⁷³. Como opção ao teste ANOVA de um fator utilizamos o teste Kruskal-Wallis⁷⁴. Além disso, observamos o grau ou a intensidade da diferença de média entre grupos, para além de constatá-la quando existente. Com esse objetivo, buscamos calcular o tamanho do efeito dos grupos que apresentam diferenças estatisticamente significativas para o teste *t* de Student⁷⁵; teste ANOVA⁷⁶ e não-paramétricos⁷⁷. A análise quantitativa é realizada prioritariamente no *software* estatístico JASP (UNIVERSIDADE DE AMSTERDÃ, 2024). Quando o JASP não

adequado quando o número de comparações de pares de grupos é baixo (no caso, somente três comparações). Para amostras sem homogeneidade, o teste Games-Howell apresenta melhor controle do Erro Tipo I e Erro Tipo II. A falta de normalidade é corrigida com a técnica de reamostragem (*bootstrapping* 95% IC) junto aos corretores Bonferroni e Games-Howell (FIELD, 2020; HUBERTY; MORRIS, 1988).

⁷² Os testes não-paramétricos não precisam confirmar os pressupostos de normalidade de distribuição e homogeneidade de variância para serem realizados (FIELD, 2020). No entanto, os testes não-paramétricos não utilizam as médias para fazer as comparações e as inferências estatísticas. Eles utilizam o mecanismo de ranqueamento dos valores das observações. Os grupos com maiores valores tendem a ter maior média de ranqueamento que os grupos com menores valores por apresentarem melhor posições no ranking. A não utilização da média torna a interpretação menos inteligível, já que não é possível atribuir à diferença entre grupos a unidade “dias”, mas apenas verificar se a diferença existe e sua significância (FIELD, 2020).

⁷³ O teste de Mann-Whitney é substituído ao teste *t* de Student e é aplicado quando temos uma variável numérica sendo comparada entre dois grupos. Ele fornece uma estatística *z* acompanhada de um valor-*p* que possibilita verificar se a diferença entre grupos é estatisticamente significativa (FIELD, 2020).

⁷⁴ O teste de Kruskal-Wallis é o teste não-paramétrico substituído da ANOVA de um fator. Ele apresenta os mesmos processos da ANOVA: teste geral para verificar se há diferença entre os três grupos seguido de teste específicos (*post-hoc*) para verificar em quais pares de grupo se encontram as diferenças (1-2; 1-3 ou 2-3). Os testes *post-hoc* são calculados pelo Mann-Whitney, teste não-paramétrico substituído do teste *t* de Student para amostras independentes. Assim, como o teste *t* de Student na segunda etapa da ANOVA, o teste Mann-Whitney aplica corretores para ajustar o valor-*p* e evitar Erro Tipo I (FIELD, 2020). Nos testes não-paramétricos utilizamos apenas o Bonferroni, já que o pressuposto de homogeneidade não precisa ser observado (ver nota 71).

⁷⁵ Há três indicadores para o tamanho de efeito para o teste *t* de Student de amostras independentes: *d* de Cohen; *G* de Hedge e *Delta* de Glass. O *d* de Cohen é usado quando o *n* e o desvio-padrão dos grupos são similares. O *G* de Hedge é utilizado quando os *n* dos grupos são substancialmente diferentes. O *Delta* de Glass é utilizado quando o desvio-padrão dos grupos são substancialmente diferentes. Os pontos de corte para interpretação do tamanho de efeito são: menor que 0,20 (irrisório); entre 0,21 e 0,39 (pequeno); entre 0,40 e 0,79 (médio); acima de 0,80 (alto) (LAKENS, 2013).

⁷⁶ Há dois indicadores que medem o tamanho de efeito para o teste ANOVA: o eta quadrado parcial (*partial h*²) e o ômega quadrado de Welch (ω^2). O *partial h*² é usado quando se observa o pressuposto de homogeneidade. O ω^2 de Welch é usado quando não se observa o pressuposto de homogeneidade. Ambos medem o quanto os três grupos diferenciam entre si. O *partial h*² e ω^2 de Welch tem os seguintes pontos de corte para a interpretação do tamanho do efeito: entre 0,01 e 0,06 (Baixo); entre 0,06 e 0,14 (Médio) e acima 0,14 (Alto) (COHEN, 1988).

⁷⁷ O tamanho de efeito da diferença de testes não paramétricos (Mann-Whitney e Kruskal-Wallis) é apresentado pelo *r* de Pearson. Ele acompanha pontos de corte para interpretar o grau da diferença entre grupos. Os pontos de corte para interpretação são: entre 0,2 e 0,5 (baixo); entre 0,5 e 0,8 (médio) e acima de 0,8 (alto) (FIELD, 2020).

nos oferece algum recurso necessário à análise, buscamos realizá-la no *software* estatístico JAMOVI (THE JAMOVI PROJECT, 2022) e na linguagem de programação R (R CORE TEAM, 2023).

Por último, realizamos uma análise qualitativa de discursos e publicações dos deputados federais e senadores – retirados de diferentes jornais - para averiguar o grau de satisfação entre os parlamentares com a política externa conduzida pelo governo Bolsonaro. Priorizamos os discursos e publicações de atores com cargos estratégicos na Câmara dos Deputados e Senado por eles poderem – frente às suas funções – exercerem maior pressão no Executivo. Os discursos e publicações são do início de 2021, momento de aproximação do governo Bolsonaro ao Legislativo e da renúncia de Ernesto Araújo – ministro das Relações Exteriores. A análise qualitativa - junto à análise quantitativa - nos ajuda a compreender melhor o padrão de relação que se desenvolve entre o Executivo e Legislativo em política externa.

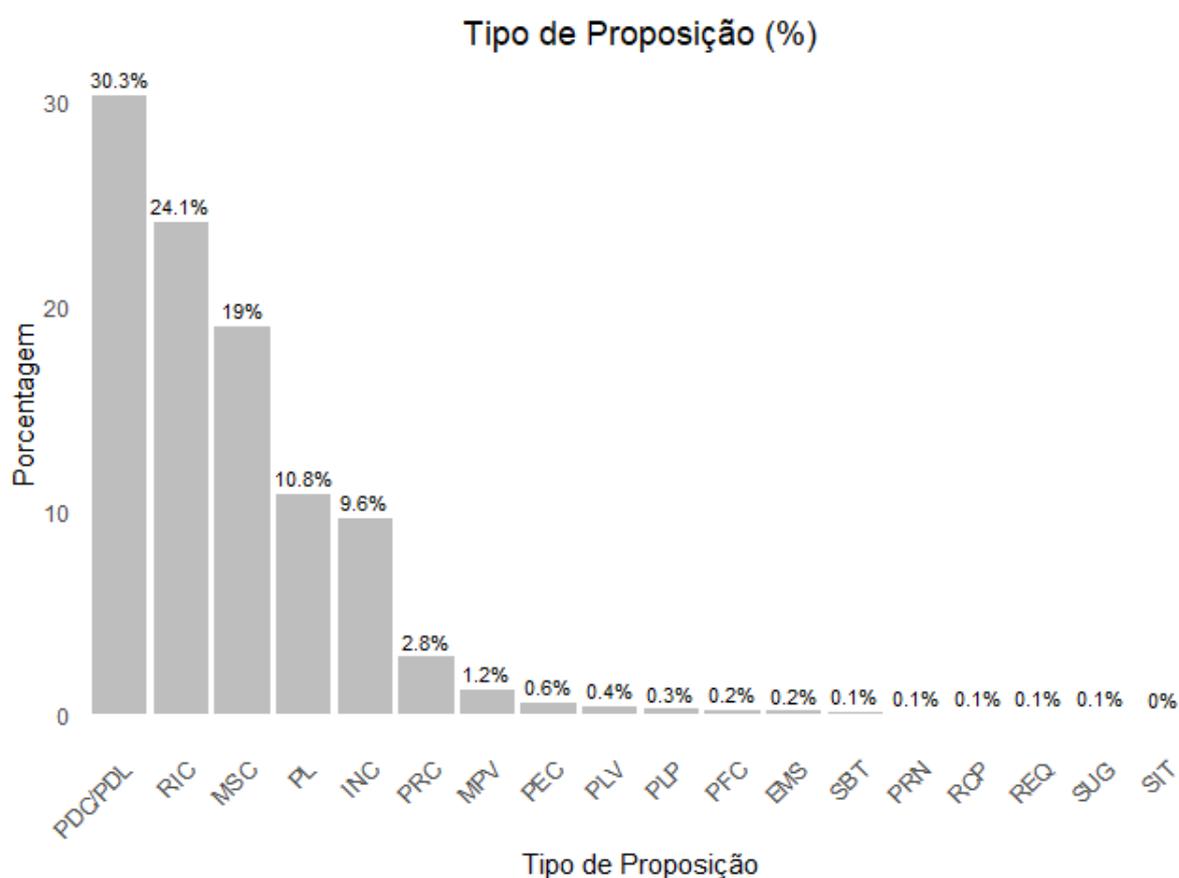
4 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A discussão de resultados está dividida em três subseções. Na subseção 4.1 – “Atividade legislativa em política externa e seus atores (1988-2022)” expomos a partir de frequências as proposições produzidas pelo Executivo e Legislativo que tramitam na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2022 bem como seus autores. A subseção nos esclarece que a principal proposição nas relações entre Executivo e Legislativo em política externa são os PDLs, o que justifica empiricamente sua análise. Na subseção 4.2 – “Análise quantitativa: testando as hipóteses alternativas” verificamos as hipóteses formuladas a partir da discussão teórica, isto é, se a cooperação do Legislativo e Executivo é impactada pelo tipo de governo (majoritário ou minoritário) e pelo tipo de relação (pré-presidencialismo, presidencialismo de coalizão e Bolsonaro). As hipóteses alternativas são parcialmente rejeitadas, demonstrando que – se considerarmos o processo legislativo e o controle legislativo como critério – os deputados federais continuam cooperando com o Executivo independentemente do tipo de governo e tipo de relação. Na subseção 4.3 – “Análise qualitativa: a influência discursiva do Congresso” analisamos alguns discursos de deputados federais e senadores – estratégicos ao Executivo - e como sua pressão, mesmo que de forma indireta, sem intervenções no processo legislativo, produz mudanças na forma pela qual o Executivo conduz sua política externa.

4.1 Atividade legislativa em política externa e seus atores (1988-2022)

Em primeiro lugar, avaliamos a quantidade total de proposições que versam sobre temas internacionais entre 1988 e 2022. Nos Dados Abertos da Câmara dos Deputados as matérias são classificadas por temas. Os temas internacionais são identificados como “Relações Internacionais e Comércio Exterior”. Dessa forma, 3385 observações foram identificadas ao todo. As porcentagens de cada tipo⁷⁸ de proposição são apresentadas na Figura 4.

Figura 4 – Tipo de proposição (%) – Relações internacionais e comércio exterior



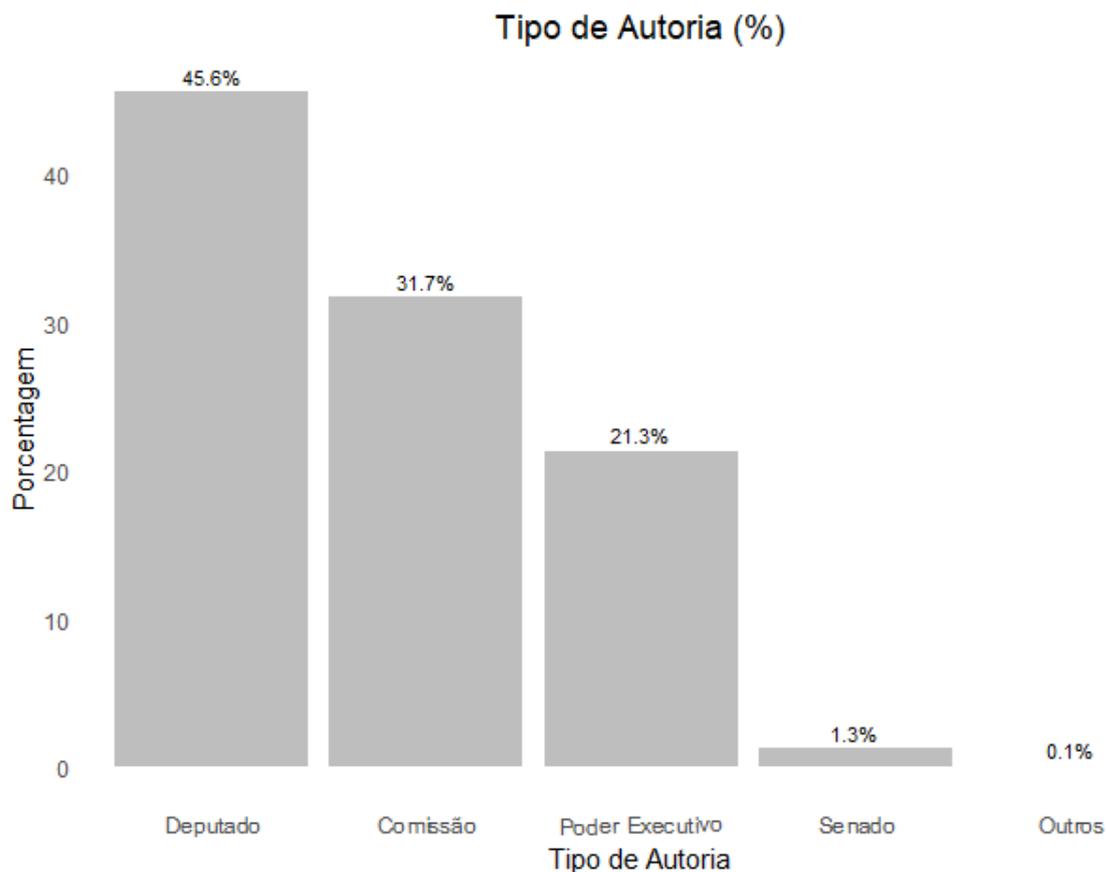
Fonte: autoria própria.

Como podemos observar, a proposição que mais se destaca em temas internacionais são os PDLs, seguidos dos Requerimentos de Informação (RIC) e das MSCs. Os Projeto de Lei (PL) e Indicação (INC) constituem grupo intermediário, seguidos de um conjunto de proposições que aparecem em quantidade reduzida. Em seguida, identificamos os principais autores das proposições. Basicamente, três são os autores principais sobre temas internacionais

⁷⁸ Para consultar o significado de cada sigla, verificar a Lista de Siglas.

na Câmara dos Deputados: os deputados federais; as comissões e o Poder Executivo⁷⁹ (ver Figura 5).

Figura 5 – Tipo de autoria (%) – Relações internacionais e comércio exterior

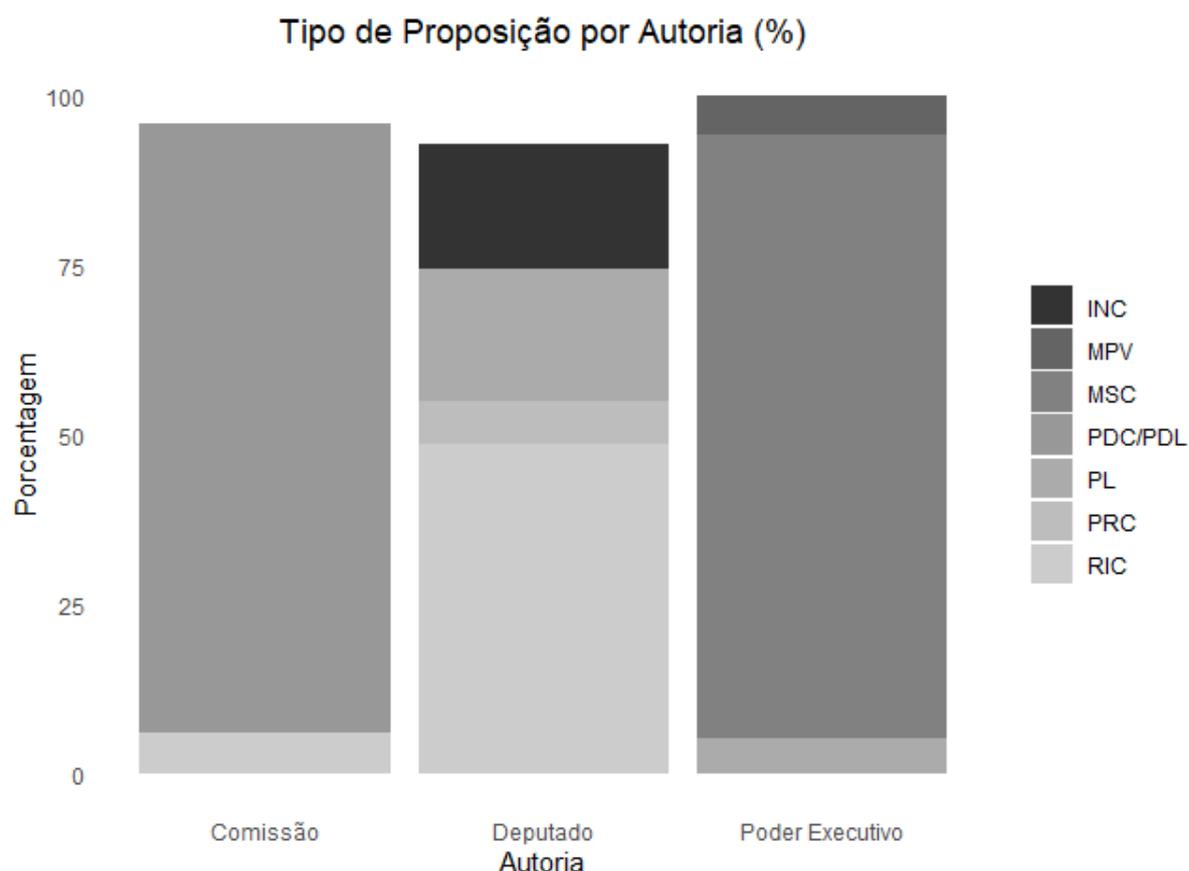


Fonte: autoria própria.

Em seguida cruzamos os tipos de proposição por autoria para verificar o que cada grupo produz. Para se ater às proposições mais significativas e também facilitar a visualização, selecionamos apenas as proposições que apresentam porcentagem maior que 5% em cada grupo. O critério é arbitrário, mas ainda assim preserva mais de 90% das observações em todos os grupos (respectivamente, 95,71%; 92,67% e 94,04% para as comissões; deputados federais e Poder Executivo). Os resultados estão na Figura 6.

⁷⁹ Em “Outros” temos associações da sociedade civil e a mesa diretora da Câmara dos Deputados.

Figura 6 – Tipo de proposição por autoria (%) – Relações internacionais e comércio exterior



Fonte: autoria própria.

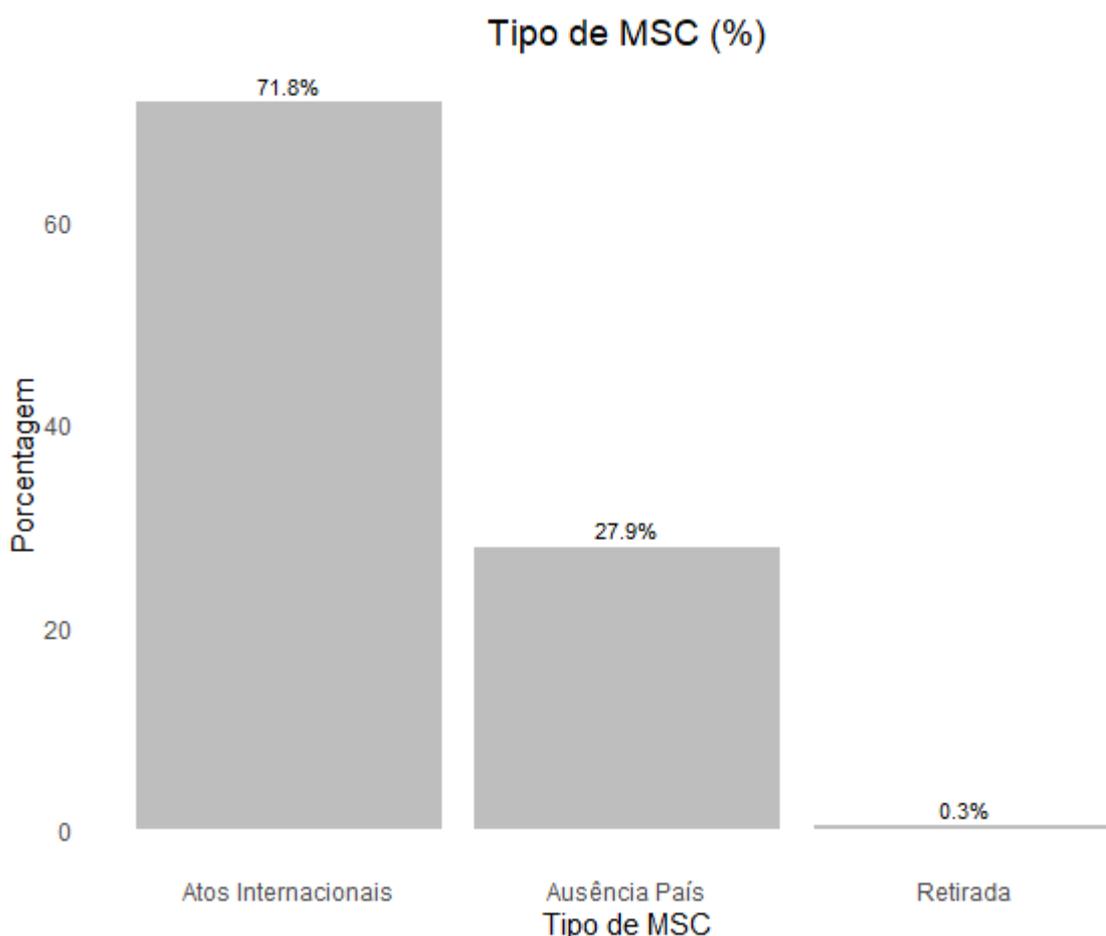
Como podemos observar, as comissões produzem principalmente PDLs (89,66%) com uma pequena porcentagem de RICs (6,05%). O Poder Executivo, por sua vez, emite sobretudo MSCs (88,92%), seguido de MPVs (5,81%) e PLs (5,12%). No que se refere aos deputados federais, cuja produção legislativa é comparativamente mais diversa e múltipla (ver Figura 6), destaca-se a produção de RICs (48,63%) em quase metade dos casos. A outra metade é caracterizada pela produção de PLs (19,45%) e INCs (18,41%), seguidos por uma parcela minoritária de PRCs (6,16%).

A presença marcante de RICs demonstra o interesse dos deputados federais em acompanhar as ações exercidas pelo Executivo e o Ministério das Relações Exteriores. Os parlamentares exercem suas funções *ex-post* ao pedir informações aos ministros sobre a condução da política externa. O interesse em temas internacionais também é observado com as INCs, a partir dos quais os deputados federais tentam influenciar *ex-ante* as ações a serem tomadas pelo Executivo. Mesmo que não tenham muitas prerrogativas sobre temas internacionais, ainda assim usufruem do mecanismo para tentar conduzir a “mão do Presidente”. A autoria individual de PLs também é indicador do interesse dos parlamentares

em legislar de forma mais proativa sobre temas internacionais, visto que, nestes casos, os deputados federais não estão respondendo a determinada ação do governo – como ocorre no processo legislativo dos PDLs - mas estão propondo nova legislação.

No que se refere aos PDLs, a grande quantidade de proposições apresentadas em comissões atende à emissão de MSCs do Poder Executivo. As mensagens presidenciais refletem as ações do Executivo em temas internacionais, no caso, seus acordos adotados a nível internacional que – para prosseguir seu processo legislativo – precisam ser aprovados e transformados em PDLs pelas comissões. Os resultados observados nas comissões e no Poder Executivo representam, portanto, uma relação de complementaridade na produção legislativa. Esse dado se reforça, quando analisamos isoladamente os tipos de MSCs e PDLs. Na Figura 7, temos os tipos de MSCs.

Figura 7 – Tipo de MSC (%) – Relações internacionais e comércio exterior

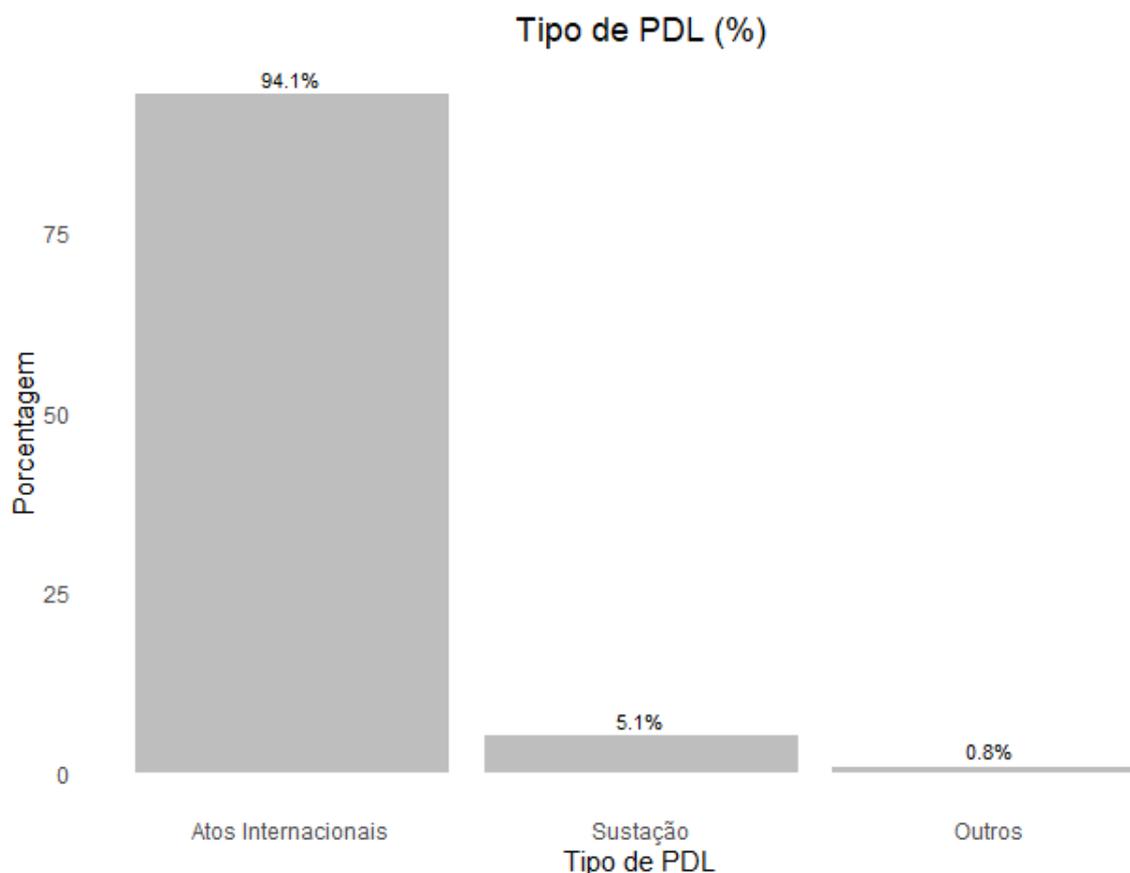


Fonte: autoria própria.

Nos Dados Abertos estão disponíveis 643 observações de MSCs. Quando consideramos sua produção por autoria, temos que todos são emitidos pelo Poder Executivo. O principal tipo

de MSC produzido pelo Poder Executivo refere-se aos acordos, convênios, tratados e atos internacionais, seguido por informes de ausência do Presidente do país por conta de compromissos no exterior. Parcela minoritária dos MSCs dizem respeito a pedidos de retirada de proposições enviadas à Câmara dos Deputados pelo próprio Executivo⁸⁰. Na Figura 8, temos os tipos de PDLs.

Figura 8 – Tipo de PDL (%) – Relações internacionais e comércio exterior



Fonte: autoria própria.

Em relação aos PDLs, temos 1025 observações. A quase totalidade se trata de acordos, convênios e tratados de atos internacionais, assim como os MSCs. Quando analisamos a autoria, as comissões são as principais responsáveis pelos atos internacionais (99,89%). Em seguida, temos uma parcela minoritária de PDLs de sustação. Esses PDLs são elaborados sobretudo por

⁸⁰ Campello e Lemos (2015) argumentam que o Executivo envia pedidos de retirada de suas próprias proposições ao Congresso como uma forma de evitar com que o ônus do descumprimento dos acordos firmados a nível internacional não recaia sobre si quando ele não deseja mais cumpri-los. Assim, os congressistas ao acatarem o pedido de retirada evitam que o Executivo arque com a responsabilidade, blindando sua imagem ou reputação frente aos pares internacionais.

parlamentares - deputados federais (90,90%) e senadores (40,00%) - e propõem a revogação de ações adotadas por órgãos do Executivo, tais como decretos, portarias e resoluções. No entanto, os PDLs de sustação não são numerosos dentro da produção legislativa em temas internacionais. Eles também não estão entre as principais produções legislativas dos deputados federais que se ocupam majoritariamente dos RICs, PLs e INCs⁸¹.

Dessa maneira, as relações entre Executivo e Legislativo giram majoritariamente em torno de dois tipos de proposição – os MSCs e os PDLs de atos internacionais – com os MSCs sendo produzidos pelo Executivo e os PDLs sendo produzidos pelas comissões do Legislativo, numa lógica de complementaridade. A atividade legislativa dos deputados federais também indica que eles são institucionalmente interessados em política externa. Os parlamentares exigem informações sobre as ações do Executivo. tentam influenciá-lo a partir de sugestões e produzem leis que versam sobre temáticas internacionais.

4.2 Análise quantitativa: testando as hipóteses alternativas

Após a análise da atividade legislativa e de seus autores, verificamos as hipóteses da dissertação a partir da análise dos PDLs. As duas hipóteses centrais são: (i) o tempo de tramitação é maior em governos minoritários que governos majoritários, indicando maior controle legislativo e (ii) o tempo de tramitação é diferente a depender do tipo de relação entre Executivo e Legislativo. Perante a disponibilidade de dados, também testamos uma hipótese secundária levando em consideração o tipo de coalizão. A hipótese secundária segue lógica análoga ao tipo de governo: o tempo de tramitação tende a ser maior em coalizões majoritárias que em coalizões minoritárias. As variáveis independentes são: (i) tipo de coalizão; (ii) tipo de governo e (iii) tipo de relação. A variável dependente é o tempo de tramitação em dias.

Começamos pela hipótese secundária (tipo de coalizão). Partindo do pressuposto que em coalizões minoritárias há maior controle legislativo dos governos que em coalizões majoritárias, o tempo de tramitação dos PDLs tende a ser maior quando apresentado em coalizões minoritárias que em coalizões majoritárias. As estatísticas descritivas⁸² sobre o tempo

⁸¹ Em “Outros”, temos tipos de PDLs que não se enquadram nem em “Atos Internacionais” nem em “Sustação”. São os casos de PDLs de concessão, de renovação e de permissão de Rádio/TV; PDLs que disciplinam Medida Provisória; que alteram outro Decreto Legislativo; que permitem o Presidente denunciar convenção internacional, entre outros.

⁸² As estatísticas descritivas são apresentadas com a técnica de reamostragem (*bootstrapping*).

de tramitação para cada grupo – coalizão minoritária e coalizão majoritária - e o tempo de tramitação total – considerando todos os governos - são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas (tipo coalizão)

Tipo Coalizão	Observações (N)	Média (M)	Limite Inferior (M)	Limite Superior (M)	Desvio-Padrão (DP)	Limite Inferior (DP)	Limite Superior (DP)
Majoritária	747	639,33	596,17	684,29	613,53	510,71	712,839
Minoritária	217	683,14	625,07	742,29	441,13	380,84	501,12
Total	964	649,19	614,72	684,86	579,30	493,58	663,23

Fonte: autoria própria.

Para verificarmos se há diferença estatisticamente significativa das médias do tempo de tramitação entre coalizões minoritárias e majoritárias realizamos o teste *t* de Student para amostras independentes. O teste *t* de Student para amostras independentes depende da consideração de três pressupostos: a independência de observações; a normalidade da distribuição e a homogeneidade de variâncias.

O pressuposto da independência de observações apresenta alguns problemas. Por um lado, ele pode ser acatado sob a justificativa que a tramitação em coalizões minoritárias não interfere a tramitação em coalizões majoritárias, sendo dois processos que ocorrem em momentos distintos e, portanto, de maneira independente. Ocorre que em um mesmo governo com mudanças de tipo de coalizão, o PDL pode ser apresentado em um momento que o governo se apoie em coalizão minoritária com o término de tramitação em um momento que o governo se apoie em coalizão majoritária (e vice-versa). Considerando que a média de tramitação dos PDLs é cerca de 1.8 anos (649 dias) com desvio padrão de cerca de 1.6 anos (579 dias), temos que um PDL pode alcançar um tempo de tramitação de cerca 3.4 anos. Assim, é plenamente possível que PDLs – ao longo de um governo - sejam apresentados em um tipo de coalizão e terminem seu processo de tramitação em outro tipo de coalizão. Há também PDLs com processos de tramitação extremamente longos⁸³ que podem tramitar entre governos com diferentes tipos de coalizão. Nesse sentido, essas duas últimas circunstâncias não acatam o pressuposto de independência. De todo modo, não há um teste estatístico capaz de

⁸³ Em relação ao tempo de tramitação, o valor mínimo é zero e o valor máximo é 5793 dias. A título de exemplo, o valor máximo equivale a cerca de 16 anos.

objetivamente confirmar ou rejeitar a independência de observações, o que nos dá certa margem de segurança para continuar com a análise.

O pressuposto de normalidade da distribuição não é confirmado para os grupos 1 e 2 ($p < 0.05$) enquanto o pressuposto de homogeneidade de variâncias é confirmado⁸⁴ ($p > 0.05$) (ver Apêndice D). Para corrigir a falta de normalidade, utilizamos a técnica de reamostragem⁸⁵ (*bootstrapping*). Seguem na Tabela 2, as estatísticas inferências.

Tabela 3 – Estatísticas inferenciais (t de Student, tipo coalizão)

Comparação Grupos	Diferença de Média (ΔM)	Limite Inferior (ΔM)	Limite Superior (ΔM)	Estatística (t)	Graus de Liberdade (gl)	Valor- p	Erro Padrão
1 - 2	-43,53	-133,39	38,52	-0,981	962	0,316	44,38

Fonte: autoria própria.

Os resultados mostram que existe apenas diferença matemática ($\Delta M = 43,53$ dias) entre o tempo de tramitação em coalizões minoritárias ($M = 683,14$; $DP = 441,13$) e majoritárias ($M = 639,33$; $DP = 613,53$) com os PDLs apresentados em coalizões minoritárias possuindo maior tempo de tramitação que os PDLs apresentados em coalizões majoritárias. No entanto, essa diferença não é estatisticamente significativa⁸⁶ ($t(962) = -0,981$; $p > 0.05$). Dessa forma, a hipótese nula é aceita, isto é, não há diferenças no tempo de tramitação entre coalizões minoritárias e majoritárias.

⁸⁴ Os pressupostos de normalidade e de homogeneidade precisam apresentar estatísticas (W de Shapiro-Wilk e F de Levene) que tenham $p > 0.05$ para serem confirmados. Os testes são realizados no JASP.

⁸⁵ A técnica *bootstrapping* é realizada no R, visto que no JASP não há essa possibilidade para o teste t de amostras independentes. Realizamos 1000 reamostragens com intervalo de confiança de 95% (*bootstrapping* 95% IC)

⁸⁶ A diferença de média considera a variação dos limites inferior e superior da média do grupo 1 (majoritária) e grupo 2 (minoritária) (ver Tabela 2). Os limites inferior e superior devem ser interpretados como intervalos. Quando observamos os limites da média do grupo 1 – temos uma variação de 596,17 a 684,29. Quando observamos os limites da média do grupo 2 – temos uma variação de 625,07 a 742,29. Dessa forma, em determinado intervalo as médias dos dois grupos são iguais (entre 625,07 e 684,29). Isso se reflete nos valores dos limites inferior e superior da diferença de média (ver Tabela 3). O resultado da diferença de média em dado momento é 0, visto que o intervalo está entre -133,39 e 38,52. Nesse momento, as médias do tempo de tramitação do grupo 1 e 2 são as mesmas e não apresentam diferenças. Seguindo a lógica, a diferença de média é estatisticamente significativa quando os limites inferior e superior são somente negativos ou somente positivos, não passando pelo 0. Quando o intervalo da diferença de média passa pelo 0, temos o valor- $p > 0.05$ (não há significância estatística). Quando o intervalo da diferença de média não passa pelo 0, temos o valor- $p < 0.05$ (há significância estatística). Da mesma forma, se o resultado da diferença de média é 0, a hipótese nula é aceita (não há diferença entre médias dos dois grupos). Se o resultado é diferente de 0, quando os limites inferior e superior são somente negativos ou somente positivos, a hipótese alternativa é aceita (há diferença entre as médias dos dois grupos).

Agora, vamos avaliar a primeira hipótese alternativa central da dissertação (tipo de governo). Agrupamos os PDLs por tipo de governo e aplicamos o teste t de Student para amostras independentes com o objetivo de verificar diferenças entre a média do tempo de tramitação em governo minoritários e majoritários. Para confirmarmos a hipótese, os governos minoritários devem apresentar maior tempo de tramitação que os governos majoritários. Seguem na Tabela 4, as estatísticas descritivas.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas (tipo governo)

Tipo Governo	Observações (N)	Média (M)	Limite Inferior (M)	Limite Superior (M)	Desvio-Padrão (DP)	Limite Inferior (DP)	Limite Superior (DP)
Majoritário	848	657,04	616,98	697,41	606,15	516,14	699,53
Minoritário	116	591,84	536,08	647,42	313,69	274,80	353,69
Total	964	649,19	614,72	684,86	579,30	493,58	663,23

Fonte: autoria própria.

Em relação aos pressupostos, o argumento sobre a independência de observações continua válido, mas com maior segurança para o acatar, visto que a duração dos governos é maior que a das coalizões, existindo maior possibilidade de um PDL apresentado em um tipo de governo ter sua tramitação encerrada ao longo da duração do mesmo tipo de governo. O pressuposto de normalidade da distribuição não se confirma para os grupos 1 e 2 ($p < 0.05$). O pressuposto de homogeneidade de variâncias também é negado ($p < 0.05$) (ver Apêndice E). Assim, são necessários corretores. Para corrigir a falta normalidade, utilizamos a técnica de reamostragem (*bootstrapping* 95% IC). Conjuntamente à reamostragem, utilizamos o teste t de Welch para corrigir a falta de homogeneidade. Seguem as estatísticas inferenciais na Tabela 5.

Tabela 5 – Estatísticas inferenciais (t de Student, tipo governo)

Comparação Grupos	Diferença de Média (ΔM)	Limite Inferior (ΔM)	Limite Superior (ΔM)	Estatística (t)	Graus de Liberdade (gl)	Valor-p	Erro Padrão
1 - 2	64,33	-6,05	133,59	1,810	250,60	0,072	35,93

Fonte: autoria própria.

Os resultados demonstram que os governos majoritários ($M = 657,04$; $DP = 606,15$) e minoritários ($M = 591,84$; $DP = 313,69$) não apresentam diferença estatisticamente significativa ($t(250,60) = 1,810$; $p > 0.05$) em relação à média do tempo de tramitação. Assim, a hipótese

nula é aceita. Vale ressaltar que a diferença matemática entre as médias é positiva ($\Delta M = 64,33$ dias). Isso equivale a dizer que os governos majoritários apresentam maior tempo de tramitação que os governos minoritários. Outro dado é que o valor- p se aproxima de 0.05. Nesse sentido, a significância estatística é quase atingida e, caso o fosse, a hipótese alternativa também não seria acatada, visto que ela prevê o inverso, isto é, governos minoritários com menor tempo de tramitação que governos majoritários. Vale ressaltar também que o n dos governos minoritários basicamente são os PDLs do governo Bolsonaro⁸⁷. Nesse sentido, a análise passa a dar mais peso ao governo Bolsonaro e menos peso ao governo Collor. Poderíamos interpretar, portanto, que não existe diferença de tempo de tramitação entre o governo Bolsonaro – minoritário - e os governos majoritários, não indicando maior controle legislativo no primeiro que nos últimos.

Em seguida, comparamos a média do tempo de tramitação em dias dos PDLs para três grupos com institucionalidades distintas nas relações entre Executivo e Legislativo: os governos pré-presidencialismo de coalizão (Pré PD); os governos de presidencialismo de coalizão (PD) e o governo Bolsonaro. Espera-se que diferenças significativas existam entre os grupos, em especial, entre o governo Bolsonaro e os governos de presidencialismo de coalizão, visto que o padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo altera-se substancialmente. As estatísticas descritivas são apresentadas na Tabela 6.

Tabela 6 – Estatísticas descritivas (tipo relação)

Tipo Relação	Observações (N)	Média (M)	Limite Inferior (M)	Limite Superior (M)	Desvio-Padrão (DP)	Limite Inferior (DP)	Limite Superior (DP)
Pré PD	4	213,25	59,50	367,40	182,18	32,00	201,47
PD	845	658,75	620,46	698,75	606,46	516,83	700,57
Bolsonaro	115	590,07	538,40	649,08	317,16	275,84	354,87
Total	964	649,19	614,72	684,86	579,30	493,58	663,23

Fonte: autoria própria.

Para verificarmos se há diferença de média de tramitação entre os três grupos realizamos o teste ANOVA de um fator (ANOVA Simples/*One-Way*). O teste de ANOVA de um fator também depende do cumprimento dos três pressupostos do teste t de Student para amostras

⁸⁷ Dentre as 116 observações dos governos minoritários, 115 são do governo Bolsonaro, sendo somente uma do governo Collor. É provável que haja subnotificação nos Dados Abertos, sobretudo dos governos mais antigos. Esse dado fica mais explícito na análise ANOVA (ver n da Tabela 6).

independentes: independência das observações; normalidade da distribuição e homogeneidade de variâncias.

A verificação do pressuposto da independência das observações segue o mesmo argumento levantado para os testes t de Student, mas com maior segurança, já que os períodos que os PDLs tramitam são maiores. O teste de Shapiro-Wilk confirma o pressuposto da normalidade para o grupos 1 ($p > 0,05$), porém não o confirma para os grupos 2 e 3 ($p < 0,05$). O teste de Levene também não confirma a homogeneidade ($p < 0,05$) (ver Apêndice F). Assim, com os dois pressupostos negados, são necessárias correções.

A correção do pressuposto de normalidade não é realizada por limitações nos *softwares*⁸⁸. Para corrigir a não homogeneidade, utilizamos o F de Welch (ver Tabela 7). Os resultados demonstram que há diferenças estatisticamente significativas entre os três grupos ($F(2; 8,456) = 11,183 ; p < 0,01$). O tamanho de efeito das diferenças é médio (ω^2 de Welch = 0,0207).

Tabela 7 – Estatísticas inferenciais (Anova simples, tipo relação)

Estatística (F)	Graus de Liberdade 1 ($gl1$)	Graus de Liberdade 2 ($gl2$)	Valor- p
11,183	2	8,456	0,004

Fonte: autoria própria.

Adiante, realizamos comparações entre grupos a partir da análise *post-hoc* para identificar entre quais pares de grupos se encontram as diferenças de média estatisticamente significativas. Para corrigir a não homogeneidade (heterocedasticidade) utilizamos o teste Games-Howell nas estatísticas t de Student (ver Tabela 8).

⁸⁸ O JASP e JAMOVI não fornecem a técnica de reamostragem (*bootstrapping* 95% IC) para ANOVA de um fator. Para análises *post-hoc*, o JASP apenas a fornece para as correções homogêneas do teste t de Student e não para as não homogêneas, como é o caso. No R, não encontramos função capaz de realizar a reamostragem para a ANOVA e para os corretores dos testes t de Student. Não temos, portanto, correções para a falta de distribuição de normalidade. Como alternativa, também vamos realizar o teste de Kruskal-Wallis, substituto não paramétrico ao teste ANOVA de um fator. Assim, podemos realizar a análise sem se preocupar com os pressupostos de normalidade e homogeneidade.

Tabela 8 – Estatísticas inferenciais (análise post-hoc, tipo relação)

Comparação dos Grupos	Diferença de Média (ΔM)	Limite Inferior (ΔM)	Limite Superior (ΔM)	Estatística (t)	Graus de Liberdade (gl)	Valor $-p$	Erro Padrão
1 - 2	-445,51	-812,19	-78,83	-4,767	3,323	0,029	93,45
1 - 3	-380,82	-737,06	-24,58	-3,976	3,665	0,041	95,77
2 - 3	64,69	-20,552	150,03	1,787	247,410	0,176	36,19

Fonte: autoria própria.

Os resultados demonstram que existe diferença de média estatisticamente significativa entre os governos pré-presidencialismo de coalizão ($M = 213,25$; $DP = 182,18$) e os governos de presidencialismo de coalizão ($M = 658,75$; $DP = 606,46$) ($t(3,323) = -4,767$; $p < 0,05$), com os governos pré-presidencialismo apresentando menor tempo de tramitação que os governos de presidencialismo de coalizão ($\Delta M = -445,51$ dias). O tamanho de efeito da diferença é médio⁸⁹ (G de Hedge = 0,7361). A diferença de média também é estatisticamente significativa entre governos pré-presidencialismo de coalizão e o governo Bolsonaro ($M = 590,07$; $DP = 317,16$) ($t(3,665) = -3,976$; $p < 0,05$), com os governos pré-presidencialismo de coalizão apresentando menor tempo de tramitação que o governo Bolsonaro ($\Delta M = -380,82$ dias). O tamanho de efeito da diferença é alto (G de Hedge = 1,2023). Por fim, não há diferença de média estatisticamente significativa entre os governos de presidencialismo de coalizão e do governo Bolsonaro ($t(247,410) = 1,787$; $p > 0,05$).

Como não conseguimos corrigir a distribuição de normalidade dos testes ANOVA e os testes t de Student corrigidos por Games-Howell, realizamos também o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis⁹⁰ para ter maior robustez na análise. Os resultados demonstram que não há significância estatística da diferença entre os três grupos ($H(2) = 5,987$; $p > 0,05$) (ver Tabela 9).

⁸⁹ Entre os três indicadores de tamanho de efeito (d de Cohen; G de Hedge e Δ de Glass), selecionamos o G de Hedge pela diferença de n dos grupos ser marcante (LAKENS, 2013) (ver nota 75).

⁹⁰ Vale lembrar que o teste Kruskal-Wallis não utiliza as médias para fazer as comparações e as inferências estatísticas, mas a média de ranqueamento (ver nota 72). A média de ranqueamento para os grupos é: pré-presidencialismo (168,50); presidencialismo de coalizão (480,70) e Bolsonaro (506,40). Interessante notar que no teste Kruskal-Wallis o governo Bolsonaro apresenta média de ranqueamento maior que o presidencialismo de coalizão, diferentemente das médias do teste ANOVA.

Tabela 9 – Estatísticas inferenciais (Kruskal-Wallis, tipo relação)

Estatística (<i>H</i>)	Graus de Liberdade 1 (<i>gl</i>)	Valor-<i>p</i>
5,987	2	0,0501

Fonte: autoria própria.

Como o valor-*p* está pouco acima do valor necessário à significância estatística, realizamos também testes *post-hoc* para verificar se não há diferença entre algum par de grupo. Os resultados demonstram apenas diferença estatisticamente significativa entre os governos pré-presidencialismo de coalizão e o governo Bolsonaro⁹¹ ($z = -2.432$; $p < 0.05$) (ver Tabela 10). O tamanho de efeito da diferença é baixo ($r = 0,2230$)

Tabela 10 – Estatísticas inferenciais (análise post-hoc, tipo relação)

Comparação Grupos	Estatística (<i>z</i>)	Valor-<i>p</i>
1 - 2	-2.226	0,077
1 - 3	-2.432	0,046
2 - 3	-0,937	1,000

Fonte: autoria própria.

Em suma, devemos olhar os resultados estatisticamente significativos com prudência, visto que os governos pré-presidencialismo apenas possuem 4 observações (*n*), indicando que há uma subnotificação nos Dados Abertos da Câmara dos Deputados. A razão deve estar relacionada ao fato do grupo ser constituído pelos três governos mais antigos da Nova República, com a provável não inserção da totalidade dos documentos. Entre o governo Bolsonaro e os governos de presidencialismo de coalizão, a ausência de diferenças demonstra que a mudança da institucionalidade ou do padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo não tem impacto sobre o tempo de tramitação dos PDLs. Dessa forma, a hipótese nula é aceita, não indicando diferenças do controle legislativo entre os dois grupos.

Assim, observamos que a Câmara dos Deputados não cria obstáculos à tramitação dos atos internacionais enviados pelo Poder Executivo quanto ao tipo de coalizão; ao tipo de

⁹¹ Como não há a possibilidade de calcular as diferenças de média, o teste de Kruskal-Wallis nos fornece a estatística *z* para comparações em análises *post-hoc* a partir de testes de Mann-Whitney. Quanto maior o valor de *z*, mais estatisticamente significativa a diferença entre os grupos. Nesse caso, aplica-se o corretor Bonferroni, visto que o Mann-Whitney já corrige a falta de homogeneidade (ver nota 61; 62 e 63).

governo e ao tipo de institucionalidade, sobretudo, ao compararmos os governos de presidencialismo de coalizão – constituídos basicamente por governos de coalizões majoritárias – e o governo Bolsonaro – fundamentalmente minoritário. Em outras palavras, podemos afirmar que há uma continuidade nas relações de cooperação entre o Executivo e o Legislativo em temas internacionais, não sendo a natureza das coalizões e dos governos bem como o tipo de relação entre os Poderes fatores responsáveis pela obstrução da agenda governamental em política externa.

4.3 Análise qualitativa: a influência discursiva do Congresso

A ausência de obstrução não necessariamente significa ausência de interesse em temas internacionais por parte do Poder Legislativo. Como vimos, entre as principais proposições apresentadas, temos os RICs; os PLs e os INCs de autoria parlamentar, representando a maioria da produção legislativa dos deputados federais. Ademais, a “politização da política externa” e divergências entre atores não se resume à apresentação de proposições, podendo ser captada a partir de pressões do Legislativo, cuja função é alertar o Poder Executivo sobre o baixo alinhamento das diretrizes de política externa às preferências parlamentares, em especial, nos momentos onde fatores sistêmicos ou externos impactam fatores domésticos. Essa explicação se enquadra bem ao governo Bolsonaro.

A ascensão de Arthur Lira (PP-AL) e Ciro Nogueira (PP-PI), para além de outros partidos incluídos no gabinete ministerial a partir de 2021 (PP; REPUBLICANOS e PL), é acompanhada da retirada do ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo. O movimento de aproximação do Executivo ao Legislativo, se por um lado engendra a contenção de ações mais agressivas dos parlamentares contra o presidente de base minoritária – como é o caso do *impeachment* - por outro abre janela de oportunidade para que os novos aliados exijam mudanças no Executivo – seja no cargo de ministro de Relações Exteriores; seja na política externa até então conduzida.

Isso se intensifica num momento em que a crise sanitária global ou o contexto pandêmico (fator externo) afeta diretamente a política de saúde nacional de combate ao vírus COVID-19 (fator doméstico). Os parlamentares motivados por razões diversas⁹⁹ pressionam

⁹⁹ Podemos supor algumas motivações tais como, a ação contra a pouca efetividade do Executivo em dar soluções à crise; defesa do bem-coletivo; pressão de grupos de interesses; ou ainda, interesses eleitorais.

não apenas mudança no Ministério da Saúde¹⁰⁰ para adotar política mais adequada às suas preferências, mas também o ministro Araújo e o presidente Bolsonaro, uma vez que a compra e produção de vacinas depende da interlocução entre o governo brasileiro e os países fornecedores de imunizantes e insumos. O perfil do ministro Araújo, enquadrado como “ideológico”, é interpretado pelos parlamentares como um empecilho para a eficácia da política de saúde nacional; uma vez que ele não desenvolve interlocução adequada com os países fornecedores. Em seu lugar, o Itamaraty e a política externa devem ser conduzidos por ministro mais “pragmático”.

Nesse sentido, a interdependência entre a política de saúde – política pública de interesse parlamentar – e a política externa, bem como o desalinhamento entre o Legislativo e o Executivo quanto à condução desta última, levam os parlamentares a exigirem mudanças na liderança do Itamaraty. Os eventos simbólicos e sintéticos desse processo ocorrem em 24 de março de 2021 em sessões no Congresso – tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado – após reunião entre os três Poderes e governadores abordando a crise sanitária (PODER 360; 2021a). Em sessão plenária na Câmara dos Deputados, Lira discursa sobre o desempenho da atividade diplomática brasileira na soma dos esforços ao combate da pandemia. Seguem trechos do discurso de Lira:

Pandemia é vacinar, sim, acima de tudo. Mas para vacinar temos de ter boas relações diplomáticas, sobretudo com a China, nosso maior parceiro comercial e um dos maiores fabricantes de insumos e imunizantes do planeta. Para vacinar temos de ter uma percepção correta de nossos parceiros americanos e nossos esforços na área do meio ambiente precisam ser reconhecidos, assim como nossa interlocução. Então, essa mudança de atitude em relação à pandemia, quero crer, é a semente de algo muito maior, muito mais necessário e, diria, urgente é inadiável: será preciso evoluir, dar um salto para a frente, libertamos as amarras que nos prendem a condicionamentos que não funcionam mais, que nos escravizam a condicionamentos que já se esgotaram (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021b).

Já na introdução, o presidente da Câmara dos Deputados aponta a pandemia como problema central do país e que interlocuções inadequadas com países fornecedores de “insumos

¹⁰⁰ Quatro ministros ocupam o Ministério da Saúde: Henrique Mandetta (01/01/2019 - 16/04/2020); Nelson Teich (16/04/2020 – 15/05/2020); Eduardo Pazuello (15/10/2020 – 15/03/2021) e Marcelo Queiroga (15/05/2020 – 15/03/2021). Os dois primeiros deixam o cargo por desalinhamento com a Presidência. Bolsonaro não segue as diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS); não é favorável à aplicação de isolamento social ou *lockdown* e defende a utilização de cloroquina como tratamento preventivo, diferentemente de Mandetta e Teich. Pazuello – alinhado à Presidência - é retirado por pressão do Legislativo, especificamente por parlamentares do “centrão” (UOL, 2021).

e imunizantes” põem em risco seu enfrentamento. No discurso destaca a importância do bom relacionamento com a China e os Estados Unidos e faz apelo aos “esforços na área do meio ambiente” como meios para facilitar a obtenção e produção de vacinas. Em seguida, reflete sobre a necessidade de mudanças para atingir essas finalidades, sendo necessário descartar “condicionamentos que já se esgotaram”. O discurso apresenta certas críticas – mesmo de forma sutil e nuançada – da política externa conduzida por Araújo relacionando-a diretamente com a crise sanitária. A hostilidade ideológica à China¹⁰¹; a hesitação do reconhecimento do novo governo democrata eleito nos Estados Unidos¹⁰² e os ruídos gerados com os Europeus por conta da má gestão da política ambiental são postos como erros que devem ser corrigidos.

Esta Presidência tem procurado se conduzir na trilha de um estrito equilíbrio entre o espírito de colaboração que, mais que nunca, é necessário manter e construir com os demais Poderes durante estes momentos dramáticos da pandemia e a observância fiel e disciplinada à vontade soberana desta Casa (...) Como presidente da Câmara dos Deputados, quero deixar claro que não ficaremos alienados aqui, votando matérias teóricas como se o mundo real fosse apenas algo que existisse no noticiário. Estou apertando hoje um sinal amarelo para quem quiser enxergar: não vamos continuar aqui votando e seguindo um protocolo legislativo com o compromisso de não errar com o país se, fora daqui, erros primários, erros desnecessários, erros inúteis, erros que são muito menores do que os acertos cometidos continuarem a serem praticados. A razão não está de um lado só, com certeza. Os erros não estão de um lado só, sem dúvida. Mas, acima de tudo, os que tem mais responsabilidade tem maior obrigação de errar menos, de se corrigir mais rapidamente e de acertar cada vez mais. É isso ou o colapso (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021b).

¹⁰¹ Para além da culpabilização da China pelo vírus (“comunavírus”) e pelas fortes críticas ao sistema político chinês (ditadura comunista totalitária), Araújo é associado às posturas contrárias à participação de empresas chinesas no fornecimento da infraestrutura 5G no Brasil. Ele afirma que a pressão por sua saída não se deve à acusação de baixa efetividade em negociações de vacinas e às convicções ideológicas na pandemia, mas ao *lobby* chinês no Congresso (CONGRESSO EM FOCO, 2021a; FOLHA DE SÃO PAULO, 2021a). A resistência à participação da empresa chinesa Huawei é defendida pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) entre 2019 e 2020. O deputado federal é defensor da aliança Clean Network – aliança norte-americana que tenta barrar a entrada de fornecedores chineses nos países membros por acusar as empresas chinesas de espionagem e compartilhamento de dados dos usuários com o Partido Comunista Chinês. Eduardo Bolsonaro é próximo a Araújo (CONGRESSO EM FOCO, 2021b; FOLHA DE SÃO PAULO, 2020).

¹⁰² No início de 2021, o democrata Joe Biden assume governo após vitória contra o republicano Donald Trump. Bolsonaro hesita em cumprimentar o democrata. A ausência de posicionamento incisivo do governo brasileiro condenando o questionamento dos resultados eleitorais e a invasão do Capitólio por grupos trumpistas em 06 de janeiro não agrada o novo governo. Bolsonaro e Araújo são alinhados político e ideologicamente a Donald Trump (CONGRESSO EM FOCO, 2021a; FOLHA DE SÃO PAULO, 2021b).

Em seguida, o discurso enfatiza o espírito colaborativo entre a casa baixa e os demais Poderes, mas observa que os erros de outros atores responsáveis pela condução das políticas contra a pandemia (“fora daqui”) estão sendo fiscalizados e a escolha pela insistência nos erros são repreensíveis (“sinal amarelo”). Essa parte do discurso enfatiza a relação de cooperação entre Legislativo e Executivo, ainda mais ao considerarmos as relações de compromisso recém estabelecidas entre a Presidência e Lira após as eleições para a Mesa Diretora. No entanto, a cooperação acompanha a insatisfação com a condução da política externa e um alerta para a necessidade de sua correção (“É isso ou o colapso”). Lira também insiste no argumento que os deputados não ficariam seguindo o “protocolo legislativo” caso alguma mudança não fosse tomada por parte dos responsáveis, sugerindo algum procedimento de intervenção.

Também não é justo descarregar toda a culpa de tudo no governo federal ou no presidente. Precisamos, primeiro, de forma bem intencionada e de alma leve, abrir nossos corações e buscar a união de todos, tentar que o coletivo se imponha sobre os indivíduos. Esgotar todas as possibilidades deste caminho antes de partir para as responsabilizações individuais. É nesse esforço solidário e genuíno que estarei engajado, junto com os demais poderes. Mas será preciso que essa capacidade de ouvir tenha como contrapartida a flexibilidade de ceder. Sem esse exercício, a ser praticado por todos, esse esforço não produzirá os resultados necessários. Os remédios políticos no Parlamento são conhecidos e são todos amargos. Alguns, fatais. Muitas vezes são aplicados quando a espiral de erros de avaliação se torna uma escala geométrica incontrolável. Não é esta a intenção desta Presidência. Preferimos que as atuais anomalias se curem por si mesmas, frutos da autocrítica, do instinto de sobrevivência, da sabedoria, da inteligência emocional e da capacidade política (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021b).

Esse procedimento de intervenção, caso observado a insistência dos erros, é explicitado com a ameaça da utilização dos “remédios políticos no Parlamento” adjetivados por Lira como “amargos”. A contrapartida da colaboração da Câmara dos Deputados com os demais poderes, sobretudo, o Poder Executivo envolve a capacidade destes atenderem as sinalizações e demandas parlamentares (“Mas será preciso que essa capacidade de ouvir tenha como contrapartida a flexibilidade de ceder”). Nesse sentido, Lira relativiza a total responsabilidade do governo federal, ressaltando suas intenções cooperativas, desde que o Executivo conceda às preferências parlamentares de forma voluntária (“preferimos que as atuais anomalias se curem por si mesmas”).

Então, faça um alerta amigo, leal e solidário: dentre todos os remédios políticos possíveis que esta Casa pode aplicar num momento de

enorme angústia do povo e de seus representantes, o de menor dano seria fazer um freio de arrumação até que todas as medidas necessárias e todas as posturas inadiáveis fossem imediatamente adotadas, até que qualquer outra pauta pudesse ser novamente colocada em tramitação. (...) Não é hora de tensionamentos. (...) Mas isso não depende apenas desta Casa. Depende também - e sobretudo - daqueles que fora daqui precisam ter a sensibilidade de que o momento é grave, a solidariedade é grande, mas tudo tem limite, tudo! E o limite do parlamento brasileiro, a Casa do Povo, é quando o mínimo de sensatez em relação ao povo não está sendo obedecido. Sou um otimista. Acredito que a força do diálogo e do convencimento, a força da transformação através da sinceridade de propósitos e da colaboração fiel, mesmo que algumas vezes dissonante, é o caminho para a construção dos avanços (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021b).

Então, Lira conclui o discurso reiterando a primazia da cooperação entre poderes, apesar dos desalinhamentos sobre as políticas adotadas (“sinceridade de propósitos e da colaboração fiel, mesmo que algumas vezes dissonante”) e a necessidade de reorientação (“freio de arrumação” e “posturas inadiáveis fossem imediatamente tomadas”). O tom não é de conselho ou opinião, mas de alerta (“alerta, leal e solidário”) com o reforço de que, caso as preferências parlamentares não sejam atendidas, a cooperação possivelmente seria interrompida (“a solidariedade é grande, mas tudo tem limite, tudo!).

No mesmo dia, em sessão plenária do Senado, o ministro Araújo é convidado a prestar informações sobre os esforços à compra de vacinas destinadas ao combate do vírus COVID-19¹⁰³. Após exposição do ministro Araújo, senadores de diferentes partidos – incluindo a presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Kátia Abreu (PP-TO) – expressam seu descontentamento e críticas à condução da política externa. Alguns senadores sugerem a demissão de Araújo (ver ANEXO A). No dia seguinte, 25 de maio de 2024, Rodrigo Pacheco (DEM-MG) – presidente da Mesa Diretora do Senado - endossa as críticas da sessão plenária afirmando o caráter insuficiente da política externa brasileira em entrevista. Seguem trechos de entrevista de Pacheco:

Muito além da personificação ou do exame do trabalho específico de um chanceler, o que tem que mudar é a política externa do Brasil. Evidentemente ela precisa ser aprimorada, melhorada. As relações internacionais precisam ser mais presentes, num ambiente de maior diplomacia (...) Considero que tivemos muitos erros no enfrentamento da pandemia, um deles foi o não estabelecimento de uma relação diplomática, de produtividade, com diversos países que poderiam ser colaboradores nesse momento agudo de crise que temos no Brasil (...) Essa questão de saída ou de entrada de ministros eu considero que só pode demitir aquele que admite. Esse é o papel do presidente da

¹⁰³ O convite é realizado via Requerimento 1006/2021 do senador Fabiano Contarato (REDE-ES) (SENADO, 2024).

República, é uma prerrogativa do presidente da República, e ele há de tomar as melhores decisões para melhorar o governo (...) Obviamente que há críticas, e as críticas estão externadas em relação à política externa do Brasil, e cabe ao presidente decidir quem é o melhor nome para ser o chanceler do Brasil, se é o ministro atual ou outro ministro (...) Ainda está em tempo de mudar para salvar vidas. Infelizmente nós perdemos muitas vidas no Brasil, em razão de uma conjuntura que é muito variada, que não é uma responsabilidade única de alguém ou de um ministério (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021c).

Assim como Lira, Pacheco reforça as necessidades de mudanças da política externa e a melhora da interlocução com os “países que poderiam ser colaboradores”. Em relação a Araújo, toma posição menos agressiva que os senadores e considera que sua retirada é assunto da Presidência (“eu considero que só pode demitir aquele que admite”). Como Lira, defende a não responsabilização total do governo federal (“não é uma responsabilidade única de alguém ou de um ministério”), mas sugere que o presidente Bolsonaro “há de tomar as melhores decisões para melhorar o governo”, isto é, ouvir o alerta emitido pelas duas casas legislativas. No dia 26 de maio de 2024, após reunião com Bolsonaro, Pacheco reforça a posição defendida no dia anterior, destaca o papel de cobrança e fiscalização do Congresso e defende que a pasta de Relações Exteriores seja funcional (“o que importa é um ministério que funcione”).

A permanência ou a saída do ministro, de qualquer que seja ele, cabe ao presidente. O que nos cabe enquanto Senado, Câmara, enquanto Parlamento, é cobrar e fiscalizar as ações do ministério. E consideramos que a política externa do Brasil ainda está falha, precisa ser corrigida, é preciso melhorar a relação com os demais países, inclusive com a China, porque é o maior parceiro comercial do Brasil. Com ministro A ou ministro B, o que importa é um ministério que funcione (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021d).

A última tensão entre os senadores e o ministro Araújo ocorre em 28 de março após Araújo tentar associar as pressões dos parlamentares pela troca na pasta do Ministério das Relações Exteriores ao *lobby* chinês. O parlamentar – no antigo Twitter (atual rede X) – expõe a senadora Kátia Abreu – presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado - ao publicar sua versão sobre as abordagens dos parlamentares. Segue a publicação de Araújo:

Em 4 de março recebi a Senadora Kátia Abreu para almoçar no MRE. Conversa cortês. Pouco ou nada falou de vacinas. No final, à mesa, disse: 'Ministro, se o senhor fizer um gesto em relação ao 5G, será o rei do Senado.' Não fiz gesto algum (...) Desconsidereei a sugestão inclusive porque o tema 5G depende do Ministério das Comunicações e do próprio Presidente da República, a quem compete a decisão última na matéria (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021a).

A senadora responde elevando o tom e chama Araújo de “marginal”. Outros senadores realizam publicações apoiando Kátia Abreu (ver Anexo B). Como resposta, os senadores preparam pedido de afastamento de Araújo a ser enviado à Câmara dos Deputados - a casa competente para se realizar impedimento de ministros – e projeto de resolução destinado a suspender nomeações de embaixadores¹⁰⁴ – de prerrogativa do Senado. Segue a publicação de Abreu:

O Brasil não pode mais continuar tendo, perante o mundo, a face de um marginal. Alguém que insiste em viver à margem da boa diplomacia, à margem da verdade dos fatos, à margem do equilíbrio e à margem do respeito às instituições (...) Alguém que agride gratuitamente e desnecessariamente a Comissão de Relações Exteriores e o Senado (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021a).

O senador Ciro Nogueira, presidente nacional do PP – mesmo partido de Lira e Abreu – também apoia a senadora. Dois dias antes, em 26 de maio de 2024, em entrevista para o Poder 360, ele reitera a insatisfação do Congresso em relação à condução da política externa (“É unanimidade, existe uma unanimidade de erro na condução do Ministério das Relações Exteriores”) e associa o discurso de Lira, em 24 de maio, à essa percepção (“Aquele discurso foi totalmente focado nisso”). Segue trecho de entrevista de Nogueira:

Se nós tivéssemos um ministro [das Relações Exteriores] com o comportamento, uma relação com outros países principalmente esses países que tiveram a capacidade de ter a sua vacina, nós teríamos um benefício muito grande e não tivemos por conta dessa postura equivocada do ministério das relações exteriores (...) Eu acho que vai [surtir efeito] ou na mudança de postura do ministério ou, se não houver isso, aí eu acho que fica insustentável a permanência do ministro. No caso de ele não mudar de postura e ajudar o país no que diz respeito às relações com países fundamentais que possam nos ajudar nesse momento (...) É unanimidade, tirando talvez um grupinho mais ideológico, existe uma unanimidade de erro na condução do Ministério das Relações Exteriores. Principalmente nesse momento de pandemia que não contribui nada com o país. Aquele discurso foi totalmente focado nisso (PODER 360, 2021c).

Resumidamente, temos que: (i) a nova relação de compromisso da Presidência com o Legislativo - em especial o PP; com Lira, Abreu e Nogueira¹⁰⁵ ocupando cargos estratégicos;

¹⁰⁴ Os senadores responsáveis por elaborar o documento são: Alessandro Vieira (CIDADANIA-SE), Leila Barros (PSB-DF), Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e Simone Tebet (MDB-MS). O senador responsável pelo projeto de resolução é Jean Paul Prates (PT-RN) (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021a).

¹⁰⁵ Ciro Nogueira sendo liderança nacional do PP e líder no “centrão” também é relevante ao processo, mesmo que não ocupe cargo direto em órgão legislativo, tais como a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e a Comissão

(ii) a fraqueza do governo em se sustentar politicamente na Câmara e Senado; (iii) o desalinhamento de preferências entre Legislativo e Executivo na condução da política externa; (iv) os alertas seguidos dos parlamentares por mudança; (v) a insistência do ministro Araújo em manter a mesma diretriz e (vi) a conseqüente ameaça de intervenção direta por parte dos parlamentares; todos esses fatores encadeados levam à demissão do ministro das Relações Exteriores após reunião com Bolsonaro em 29 de maio de 2024 (ESTADÃO, 2021; FOLHA DE SÃO PAULO, 2021e; O GLOBO, 2021).

A saída da liderança do Itamaraty segue uma lógica de exoneração a pedido, visto que Araújo renuncia sob a justificativa de não criar problemas ao governo (ESTADÃO 2021; O GLOBO, 2021). O movimento poupa Bolsonaro de ter que demitir diretamente de seu gabinete ministerial um ministro “ideológico”, caro a sua retórica anti-*establishment* e a sua base eleitoral, ainda mais quando consideramos que as pressões partem do Legislativo, em especial, de parlamentares do PP – percebidos como políticos profissionais, fisiológicos e tradicionais. A saída do ministro também segue uma lógica de antecipação de comportamento futuro. Bolsonaro se antecipa e apoia a renúncia por prever e, conseqüentemente, evitar intervenções mais agressivas dos parlamentares, tais como a obstrução da agenda legislativa do Executivo na Câmara; a obstrução da atividade diplomática no Senado e o impedimento do ministro Araújo por ação parlamentar. Em substituição, o diplomata de carreira Carlos França é nomeado ministro em 06 de maio de 2024. França apresenta perfil mais “pragmático”, conforme as preferências do Legislativo (NEXO, 2021).

5 CONCLUSÕES

Verificamos nesta dissertação que o governo Bolsonaro reorienta a política externa rompendo com o padrão observado em governos anteriores da Nova República. Paralelamente, argumentamos que o governo Bolsonaro, quando comparado aos governos anteriores, não utiliza os mecanismos tradicionais do presidencialismo de coalizão para construir base de apoio na Câmara dos Deputados. A não utilização da “caixa de ferramentas” para construir coalizão majoritária torna o governo minoritário durante toda sua vigência (2019-2022). Quando Bolsonaro cria relações de compromisso com o Legislativo a partir do segundo biênio do

de Relações Exteriores no Senado. Tanto é que, o senador passa a compor o gabinete ministerial como ministro da Casa Civil *a posteriori* à queda de Ernesto Araújo, em 04 de agosto de 2024, demonstrando que ele participa do processo de pressão por mudanças de pastas no Executivo.

governo (2021-2022), elas não ocorrem de forma convencional. Criam-se novos padrões de relação não observados anteriormente, a dizer – as emendas de relator RP-9 – misturados com padrões já observados – como é o caso de indicação de pastas e a dependência de cargos estratégicos na Câmara dos Deputados, controlados por partidos aliados. Por essas razões, nos perguntamos neste trabalho se o governo minoritário junto a novos padrões de relação entre o Executivo e o Legislativo impactam a agenda governamental do Executivo em política externa.

Formulamos duas hipóteses. A primeira afirma que há impacto na agenda governamental por conta do caráter minoritário do governo. Isto ocorreria porque a base minoritária aumentaria o tempo de tramitação das proposições legislativas do Executivo frente ao maior controle legislativo por parte dos deputados federais. Em seguida, sugerimos – em uma segunda hipótese – que as mudanças no padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo também levariam a diferenças no controle legislativo e no tempo de tramitação. Para verificar as hipóteses realizamos análise quantitativa observando o tempo de tramitação dos atos internacionais (PDLs) na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2022 (teste *t* de Student; ANOVA e Kruskal-Wallis). As hipóteses foram rejeitadas, isto é, não existe diferença ao considerarmos tipo de governo – majoritário e minoritário – e tipo de relação entre Poderes – presidencialismo de coalizão e governo Bolsonaro.

Para explicar o porquê dos resultados encontrados, realizamos análise qualitativa de discursos e publicações dos parlamentares. Verificamos que a ausência de intervenções mais assertivas no processo legislativo não é realizada de forma imediata quando se observa o desalinhamento de preferências entre o Legislativo e o Executivo. O Legislativo busca alertar o Executivo que a condução da política externa está inadequada antes de nela intervir diretamente. O Executivo – antecipando as intervenções – escolhe atender as demandas e alinhar a política externa às preferências parlamentares.

Ademais, observamos que as relações de compromisso de Bolsonaro com o Legislativo criam as condições necessárias para que o Legislativo realize as pressões que provocam a mudança da política externa. Nesse processo, a presença dos novos aliados na coalizão governista, destacadamente dos parlamentares do Progressistas (Arthur Lira; Kátia Abreu e Ciro Nogueira), são decisivos para o padrão encontrado – já que estes ocupam cargos estratégicos ao Executivo (respectivamente, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados; Comissão de Relações Exteriores e liderança do “centrão”) num momento de fraqueza política deste último (governo minoritário e possibilidade de *impeachment*).

Outro achado importante desta dissertação se refere à demonstração da relação entre política de saúde e política externa. O fato da política externa ser um meio para se desenvolver

e se aplicar a política de saúde intensifica o interesse dos parlamentares em temas internacionais, ainda mais num contexto em que o problema de saúde nacional é motivado por um cenário de crise sanitária global. Essa interdependência estimula a “politização da política externa” (LIMA, 2000). Nesse caso, as divergências em torno de qual diretriz seguir não são causadas por partidarização (diferentes partidos disputando a condução da política externa) – considerando que há coalizão multipartidária para a derrubada de Araújo - e nem ideologização (diferentes ideologias disputando a condução da política externa) – considerando que não há disputas entre direita; centro ou esquerda -, mas por divergências entre os poderes Executivo e Legislativo. Essas divergências, por sua vez, são sanadas pela lógica de antecipação de comportamento futuro da Presidência e pela ameaça de intervenção congressual.

Podemos ainda, refletir sobre o significado do governo Bolsonaro e sua relação com o Legislativo para a literatura internacional, mais especificamente o “bipartidarismo” e a “tese de dois presidentes”. Observamos que a cooperação não existe somente para atender as preferências presidenciais, mas pode ocorrer em sentido contrário ou oposto, para contê-las e adequá-las. Dito de outra forma, poderíamos reposicionar e realocar os termos: não é o Congresso que coopera com a Presidência; mas é a Presidência que coopera com o Congresso. Esse movimento é identificável na aliança multipartidária – liderada pelos parlamentares do Progressistas, aliados à Presidência. Esse suposto “bipartidarismo” às avessas – ou, no caso brasileiro, “multipartidarismo” às avessas - é acompanhado de um cenário em que o presidente é politicamente fraco em política doméstica (pressões dos parlamentares por mudança no Ministério da Saúde), mas também em política externa (pressões dos parlamentares por mudança no Ministério das Relações Exteriores).

Ainda sobre esse argumento, a dissertação nos provoca certas reflexões sobre a natureza do controle legislativo. Conforme aponta a literatura, as intervenções em política externa realizadas pelos parlamentares são sucintas. Alinhada à literatura, a dissertação demonstra que mesmo em momentos que os parlamentares são sujeitos a estímulos para intervenção – como é o caso do governo Bolsonaro – esta não ocorre, ao menos quando analisamos proposições, o processo legislativo e variáveis institucionais. Por outro lado, simultaneamente, temos outra forma de controle legislativo expressa no plano discursivo que produz efeitos e consequências concretas. Nesse sentido, nas relações entre Executivo e Legislativo, deslocar a análise do plano institucional ao plano discursivo e abordar o plano discursivo e seus efeitos como uma forma de controle legislativo suficiente e eficiente é mais produtivo em termos de investigação e pesquisa quando o objeto de análise é política externa, ainda mais quando consideramos que as prerrogativas institucionais dos parlamentares nesse campo tendem a ser mais restritas.

Outro ponto é investigar mais detalhadamente – considerando a lógica de delegação (MCCUBBINS; SCHWARTZ¹⁰⁶, 1984 apud SILVA; SPOHR, 2016) – quais são as explicações que melhor se enquadram à pressão legislativa – (i) a explicação de “patrulha policial”; (ii) a explicação de “alarme de incêndio” ou ainda – (iii) as duas explicações concomitantemente. No caso da dissertação, pelas evidências coletadas, temos que a lógica de delegação é a de “patrulha policial”. Segundo essa explicação, os parlamentares proativamente pressionam a Presidência pela reorientação da política externa, sem necessariamente realizá-la em defesa de determinado grupo de interesse – como seria o caso da delegação de “alarme de incêndio”. Ocorre que não verificamos o vínculo entre a iniciativa dos parlamentares e de grupos de interesse. Considerando as relações bilaterais entre China e Brasil e o peso do mercado chinês ao comércio exterior brasileiro – sobretudo de gêneros primários agroextrativistas – há sentido afirmar que o interesse do empresariado vinculado a setores primários pode também influenciar a pressão dos parlamentares, para além da política de saúde e de interesse eleitorais. No plano discursivo, o ministro Araújo seria responsável por gerar ruídos na interlocução dos grupos de interesse e seus mercados, o que levaria à “ativação” dos parlamentares pelos grupos de interesses e as consequentes pressões por mudanças. Esse vínculo entre parlamentares e grupo de interesses pode ser melhor verificado em pesquisas futuras.

Concluimos, portanto, que a relação entre Executivo e Legislativo em política externa continua sendo de delegação ou cooperação – no plano institucional - observada a capacidade do Legislativo influenciar e corrigir o Executivo – no plano discursivo - quando este não se alinha a suas preferências.

¹⁰⁶ MCCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. v. 28, n. 1, 1984. pp. 65 – 179.

REFERÊNCIAS - LITERATURA

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)**, v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021.

ALBUQUERQUE, Felipe L.; SARAIVA, Miriam G.. Como mudar uma política externa? **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, v. 1, n. 1, p. 148-166, 2022.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, p. 617-657, 2012.

BIGLAISER, Glen; JACKSON, David J.; PEAKE, Jeffrey S. Back on track: support for presidential trade authority in the House of Representatives. **American Politics Research**, v. 32, n. 6, p. 679-697, 2004.

BJERELD, Ulf; DEMKER, Marie. Foreign policy as battlefield: a study of national interest and party motives. **Scandinavian Political Studies**, v. 23, n. 1, p. 17-36, 2000.

BRAGA, Maria S. S.; CONTRERA, Flávio. Globalización y antiglobalismo en el Brasil de Bolsonaro. In: GUTIÉRREZ, Miguel F.; LLAIRO, Maria M. (org.). **El Covid-19: crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales**, Buenos Aires: 2021. p. 137-150.

CAMPELLO, Daniela; LEMOS, Leany. The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: a story of conflict in a land of cooperation. **Review of International Political Economy**, v. 22, n. 5, p. 1055-1086, 2015.

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William G.; LEWIS, David E. Toward a broader understanding of presidential power: a reevaluation of the two presidencies thesis. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 1, p. 1-16, 2008.

CICCHI, Lorenzo; GARCIA, Diego; TRECHSEL, Alexander. Mapping parties' positions on foreign and security issues in the EU, 2009–2014. **Foreign Policy Analysis**, p. 536-546, 2020.

COHEN, Jacob. **Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences**. Nova Iorque: Routledge Academic, 1988.

DINIZ, Simone. Atos internacionais e atuação do Legislativo. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 18, n. 1, p. 27-60, 2009.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, p. 169-184, 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio O. The role of the Brazilian Congress in foreign policy : an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 2, n. 2, p. 10-36, 2008.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio O. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 75-92, 2010.

GOMES, Luiz Alberto; LUZ, Joyce Hellen. A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das Medidas Provisórias do presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 7, n. 13, p. 55-78, 2019.

HAUKOOS, Jason. S.; LEWIS, Roger J. Advanced statistics: bootstrapping confidence intervals for statistics with “difficult” distributions. **Academic emergency medicine**, v. 12, n. 4, 360-365, 2005. Disponível em: <[Advanced Statistics: Bootstrapping Confidence Intervals for Statistics with “Difficult” Distributions - Haukoos - 2005 - Academic Emergency Medicine - Wiley Online Library](#)>. Acesso em 02 mai. 2024.

HIX, Simon. Electoral institutions and legislative behavior: Explaining voting defection in the European Parliament. **World politics**, v. 56, n. 2, p. 194-223, 2004.

HUBERTY, Carl. J. MORRIS, John D. A single contrast test procedure. *Educational and Psychological Measurement*, v. 48, n. 3, 567-578. Disponível em: <[A Single Contrast Test Procedure - Carl J Huberty, John D. Morris, 1988 \(sagepub.com\)](#)>. Acesso em: 5 mai. 2024.

FARIA, Rodrigo O. O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional (Manuscrito submetido para publicação), 2022a. Disponível em <[The dismantling of the executive branches budget toolbox and the control of the budget by the National Congress | SciELO Preprints](#)>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão de emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política (Manuscrito submetido para publicação), 2022b. Disponível em <[The redesign of budget institutions and the explosion of rapporteur-general amendments RP-9: the budget process at the heart of the political crisis | SciELO Preprints](#)>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina. government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v.2, n. 1, p. 182–216, 2007. Disponível em: <[Government Coalitions in Brazilian democracy - bpsr \(brazilianpoliticalsciencereview.org\)](#)>. Acesso em 13 mai. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 44, p. 81-106, 1998.

FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Penso, 2020.

LAKENS, Daniel. Calculating and reporting effect sizes to facilitate cumulative science: a practical primer for t-tests and ANOVAs. **Frontiers in Psychology**, v. 4, p. 1-12, 2013. Disponível em <[Frontiers | Calculating and reporting effect sizes to facilitate cumulative science: a practical primer for t-tests and ANOVAs \(frontiersin.org\)](#)>. Acesso em 05 mai. 2024.

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

KING, Gary. Political parties and foreign policy: a structuralist approach. **Political Psychology**, v. 7, n. 1, p. 83-101, 1986.

MACK, W. R.; DEROUEN JR, K.; LANOUE, D.. Foreign policy votes and presidential support in Congress. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 1, p. 79-102, 2011.

MALAMUD, Andrés; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and parliamentarians as international actors. In: **The Ashgate research companion to non-state actors**. Routledge, 2016. p. 101-115.

MEERNIK, James. Presidential support in Congress: Conflict and consensus on foreign and defense policy. **The Journal of Politics**, v. 55, n. 3, p. 569-587, 1993.

MCCORMICK, James M.; WITTKOPF, Eugene R. Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947-1988. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 4, p. 1077-1100, 1990.

MIRANDA, José A. A.; BANDEIRA, Thaís C. Democracia e Relações Exteriores: Uma verificação empírica do controle democrático exercido pelo Legislativo. **Orbis Latina**, v. 6, n. 1, p. 103-114, 2016.

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

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010.

ONUKI, Janina. RIBEIRO, Pedro F. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 29, n. 86, p. 125-163, 2014.

RAUNIO, Tapio; WAGNER, Wolfgang. The party politics of foreign and security policy. **Foreign Policy Analysis**, v. 16, n. 4, p. 515-531, 2020.

RIBEIRO, Pedro F. O legislativo e a política externa brasileira (2008 a 2015). In: DESIDERÁ NETO et al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), 2018. p. 52-83.

SANTIAGO, Rodrigo. Atuação ex post dos deputados brasileiros em política externa: entre a critical issue perspective e a relação executivo-legislativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 101, p. 1-20, 2019.

SILVA, André L. R.; SPOHR, Alexandre P. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, n. 50, p. 123-140, 2016.

SILVA, Ronaldo Q.; REGES, Cleiton P. C. Acordo internacional: a relação entre Legislativo e Executivo traduzida em números. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 9, n. 1, p. 94-108, 2018.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: ABRANCHES et al. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 324-338.

SPOHR, Alexandre Piffero. Parliamentary supervision of Brazilian foreign policy: an analysis of Approval of Authorities. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 3, p. 1-26, 2019.

PASSOS, R. Uma política externa no governo Bolsonaro. In: CORSI, F. L.; MENDONÇA, M. G.; SANTOS, A. **América Latina e os impactos multidimensionais da pandemia**. Marília: Projeto Editorial Praxis. São Paulo, 2022. p. 105-124.

TAMA, Jordan. Forcing the president's hand: how the US congress shapes foreign policy through sanctions legislation. **Foreign Policy Analysis**, v. 16, n. 3, p. 397-416, 2020.

TAYFUR, Fatih M. Main approaches to the study of foreign policy: a review, **METU Studies in Development**, v. 21, n. 1, p. 113-138, 2004.

VIDIGAL, Carlos E. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47- Journal of Global Studies**, v. 20, p. 1-16, 2019.

WAGNER, Wolfgang et al. Party politics at the water's edge: contestation of military operations in Europe. **European Political Science Review**, v. 10, n. 4, p. 537-563, 2018.

REFERÊNCIAS – JORNAIS; SITES E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Rodrigo Maia é eleito para novo mandato como presidente da Câmara dos Deputados**, 2019a. Disponível em: <[Rodrigo Maia é eleito para novo mandato como presidente da Câmara dos Deputados - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)>. Acesso em 03 mar. 2023.

_____. **Conheça a tramitação de projetos de decreto legislativo**, 2019b. Disponível em: <[Conheça a tramitação de projetos de decreto legislativo - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)>. Acesso em 03 mar. 2023.

_____. **Arthur Lira é eleito presidente da Câmara dos Deputados em 1º turno, com 302 votos**, 2021a. Disponível em: <[Arthur Lira é eleito presidente da Câmara dos Deputados em 1º turno, com 302 votos - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)>. Acesso em 03 mar. 2023.

_____. **Íntegra do discurso do presidente Arthur Lira na abertura dos trabalhos legislativos**, 2021b. Disponível em: <[Íntegra do discurso do presidente Arthur Lira na abertura dos trabalhos legislativos - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)>. Acesso em: 11 mai. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil, 1988. Brasília. Disponível em: <[Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2023a. Disponível em: <[Regimento Interno da Câmara dos Deputados — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, 2023b. Disponível em: <[Regimento Interno - Senado Federal](http://regimento-interno-senado.fed.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (site institucional). **Dados abertos**, 2024. Disponível em: <[Dados Abertos da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://dados.abertos.camara.leg.br)>; Acesso em 10 jan. 2023.

CONGRESSO NACIONAL [site institucional]. **Termo: Medida Provisória (MPV)**, 2023a. Disponível em: <[Termo: Medida Provisória \(MPV\) - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Urgência Constitucional**, 2023b. Disponível em: <[Termo: Urgência Constitucional - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Ordem do Dia**, 2023c. Disponível em: <[Termo: Ordem do Dia - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Comissão Diretora**, 2023d. Disponível em: <[Termo: Comissão Diretora - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Colégio de Líderes**, 2023e. Disponível em: <[Termo: Comissão Diretora - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização (CMO) [CN]**, 2023f. Disponível em: <[Termo: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização \(CMO\) \[CN\] - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 03 mar. 2023.

_____. **Termo: Indicação**. 2023g. Disponível em: <[Termo: Indicação - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 03 mar. 2023.

_____. **Termo: Mensagem Presidencial**, 2023h. Disponível em: <[Termo: Mensagem do Poder Executivo - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Projeto de Decreto Legislativo (PDL)**, 2023i. Disponível em: <[Termo: Projeto de Decreto Legislativo \(PDL\) - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Comissão Permanente**, 2023j. Disponível em: <[Termo: Comissão Permanente - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](http://glossario.termos.leg.br)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Comissão Especial**, 2023k. Disponível em: <[Termo: Comissão Especial - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em: 28 mar. 2023.

_____. **Termo: Verificação de Votação**, 2023l. Disponível em: <[Termo: Verificação de Votação - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em: 04 abr. 2023.

_____. **Termo: Adiamento de Discussão**, 2023m. Disponível em: <[Termo: Adiamento de Discussão - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em: 04 abr. 2023.

_____. **Termo: Adiamento de Votação**, 2023n. Disponível em: <[Termo: Adiamento de Votação - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em: 04 abr. 2023.

_____. **Termo: Pedido de Vista**, 2023o. Disponível em: <[Termo: Pedido de Vista - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em: 04 abr. 2023.

_____. **Termo: Votação Nominal**. 2023p. Disponível em: <[Termo: Votação Nominal - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em 04. abr. 2023.

_____. **Termo: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**. 2023q. Disponível em: <[Termo: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul \(CPCMS\) \[CN\] - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional](#)>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CONGRESSO EM FOCO (UOL). **Biden e conflito com a China deixam Ernesto Araújo na berlinda**. 2021a. Disponível em: <[Biden e conflito com a China deixam Ernesto Araújo na berlinda \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 09 mai. 2024.

_____. **Embaixada da China diz que Eduardo Bolsonaro pode perturbar parceria com Brasil**. 2021b. Disponível em: <[Embaixada da China diz que Eduardo Bolsonaro pode perturbar parceria com Brasil - Congresso em Foco \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em 09 mai. 2024.

CNN BRASIL. **Bolsonaro e Maia: ataques em entrevistas refletem histórico de relação tensa**. Disponível em: <[Bolsonaro e Maia: ataques em entrevistas refletem histórico de relação tensa | CNN Brasil](#)>. Acesso em: 02 mar. 2023.

ESTADÃO. **Ernesto Araújo pede demissão após pressão do Congresso e críticas por atuação na pandemia**. Disponível em: <[Ernesto Araújo pede demissão após pressão do Congresso e críticas por atuação na pandemia - Estadão \(estadao.com.br\)](#)>. Acesso em: 11 mai. 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO (UOL). **Embaixada chinesa reage a Eduardo Bolsonaro e fala em 'consequências negativas'**. 2020. Disponível em: <[Embaixada chinesa reage a Eduardo Bolsonaro e fala em 'consequências negativas' - 24/11/2020 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 09 mai. 2024.

_____. **Ernesto Araújo revela diálogo com senadora e liga lobby chinês por 5G à pressão para derrubá-lo**. 2021a. Disponível em: <[Ernesto Araújo revela diálogo com senadora e liga lobby chinês por 5G à pressão para derrubá-lo - 28/03/2021 - Painel - Folha \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 09 mai. 2024.

_____. **Se Bolsonaro não condenar ataque ao Capitólio, haverá prejuízo à relação bilateral, diz senador dos EUA.** 2021b. Disponível em: <[Se Bolsonaro não condenar ataque ao Capitólio, haverá prejuízo à relação bilateral, diz senador dos EUA - 12/02/2021 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 09 mai. 2024.

_____. **Pacheco afirma que política externa do Brasil falhou na pandemia e cobra mudanças.** 2021c. Disponível em: <[Pacheco afirma que política externa do Brasil falhou na pandemia e cobra mudanças - 25/03/2021 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 10 mai. 2024.

_____. **Após encontro com Bolsonaro, Pacheco aumenta pressão e diz que política externa 'ainda está falha'.** 2021d. Disponível em: <[Após encontro com Bolsonaro, Pacheco aumenta pressão e diz que política externa 'ainda está falha' - 26/03/2021 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 10 mai. 2024.

_____. **Pressão do Congresso derruba Ernesto Araújo, o chanceler de Bolsonaro.** 2021e. Disponível em: <[Pressão do Congresso derruba Ernesto Araújo, o chanceler de Bolsonaro - 29/03/2021 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](#)>. Acesso em: 11 mai. 2024.

GI (GLOBO). **Bolsonaro anuncia saída do PSL e criação de novo partido.** Disponível em <[Bolsonaro anuncia saída do PSL e criação de novo partido | Política | G1 \(globo.com\)](#)>. Acesso em: 02 jun. 2023.

NEXO. **O que esperar do Itamaraty comandado por Carlos França.** 2021. Disponível em: <[O que esperar do Itamaraty comandado por Carlos França - Nexo Jornal](#)>. Acesso em: 11 mai. 2024.

NIPE CEBRAP (2021). **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.** Disponível em: <[Banco de Dados Legislativos - CEBRAP](#)>. Acesso em: 24 jan. 2024.

O GLOBO (GLOBO). **Ministro Ernesto Araújo decide pedir demissão do cargo.** 2021. Disponível em: <[Ministro Ernesto Araújo decide pedir demissão do cargo - Jornal O Globo](#)>. Acesso em: 11 mai. 2021.

PODER 360. **Lira aponta erros do governo no combate à pandemia e acende “sinal amarelo”.** 2021a. Disponível em: <[Lira aponta erros do governo no combate à pandemia e acende 'sinal amarelo' \(poder360.com.br\)](#)>. Acesso em: 10 mai 2024.

_____. **Cresce pressão para Bolsonaro demitir ministro Ernesto Araújo.** 2021b. Disponível em: <[Cresce pressão para Bolsonaro demitir ministro Ernesto Araújo \(poder360.com.br\)](#)>. Acesso em: 10 mai. 2024.

_____. **Líder do Centrão, Ciro Nogueira lamenta declaração de Ernesto Araújo.** 2021c. Disponível em: <[Líder do Centrão, Ciro Nogueira lamenta declaração de Ernesto Araújo \(poder360.com.br\)](#)>. Acesso em: 10 mai. 2024.

SENADO (site institucional). **Atividade Legislativa, 2024.** Disponível em: <[RQS 1006/2021 - Senado Federal](#)>. Acesso em: 11 mai. 2024.

R CORE TEAM (2023). **R**: a language and environment for statistical computing. Versão 4.3.2. R Foundation for Statistical Computing, Vienna. Disponível em: <[R: The R Project for Statistical Computing \(r-project.org\)](https://www.R-project.org/)>. Acesso em: 02 mai. 2024.

THE JAMOVI PROJECT (2022). **Jamovi**. Version 2.3. Disponível em: <[jamovi - open statistical software for the desktop and cloud](https://www.jamovi.org/)>. Acesso em: 13 mai. 2024.

UNIVERSIDADE DE AMSTERDÃ. **JASP**. Versão 0.18.3.0. 2024. Disponível em: <[JASP - A Fresh Way to Do Statistics \(jasp-stats.org\)](https://jasp-stats.org/)>. Acesso em: 02 mai. 2024.

UOL. **Mandetta, Teich, Pazuello e Queiroga: os 4 ministros da Saúde da pandemia**. 2021. Disponível em: <[Mandetta, Teich, Pazuello, Queiroga: os 4 ministros da Saúde do Brasil \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br/)>. Acesso em: 09 mai. 2024.

APÊNDICE A – COALIZÕES GOVERNISTAS (1988-2022)

Governo	Coalizão	Partidos Coalizão
Sarney	Sarney 2	PMDB - PFL
Collor	Collor 1	PRN - PFL
Collor	Collor 2	PRN - PFL - PDS
Collor	Collor 3	PRN - PFL - PDS
Collor	Collor 4	PRN - PFL - PDS - PTB - PL
Itamar	Itamar 1	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB
Itamar	Itamar 2	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP
Itamar	Itamar 3	PFL - PMDB - PSDB - PP
FHC I	FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB
FHC I	FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
FHC II	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
FHC II	FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB
Lula I	Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
Lula I	Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB
Lula I	Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
Lula I	Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB
Lula I	Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
Lula II	Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB
Lula II	Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
Lula II	Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
Dilma I	Dilma I 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP
Dilma I	Dilma I 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB
Dilma I	Dilma I 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB
Dilma II	Dilma II 1	PT - PMDB - Pcdob - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB
Dilma II	Dilma II 2	PT - PMDB - Pcdob - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB
Dilma II	Dilma II 3	PT - PMDB - PDT - Pcdob - PR - PP - PSD - PTB
Dilma II	Dilma II 4	PT - PCdoB - PDT - PR - PP - PSD - PTB
Dilma II	Dilma II 5	PT - PCdoB - PDT - PR - PSD - PTB

Temer I	Temer I 1	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
Temer II	Temer II 1	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
Temer II	Temer II 2	PMDB - DEM - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - PP
Bolsonaro	Bolsonaro 1	PSL
Bolsonaro	Bolsonaro 2	sem coalizão
Bolsonaro	Bolsonaro 3	REPUBLICANOS
Bolsonaro	Bolsonaro 4	REPUBLICANOS - PL
Bolsonaro	Bolsonaro 5	REPUBLICANOS - PL - PP

Fonte: autoria própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021).

APÊNDICE B – DURAÇÃO E MOTIVO DE MUDANÇA DAS COALIZÕES (1988-2022)

Governo	Coalizao	Data Inicial	Data Final	Evento Nova Coalizão
Sarney	Sarney 2	1988-10-06	1990-03-14	Promulgação da Constituição
Collor	Collor 1	1990-03-15	1990-10-12	Eleição presidencial
Collor	Collor 2	1990-10-13	1991-01-31	PDS entra
Collor	Collor 3	1991-02-01	1992-04-14	Eleição Legislativa
Collor	Collor 4	1992-04-15	1992-09-30	PTB e PL entram
Itamar	Itamar 1	1992-10-01	1993-08-30	Impeachment de Collor
Itamar	Itamar 2	1993-08-31	1994-01-24	PSB sai e PP entra
Itamar	Itamar 3	1994-01-25	1994-12-31	PTB sai
FHC I	FHC I 1	1995-01-01	1996-04-25	Eleições presidencial e legislativa
FHC I	FHC I 2	1996-04-26	1998-12-31	PPB entra
FHC II	FHC II 1	1999-01-01	2002-03-05	Eleições presidencial e legislativa
FHC II	FHC II 2	2002-03-06	2002-12-31	PFL sai
Lula I	Lula I 1	2003-01-01	2004-01-22	Eleições presidencial e legislativa
Lula I	Lula I 2	2004-01-23	2005-01-31	PDT sai e PMDB entra
Lula I	Lula I 3	2005-02-01	2005-05-19	PPS sai
Lula I	Lula I 4	2005-05-20	2005-07-22	PV sai
Lula I	Lula I 5	2005-07-23	2006-12-31	PP entra
Lula II	Lula II 1	2007-01-01	2007-04-01	Eleições presidencial e legislativa
Lula II	Lula II 2	2007-04-02	2009-09-27	PDT entra
Lula II	Lula II 3	2009-09-28	2010-12-31	PTB sai
Dilma I	Dilma I 1	2011-01-01	2012-03-01	Eleições presidencial e legislativa
Dilma I	Dilma I 2	2012-03-02	2013-10-02	PRB entra
Dilma I	Dilma I 3	2013-10-03	2014-12-31	PSB sai
Dilma II	Dilma II 1	2015-01-01	2015-03-18	Eleições presidencial e legislativa
Dilma II	Dilma II 2	2015-03-19	2016-03-16	PROS sai
Dilma II	Dilma II 3	2016-03-17	2016-03-30	PRB sai
Dilma II	Dilma II 4	2016-03-31	2016-04-12	PMDB sai
Dilma II	Dilma II 5	2016-04-13	2016-05-11	PP sai
Temer I	Temer I	2016-05-12	2016-08-30	Afastamento de Dilma
Temer II	Temer II 1	2016-08-31	2017-05-17	Impeachment de Dilma

Temer II	Temer II 2	2017-05-18	2019-01-31	PPS sai
Bolsonaro	Bolsonaro 1	2019-01-01	2019-11-19	Eleições presidencial e legislativa
Bolsonaro	Bolsonaro 2	2019-11-20	2021-02-12	PSL sai
Bolsonaro	Bolsonaro 3	2021-02-12	2021-03-30	REPUBLICANOS entra
Bolsonaro	Bolsonaro 4	2021-03-30	2021-08-04	PL entra
Bolsonaro	Bolsonaro 5	2021-08-04	2022-12-31	PP entra

Fonte: autoria própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021).

APÊNDICE C – TIPO COALIZAO; TIPO GOVERNO E TIPO RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO (1998-2022)

Presidente	Coalizao	Cadeiras (Início)	Tipo de Coalizão	Tempo de Coalizão (Dias)	Tipo de Governo	Tipo de Relação
Sarney	Sarney 2	63,23%	Majoritária	524	Majoritário	Pré-PD
Collor	Collor 1	24,04%	Minoritária	211	Minoritário	Pré-PD
Collor	Collor 2	30,02%	Minoritária	110		
Collor	Collor 3	33,40%	Minoritária	438		
Collor	Collor 4	42,15%	Minoritária	168		
Itamar	Itamar 1	53,28%	Majoritária	333	Majoritário	Pré-PD
Itamar	Itamar 2	58,85%	Majoritária	146		
Itamar	Itamar 3	54,67%	Majoritária	340		
FHC I	FHC I 1	56,34%	Majoritária	480	Majoritário	PD
FHC I	FHC I 2	77,19%	Majoritária	979		
FHC II	FHC II 1	67,84%	Majoritária	1159	Majoritário	PD
FHC II	FHC II 2	45,22%	Minoritária	300		
Lula I	Lula I 1	42,69%	Minoritária	386	Majoritário	PD
Lula I	Lula I 2	62,18%	Majoritária	374		
Lula I	Lula I 3	57,70%	Majoritária	107		
Lula I	Lula I 4	58,28%	Majoritária	63		
Lula I	Lula I 5	69,59%	Majoritária	526		
Lula II	Lula II 1	60,62%	Majoritária	90	Majoritário	PD
Lula II	Lula II 2	67,84%	Majoritária	909		
Lula II	Lula II 3	62,96%	Majoritária	459		
Dilma I	Dilma I 1	63,55%	Majoritária	425	Majoritário	PD
Dilma I	Dilma I 2	61,60%	Majoritária	579		
Dilma I	Dilma I 3	55,75%	Majoritária	454		
Dilma II	Dilma II 1	61,79%	Majoritária	76	Majoritário	PD
Dilma II	Dilma II 2	53,41%	Majoritária	363		
Dilma II	Dilma II 3	45,22%	Minoritária	13		
Dilma II	Dilma II 4	45,22%	Minoritária	12		

Dilma II	Dilma II 5	36,06%	Minoritária	28		
Temer I	Temer I 1	61,01%	Majoritária	110	Majoritário	PD
Temer II	Temer II 1	60,23%	Majoritária	259	Majoritário	PD
Temer II	Temer II 2	58,48%	Majoritária	623		
Bolsonaro	Bolsonaro 1	10,14%	Minoritária	322	Minoritário	Bolsonaro
Bolsonaro	Bolsonaro 2	0,00%	Minoritária	450		
Bolsonaro	Bolsonaro 3	6,43%	Minoritária	46		
Bolsonaro	Bolsonaro 4	14,62%	Minoritária	127		
Bolsonaro	Bolsonaro 5	34,11%	Minoritária	514		

Fonte: autoria própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021).

APÊNDICE D – TESTES DE PRESSUPOSTOS DO T DE STUDENT PARA TIPO DE COALIZÃO (SHAPIRO-WILK E LEVENE)

Test of Normality (Shapiro-Wilk) ▼

		W	p
tempo_tramitacao	1	0.931	< .001
	2	0.665	< .001

Note. Significant results suggest a deviation from normality.

Test of Equality of Variances (Levene's)

	F	df ₁	df ₂	p
tempo_tramitacao	0.881	1	962	0.348

Fonte: autoria própria a partir do software estatístico JASP.

APÊNDICE E – TESTES DE PRESSUPOSTOS DO T DE STUDENT PARA TIPO DE GOVERNO (SHAPIRO-WILK E LEVENE)

Test of Normality (Shapiro-Wilk)

		W	p
tempo_tramitacao	1	0.703	< .001
	2	0.973	0.018

Note. Significant results suggest a deviation from normality.

Test of Equality of Variances (Levene's)

		F	df ₁	df ₂	p
tempo_tramitacao		8.024	1	962	0.005

Fonte: autoria própria a partir do software estatístico JASP.

APÊNDICE F – TESTES DE PRESSUPOSTOS DA ANOVA DE UM FATOR PARA TIPO DE RELAÇÃO (SHAPIRO-WILK E LEVENE)

		Shapiro-Wilk	P-value of Shapiro-Wilk
tempo_tramitacao	1	0.899	0.427
tempo_tramitacao	2	0.703	< .001
tempo_tramitacao	3	0.974	0.022

Test for Equality of Variances (Levene's) ▼

F	df1	df2	p
4.413	2.000	961.000	0.012

Fonte: autoria própria a partir do software estatístico JASP.

ANEXO A – TRECHOS DO DISCURSO DE SENADORES EM SESSÃO PLENÁRIA DO SENADO (24/03/2024)

Kátia Abreu (PP-TO): “Não estou contando novidade, não estou aqui para ofendê-lo. Isto foi público e notório: o seu preconceito com relação ao 5G, o preconceito da família com relação ao vírus. Qual é o país do mundo que quer passar vírus para alguém? Isso não existe. Quer dizer, uma coisa tão aberta. O presidente dizer que vende para a China, mas não vai vender o Brasil para a China? Palavras desnecessárias. Então, a minha pergunta é a seguinte: o senhor se sente realmente à vontade, como chanceler do Brasil, para fazer essas ligações, essa

interlocução, essas reuniões remotas com esses países, com a China e com os Estados Unidos, diante deste quadro diplomático desastroso, ministro?”.

Daniella Ribeiro (PP-PB): “Enquanto o Brasil busca vacina, o Ministro segue para Israel para buscar um spray de que não há comprovação pela Anvisa, o de lá de Israel. E nós estamos aqui, ficamos a ver navios e a esperar, o povo brasileiro, a vacina”.

Fabiano Contarato (REDE-ES): “Confesso que me senti um tanto quanto desrespeitado no Senado Federal. Nunca presenciei uma apresentação tão confusa, sem saber construir uma frase com sujeito, verbo e objeto. Não respondeu às perguntas. Citei vários exemplos de atitudes do senhor contra o Brasil: ofendeu o governo chinês, deixou o governo Trump interferir no processo de aquisição de vacinas junto à Rússia, visitou Israel com gastos exorbitantes aos cofres públicos para tratar de um medicamento sem nenhuma comprovação científica. O senhor realmente cursou o Instituto Rio Branco? Sua fala não me parece diplomática, porque, ao invés de o senhor pedir desculpas para o embaixador da China, o senhor defende quem o ofendeu. Não percebe que isso pode dificultar ainda mais a aquisição de vacinas?”.

Randolfe Rodrigues (REDE-AP): “Nós estamos precisando agora das vacinas dos Estados Unidos e dos insumos para vacinas feitos pelos chineses. Vocês não pediram desculpas à China pelas ofensas que foram proferidas! Sr. Ministro, me permita! Sr. Presidente, me permita! Veja: eu acredito que, a esta altura, o senhor não teria condições de ser Ministro, com todo o respeito, nem no Afeganistão, nem na República Centro-Africana, nem no Reino de Tonga, que, lamentavelmente, são alguns dos poucos países que recebem agora livremente brasileiros sem restrições. Faça coro com meus colegas: o senhor não tem condições de ser Ministro! Faça um favor em homenagem aos 300 mil brasileiros que perderam a vida: renuncia a este cargo, peça para sair!”.

Mara Gabrilli (PSDB-SP): “O senhor realmente se sente possibilitado de continuar nesse cargo e reverter essa situação, sendo que o senhor é responsável pela cara do Brasil lá fora? A nossa cara agora, a cara do Brasil, é a de um país que está colocando o planeta em risco! Por favor, Chanceler, ponha a cabeça no travesseiro, pense com consciência, se não valeria a pena o senhor abrir mão desse cargo. Não é pessoal”.

Tarso Jereissati (PSDB-CE): “Nós não somos, aqui – não sei quantos Senadores já falaram – , nós não somos 80 imbecis. Todos sabem da sua hostilidade com o Governo chinês, com o Embaixador chinês. Não há palavras que desmintam esses fatos que o mundo inteiro viu, o

Brasil inteiro viu, nós vimos, ou nós todos somos um bando de idiotas e não sabemos ver as coisas?”

Paulo Paim (PT-RS): “Pergunto ao senhor: diante desse quadro, qual será a posição que o Brasil defenderá agora na reunião da OMC, em abril? Sem vacinas, sem auxílio estendido, sem escolas e sem emprego, como o Ministro imagina que vão viver as mulheres que sozinhas mantêm as suas casas e filhos e os homens desempregados?”

Humberto Costa (PT-PE): “Vossa Excelência e o Governo que Vossa Excelência representa atuam, na verdade, não para defender o Brasil, mas para defender o interesse dos países ricos e para defender o interesse das grandes farmacêuticas”.

Jean Paul Prates (PT-RN): “Como se diz aqui no Nordeste, a gente fala essa expressão, deve pegar o beco. Acho que já está no tempo. Acho que já contribuiu aí com o Governo como achou que deveria, mas acho que, neste momento, de fato, Ministro, o senhor atrapalha mais do que ajuda. E, perdoe-me, mas tenho que fazer essa colocação”.

Rose de Freitas (MDB-ES): “Quando alguém lhe pede para sair – e desculpe-me, Chanceler –, não é porque tem alguma coisa contra a sua pessoa ou o CPF; mas é pela sua função. Entenda a importância que ela tem, o que ela significa para o Brasil. Quando Vossa Excelência defende o filho do Presidente e não equaciona o problema criado por ele – que, para mim, não tem importância, mas tem importância nas relações diplomáticas –, Vossa Excelência também não se preocupa com os brasileiros que morrem a cada dia”.

Simone Tebet (MDB-MS): “Peça para mudar. Vá para um ministério ideológico, mas não fique no Ministério das Relações Exteriores. O Ministério das Relações Exteriores trata da relação do Brasil com o mundo, que tem que ser harmoniosa, sob pena de padecermos ainda mais uma recessão sem precedentes”.

Marcelo Castro (MDB-PI): “Porque a China e a Índia resolveram dar um mês de molho ao Brasil para que o Brasil entrasse nos eixos, para mostrar ao Brasil que as palavras e as ações diplomáticas têm consequências, que o Brasil não pode ficar como um menino mimado aí falando mal de todo o mundo sem consequências.”

Zenaide Maia (-RN): “Essa política irá mudar, Ministro? Ou vocês irão continuar a dar repetidas sinalizações de hostilidades a países, na mesma linha de pensamento? Pelo que vejo, a sua atuação não serviu de muito até agora para o combate ao vírus”.

Jorge Kajuru (Cidadania-GO): “Quando se entra em vida humana, eu gostaria de saber, sinceramente, do senhor, como foi o convívio, neste ano todo, com o Presidente Bolsonaro ignorando a pandemia, não a enfrentando com nenhuma capacidade, pelo contrário, com desprezo? O senhor não sente que o senhor colocou a sua digital nisso; que o senhor, na sua vida, amanhã vai ter que contar para os seus netos que, infelizmente, o senhor trabalhou num Governo, por um ano, viu 300 mil mortes, 12 milhões de pessoas infectadas, e o senhor não pôde fazer nada? E tomara que comece, a partir de agora, a fazer! Não lhe desejo mal, de forma alguma, nem a sua demissão. Eu só me demitiria se eu ouvisse as perguntas que eu ouvi, repito”.

Fonte: os recortes são retirados de Poder 360 (2021b)

ANEXO B – PUBLICAÇÕES DOS SENADORES NO TWITTER (28/03/2021)





Weverton  @wevertonrocha ...

Encurralado pela péssima gestão à frente da política externa brasileira, principalmente na compra de vacinas, Ernesto Araujo tenta se manter no cargo abrindo uma guerra de fake news contra senadores sérios como [@KatiaAbreu](#)

5:26 PM · 28 de mar de 2021 · Twitter for iPhone

11 Retweets 99 Curtidas



Weverton  @wevertonrocha · 2 h ...

Em resposta a [@wevertonrocha](#)

Não vamos aceitar mais esse desrespeito contra o Senado Federal e o Congresso Nacional. Táticas de mobilização, com cortinas de fumaça, não funcionarão. Já passou da hora de Ernesto Araujo ser demitido do Itamaraty.

 6  7  46 



Mecias de Jesus  @meciasdejesus · 1 h ...

O ministro Ernesto Araújo tem passado dos limites, pois vem comprometendo as relações internacionais do Brasil com outros países parceiros. E agora, ultrapassa ainda mais os limites com o Senado Federal. Em meu entendimento ele é um brincante!

 2  1  5 



Mecias de Jesus  @meciasdejesus · 1 h ...

Brinca com a situação real da população brasileira, brinca de representar o Brasil como chanceler, brinca de ser aliado do Governo Bolsonaro. E agora busca colocar de forma desarmoniosa o Governo Federal contra o Senado Federal, plantando inverdades.

   3 

 **Paulo Rocha**  @senadorpaulor · 52 min ...

Um governo responsável pela morte de mais de 311 mil brasileiros, esse Chanceler resolve atacar o [@SenadoFederal](#)

Senadora [@KatiaAbreu](#), receba a minha solidariedade. Este ministro já deveria ter saído . Um irresponsável, desumano e criminoso.

Valor ECONÔMICO

Kátia Abreu reage a insinuações sobre 5G e chama Ernesto Araújo de 'marginal'

valor.globo.com

 3   5 

 **Simone Tebet**  @SimoneTebetms · 25 min ...

1. Ao plantar insinuações contra a senadora Kátia Abreu, o Ministro Ernesto Araujo atinge todo o Senado e lança sementes de joio nos campos da democracia. Quando menos a gente espera a democracia se vê sufocada.

 512  126  906 

 **Simone Tebet**  @SimoneTebetms · 25 min ...

2. Não adianta somente podá-lo, porque a poda vai fortalecer a planta. Desse joio é preciso arrancar as raízes, fertilizar as mudas democráticas e "forjar na democracia o milagre do pão". Ernesto e democracia não andam juntos. Não há opção. Democracia fica. Ernesto tem de sair.

 218  76  627 

 **Humberto Costa**  @senadorhumberto · 31 min ⋮

Faz tempo que o chanceler Ernesto Araujo está fazendo hora extra no cargo. Peça para sair, ministro



Senadores voltam a pedir a demissão de Ernesto Araújo
Acusações contra a senadora Kátia Abreu foram a gota d'água para os parlamentares, que já haviam pedido a saída do chanceler
terra.com.br

 24  28  110 

Fonte: as publicações são retiradas de Poder 360 (2021c).