



O PODER LEGISLATIVO EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Teorias sobre
a participação
congressual

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

**O PODER LEGISLATIVO EM
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA:
TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO
CONGRESSUAL**

Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).

Esta publicação está licenciada sob [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA
(Editor-Chefe)

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP

Prof.^a. Dr.^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof.^a. Dr.^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro

Prof.^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG

Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF

Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ

Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF

Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA

Prof.^a Dr.^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-UEL

Prof.^a Dr.^a. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA

Prof.^a Dr.^a. Dayse Marinho Martins-IEMA

Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM

Prof.^a Dr.^a. Elane da Silva Barbosa-UERN

Prof. Dr. Piter Anderson Severino de Jesus-Université Aix Marseille

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

**O PODER LEGISLATIVO EM
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA:
TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO
CONGRESSUAL**

1ª Edição

Belém-PA
RFB Editora
2024

© 2024 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2024 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
91985661194
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,
Belém - PA, CEP: 66045-315

Editor-Chefe

Prof. Dr. Ednilson Ramalho

Diagramação e capa

Worges Editoração

Revisão de texto

Autor

Bibliotecária

Janaina Karina Alves Trigo Ramos-CRB
8/9166

Produtor editorial

Nazareno Da Luz

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)



P742

O poder legislativo em análise de política externa: teorias sobre a participação congressional / Bruno Vicente Lippe Pasquarelli. – Belém: RFB, 2024.

Livro em PDF
38p.

ISBN 978-65-5889-636-4

DOI 10.46898/rfb.04ade8b0-dc1c-4f00-8f14-7235f3fd1b07

1. O poder legislativo em análise de política externa. I. Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe. II. Título.

CDD 340

Índice para catálogo sistemático

I. Direito.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO | 7 |
| CAPÍTULO 1 | |
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO 2 | |
| O JOGO DE DOIS NÍVEIS: CONDICIONANTES DOMÉSTICOS NA POLÍTICA EXTERNA | 13 |
| CAPÍTULO 3 | |
| PREFERÊNCIAS LEGISLATIVAS, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PROCESSÓ DECISÓRIO | 17 |
| CAPÍTULO 4 | |
| INFLUÊNCIA LEGISLATIVA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL | 27 |
| CONCLUSÃO..... | 35 |
| REFERÊNCIAS..... | 36 |
| SOBRE O AUTOR | 37 |

APRESENTAÇÃO

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: é possível incorporar variáveis domésticas, em especial em relação ao Poder Legislativo, no processo de tomada de decisão em política externa? Por meio de uma metodologia qualitativa de revisão bibliográfica, o livro tem o objetivo de examinar as abordagens teóricas que evidenciam o papel do Poder Legislativo em política externa, destacando como as estruturas domésticas podem afetar o processo de tomada de decisão relativo a acordos internacionais. A abordagem não despreza o elemento externo, ou seja, a análise da interação estratégica entre os Estados no sistema internacional (fatores sistêmicos), mas enfatiza que as estruturas domésticas são variáveis importantes para compreendermos o comportamento dos Estados no plano internacional, visto que podem influenciar e moldar as preferências dos governos. Com isso, o estudo enfatiza a importância de se incorporar a simbiose entre aspectos internos e externos para o entendimento do processo decisório em política externa.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

O conceito de política externa passou por grandes transformações ao longo do século XX. Após a Primeira Guerra Mundial, as disputas entre as potências hegemônicas configuraram na importância das questões de segurança nacional em política externa, o que fortaleceu mecanismos de empoderamento bélico frente aos demais Estados. Tais aspectos influenciaram o surgimento de duas teorias que analisavam a política externa: o idealismo e o realismo.

O paradigma idealista pautava-se no projeto Kantiano de Paz Perpétua, com crença na bondade como essência da natureza humana, na busca pelo corporativismo e multilateralismo combatendo a belicosidade, e na reforma de sistemas institucionais que propiciassem a realização de guerras. Destarte, era um paradigma que visava modelos propositivos de ação visando a promoção da paz mundial e a construção de uma ordem legal regulamentada. Por sua vez, o realismo, preponderante na análise de relações internacionais, enfatizava uma perspectiva negativa do ser humano, interpretando a natureza belicosa do Estado cuja meta final é atingir a hegemonia absoluta através do poder e das possibilidades externas, desconsiderando condicionantes domésticos e seu relacionamento com o sistema internacional. De acordo com o modelo realista, as relações internacionais são uma anarquia composta de Estados que variam somente em um aspecto importante: o poder relativo. E tal anarquia tende a perdurar porque os Estados desejam preservar sua autonomia. Sendo assim, a busca dos Estados pelo poder e pela segurança é motivada em função da estrutura do sistema internacional que os obriga a agir desta maneira (WALTZ, 1979). Porém, o modelo realista visualizou a atuação do Estado como um ator unitário, centrado na figura do Poder Executivo, pouco considerando a importância de atores domésticos.

Já nos anos 1960, uma maior gama de correntes teóricas e analíticas passou a se concentrar em interpretações mais apuradas dessa nova realidade em transformação. Keohane e Nye (1977) destacaram a insuficiência analítica do paradigma realista que separava política doméstica da internacional, visto que os Estados se mostravam cada vez mais interdependentes, com ações provocando interferências nas ações dos outros Estados do sistema internacional. Há, portanto, a interdependência complexa, com a existência de múltiplos canais de comunicação e de negociação em decorrência do aumento de atores envolvidos em qualquer ambiente que envolva política internacional. Nesse sentido, as instituições têm papel central nas relações internacionais da contemporaneidade, contribuindo para moldar o comportamento dos Estados através da produção de informação, da redução de custos de transações e do aumento dos pontos de coordenação (KEOHANE E NYE, 1977).

Influenciado pelo modelo da escolha racional, o modelo político-burocrático preponderou, classificando a atuação do Legislativo como “fraca”, de maneira que a política governamental seria resultante da barganha entre agentes do Estado inseridos no Executivo (ALLISON, 2000). Assim, diferentemente do argumento realista, o comportamento governamental deixa de ser resultado da escolha de um único tomador de decisão, passando a ser influenciado pelas várias clivagens internas do Poder Executivo, com preferências competitivas. Nesse sentido, a política externa reflete a extensão dessas lutas internas, de maneira que a posição do país no plano internacional será moldada a partir da interação dos diversos membros governamentais.

Com isso, novas interpretações e correntes teóricas vieram à tona, criticando a perspectiva realista - que caracterizava o Estado como ator unitário, cujas decisões são centradas no Poder Executivo, desconsiderando, assim, a interação entre agentes domésticos como participantes do processo de tomada de decisão. Por conseguinte, a análise de política externa emergiu para desvendar a “caixa preta” do Estado, verificando como ocorre o processo de tomada de decisão, destacando os processos e instituições na formulação de política externa.

O principal objetivo da Análise de Política Externa é a incorporação de um novo nível de análise em questões de natureza internacional, considerando a simbiose entre aspectos internos e externos para o entendimento do processo decisório. Isso porque todo e qualquer ato internacional passa por um processo de decisão política que se pauta por regras, instituições, indivíduos e forças que definem como pode ser desvendado um resultado.

Nesse sentido, a análise de política externa deve interagir os ambientes domésticos e internacional, considerando o jogo complexo e dinâmico de interação entre diferentes atores e estruturas do sistema internacional e doméstico (HILL, 2003). Portanto, a abordagem deste estudo procura responder à seguinte questão: é possível incorporar variáveis domésticas, em especial em relação ao Poder Legislativo, no processo de tomada de decisão em política externa? Para responder à questão, o estudo tem o objetivo de examinar as abordagens teóricas que evidenciaram o papel do Poder Legislativo em política externa. Considera-se, nesse sentido, a existência de uma diversidade de abordagens e modelos analíticos da área de Análise de Política Externa para explicar o processo de tomada de decisão.

O livro está dividido em quatro capítulos. No capítulo dois, o processo decisório em política externa será examinado a partir da lógica do *jogo de dois-níveis*, no qual existem condicionantes domésticos (como o Poder Legislativo) e internacionais para ratificação de acordos internacionais. No capítulo três, será destacada a formação das preferências no

âmbito da política externa, destacando como o Legislativo possui poder fundamental no processo decisório e influencia acordos de cooperação no plano internacional. Já no capítulo quatro, o estudo analisará como os legisladores delegam poderes ao Executivo como forma de aumentar a credibilidade nos acordos internacionais. Por fim, serão tecidas as considerações finais.

CAPÍTULO 2

O JOGO DE DOIS NÍVEIS: CONDICIONANTES DOMÉSTICOS NA POLÍTICA EXTERNA

Foi somente com o final da Guerra Fria e com o desenvolvimento da abordagem teórica do *jogo de dois-níveis* que a política doméstica ressurgiu na teoria das relações internacionais (PUTNAM, 1988). Nela, o Poder Executivo de um estado nem sempre prevalece, pois presume-se que há a divisão do poder com outros grupos internos no processo decisório, sendo que as escolhas políticas resultam do jogo estratégico entre atores internos.

De acordo com Putnam (1988), a política externa não está atrelada somente a condicionantes externos, mas também a domésticos. A partir desse argumento, o Estado não pode ser concebido como um ator unitário. É necessário um equilíbrio teórico que considere a interação entre fatores internos e externos, pois a explicação dos determinantes domésticos da política externa deve considerar partidos políticos, clivagens sociais, grupos de interesse, legisladores e até mesmo a opinião pública e as eleições. Sendo assim, o *jogo de dois-níveis* é a metáfora para entender as interações internas e externas nas relações internacionais. No nível nacional, os grupos domésticos (partidos, parlamentares, grupos de interesse) seguem seus interesses pressionando o governo para a prática de políticas favoráveis; já no nível internacional, os governos nacionais (diplomatas, conselheiros) procuram maximizar sua habilidade em satisfazer pressões domésticas (PUTNAM, 1988).

Em uma negociação entre duas organizações, cada lado é representado por um líder – o chefe de negociação – que não tem preferências políticas independentes, mas que procura alcançar acordos que serão atrativos para seus constituintes. Nesse processo, há duas etapas: uma de negociação (a barganha entre os negociadores com o intuito de acordo) e uma de ratificação, onde há discussões separadas dentro de cada grupo de constituintes sobre se há a ratificação do acordo. Assim, torna-se claro, de acordo com Putnam (1988), a importância dos *win-sets*¹: com maiorias mais amplas na etapa de ratificação, os acordos na negociação se tornam mais prováveis; por outro lado, quanto menor for o tamanho do *win-set*, maiores os riscos de que as negociações parem. Segundo Putnam (1988), existem três circunstâncias que afetam o tamanho do *win-set*: em primeiro lugar, a construção de maiorias depende da distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões entre os constituintes do nível doméstico²; em segundo lugar, o tamanho do *win-set* depende das instituições políticas domésticas (como os checks and balances, a disciplina partidária e a autonomia do Estado); por último, a dimensão do apoio ao governo depende das estratégias realizadas durante a etapa de negociação³.

1 Ganhar a maioria necessária entre os constituintes.

2 Quanto menores os custos para os constituintes não realizarem o acordo, menor será o *win-set*; o tamanho do *win-set* depende do tamanho relativo das forças isolacionistas (que se opõem à cooperação internacional) e dos internacionalistas (que oferecem apoio); o apoio para acordos internacionais é provavelmente maior em países pequenos, dependentes e com economias abertas – se comparados com países auto-suficientes (como os Estados Unidos, onde para a maioria dos cidadãos os custos de não-acordo são geralmente baixos).

3 Segundo Putnam (1988), o principal objetivo do negociador é expandir seu *win-set* para encorajar a ratificação do acordo. Qualquer

Portanto, diferentemente das teorias do Estado, a abordagem de *dois-níveis* reconhece a necessidade do conflito doméstico sobre o que o interesse nacional deseja e afirma que os decisores centrais esforçam-se em reconciliar os imperativos domésticos e internacionais de modo simultâneo. Os tomadores de decisão devem lutar para conciliar, simultaneamente, os imperativos domésticos e internacionais. Para isso, enfrentam dilemas e oportunidades estratégicas, seja no nível doméstico ou internacional, sendo necessário considerar preferências, coalizões, instituições domésticas, estratégias e interesses dos negociadores. Cada nível é um tabuleiro em que os negociadores precisam buscar um acordo a ser ratificado por ambas as partes, sendo imprescindível que seja atrativo para suas bases domésticas; com isso, os tomadores de decisão lutam para harmonizar interesses simultâneos dos ambientes doméstico e internacional⁴.

líder tem uma posição política e uma coalizão particular. Se um tratado internacional ameaça essa posição, ou se a ratificação requer que ele construa uma coalizão diferente, o chefe negociador relutará em sancionar isso.

4 Em suma, a principal contribuição de Putnam foi destacar a interação entre a esfera doméstica e a internacional, além da função do poder ratificador no plano interno. Contudo, apesar de inovar no debate acerca da questão das preferências, Putnam utilizou poucos exemplos empíricos, e desconsiderou a questão ideológica e partidária como central em sua análise. Na última década, uma leva de trabalhos se utilizou do modelo explicativo de Putnam para pensar a importância das variáveis domésticas em relações internacionais.

CAPÍTULO 3

**PREFERÊNCIAS LEGISLATIVAS, INSTITUIÇÕES
POLÍTICAS E PROCESSÓ DECISÓRIO**

A pesar do reconhecimento da importância do componente doméstico na política internacional, poucos analistas desenvolveram arcabouços teóricos consistentes, com hipóteses testáveis. E é a partir desta lacuna que Milner (1997) procura desenvolver sua teoria, desenvolvendo hipóteses por meio do método da escolha racional, e observando a influência de aspectos domésticos e sua interação com fatores externos a partir do argumento central de que a política doméstica e as relações internacionais estão inter-relacionadas, de maneira que a posição internacional de um determinado país influencia a economia e a política interna - que, por sua vez, molda o comportamento da nação no plano externo.

Como observar, então, a interação entre política doméstica e internacional? De acordo com Milner (1997), através da cooperação entre as nações. A cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento para a atualidade ou antecipam preferências de outros, através de um processo de coordenação política, assumindo que seu comportamento visa certos objetivos, desde que recebam ganhos ou recompensas provenientes da cooperação. Dessa maneira, cada ator ajuda outros atores a realizar seus objetivos, moldando suas políticas e antecipando recompensas.

Ao observar o componente poliárquico da política doméstica, Milner (1997) elenca três fatores que definem a posição de um determinado estado e sua caracterização como uma poliarquia: as preferências distintas dos atores domésticos, as instituições internas e o processo de tomada de decisão compartilhado, e a distribuição de informação entre os atores. Dessa maneira, interesses, instituições e informação são variáveis centrais para o desenvolvimento de sua teoria e para o estudo da cooperação internacional. Em sua perspectiva teórica, os atores domésticos são essenciais para a cooperação internacional, e podem ser divididos em três tipos: o Poder Executivo (incluindo sua burocracia, departamentos e ministérios); o Poder Legislativo; e, por fim, os grupos societários. Com vários atores, a política interna é raramente considerada como hierárquica; evidencia-se, assim, sua delimitação poliárquica, com diversos atores controlando e influenciando o processo de decisão. E o jogo entre os atores domésticos depende de três variáveis: as diferenças das preferências (os interesses dos atores), a natureza das instituições políticas domésticas e a distribuição de informação (MILNER, 1997, p.12-4).

Em primeiro lugar, Milner (1997) destaca o relacionamento entre interesses dos atores e instituições políticas, e suas implicações para a cooperação internacional. Os interesses e as preferências dos atores importam porque o estado não é um ator unitário, contendo grupos com preferências políticas distintas. Qualquer mudança no sistema internacional e

na cooperação tem consequências domésticas distributivas e eleitorais, provocando o apoio ou a oposição de determinados atores internos - que irão pressionar o governo a cooperar ou não. Dessa maneira, “as diferenças nas preferências políticas entre os atores que dividem poder sobre o processo decisório exercem poderosa influência em como a política doméstica afeta a cooperação internacional” (MILNER, 1997, p. 16), o que torna a estrutura doméstica de preferências uma variável independente central para explicar a cooperação.

Em segundo lugar, as instituições políticas domésticas determinam como o controle do processo decisório é distribuído entre os atores, moldando o processo pelo qual as preferências são internamente agregadas. As instituições importam, mas as preferências são aspectos primordiais, interferindo nos resultados. No campo da análise em política externa, é necessário examinar como é feita determinada escolha política. Para tanto, é importante observar o funcionamento do processo legislativo, determinando quais atores dividem o poder do processo decisório - com isso, define-se a extensão da poliarquia (MILNER, 1997). Portanto, são elementos centrais dos poderes dos atores domésticos: quem inicia e controla a agenda; o processo de emenda; a ratificação e os vetos; e os referendos. E é o controle sobre tais poderes que faz com que um ator influencie o processo decisório.

Em terceiro lugar, a função da distribuição da informação doméstica é de extrema relevância. Quando todos os atores não possuem informação completa acerca de uma determinada questão, diversas desvantagens políticas podem aparecer, assim como resultados ineficientes. Na maioria dos casos, o Poder Executivo possui vantagens informacionais sobre outros atores domésticos; por outro lado, o Poder Legislativo e o eleitorado são menos informados acerca dos temas de política externa. Entretanto, a extensão da poliarquia depende da distribuição da informação doméstica - que está sempre vinculada com as instituições políticas do país em questão. Dessa maneira, “certas configurações institucionais, combinadas com a incerteza doméstica, torna a rejeição às políticas executivas mais prováveis, enfraquecendo sua dominância” (MILNER, 1997, p. 22).

Sendo assim, a partir destas considerações teóricas iniciais, como são determinados os interesses e as preferências dos atores no campo da política externa? Milner (1997) pressupõe que tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo e os grupos de interesse são atores unitários e racionais, maximizando seus interesses; enquanto os atores políticos (de um lado, o Poder Executivo e, de outro, o Poder Legislativo) desejam se manter no poder e se reeleger, escolhendo políticas que estão de acordo com seus interesses eleitorais, e preocupando-se com o desempenho da economia (e seu grau de integração na economia mundial) e as preferências dos grupos que os apoiam, os atores sociais querem aumentar

suas rendas no processo de cooperação internacional, atuando como grupos de pressão direta, ou de maneira indireta, através da distribuição de informação. Então, a estrutura de preferências varia de acordo com a posição relativa das preferências dos atores.

As preferências dos atores evidenciam que a política externa de um determinado país está envolta pelo modelo do jogo de dois-níveis, interagindo com fatores internacionais e moldando a cooperação internacional entre as nações. Por conseguinte, o Estado não deve ser tratado como um ator unitário, pois a estrutura das preferências domésticas e a distribuição de informação (as duas variáveis que afetam o processo de ratificação doméstico) afetam as possibilidades e as condições das negociações internacionais. É a interação das variáveis relacionadas à estrutura de preferências e à distribuição de informação entre governo estrangeiro, Poder Executivo, legisladores e grupos de interesse que determina a probabilidade e as condições do acordo de cooperação internacional.

No jogo de dois-níveis, quatro conjuntos de atores procuram maximizar seus objetivos: no plano internacional, o país estrangeiro; no âmbito doméstico, o Poder Executivo (o proponente), o Congresso (o escolhedor), e os grupos de interesse domésticos (os endossadores). No primeiro plano, relativo ao nível internacional, somente dois atores unitários e racionais participam do jogo e negociam a escolha da política e o alcance do acordo: o governo estrangeiro e o Poder Executivo do país. Em uma situação de informação simétrica perfeita, a não cooperação é o resultado mais frequente, sendo que a informação incompleta não é a causa da falha dos acordos entre as nações.

Por sua vez, no plano doméstico (segundo plano), o Poder Executivo e o Poder Legislativo dividem os poderes no processo decisório, emergindo o estado poliárquico. O Executivo tem o poder de propor políticas e de impor a agenda de política externa; entretanto, necessita do apoio e da ratificação congressional (seja ela formal ou informal) para aprovar os acordos negociados no plano internacional; nesse sentido, o Legislativo ratifica ou rejeita o acordo proposto, observando a maximização dos seus objetivos eleitorais, pois a aceitação um acordo distante das preferências dos grupos de interesse pode ocasionar a diminuição do apoio eleitoral e financeiro. De acordo com Milner (1997), caso o Poder Executivo envie para aprovação um projeto que não será ratificado, os custos externos e internos serão extensos; dessa maneira, o Executivo necessita antecipar a reação do Congresso e de grupos internos, tornando clara a aceitação do tratado na arena doméstica. A ratificação doméstica, por conseguinte, molda o comportamento dos líderes políticos no âmbito da negociação internacional, sendo um elemento central do jogo de dois-níveis; a questão da informação torna-se essencial, pois como o legislador mediano não é um conhecedor pleno dos resultados

preferidos pela política externa do país, necessita do apoio dos atores endossadores (ou grupos de interesse), que possuem completo conhecimento da política proposta.

Existem, portanto, três questões centrais para o processo de cooperação: a dinâmica do estado poliárquico, o governo dividido, e a distribuição de informação (MILNER, 1997, p.75). No estado poliárquico (ou seja, quando o Executivo e o Legislativo dividem poder no processo decisório), o processo de ratificação tem três aspectos centrais: em primeiro lugar, quando a política doméstica é envolvida, há menor probabilidade de acordo internacional; em segundo lugar, as preferências dos congressistas impactam a natureza da cooperação, moldando as condições de acordo - que irão refletir mais intimamente as preferências legislativas; em terceiro lugar, se o *status quo* se afastar das preferências congressuais, enfraquece a influência legislativa sobre as negociações.

Governos divididos, por sua vez, ocorrem em situações nas quais o partido político que controla o Poder Executivo não é o mesmo que possui maioria legislativa, podendo ocorrer tanto em sistemas presidencialistas quanto em parlamentaristas, mas com maior predominância em governos multipartidários. Quanto mais dividido o governo, maior a probabilidade de não ocorrer a cooperação; e, caso ocorra, as condições do acordo irão refletir, em grande parte, as preferências dos parlamentares.

A informação assimétrica é a terceira variável importante. Com o complemento da assimetria de informação, a ratificação torna-se menos provável; isso porque, enquanto alguns atores irão ter informação incompleta, outros terão informação privada. Se, por um lado, os congressistas acreditam que há grande probabilidade de o acordo oferecido para ratificação ser uma fonte de recursos para o mesmo, ocorrerá a aprovação; por outro lado, se não há a percepção de que suas preferências estão inseridas, os legisladores não irão ratificar o acordo.

A assimetria de informações não impede que o Poder Legislativo adquira outros meios para obter a informação completa sobre um acordo. Para tanto, o Congresso ouve outros atores domésticos, denominados endossadores, obtendo informação sobre o acordo, ratificando-o ou não. Os endossadores não fazem parte do Poder Executivo, e podem ser grupos de interesse, comissões legislativas, membros do partido ou agências independentes. Surge, então, um terceiro plano no processo decisório, onde o endossador envia um sinal ao Poder Legislativo, que atualiza suas crenças sobre o acordo, aprovando-o ou não. Consequentemente, a cooperação é facilitada pela presença do endossador, tornando mais provável o acordo internacional - mesmo quando existe informação assimétrica. Em certos casos, a informação assimétrica no plano doméstico aumenta as chances de ratificação de acordos de

cooperação - desde que o Poder Legislativo tenha meios de consultar outros atores acerca do conteúdo do acordo. E, com o fornecimento de informação útil ao Legislativo, os endossadores constroem o Executivo e a nação estrangeira a aceitar os argumentos propostos nos moldes das preferências ideais do Poder Legislativo que, por sua vez, confia na informação adquirida pelos grupos de interesse, maximizando sua utilidade. Os grupos de interesse, então, influenciam a legislatura, auxiliando-a no jogo estratégico com o Executivo e a nação estrangeira, sendo que a necessidade de endossamento o força a negociar um acordo que é melhor para o Legislativo (mesmo no caso de governos divididos), configurando-se como um método eficiente para balancear os poderes (MILNER, 1997, p.86-92).

A partir destas considerações, pode-se constatar que fatores domésticos presentes nas preferências dos atores e na distribuição de informação afetam as negociações internacionais nos processos de cooperação. Por conseguinte, os resultados da cooperação dependem da interação entre a arena internacional, caracterizada pela anarquia, e o componente doméstico da política externa, hierarquizado e poliárquico, com divisão de poder entre dois ou mais conjuntos de atores. Com a poliarquia, o Executivo e Legislativo dividem poder no processo decisório, tornando a cooperação internacional menos provável. Quando o ator menos agressivo possui maior poder no processo decisório interno, a cooperação se torna mais provável. Por outro lado, se o ator mais agressivo é mais poderoso na política doméstica, as chances para a cooperação diminuem, mas seus termos são mais favoráveis para ele. Dessa maneira, um Poder Legislativo forte torna a cooperação menos provável e com acordos mais favoráveis a si próprio. Porém, não importa apenas a posição relativa dos atores, mas também a distância entre suas preferências. Quando o Executivo e o Legislativo possuem preferências distantes, o governo é mais dividido e a cooperação se torna menos provável, de maneira que os acordos tendem a refletir as preferências congressuais.

Mas as preferências também dependem das instituições políticas e dos efeitos da informação incompleta. Milner (1997, p.21-2) também explora a questão da informação, destacando a incerteza nos acordos de cooperação e a presença de endossadores. E, para a autora, a informação incompleta e assimétrica não é prejudicial ao processo de cooperação, pois os legisladores não informados podem realizar boas decisões e compelir o Poder Executivo. Para tanto, se utilizam dos grupos de interesse (ou endossadores) com o objetivo de obter informação sobre o acordo proposto, podendo rejeitá-lo caso ele se afaste das suas preferências ideais; com isso, o Executivo e a nação estrangeira são forçados a modificar sua proposta para obter a ratificação do Legislativo (Milner, 1997, p.97).

As preferências dos atores também estão intrinsecamente relacionadas com as instituições políticas e seus efeitos no processo decisório de cooperação internacional. Isso porque o acordo de cooperação depende da distribuição dos poderes legislativos. E, de acordo com Martin (1997, p.101-112), ao examinar a relação entre instituições políticas com os poderes, existem cinco elementos distintos no processo decisório que fazem com que o poder, influenciando a cooperação internacional (Milner, 1997, p.101-112): o controle de agenda (*agenda-setting*), o emendamento, a ratificação e o veto, os referendos, e pagamentos laterais (*side payments*). São as variações da distribuição de tais poderes legislativos que revelam como ocorre as relações Executivo/Legislativo nos sistemas democráticos, sendo que quanto mais controle um ator possui, mais ele é hábil para implementar suas preferências. Se vários atores possuem ao menos um desses poderes, o processo decisório é compartilhado, emergindo o modelo poliárquico de política - com diferentes distribuições de poderes entre os atores, afetando os resultados da cooperação internacional (Milner, 1997, p.99-101).

O controle de agenda ocorre quando determinado autor desconsidera alguns projetos no processo decisório, colocando outros de sua preferência, permitindo iniciar as opções do debate e as definições do problema e das questões. Com isso, quem controla a agenda pode selecionar a sequência na qual as opções são consideradas, moldando os resultados e induzindo outros atores a adotar suas preferências políticas. No campo da política externa, o controle de agenda do processo decisório pertence, na maioria dos casos, ao Poder Executivo. Entretanto, existem dois limites centrais a este tipo de controle: o processo de emenda, e a rejeição - que pode ocorrer através da ratificação.

Já as emendas são poderosos instrumentos para balancear o poder, pois quem emenda pode alterar a proposta daquele que controla a agenda, trazendo-a mais próxima do seu ponto ideal. Entretanto, também possui algumas limitações, podendo ser controladas através do veto do Poder Executivo. Nas negociações internacionais, as emendas são mais complicadas; após a conclusão do acordo do plano internacional, se o Poder Legislativo emendar tal acordo, a barganha internacional pode entrar em colapso. E como o atraso e a renegociação são extremamente custosos, os congressistas podem reclinar do seu poder de emenda.

Apesar do emendamento ser mais significativo (pois aquele que emenda pode mover a proposta para o seu ponto ideal), é um processo mais custoso, pois requer tempo e informação. Por sua vez, a ratificação implica que algum ator deve aprovar majoritariamente a proposta realizada pelo órgão que controla a agenda; dessa maneira, o poder de veto é

importante porque limita/constrange a mudança do status quo promovida pelo *agenda-setter*, não sendo caracterizado como um processo custoso. Se o Executivo controla a agenda, o Legislativo tem o poder de ratificar, votando contra ou a favor da proposta. Se, por outro lado, o Legislativo controla a agenda, o Executivo pode se utilizar do veto. Em ambos os casos, a reação antecipada é utilizada, pois é necessário prever se o acordo será ratificado - caso contrário, os custos de sua não aprovação serão altos. Nas negociações internacionais de política externa, a decisão de iniciar um acordo depende das suas chances internas de ratificação; como geralmente é o Poder Executivo quem inicia o acordo e o Legislativo tem o poder de emendar, o veto presidencial torna-se primordial, mas sempre considerando suas chances internas de ratificação.

Os referendos, por sua vez, são votados pela população, aprovando ou rejeitando uma proposta política governamental - geralmente, pertencente ao Poder Executivo, que utiliza-os para obter apoio da população.

Finalmente, os pagamentos verticais referem-se a uma ampla gama de táticas utilizadas pelos atores em um processo de troca, envolvendo negociação de votos, propinas, concessões, trocas de favores e reciprocidade (MILNER, 1997, p.109). Podem ser implícitos ou explícitos, envolvendo diversos aspectos de troca (dinheiro, votos, escolhas políticas, indicações, territórios, e bens ou serviços), além de promessas e acordos, sendo, portanto, meios de exercer poder, tanto domesticamente quanto internacionalmente.

Os poderes legislativos acima descritos (controle de agenda, emenda, e ratificação/veto) podem ser distribuídos em quatro combinações diferentes, afetando o jogo de dois-níveis e as preferências ideais do Executivo e do Legislativo. Na primeira combinação, não há emenda nem ratificação legislativa, de modo que o Executivo domina o processo sem dar satisfação aos legisladores, implementando suas próprias preferências nas negociações no plano externo e tornando a cooperação mais plausível. Já a segunda combinação considera a ratificação, na qual um dos dois poderes inicia o acordo, o Executivo negocia com a nação estrangeira, e o Legislativo pode apenas ratificar ou não. Quando este último é agressivo, o primeiro é forçado a moderar suas propostas para obter a ratificação legislativa, de modo que os congressistas passam a ter maior influência no acordo internacional - embora esta influência torne a cooperação menos provável. Por sua vez, a terceira combinação envolve o processo de emendas, onde há o progressivo aumento da distribuição de preferências para o Legislativo - ainda que ocorra o veto presidencial; mesmo que este seja menos agressivo, pode influenciar os resultados mediante as emendas, moldando os acordos internacionais. Finalmente, a quarta combinação representa a máxima influência congressual, pois

o Legislativo emenda e o Executivo não pode vetar. Com isso, enquanto o último possui fracos poderes, pois somente pode iniciar e negociar internacionalmente, o primeiro pode emendar a partir de suas preferências, dominando toda a gama de resultados.

Portanto, em interação com as preferências dos atores, as instituições políticas de um país são imprescindíveis para determinar como a política doméstica afeta a cooperação internacional, destacando quais atores possuem influência no processo político. A questão central, portanto, é que os estados são poliárquicos, sendo que os atores domésticos dividem poder no processo decisório e que suas preferências diferem; as instituições, em conjunto com as preferências e a distribuição de informação, afetam as probabilidades e as condições dos acordos internacionais, sempre em consonância com a política doméstica (Milner, 1997, p.128).

CAPÍTULO 4

INFLUÊNCIA LEGISLATIVA, INSTITUICIONALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Martin (2000) examina o problema da credibilidade da cooperação internacional a partir da atuação política doméstica, procurando responder duas questões centrais: as legislaturas importam em processos de cooperação internacional? E como influenciam?

Em primeiro lugar, considerando que não existem atores unitários atuando no plano internacional, para Martin (2010, p.46, p.195), a partir do aspecto da institucionalização, da competição e dos acordos benéficos com o Poder Executivo, o Poder Legislativo é importante e essencial, aumentando a credibilidade dos acordos interestatais e tornando os padrões de cooperação mais estáveis. Então, a participação legislativa institucionalizada em processos de cooperação internacional aumenta a credibilidade dos acordos ao fornecer informações acerca das preferências legislativas e societárias ao Executivo e aos outros estados.

Em segundo lugar, a influência legislativa existe porque os congressistas podem manter múltiplos mecanismos que podem frustrar a implementação de acordos internacionais, de maneira que o Executivo irá considerar as preferências legislativas. Como, então, os congressistas podem influenciar o processo de tomada de decisão e a cooperação internacional? É necessário considerar a natureza da influência legislativa em processos de cooperação internacional, e como ela varia no tempo e de acordo com os mais variados assuntos (MARTIN, 2000, p.71). Para tanto, é proveitoso observar como os resultados da cooperação internacional (a variável dependente) refletem e variam em função de mudanças em variáveis legislativas centrais, tais como o controle partidário em comissões congressuais relevantes. Então, o processo de implementação dos acordos é central, demonstrando os caminhos pelos quais as legislaturas podem exercer influência¹.

Consequentemente, o papel da legislatura é uma variável explicativa crucial, pois influencia a política externa e aumenta a capacidade das democracias em dar credibilidade a acordos internacionais. Os modelos de dominância do Executivo não exacerbam a influência legislativa para a cooperação internacional; é preciso, então, considerar modelos de delegação legislativa ao Executivo, evidenciando as relações entre os dois poderes a partir da troca, onde instituições fortes podem beneficiar ambos (MARTIN, 2000, p.154).

De acordo com Martin (2000), existem três aspectos centrais da influência das legislaturas em acordos internacionais: a organização legislativa; as relações entre Executivo e Legislativo; e as instituições com dispositivos de compromisso. Então, a interação entre Executivo e Legislativo deve ser tratada a partir de uma relação de troca, e não de dominação

¹ De acordo com a autora, influência é definida como “a habilidade de um ator para trazer os resultados próximos às suas posições preferidas”. Tradução do original: “the ability of an actor to bring outcomes close to his or her preferred position”. (MARTIN, 2000, p.138). Existem, então, três variáveis centrais: influência, credibilidade e cooperação. Enquanto a primeira refere-se à habilidade dos atores em alcançar resultados de acordo com suas preferências, a cooperação ocorre quando há ajuste mútuo de políticas dos estados. Por sua vez, a credibilidade é definida em termos de estratégia.

executiva, pois existe a delegação legislativa e a negociação de autoridade com o Executivo, que antecipa as reações dos congressistas, considerando suas preferências. Consequentemente, as legislaturas podem exercer influência substantiva através de mecanismos indiretos de controle – como o atraso ou a obstrução em implementar legislação para acordos internacionais – fazendo que com a influência prevaleça sobre a atividade legislativa.

Como ocorre, então, a influência legislativa? Para observá-la, é necessário destacar, em primeiro lugar, o modelo de organização legislativa.

Dado que o Poder Executivo possui prerrogativas constitucionais e funcionais em política externa, é extremamente dificultoso que os legisladores exerçam influência por conta própria. Então, para compreensão da influência doméstica em política externa, a função do Poder Legislativo deve sempre ser entendida em sua interação com o Executivo, observando os padrões de variação existentes (MARTIN, 2000). A delegação de poderes ocorre, mas de maneira que o Legislativo ainda mantém influência sobre os resultados de determinadas políticas públicas, pois se importa com os benefícios que pode trazer para a arena eleitoral. Entretanto, tais benefícios distributivos podem não ser tão amplos, visto que eles são medidos através do voto congressional, sendo estendidos a todos os membros. Mas como os congressistas possuem distintas preferências, que não são totalmente consideradas no voto em plenário. Por conseguinte, são nas comissões que os legisladores conseguem influenciar a distribuição das preferências, trocando votos e aprovando acordos; a estrutura das comissões, então, compele a barganha entre legisladores, focando na questão da delegação (WEINGAST E MARSHALL, 1988).

Na teoria sobre processo decisório e comportamento legislativo, existem três linhas interpretativas acerca da caracterização das comissões: a distributivista, a informacional e a partidária. A abordagem distributivista considera que os parlamentares possuem autonomia na escolha da comissão mais adequada para aumentar suas chances de reeleição. O imperativo eleitoral os levaria a escolher comissões que facilitariam a alocação de recursos públicos para suas respectivas bases e distritos eleitorais, servindo aos propósitos de seus próprios integrantes. (SHEPSLE E WEINGAST, 1987). Já a abordagem informacional ressalta o caráter especializado das comissões, que promoveriam a estabilidade das decisões políticas através de informações, reduzindo as incertezas do processo decisório. Nesse sentido, o sistema de comissões existiria para proporcionar ganhos informacionais por meio da especialização e da análise das consequências de determinada proposta considerada pelo plenário (KREHBIEL, 1991)². Por fim, a perspectiva partidária postula que o controle das

² Em contraposição à abordagem distributivista, a perspectiva informacional de estudos legislativos enfatiza dois postulados: o majoritário e o da incerteza. O postulado majoritário estabelece que as decisões tomadas no Legislativo são realizadas a partir da vontade da maioria. Já o postulado da incerteza mostra que os legisladores não conhecem os resultados das políticas públicas que aprovam. Com

comissões é realizado de acordo com os interesses dos partidos políticos – que controlam o preenchimento das vagas. E o domínio exercido pelos partidos sobre seus parlamentares ocorre através do poder de agenda dos líderes de bancada (COX E MCCUBBINS, 1993).

Por conseguinte, para que a distribuição de preferências seja realizada nas comissões, é necessário considerar os problemas informacionais confrontados pelos legisladores (GILLIGAN E KREHBIEL, 1989, 1990; KREHBIEL, 1991). Assim como a perspectiva distributiva, há o interesse racional, pois os legisladores buscam aprovar projetos que beneficie sua circunscrição eleitoral. Porém, o processo decisório é permeado pela incerteza entre a adoção de uma determinada política e a realização dos resultados, de maneira que as instituições resolvem tais dilemas³, fornecendo informação aos legisladores através das relatorias. Com a aquisição de informação, os legisladores compreendem melhor o acordo internacional, de maneira que o Executivo antecipará suas reações e considerará as preferências legislativas. Então, não há abdicação em temas de política externa, mas delegação ao Executivo. Isso porque é ilógico pensar que os legisladores fortaleceriam as comissões institucionalmente e, ao mesmo tempo, se manteriam ausentes do processo decisório; nas comissões, os congressistas obtêm poderes que permitem a utilização de mecanismos procedimentais, ganhando novas fontes de informação, e influenciando o processo decisório em temas de cooperação internacional (MARTIN, 2000, p.400).

Em segundo lugar, outra fonte de influência parlamentar observada a partir do relacionamento entre Executivo e Legislativo provém dos mecanismos estruturais e processuais que os congressistas possuem sobre atividades executivas, controlando agências burocráticas e aprendendo sobre seu funcionamento através da “patrulha policial”, dos “alarmes de incêndio” (MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1984), do poder orçamentário e do processo de implementação de acordos internacionais. Na “patrulha policial”, há o controle centralizado, ativo e direto. Já com o mecanismo de “alarme de incêndio”, grupos de interesse advertem os legisladores quando as agências atuam de maneira inapropriada, fornecendo um efetivo mecanismo para exercer controle sobre as atividades burocráticas. Por sua vez, com o poder orçamentário, as agências burocráticas que atuam de maneira indesejada pelo Congresso podem sofrer cortes orçamentários. Por fim, para serem aprovados, alguns acordos internacionais precisam de mudanças no âmbito da legislação doméstica; conseqüentemente, por um lado, os legisladores passam a influenciar a fase de implementação do acordo; por outro lado, o Executivo antecipa a reação legislativa e incorpora as preferências congressuais na barganha com outros países (MARTIN, 2000, p.416-25).

isso, a análise realizada sobre determinado projeto informa as possíveis conseqüências do mesmo.

³ Pois ao confrontar problemas básicos, os legisladores constroem instituições que os mantêm informados.

Portanto, com a delegação, os legisladores possuem ferramentas que podem influenciar o comportamento do Executivo, contrabalanceando o jogo das preferências e atuando de maneira mais assertiva no plano internacional. Mas qual seria a lógica de delegação? Ou seja, como os legisladores procuram perseguir seus interesses a partir da lógica de delegação ao Poder Executivo, e quais as razões em que eles decidem delegar? Para Martin (2000), a primeira razão da existência da delegação é a complexidade de temas relativos à política externa e à falta de tempo para tratar dos mais variados assuntos. Outro fator é que a delegação ocorre como uma forma de estabelecer acordos confiáveis, importando-se com os efeitos distributivos e de determinados projetos, tornando imprescindível a lógica da ação coletiva de lideranças partidárias (KIEWIET E MCCUBBINS, 1991). Por fim, a delegação, a partir da lógica informacional, permite que os congressistas alcancem objetivos outrora inalcançáveis. Isso porque, no âmbito da política externa, o entendimento da relação entre adoção de uma política e conformação de um resultado requer um alto grau de expertise e pode ocasionar a delegação de autoridade – e não a abdicação.

Entretanto, a delegação é apenas o começo da compreensão acerca do funcionamento da influência legislativa (MARTIN, 2000, p.472). É necessário destacar como os incentivos de delegação variam a partir de dois conjuntos de variáveis que explicam os padrões de atuação legislativa: as preferências e as políticas partidárias (a natureza do partido no governo).

De acordo com o modelo informacional, é importante delegar para agentes que podem obter expertise com o mínimo custo, ou seja, com preferências próximas. A partir deste raciocínio, para Martin (2000, p.488-505), espera-se que as legislaturas deleguem autoridade ao Executivo quando as preferências e os objetivos deste último são próximos às suas – ou seja, quando o Congresso confia que o Executivo execute políticas de acordo com as preferências legislativas. Por outro lado, quando há desconfiança em relação às preferências do Executivo, presume-se que ocorra maior atividade legislativa – especialmente em governos divididos. E, para compreender e operacionalizar a ocorrência da semelhança de preferências, Martin (2000, p.522) destaca a importância do controle partidário sobre o governo a partir da similaridade ideológica e de políticas, considerando, assim, a disciplina partidária. A partir da lógica da ação coletiva-partidária, os congressistas podem se organizar e tomar conhecimento dos acordos internacionais, informando-se acerca das preferências do Executivo a partir das lideranças partidárias; por outro lado, ao cederem requisitos informacionais, os líderes partidários impingem a disciplina aos congressistas. Há, então, um modelo de partidos como instituições que resolvem os problemas da ação coletiva, incentivando o vínculo partidário e a delegação. O problema surge quando líderes partidários

preveem que o Executivo possui preferências distintas das suas e passam a não apoiar o governo – como ocorre em governos divididos.

É, portanto, a variação dessas duas variáveis que influencia na natureza da interação entre Executivo e Legislativo em questões relativas à cooperação internacional. A partir dessa questão, Martin (2000) elabora o terceiro ponto central de atuação legislativa: o estabelecimento de compromissos e de acordos domésticos como fatores estruturantes de acordos no plano internacional, onde o papel institucionalizado da legislatura é central na variação da habilidade em realizar acordos confiáveis no plano internacional. De acordo com seu argumento, a influência legislativa institucionalizada complica a barganha internacional, mas torna os acordos mais confiáveis.

A cooperação internacional possui dois estágios de interação no jogo de dois-níveis: a barganha e a implementação. Na fase de barganha, Executivo e Legislativo buscam acordos que balanceiem suas preferências a partir de ajustes promovidos por ambos. Por sua vez, na fase de implementação ocorre a ratificação legislativa formal (o mecanismo mais óbvio de influência legislativa na implementação de acordos internacionais). Entretanto, existem também os mecanismos indiretos, que podem bloquear e frustrar a implementação de acordos internacionais – tais como o processo de mudança de legislação e de cortes orçamentários – de maneira que o Executivo irá antecipar as reações e considerar as preferências legislativas (Martin, 2000, p.635). Com a antecipação das reações, influencia-se a natureza dos acordos e a eficiência da cooperação internacional. Como consequência, o comprometimento fortemente institucionalizado do legislativo em processos de cooperação internacional permite que as democracias realizem acordos confiáveis no plano internacional, pois as preferências congressuais são consideradas pelos negociadores; ademais, a delegação de autoridade ao Executivo permite que os legisladores superem seus próprios problemas de ação coletiva e de capacidade (MARTIN, 2000, p.684).

Existem, então, três aspectos centrais da análise acerca do papel do Poder Legislativo em política externa proposta por Martin (2000, p.709-764). O primeiro aspecto considera a influência legislativa, destacando que as legislaturas irão institucionalizar sua participação na cooperação internacional quando há conflito de interesse com o Executivo – quando há, por exemplo, governos divididos, disputas no plano internacional, e abuso do poder de delegação por parte do Executivo, ou seja, sem o consentimento legislativo. Já o segundo aspecto examina os efeitos da participação legislativa institucionalizada no aumento credibilidade da cooperação, pois são consideradas tanto as preferências do Executivo quanto as do Legislativo, o que influencia a barganha internacional e facilita o processo de imple-

mentação. Então, a participação legislativa institucionalizada permite que o Executivo evite erros de negociação; por outro lado, a baixa institucionalização legislativa pode ocasionar a não aceitação de determinado acordo no plano internacional. Por fim, o terceiro aspecto diz respeito à interação entre Executivo e Legislativo como requisito para altos níveis de cooperação internacional, pois, apesar de o conflito de interesse entre os poderes ser um fator que pode reduzir o nível de cooperação alcançado pelo Poder Executivo, é também um fator que acentua a habilidade legislativa no processo de cooperação, influenciando a política externa, e demonstrando a importância de governos divididos e da participação legislativa institucionalizada na cooperação internacional. Por outro lado, quando o controle governamental é unificado, o Legislativo será privado de suas preferências.

CONCLUSÃO

A partir da crítica à teoria realista, novas formulações em política externa passaram a considerar a presença de novos atores na condução de tal política pública. Putnam (1988) contribuiu para a superação da divisória entre o âmbito doméstico e o internacional. Influenciada por Putnam, Milner (1997) descreve que os Estados não são atores unitários, mas sim poliárquicos, pois uma pluralidade de atores participa do processo de tomada de decisão. Sendo assim, os processos decisórios formam um *continuum*, do nacional ao internacional, onde a autoridade pela produção de decisões é compartilhada. Na concepção de Milner (1997), o Estado é composto por atores políticos com preferências distintas e que compartilham poderes no processo decisório de política externa, sendo que o Poder Legislativo possui influência na cooperação internacional.

Em Martin (2000), tanto o Executivo quanto o Legislativo beneficiam-se da cooperação na formulação de política externa. Sendo assim, a participação do Legislativo na condução da política externa é relevante, pois são os mecanismos do Legislativo que implementam os acordos internacionais e, além disso, a participação institucionalizada, via Congresso, nos processos de cooperação internacional, aumenta a credibilidade dos compromettimentos internacionais do Estado. Os legisladores influenciam a cooperação internacional através de mecanismos indiretos e pouco aparentes. Como resultado, a participação legislativa institucionalizada aumenta a credibilidade de acordos interestatais, e consequentemente, dos níveis de cooperação internacional. Este tipo de análise, por conseguinte, não vê a política externa a partir da influência de apenas um poder, mas considera a interação entre Executivo e Legislativo como uma relação de troca competitiva e distributiva, de maneira que ambos podem ganhar nos acordos.

Como evidenciado no estudo, os autores que enfatizam as estruturas domésticas em política externa, em especial o Poder Legislativo, compartilham a visão de que é necessário compreender as preferências dos mais diversos atores políticos, bem como as instituições domésticas e a distribuição de informações entre os atores.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham. (1971), *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, IL: Scott, Foresman
- GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith. (1989), "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee." *American Journal of Political Science* 33, 2, p.459-90.
- _____. (1990), "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature". *American Journal of Political Science* 34,2, p.531-64.
- HILL, Christopher. (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan.
- KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- KIEWIET, Roderick e MCCUBBINS, Mathew. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LINDSAY, James. (1994), *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- MCCUBBINS, Matthew e SCHWARTZ, Thomas. (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols and Fire Alarms". *American Journal of Political Science* 2, p.165-179.
- MILNER, Helen. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAN, Robert. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, v. 42, n° 3, p. 231-252.
- SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. (1987), "Institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, 81: 85-104.
- WALTZ, Kenneth. (1979), *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.

SOBRE O AUTOR

Bruno Pasquarelli é Professor Adjunto do curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor adjunto do Curso de Direito do Centro Universitário Ingá (UNINGÁ). Pós-Doutorando no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e foi bolsista de Pós-Doc do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina (CBEAL), do Memorial da América Latina, no ano de 2021. Foi professor do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário Sagrado Coração (UNISAGRADO). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 2015, com doutorado-sanduíche na Universidade de Oxford, no Reino Unido, em 2014. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 2011. Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 2008, e em Direito, pela Instituição Toledo de Ensino (ITE), no ano de 2017. Membro do Centro de Estudos de Partidos Políticos Latino-Americanos (CEPPLA), da UFSCar, e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Política Externa Sul-Americana (NUPPES). Desenvolve pesquisa sobre migrações internacionais, populismo e política externa, instituições políticas comparadas, processo decisório, relações Executivo/Legislativo e política externa no Brasil e no Chile, além de temáticas vinculadas às relações internacionais, ao Direito, à cidadania, à responsabilidade social e à educação. Foi Coordenador do projeto de extensão “Legis-Bauru”, que monitora as atividades legislativas do município de Bauru, e do projeto “Bauru Novo Lar”, que promove a acolhida de imigrantes.

O PODER LEGISLATIVO EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: é possível incorporar variáveis domésticas, em especial em relação ao Poder Legislativo, no processo de tomada de decisão em política externa? Por meio de uma metodologia qualitativa de revisão bibliográfica, o livro tem o objetivo de examinar as abordagens teóricas que evidenciam o papel do Poder Legislativo em política externa, destacando como as estruturas domésticas podem afetar o processo de tomada de decisão relativo a acordos internacionais. A abordagem não despreza o elemento externo, ou seja, a análise da interação estratégica entre os Estados no sistema internacional (fatores sistêmicos), mas enfatiza que as estruturas domésticas são variáveis importantes para compreendermos o comportamento dos Estados no plano internacional, visto que podem influenciar e moldar as preferências dos governos. Com isso, o estudo enfatiza a importância de se incorporar a simbiose entre aspectos internos e externos para o entendimento do processo decisório em política externa.

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
91985661194
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,
Belém - PA, CEP: 66045-315

