

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Tomás Caporalli Barbosa

UNILATERALISMO E DELEGAÇÃO DE PODERES:
efeitos sobre a política externa no Brasil (1990 - 2022)

Belo Horizonte
2024

Tomás Caporalli Barbosa

**UNILATERALISMO E DELEGAÇÃO DE PODERES:
efeitos sobre a política externa no Brasil (1990 - 2022)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional

Orientadora: Profa. Dra. Magna Maria Inácio

Belo Horizonte
2024

320	Barbosa, Tomás Caporalli.
B238u	Unilateralismo e delegação de poderes [manuscrito] :
2024	efeitos sobre a política externa no Brasil (1990-2022) / Tomás Caporalli Barbosa. - 2024. 104 f. Orientadora: Magna Maria Inácio.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Delegação de poderes - Teses. 3 Brasil – Relações exteriores – Teses. I. Inácio, Magna, 1968-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 24ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO TOMÁS CAPORALLI BARBOSA

Realizou-se, no dia 11 de setembro de 2024, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada “Unilateralismo e Delegação de Poderes: efeitos sobre a política externa no Brasil (1990 - 2022)”, elaborada e apresentada por TOMÁS CAPORALLI BARBOSA - número de registro 2021662718, graduado no curso de DIREITO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Simone Diniz (UFSCAR), Prof. Lucas Pereira Rezende (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 11 de setembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Simone Diniz, Usuária Externa**, em 11/09/2024, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Pereira Rezende, Professor do Magistério Superior**, em 11/09/2024, às 19:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior**, em 12/09/2024, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3512006** e o código CRC **4D342353**.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha mais profunda gratidão à Professora Magna, minha orientadora, cuja apoio e incentivo foram fundamentais ao longo de toda esta pesquisa. A Professora Magna representou um verdadeiro exemplo de profissionalismo e excelência durante esse período. Este trabalho jamais teria sido possível sem sua ajuda, paciência e atenção constantes.

Agradeço aos meus pais, Giovanna e Wilson, que, além do carinho e amor com os quais me criaram, me proporcionaram o privilégio de crescer em um ambiente intelectualmente estimulante, onde o debate político e de ideias permeava as conversas do dia a dia. Eles moldaram meu senso crítico, inculcando em mim o compromisso com o próximo e, com leveza, alimentaram minha curiosidade pelo mundo, contribuindo de forma essencial para a pessoa que sou hoje.

Aos meus irmãos, Danilo e Sofia, pela amizade e companheirismo incondicionais, fontes certas de risos, confidências e amparo.

Aos meus colegas de mestrado, pelo companheirismo e pela parceria, mesmo que, por tanto tempo, à distância. Agradeço também aos integrantes do PEX, por proporcionarem valiosos conhecimentos e descobertas ao longo desta trajetória.

Também sou grato aos professores Simone Diniz e Lucas Rezende, pela consideração e disposição ao aceitarem o convite para fazerem parte da minha banca.

Agradeço ao CNPq, por ter proporcionado o financiamento desta pesquisa, bem como ao Departamento de Ciência Política da UFMG, seus técnicos e professores que foram parte imprescindível em minha formação e que confirmam diariamente a excelência desta instituição.

Por último, agradeço especialmente ao meu grande amor, Ana Flávia, que acompanhou todos os passos dessa jornada, me reerguendo e acolhendo nos momentos difíceis, sempre com muito amor e compreensão. Muito obrigado por ser sempre minha maior incentivadora e a minha melhor companhia.

RESUMO

A presente dissertação analisa a delegação de poderes e o fenômeno do unilateralismo presidencial na política externa brasileira entre os anos de 1990 e 2022. O estudo explora os fatores que influenciam a produção unilateral de atos internacionais pelos presidentes brasileiros, sem a participação do Congresso. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu dois ritos distintos para a formulação dos atos internacionais: o rito abreviado, em que o Presidente pode incorporar diretamente atos internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro, e o rito completo, que exige aprovação do Congresso Nacional para atos que imponham obrigações significativas ao país. A pesquisa examina as discussões teóricas sobre a delegação de poderes entre os poderes Executivo e Legislativo e suas implicações para a política externa. Também investiga as condições sob as quais o Presidente pode recorrer à ação unilateral, especialmente por meio do uso de atos internacionais abreviados, como uma ferramenta estratégica em resposta às diferentes relações que estabelece com o Congresso. A pesquisa analisa se as diferentes variáveis analisadas afetam as chances de ocorrência de atos internacionais celebrados pelo rito abreviado, quais sejam, i) a necessidade de coalizão, quais sejam: ii) a celebração de atos internacionais multilaterais; iii) a distância de preferências entre o Presidente e o Congresso; e iv) a saliência da política externa para cada presidente. Utilizando um banco de dados composto por 6.061 atos internacionais celebrados entre 1990 e 2022, extraídos da Plataforma Concórdia, alimentada pelo Itamaraty, foram construídos modelos de regressão logística para estimar as chances de um ato tramitar pelo rito abreviado (ação unilateral). Nesse sentido, este trabalho oferece novos insights sobre a dinâmica da delegação de poderes no Brasil e seus efeitos na política externa, enfatizando o uso estratégico de ferramentas unilaterais pelo Presidente como resposta aos desafios institucionais e políticos. Os achados indicam que a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso é um fator importante para o uso de poderes unilaterais pelo Executivo na política externa, enquanto o efeito do multilateralismo indica que o custo político de contornar o Legislativo também influencia essa decisão. Dessa forma, ainda é necessário que fatores como o caráter multilateral dos atos internacionais e os custos associados à atuação unilateral sejam considerados em estudos futuros para se compreender melhor as condições que levam os presidentes brasileiros a optarem por tais medidas.

Palavras-chave: unilateralismo presidencial; delegação de poderes; atos internacionais; política externa brasileira.

ABSTRACT

This work analyzes the delegation of powers and the phenomenon of presidential unilateralism in Brazilian foreign policy between 1990 and 2022. The study explores the factors influencing the unilateral production of international acts by Brazilian presidents, without the participation of Congress. In this context, the 1988 Federal Constitution establishes two distinct procedures for the formulation of international acts: the abbreviated procedure, in which the President can directly incorporate international acts into Brazilian law, and the complete procedure, which requires the approval of the National Congress for acts that impose significant obligations on the country. The research examines theoretical discussions on the delegation of powers between the Executive and Legislative branches and their implications for foreign policy. It also investigates the conditions under which the President may resort to unilateral action, particularly through the use of abbreviated international acts, as a strategic tool in response to the different relationships established with Congress. The research analyzes whether the different variables examined affect the likelihood of international acts being concluded through the abbreviated procedure, namely: i) the need for coalition; ii) the conclusion of multilateral international acts; iii) the distance of preferences between the President and the Congress; and iv) the salience of foreign policy for each president. Using a database composed of 6,061 international acts concluded between 1990 and 2022, extracted from the Concórdia Platform, maintained by the Ministry of Foreign Affairs, logistic regression models were constructed to estimate the likelihood of an act proceeding through the abbreviated procedure (unilateral action). In this regard, this work offers new insights into the dynamics of the delegation of powers in Brazil and its effects on foreign policy, emphasizing the strategic use of unilateral tools by the President in response to institutional and political challenges. The findings indicate that the ideological distance between the President and Congress is an important factor for the use of unilateral powers by the Executive in foreign policy, while the effect of multilateralism indicates that the political cost of bypassing the Legislature also influences this decision. Thus, it is still necessary to consider factors such as the multilateral nature of international acts and the costs associated with unilateral action in future studies to better understand the conditions that lead Brazilian presidents to choose such measures.

Key-words: presidential unilateralism; power delegation; international acts; Brazilian foreign policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de atos internacionais celebrados pelos presidentes por ano - Brasil, 1990-2022.....	62
Gráfico 2 -Proporção de Atenção Presidencial para a política externa (Saliência da Política Externa) - Brasil, 1990 - 2022.....	82
Gráfico 3- Número de Atos Internacionais Multilaterais celebrados por ano para cada Presidente - Brasil, 1990-2022.....	84

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Distribuição de competências constitucionais relativas aos Atos Internacionais na Constituição Brasileira de 1988 – Brasil, 1988	53
Figura 1: Fluxograma de etapas de tramitação dos atos internacionais pelo rito completo.....	55
Figura 2: Fluxograma de etapas de tramitação do ato internacional pelo rito abreviado	59
Tabela 2 - Índice de Necessidade de Coalizão por período de coalizão do Presidente - Brasil, 1990-2020	78
Tabela 3 - Distância ideológica entre partidos e Presidente no Brasil, 1990-2022.....	80
Tabela 4 - Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos de regressão logística... 88	
Tabela 5: Resultado dos modelos de regressão logística.	91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:	11
CAPÍTULO 1 - Unilateralismo PRESIDENCIAL E Delegação de Poderes	17
1.1 - Unilateralismo Presidencial: origens e evolução.....	17
1.1.1 - A "caixa de ferramentas" do Presidente.....	21
1.1.2 - Unilateralismo Presidencial no Brasil: instrumentos legislativos e administrativos em perspectiva	30
1.1.3 - Unilateralismo presidencial e Política Externa.....	36
1.2 - Delegação de Poderes.....	39
1.3 - A Delegação de Poderes no Brasil.....	42
1.4 - Política Externa: Presidente, Congresso e Delegação.	44
1.5 - Dependência e vulnerabilidade do Presidente em relação à sua coalizão	46
1.6 - Distância ideológica entre o Presidente e o Congresso	49
1.7 Saliência da Política Externa para o Presidente.....	51
CAPÍTULO 2. A POLÍTICA EXTERNA E OS ATOS INTERNACIONAIS:	53
2.1 - O rito completo de elaboração dos atos internacionais	54
2.2 - O rito abreviado de elaboração dos atos intencionais.....	58
2.3 - Política Externa e Pressões Domésticas	63
2.3 – Reações dos legisladores ao unilateralismo em política externa: a denúncia unilateral de tratados no caso da Convenção 158 da OIT.....	67
2.4 - Insatisfação Legislativa e Propostas de Reforma na apreciação de Atos Internacionais.....	71
CAPÍTULO 3. ESTUDO EMPÍRICO DA TRAMITAÇÃO DOS ATOS INTERNACIONAIS NO BRASIL	75

3.1 - Dados e método	86
3.2 - Resultados.....	91
4 - CONCLUSÕES DA DISSERTAÇÃO.....	95
BIBLIOGRAFIA:	98

INTRODUÇÃO:

A Constituição de 1988, em seus artigos 49, inciso I e 84, inciso VIII, estabelece como sendo de competência privativa do Presidente da República na celebração de atos internacionais, bem como define como competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação de atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Ao atribuir poderes para a formulação e condução da política externa brasileira ao Presidente, o texto constitucional consolidou uma forma de delegação de poderes ao Presidente da República por parte do Congresso. Este tem sua participação na formulação da política externa nacional concentrada, predominantemente, no momento posterior à sua formulação. Dessa forma, os atos internacionais celebrados pelo Presidente somente necessitam ser enviados para deliberação do Congresso caso impliquem em compromissos gravosos ao país. No entanto, o poder Legislativo delegou ao próprio Presidente a definição do que seriam tais compromissos gravosos, cabendo ao chefe do Executivo decidir pelo envio, ou não, dos atos internacionais para a apreciação do Congresso.

Adota-se, assim, dois modelos diferentes para a aprovação interna dos atos internacionais celebrados pelo presidente. Posteriormente à celebração os atos internacionais podem ser incorporados diretamente pelo Presidente ao ordenamento jurídico pátrio (são os chamados atos internacionais abreviados), ou nos casos que venham a acarretar compromissos gravosos ao patrimônio nacional, ser encaminhados para a deliberação do Congresso Nacional (são os denominados atos internacionais completos). Contudo, o chefe do Executivo possui discricionariedade para definir quais atos internacionais serão encaminhados ao Legislativo para apreciação. Além de não haver nenhuma norma definindo o que são, exatamente, esses compromissos gravosos ao patrimônio nacional, é o próprio poder Executivo quem define se os atos internacionais, por ele celebrados, irão para a apreciação do Congresso, ou não.

Essa situação permite que o Presidente utilize os atos internacionais abreviados como instrumentos de atuação unilateral para a persecução de sua agenda no âmbito da política externa brasileira. Desse modo, o tipo de tramitação que o presidente define para cada ato internacional constitui a variável dependente desta dissertação, pois representam o resultado do uso do poder discricionário do Presidente para este tipo de decisão na política externa.

Assim, busca-se identificar quais condições aumentam ou diminuem a probabilidade de o Presidente optar por esse caminho de menor deliberação legislativa, contribuindo para uma compreensão mais ampla do impacto do unilateralismo presidencial na formulação da política externa no Brasil. Sendo assim, a questão de pesquisa desenvolvida nesta dissertação é: **quais são os fatores que influenciam a probabilidade de um ato internacional celebrado pelo Executivo ser produzido unilateralmente, ou seja, sem a participação do Congresso?**

Nesse sentido, será feita uma revisão sobre as discussões teóricas envolvendo o unilateralismo presidencial e a delegação de poderes entre Legislativo-Executivo, seus reflexos no caso brasileiro e, principalmente, a forma como manifesta-se na política externa nacional. Dessa forma, a presente pesquisa buscará abordar os principais fatores que impactam a relação entre o Congresso e o Presidente e que motivam a amplitude de poderes delegados daquele para este.

Portanto, o objetivo central desta dissertação é investigar os fatores que influenciam a produção da política externa pelos presidentes brasileiros à luz da relação entre o Congresso e o Presidente e dos poderes de tomada de decisão delegados a cada um deles. A pesquisa visa compreender como esses fatores podem aumentar ou diminuir a extensão dos poderes delegados e de que maneira impactam a produção da política externa brasileira, particularmente no que tange à tramitação dos atos internacionais.

A literatura sobre o unilateralismo presidencial e delegação de poderes é abordada no capítulo 1. Partindo-se da compreensão de que sob determinadas circunstâncias, a relação de delegação de poderes favorece o uso de instrumentos unilaterais pelo Executivo. A literatura sobre o unilateralismo presidencial explora como os presidentes utilizam instrumentos de poder para agir independentemente do Legislativo, implementando políticas de acordo com suas preferências. Essa revisão inclui a análise do desenvolvimento do conceito de unilateralismo presidencial como uma estratégia política central nos sistemas presidencialistas.

Nesse sentido, a evolução teórica da "Presidência Institucional" é discutida, enfatizando-se a importância das estruturas formais de poder, como agências e burocracias, no fortalecimento da capacidade de ação dos presidentes (MOE & HOWELL, 1999; INÁCIO & LLANOS, 2016). Além disso, a revisão aborda a teoria do "Executivo Dual", que propõe que

os presidentes podem atuar tanto de forma independente quanto colaborativa, dependendo das circunstâncias políticas e do contexto de suas relações com o Congresso (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). Essa dualidade permite uma compreensão mais abrangente sobre as estratégias de ação unilateral empregadas pelos líderes do Executivo, adaptando-se conforme o cenário político e as necessidades de governança.

Ademais, são abordadas as manifestações do unilateralismo presidencial no contexto brasileiro, com especial ênfase em sua aplicação na política externa. Neste sentido, será explorado como os atos internacionais abreviados — aqueles que dispensam a aprovação do Congresso — podem ser usados pelo Presidente como instrumentos de ação unilateral, a depender da relação estabelecida com o Legislativo.

Em seguida, o capítulo examina a delegação de poderes, destacando-se como esse processo é fundamental para a compreensão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Nesse sentido, a delegação de poderes é entendida como a forma com a qual o Congresso concede ao Presidente autoridade para formular e implementar políticas sem uma participação direta em todas as etapas do processo de tomada de decisão, como ocorre na política externa no Brasil. A literatura discutida, incluindo autores como Huber e Shipan (2002), Epstein e O'Halloran (1999), e Figueiredo e Limongi (2001), explora os dilemas de controle e discricionariedade enfrentados pelos parlamentares ao transferir parte de suas responsabilidades ao Executivo. Esses estudos destacam as tensões entre a necessidade de eficiência na formulação de políticas e a manutenção de mecanismos de controle legislativo para garantir que o Presidente não ultrapasse os limites de sua autoridade delegada.

Ainda no capítulo 1, são apresentados os fatores políticos e institucionais que foram analisados como possíveis de exercerem influência sobre a escolha do Presidente por agir unilateralmente na política externa, quais sejam: i) a necessidade de coalizão do Presidente; ii) a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso; iii) e a saliência da política externa para o Presidente. Tais fatores constituem as variáveis independentes desta pesquisa.

O capítulo 2 tratará dos atos internacionais, seus ritos de tramitação no âmbito doméstico, diferenciando-se os atos internacionais em seus dois formatos, o completo e o abreviado. A partir da coleta de dados fornecidos pelo Itamaraty¹, pela Câmara dos Deputados

¹ Dados obtidos através da Plataforma Concórdia: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>

e pelo Senado Federal², foram identificados 6.061 atos internacionais celebrados pelo Brasil entre os anos de 1990 (Governo Collor) e de 2022 (Governo Bolsonaro), sendo que, deste total, 4.095 atos tramitaram pelo processo abreviado, perfazendo 67% de todos os atos internacionais. Esse capítulo analisa como a escolha entre esses dois formatos é determinada, em parte, pela discricionariedade do Presidente da República, enfatizando-se o papel central do Executivo na condução da política externa brasileira. Ademais, foi analisada a forma como os atos internacionais são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, seja diretamente pelo Presidente, sem necessidade de aprovação do Congresso, ou mediante deliberação legislativa, nos casos em que possam acarretar compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Além disso, o capítulo 2 discute as implicações legais e políticas das duas formas de tramitação dos atos internacionais. São examinados também dois casos que ilustram as reações e movimentos do Congresso e dos partidos legislativos frente ao unilateralismo presidencial em decisões de política externa. Esses casos abrangem uma denúncia contra uma medida unilateral do Presidente da República em relação à Convenção 158 da OIT e as propostas de emenda à constituição para a ampliação do controle do Congresso sobre a formulação da política externa. O objetivo é demonstrar como a prática da tramitação abreviada, ao permitir que o Presidente evite os custos políticos da negociação com o Legislativo, representa uma forma de atuação unilateral que pode ser estrategicamente utilizada para avançar agendas presidenciais, sobretudo em contextos de baixa cooperação interinstitucional.

No capítulo 3 foi detalhada a estratégia empírica utilizada para identificar a influência exercida pelas variáveis independentes sobre as chances de um ato internacional seguir um rito abreviado, entendido como uma ação unilateral do Executivo, ou completo, que requer decisão com participação do Executivo e do Legislativo. Os atos internacionais foram classificados de acordo com os seus ritos de tramitação e transformados em uma variável *dummy*, atribuindo-se o valor de 1 para os atos internacionais abreviados e 0 para os atos internacionais completos.

² Dados obtidos através dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: <https://www.camara.leg.br/> e <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>

A abordagem metodológica inclui o uso de técnica de regressão logística para examinar a relação entre a escolha do rito de tramitação dos atos internacionais e as variáveis independentes de necessidade de coalizão, distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, e de saliência da política externa para o Presidente. Também são consideradas as variáveis de controle do *honeymoon period*, da popularidade do Presidente e do número de partes envolvidas na celebração do ato internacional - se bilateral ou multilateral. Os resultados dos modelos de regressão são discutidos à luz das hipóteses que guiaram a dissertação.

Ao final, nas conclusões, serão discutidos os resultados da dissertação, seus achados e possíveis desdobramentos para pesquisas futuras. Os resultados dos modelos de regressão logística indicam a relevância da distância ideológica entre o Presidente e os partidos do Congresso na escolha por ações unilaterais em política externa. Quando a distância ideológica é grande, os custos de negociação e a possibilidade de impasse aumentam substancialmente, o que leva o Presidente a preferir agir unilateralmente para evitar a resistência do Congresso. Assim, a distância ideológica pode dificultar a cooperação interinstitucional, além de poder forçar o Executivo a explorar mecanismos unilaterais, como o rito abreviado, para alcançar suas metas sem depender da aprovação parlamentar.

Além disso, o estudo destaca que o multilateralismo e outros fatores contextuais, como o momento político (por exemplo, o *Honeymoon Period*) e a natureza dos atos internacionais, também influenciam a decisão do Presidente de adotar o rito abreviado. As conclusões apontam para a necessidade de pesquisas futuras que incorporem outras variáveis explicativas para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas que levam os presidentes brasileiros a optarem por decisões unilaterais em política externa.

Ao final, nas conclusões, serão discutidos os resultados da dissertação, seus achados e possíveis desdobramentos para pesquisas futuras. Os resultados dos modelos de regressão logística indicam a relevância da distância ideológica entre o Presidente e os partidos do Congresso na escolha por ações unilaterais em política externa. Quando a distância ideológica é grande, os custos de negociação e a possibilidade de impasse aumentam substancialmente, o que leva o Presidente a preferir agir unilateralmente para evitar a resistência do Congresso. Assim, a distância ideológica pode dificultar a cooperação interinstitucional, além de poder

forçar o Executivo a explorar mecanismos unilaterais, como o rito abreviado, para alcançar suas metas sem depender da aprovação parlamentar.

Portanto, esse achado sugere que, em cenários de maior divergência política, o Presidente tende a utilizar a prerrogativa de agir unilateralmente para implementar sua agenda de forma mais eficaz. A significância estatística consistente da variável de distância ideológica reforça a tese de que este é um fator-chave que influencia a escolha por medidas unilaterais.

CAPÍTULO 1 - UNILATERALISMO PRESIDENCIAL E DELEGAÇÃO DE PODERES

O conceito de unilateralismo presidencial envolve a capacidade e a disposição dos chefes do Executivo de tomarem decisões e implementarem políticas de maneira independente, sem a necessidade de aprovação do Legislativo ou de outras instâncias institucionais. No caso do Brasil, a análise do unilateralismo presidencial ganha relevância específicos devido à estrutura de delegação de poderes prevista na Constituição de 1988, que confere ao Presidente uma margem considerável de discricionariedade, especialmente no âmbito da política externa.

Este capítulo tem como objetivo explorar o fenômeno do unilateralismo presidencial no Brasil, com um foco particular na delegação de poderes e sua aplicação na política externa. Inicia-se com uma análise das origens e evolução do unilateralismo presidencial, abordando tanto o contexto teórico quanto as manifestações práticas desse fenômeno no cenário político brasileiro. Em seguida, o capítulo discute os instrumentos legislativos e administrativos à disposição do Presidente, investigando como esses instrumentos são utilizados para promover agendas políticas de maneira unilateral.

Ademais, o capítulo examina a relação entre o Executivo e o Legislativo na condução da política externa brasileira, destacando a importância da saliência dessa política para o Presidente. A delegação de poderes aparece como uma estratégia crítica nesta interação, permitindo ao Presidente uma considerável autonomia para agir em determinadas situações, enquanto, ao mesmo tempo, reflete os dilemas e as tensões inerentes ao equilíbrio de poder entre os dois ramos governamentais.

1.1 - Unilateralismo Presidencial: origens e evolução

O unilateralismo presidencial é um fenômeno multifacetado e complexo que se refere à capacidade e à disposição dos chefes do Executivo de tomarem decisões e implementarem políticas de suas preferências sem a participação do Legislativo ou de outras instâncias institucionais no processo decisório. Nesse contexto, a dinâmica interinstitucional entre os poderes Legislativo e Executivo desempenha um papel significativo. Fatores como a necessidade de ação rápida em questões de interesse nacional e a estrutura de *checks and balances* podem criar tensões que incentivam o uso mais frequente de medidas unilaterais.

Estrategicamente, o unilateralismo permite aos presidentes avançarem suas agendas políticas de maneira mais rápida e eficiente - especialmente em situações de impasse legislativo, crises nacionais que exigem respostas imediatas ou a existência de um Congresso hostil - gerando incentivos à atuação unilateral do líder do Executivo.

O trabalho seminal de Neustadt (1960), *Presidential Powers*, foi, por muito tempo, fundamental para a definição da abordagem dos estudos sobre a Presidência dos Estados Unidos. Segundo Neustadt (1960), os poucos poderes formais atribuídos institucionalmente ao Presidente dos Estados Unidos, combinados à elevada responsabilização pelos mais diversos temas por parte do eleitorado faz com que o sucesso da gestão dos presidentes seja fortemente baseado em suas capacidades de persuasão dos atores envolvidos no processo político-decisório.

Neustadt (1960) afirma que o poder do Presidente estaria baseado em sua capacidade de convencimento, e não em seus poderes executivos formalmente estabelecidos. Na verdade, segundo o autor, o uso de instrumentos formais de poder pelo executivo - como o poder de veto e as *executive orders* - seria um sinal de fraqueza dos presidentes, representando o fracasso das negociações com as demais instâncias de poder (NEUSTADT, 1960). Assim, para Neustadt (1960), presidentes fracos teriam maiores dificuldades em persuadir os atores necessários para a aprovação de políticas de suas preferências e, por isso, precisariam fazer uso de ações unilaterais mais frequentemente. Desse modo, o poder dos presidentes teria relação direta com o poder de persuasão que, por sua vez, seria variável em função dos indivíduos ocupantes da cadeira presidencial (NEUSTADT, 1960).

Essa abordagem personalista da presidência pressupõe que os presidentes não seriam capazes de implementar políticas que alterassem o *status quo* significativamente de maneira unilateral, já que a participação de outros atores, como o Congresso, seria necessária em algum momento do processo decisório. De acordo com a tese proposta por Neustadt (1960) os níveis de poderes presidenciais sofreriam variações em função de cada Presidente, já que dependeriam das características pessoais deste. Assim, analisando-se o uso de atos unilaterais expedidos por cada presidente, a expectativa seria que variassem entre mandatos presidenciais de forma um tanto quanto aleatória, sendo mais utilizados por presidentes fracos e menos utilizados por presidentes fortes. Entretanto, o que de fato se constata é uma tendência crescente de uso dos atos unilaterais pelos presidentes para a implementação e a alteração de

políticas públicas (MOE & HOWELL 1999; HOWELL, 2023; BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

A constatação de tal tendência, associada à expansão das funções e da estrutura organizacional ligada diretamente à Presidência dos Estados Unidos levou a uma profunda revisão das bases analíticas dos estudos sobre o poder presidencial (MOE & HOWELL 1999; HOWELL, 2023). Com isso, desenvolveram-se teorias sobre a chamada Presidência Institucional, que resultaram em uma mudança na abordagem adotada pelos estudos sobre liderança presidencial. Se anteriormente esses estudos caracterizavam-se por adotarem uma perspectiva personalista sobre a atuação dos presidentes, agora passa-se a enfatizar a importância das estruturas formais de poder à disposição dos líderes do Executivo (MOE & HOWELL 1999).

É por essa razão que Howell (2023) afirma que o unilateralismo presidencial nos Estados Unidos é considerado uma característica distintiva da política estadunidense, desenvolvendo-se ao longo de mais de dois séculos de sua história. Nesse contexto, a evolução do unilateralismo presidencial é vista por alguns autores como uma resposta às crescentes demandas por governança eficiente e às complexidades do sistema político do país (HOWELL, 2023)

A compreensão da dinâmica do poder Executivo nos Estados Unidos e suas implicações no equilíbrio de poder entre os diferentes ramos do governo tem exigido crescente atenção ao unilateralismo presidencial (MOE & HOWELL 1999; HOWELL, 2023). Nesse contexto, a capacidade do Presidente de agir unilateralmente pode ser vista tanto como uma força quanto como uma vulnerabilidade, dependendo de como esses poderes são empregados e das consequências de suas ações. Atualmente, alguns dos instrumentos de poder unilateral à disposição do Presidente dos E.U.A incluem, dentre outras, a emissão de *executive orders*, *executive agreements*, *presidential memoranda*, *proclamations*, e outras formas de ação direta (HOWELL, 2023).

Em razão da vaga definição dos poderes do Executivo na Constituição dos Estados Unidos, ganhou força uma interpretação expansiva destes poderes pelos presidentes, gerando uma fundamentação jurídico-normativa para a atuação unilateral (MOE & HOWELL 1999). A Constituição Americana confere ao Presidente o poder Executivo, mas não detalha diversos aspectos desse poder, permitindo que diferentes interpretações sobre a extensão e os limites

dos poderes presidenciais. Assim, desde a chamada “presidência moderna”, iniciada na década de 1930 pelo governo de F. D. Roosevelt, os presidentes americanos têm utilizado essa ambiguidade constitucional para expandirem seus poderes e agirem de maneira unilateral em diversas áreas de política (MOE & HOWELL 1999).

Na verdade, o debate sobre o papel do poder Executivo e, conseqüentemente, do Presidente, tem estado presente nos Estados Unidos desde a fundação do país. Alexander Hamilton, em seus escritos nos *Federalist Papers*, argumentou que um Executivo enérgico é essencial para uma boa governança. Hamilton acreditava que a unidade do poder Executivo, concentrado nas mãos de uma única pessoa, permitiria uma tomada de decisão mais eficiente e eficaz. Essa visão foi crucial para a formação da doutrina do "Executivo unitário", que sustenta que o Presidente tem o poder de controlar toda a execução das leis federais (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

Assim, a teoria do Executivo unitário tem sido utilizada, em certa medida, para justificar a expansão dos poderes presidenciais ao longo do tempo. Segundo essa doutrina, o Presidente também possui o poder para a supervisão e o controle de todos os aspectos da administração federal, incluindo a capacidade de emitir ordens executivas, memorandos e proclamações com força de lei, desde que não contrariem explicitamente a legislação aprovada pelo Congresso (HOWELL, 2003).

De fato, é possível identificar o uso de instrumentos de ação unilateral por parte dos presidentes durante toda a história dos E.U.A. George Washington, o primeiro presidente dos Estados Unidos, estabeleceu precedentes importantes ao emitir a primeira *Executive Order* em 1789, definindo normas de conduta para os funcionários públicos. Washington também utilizou ações unilaterais para lidar com questões de política externa, como a *Proclamation of Neutrality* de 1793, que declarou a neutralidade dos Estados Unidos em conflitos europeus (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

Ao longo do século XIX, o uso de ações unilaterais pelos presidentes continuou a crescer. Andrew Jackson, por exemplo, utilizou seu poder executivo para dismantelar o Segundo Banco dos Estados Unidos, enquanto Abraham Lincoln emitiu a *Emancipation Proclamation*, durante a Guerra Civil, libertando escravos nos estados confederados. Essas ações unilaterais foram frequentemente controversas e enfrentaram oposição, mas estabeleceram precedentes importantes para o uso dos poderes executivos (HOWELL, 2023).

Contemporaneamente, constata-se o uso crescente de ações unilaterais para a implementação de políticas nas mais diversas áreas. Exemplo disso é o ocorrido durante a administração de George W. Bush, em que a expedição de *executive orders* obteve um aumento significativo, especialmente em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Nesse período, o Presidente Bush utilizou ações unilaterais para expandir os poderes do Executivo em áreas relacionadas à política externa estadunidense, como segurança nacional e combate ao terrorismo (HOWELL, 2023).

Barack Obama também fez uso intensivo de *executive orders*, especialmente em questões relacionadas à imigração e meio ambiente. A administração de Obama enfrentou um Congresso amplamente obstrucionista, o que levou o Presidente a recorrer a ações unilaterais para avançar sua agenda. Um exemplo notável foi a emissão de ordens executivas para proteger imigrantes irregulares da deportação através do programa DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) (HOWELL, 2023). Além disso, algumas ações de relevo para a política externa da gestão Obama também foram implementadas de forma unilateral, através de *Executive Agreements*³, como a celebração, em 2015, dos Acordos Climático de Paris e do Acordo Nuclear Iraniano (HOWELL, 2023).

O governo Donald Trump utilizou *executive orders* para implementar várias políticas controversas, como a proibição de viagem para cidadãos de países predominantemente muçulmanos e a construção de um muro na fronteira com o México. Em relação à política externa, a administração Trump elevou as tarifas de importação de aço e alumínio de forma unilateral, por meio de *Proclamations*, em uma clara resposta à guerra comercial entre os E.U.A e a China (HOWELL, 2023).

1.1.1 - A "caixa de ferramentas" do Presidente

No estudo do poder executivo, o conceito da “caixa de ferramentas do presidente” é fundamental para compreender a variedade de estratégias e de instrumentos disponíveis para os presidentes atuarem no cenário político. Esta caixa de ferramentas metafórica abrange uma variedade de instrumentos à disposição dos presidentes para a busca de seus objetivos políticos, incluindo persuasão, negociação, construção de coalizões e, notadamente, ações

³ Os *executive agreements* são acordos internacionais celebrados pelo Presidente dos E.U.A e que não necessitam passar pela aprovação do Senado para serem implementados.

unilaterais (RAILE, PEREIRA, POWER, 2010). Este último instrumento tem recebido atenção significativa dos estudiosos, particularmente no contexto de suas implicações para a governança democrática e o equilíbrio de poder dentro dos sistemas políticos (HOWELL, 2003).

Nesse sentido, o uso estratégico dos poderes unilaterais permite que os presidentes implementem políticas de forma rápida, especialmente em situações onde o impasse legislativo ou a oposição representam barreiras significativas para a consecução de suas agendas.

No entanto, é fundamental destacar que a intensidade e a frequência com que cada Presidente recorre a mecanismos de ações unilaterais variam significativamente, sendo moldadas por uma ampla gama de contextos institucionais e políticos. Fatores como a relação estabelecida com o Congresso, a distância ideológica em relação ao parlamento, o tamanho da coalizão de governo, a ocorrência de crises nacionais, e a importância de determinadas pautas para a agenda do Executivo são alguns dos elementos que podem influenciar esse comportamento.

Alguns autores defendem a ideia de que as medidas unilaterais, por serem uma poderosa ferramenta de ação política, são utilizadas estrategicamente pelos presidentes como forma de fortalecer suas prerrogativas em detrimento do poder Legislativo (MAYER, 2001; HOWELL, 2003). Segundo Mayer (2001), presidentes tendem a utilizar esses mecanismos em contextos de fragilidade política ou diante de impasses legislativos. Howell (2003), por sua vez, observa que o número de medidas unilaterais tende a aumentar em momentos de enfraquecimento do Congresso. No entanto, em períodos de governo dividido, onde o Presidente enfrenta um Congresso dominado pela oposição, há uma tendência à redução do uso dessas medidas (HOWELL, 2003)

Adicionalmente, fatores contingenciais como a popularidade do presidente e a proximidade de eleições presidenciais também podem influenciar a frequência e a natureza das ações unilaterais (HOWELL, 2003). Esses contextos, assim como emergências nacionais, guerras ou crises econômicas, são entendidos como possíveis geradores de incentivos para que os presidentes façam uso de suas prerrogativas executivas, de forma estratégica, para a promoção de agendas políticas próprias, contornando a participação do Legislativo (MOE & HOWELL, 1999; HOWELL, 2005).

Diante dessa complexa dinâmica, torna-se imperativo explorar com mais profundidade as formas e as circunstâncias nas quais os presidentes exercem o poder unilateral. Compreender os mecanismos específicos utilizados e as variáveis que influenciam suas decisões permite uma análise mais detalhada das oscilações no uso desse tipo de poder, permitindo que se avalie, posteriormente, seus reflexos sobre a condução da política externa no contexto brasileiro.

Assim, é necessário delinear as características e os métodos empregados pelos presidentes ao agirem unilateralmente. A seguir, são identificadas as principais variáveis que influenciam esse fenômeno, oferecendo uma base para a compreensão do unilateralismo presidencial.

a) Controle horizontal pelo Legislativo e pelo Judiciário:

Embora o Presidente disponha de um poder unilateral considerável, este poder está longe de ser absoluto. A decisão de agir unilateralmente é profundamente influenciada por uma avaliação estratégica das possíveis reações do Congresso, já que suas ações podem implicar em reações por parte do Legislativo. Nesse sentido, o Congresso possui autoridade para anular ações unilaterais através da elaboração de leis que contrariem as suas disposições, embora tal ação implique em custos para a formação de uma maioria absoluta para superar um veto presidencial (MOE & HOWELL, 1999).

Portanto, os presidentes tendem a ser mais cautelosos em agir unilateralmente quando enfrentam uma resistência significativa que poderia culminar na reversão de suas decisões. Moe e Howell (1999) enfatizam que a eficácia dessas medidas depende, em grande parte, da habilidade do Presidente de contornar as restrições políticas e institucionais vigentes.

b) Base legislativa do Presidente:

O escopo e a frequência das ações unilaterais são, por diversas vezes, influenciadas pelos movimentos da política partidária e pelos impasses no âmbito legislativo. Em momentos de paralisia no Congresso os presidentes costumam recorrer às medidas unilaterais como alternativa para avançarem suas agendas políticas. Essa dinâmica se torna evidente no crescente uso de ordens executivas durante períodos de governo dividido, onde a inércia legislativa ou uma forte oposição no Congresso impedem a aprovação da legislação desejada (HOWELL, 2003; HOWELL, 2023). Nesse sentido, Rudalevige (2012) argumenta que a paralisia parlamentar pode levar os presidentes a agirem unilateralmente.

c) Opinião pública e aprovação do Presidente:

A opinião pública também desempenha um papel crucial na definição do uso das ações unilaterais. A desaprovação generalizada, por parte do eleitorado, acerca de determinadas políticas implementadas unilateralmente pelo Presidente, pode ter repercussões políticas significativas, potencialmente minando sua agenda mais ampla e suas perspectivas eleitorais. Isso implica em uma constante necessidade de sopesamento, por parte dos presidentes, entre os potenciais custos políticos de suas ações unilaterais e seus ganhos políticos imediatos (HOWELL, 2023).

d) Tipo de política:

O alcance e o impacto das ações unilaterais podem variar consideravelmente. Algumas podem ter implicações profundas para o *status quo* e as políticas públicas, enquanto outras podem ser mais simbólicas ou administrativas. Howell (2003) aponta que as *executive orders* frequentemente abordam questões de política substantiva, influenciando programas governamentais e estruturas regulatórias. Um exemplo notável é o uso de ordens executivas por Franklin D. Roosevelt durante o período do *New Deal*, estabelecendo programas e agências importantes, como a *Works Progress Administration* (WPA) e o *Civilian Conservation Corps* (CCC), que tiveram um impacto duradouro na sociedade e na economia dos Estados Unidos (HOWELL, 2003).

Com base nesses aspectos, torna-se evidente que o uso de ações unilaterais pelos presidentes é uma estratégia complexa e multifacetada, influenciada por fatores institucionais e políticos. Contudo, é importante reconhecer que a ação unilateral nem sempre reflete uma postura de isolamento do Presidente em relação aos demais poderes. De fato, o unilateralismo presidencial pode ser mais colaborativo do que sugerido à primeira vista.

Conforme Belco & Rottinghaus (2017) afirmam, a emissão de uma ordem unilateral em si não significa que o presidente esteja necessariamente cumprindo apenas sua própria agenda⁴. De fato, as medidas unilaterais são muitas vezes o resultado de negociações e consultas realizadas junto a várias agências e departamentos do governo, refletindo uma

⁴ Tradução livre: “The issuance of a unilateral order itself does not mean that the president is necessarily fulfilling his or her own agenda”. BELCO, Michelle; ROTTINGHAUS, Brandon. *The Dual Executive: Unilateral Orders in a Separated and Shared Power System*. Stanford: Stanford University Press, 2017. p. 10.

abordagem mais colaborativa do que suposto previamente (DICKINSON, 2009; RUDALEVIGE, 2012).

Rudalevige (2012) ressalta que certas ações unilaterais frequentemente envolvem um processo de persuasão e consulta dentro do próprio poder Executivo, demonstrando que o unilateralismo presidencial pode ser mais negociado e menos autocrático do que se presume. Essa abordagem colaborativa, longe de ser exceção, parece ser uma característica recorrente nas decisões presidenciais que envolvem o uso de medidas unilaterais (RUDALEVIGE, 2012).

Adicionalmente, Belco & Rottinghaus (2017) argumentam que o Presidente, para além de perseguir apenas uma pauta política de interesse próprio, também pode utilizar seus poderes de ação unilateral para auxiliar sua base de apoio congressista em matérias que atendam aos interesses de ambas as partes, poupando parlamentares aliados de eventuais custos relativos à negociação para a aprovação legislativa (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). A teoria proposta pelos autores postula que o Presidente pode exercer duas funções ao agir unilateralmente (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). Ao promover sua agenda própria de políticas, o Presidente atuaria exercendo a função independente, formulando políticas de sua preferência. Porém, ao atuar de forma coordenada, alinhada e em cooperação com o Congresso, o chefe do Executivo exerceria a função de administrador, para facilitar a implementação de políticas de interesse de ambas as partes (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

Na função independente, o Presidente utilizaria ações unilaterais para alcançar suas preferências políticas de maneira decisiva, muitas vezes em áreas onde há empasses e paralisa decisória no Legislativo (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). Essa forma de atuação permitiria ao Presidente contornar o Congresso e implementar políticas de forma rápida, sem a necessidade de negociações prolongadas (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

Já como administradores, os presidentes emitiriam medidas unilaterais para atuar de forma conjunta com o Congresso, auxiliando sua base de apoio parlamentar para a superação de eventuais impasses no parlamento. Esta função enfatiza a cooperação com o Legislativo e a adesão aos mandatos estatutários. Belco e Rottinghaus (2017) destacam que os presidentes frequentemente emitem ordens para gerenciar a implementação de leis, assegurar

conformidade a conformidade com decisões judiciais e abordar necessidades administrativas dentro do Executivo.

Em contraste com os movimentos do Presidente como um agente independente, as suas medidas unilaterais como um administrador envolvem uma interação mais colaborativa com o Congresso. Nessa função ele age como facilitador do bom funcionamento do governo, emitindo ordens unilaterais consistentes com os objetivos do Legislativo (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

Essa teoria se mostra relevante no contexto desta dissertação pois oferece uma estrutura teórica que permite compreender as diferentes motivações e funções que guiam as ações unilaterais do Presidente, especialmente em contextos de coalizões heterogêneas e fragmentadas. Ao investigar as condições sob as quais o Presidente opta por celebrar atos internacionais por meio de um rito abreviado, sem a participação do Congresso, ou pelo rito completo, a dualidade de funções – ora como agente independente, ora como administrador – fornece uma explicação sólida para as escolhas estratégicas do Executivo.

Assim, a nova abordagem para o unilateralismo presidencial, representada pelo Teoria do Executivo Dual, proposta por Belco e Rottinghaus (2017), salienta a flexibilidade das ações unilaterais presidenciais, ilustrando como os líderes do Executivo transitam entre a atuação independente e a governança colaborativa. Essa dualidade é essencial para a compreensão do uso estratégico dos poderes unilaterais em diferentes contextos políticos e institucionais, e permite uma análise do comportamento presidencial em um sistema de poderes separados e compartilhados.

Diversos estudos têm se debruçado sobre os poderes conferidos aos chefes do Executivo nos sistemas presidencialistas, especialmente em relação à interação com o Congresso e à formação de coalizões parlamentares (MOE & HOWELL, 1999; INÁCIO & LLANOS, 2016). A análise da Presidência Institucional, apesar de tradicionalmente focada nos aspectos internos do Executivo, pode oferecer uma perspectiva valiosa para compreender como os presidentes estruturam sua atuação política, incluindo o uso de ações unilaterais, a partir do apoio de sua burocracia (MOE, 1993; DICKINSON & LEBO, 2007).

A teoria da Presidência Institucional propõe que o poder presidencial não depende apenas das características individuais do presidente, mas também de uma estrutura burocrática complexa e organizada, composta por agências, ministérios e servidores, que geram suporte

contínuo para a formulação de políticas públicas (LEWIS, 2008; BURKE, 2000). Esse aparato institucional, embora projetado para auxiliar o presidente na implementação de sua agenda, pode também desempenhar um papel importante na articulação política com o Congresso, especialmente em cenários de coalizões fragmentadas (MOE & HOWELL, 1999; INÁCIO & LLANOS, 2016).

Ao dispor de um aparato institucional fortalecido, o presidente pode ganhar mais flexibilidade e capacidade para atuar unilateralmente em situações em que a negociação com o Congresso seja onerosa ou inviável. Nesse contexto, o uso de decretos regulamentares - Medidas Provisórias e outras ações unilaterais - pode se tornar um instrumento estratégico para contornar obstáculos legislativos e avançar políticas de interesse presidencial, inclusive no âmbito de atos internacionais (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017; MOE & HOWELL, 1999). Além disso, o fortalecimento das agências e órgãos subordinados ao Executivo permite ao presidente centralizar mais poder decisório e minimizar os custos políticos associados à negociação com o Congresso, especialmente em períodos de baixa coesão de sua coalizão parlamentar (DICKINSON & LEBO, 2007; Burke, 2000).

Os incentivos para o unilateralismo se manifestariam na através de conjunturas críticas - em que o Presidente é compelido a centralizar decisões em seu núcleo político - e na forma de impasses, conflitos e desafios que são impostos pelo sistema de separação de poderes e que geram divergência de preferências entre os poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, o unilateralismo é um instrumento primordial no fortalecimento da Presidência Institucional (MOE & HOWELL 1999; INÁCIO & LLANOS, 2016; RUDALEVIGE, 2012) .

Assim, a Presidência Institucional oferece uma base de suporte que pode influenciar as decisões unilaterais do chefe do Executivo (INÁCIO & LLANOS, 2016). A estrutura burocrática não apenas facilita a formulação de políticas, mas também pode amplificar a capacidade do Presidente para agir de maneira independente, quando as condições políticas tornam difícil a construção de consensos legislativos (KRAUSE & COHEN, 1997).

Nesse sentido, conforme Rudalevige (2012), o unilateralismo presidencial diz respeito à maneira como o líder do executivo toma decisões relacionadas à formulação de políticas e à presença de outros atores. Quando uma decisão presidencial depende da aprovação do Congresso para gerar efeitos, ela não pode ser considerada unilateral. Por esse prisma, no caso brasileiro, Leis Ordinárias, Leis Complementares e Emendas Constitucionais que tenham sido

propostas por iniciativa do Presidente não são, obviamente, ações unilaterais. De outro modo, as Medidas Provisórias são consideradas formas de ações unilaterais, pois, apesar de dependerem de aprovação do Congresso para serem convertidas em lei e não perderem a sua eficácia, produzem efeitos sobre o ordenamento jurídico desde de sua publicação, independente da aquiescência do poder Legislativo.

Nesse sentido, o unilateralismo é uma forma de ação do Presidente para a implementação de sua agenda e a elaboração de políticas públicas que ultrapassa a discricionariedade a ele conferida (INÁCIO, 2021). A prerrogativa institucional e legal para a edição de tais atos é tida como um forte incentivo para o Presidente, permitindo-lhe modificar rapidamente o *status quo*, sem os custos de negociação envolvidos na aprovação de propostas no Legislativo. Mesmo levando em consideração que a possibilidade de veto legislativo deve ser antecipada nos cálculos dos custos políticos das ações unilaterais tomadas pelos presidentes, estes frequentemente agem sob a suposição de que o Congresso não irá reverter suas ações, tornando essas medidas bastante atraentes para os líderes do Executivo (COX & MORGENSTERN, 2001; HOWELL & MOE, 1999).

É válido ressaltar que grande parte da literatura sobre o unilateralismo presidencial concentra-se na análise do caso dos E.U.A, onde o Presidente, por possuir poderes legislativos limitados, recorre reiteradamente às ações unilaterais para a promoção da sua agenda política. No entanto, na América Latina a questão possui outros relevos, já que os presidentes da região detêm amplos poderes legislativos e ainda assim lançam mão de ações unilaterais. Isso torna a discussão sobre a extensão e abrangência desses poderes um tema de elevada relevância no debate político regional (INÁCIO et al., 2023).

O uso intensivo de ações unilaterais pelos presidentes latino-americanos levanta preocupações significativas sobre seus impactos no sistema de freios e contrapesos. A ampliação das áreas de atuação do chefe do Executivo, em detrimento das atribuições do Congresso, gera impactos substanciais na relação entre os dois poderes.

Nesse sentido, parte da literatura sobre a relação Executivo-Legislativo na América Latina argumenta que os parlamentos da região podem ser caracterizados como reativos, dado que os presidentes possuem a vantagem de ação como *first-movers* no processo legislativo (COX & MORGENSTERN, 2001). Segundo Cox e Morgenstern (2001), os parlamentos latino-americanos, ao contrário dos parlamentos europeus, não possuem poder originativo, ou

proativo, significativo. Isso significa que os legislativos da região não possuem a capacidade de formação e de dissolução do Executivo (originativo), bem como também não detêm poderes consideráveis para iniciarem e aprovarem suas próprias propostas legislativas (proativo). Os parlamentos da América Latina, segundo os autores, operam principalmente de maneira reativa, revisando, emendando ou vetando propostas do Executivo (COX & MORGENSTERN, 2001). Essa característica reativa, é preciso ressaltar, não implica necessariamente em disfunção, mas em uma dinâmica na qual o Presidente, antecipando possíveis vetos legislativos e ajusta suas propostas para obter apoio suficiente, equilibrando concessões políticas com o uso de poderes unilaterais quando necessário (COX & MORGENSTERN, 2001). Assim, levando em conta a característica reativa dos legislativos da região, os presidentes, ao agirem, precisam ponderar constantemente as possíveis reações dos legisladores, o que garante especial relevância a estes.

Contudo, essa visão de parlamentos essencialmente reativos é contestada por outros estudiosos que enfatizam a cooperação interinstitucional, especialmente em contextos de governos de coalizão. Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que, no Brasil, o Legislativo não é meramente reativo, mas um parceiro ativo no processo decisório. Eles destacam que a formação de coalizões no Congresso brasileiro promove um ambiente de cooperação entre o Presidente e os legisladores, facilitando a governabilidade através de negociações e acordos que frequentemente resultam na aprovação de políticas consensuais (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). A dinâmica de coalizão permite que o Presidente mobilize apoio legislativo para suas propostas, minimizando a necessidade de ações unilaterais e fortalecendo a legitimidade das decisões governamentais.

A experiência brasileira durante a pandemia de COVID-19 ilustra bem a complexidade da interação entre o Executivo e o Legislativo. Conforme destacado por Fabiano Santos (2021), o Congresso brasileiro demonstrou resiliência e adaptabilidade ao instituir um regime de deliberação remota, garantindo a continuidade dos trabalhos legislativos em meio às restrições sanitárias. Durante esse período, o Congresso não apenas reagiu às iniciativas do Executivo, mas também exerceu um papel proativo na definição da agenda legislativa, especialmente no que tange às Medidas Provisórias relacionadas à crise sanitária e econômica. A capacidade do Legislativo de atuar de forma remota e efetiva reforça a tese de

que, em contextos de cooperação e adaptação institucional, o Legislativo pode desempenhar um papel mais proeminente e autônomo, mesmo em cenários adversos.

Apesar dessas dinâmicas cooperativas, o uso sistemático de instrumentos unilaterais pelos presidentes pode ser visto tanto como uma resposta à necessidade de governar eficientemente em contextos de alta fragmentação política quanto como um sintoma de ambientes democráticos disruptivos. Quando os presidentes optam por ações unilaterais, isso pode indicar um descompasso entre os poderes Executivo e Legislativo, revelando dificuldades na construção de consensos políticos. Além disso, as ações unilaterais podem indicar, também, uma atuação do Presidente como administrador, gerenciando e cooperando com a sua base de apoio no Congresso (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). Entretanto, em casos extremos, essa prática pode comprometer a característica institucional fundamental de participação de múltiplos atores no processo decisório legislativo, prejudicando a legitimidade democrática.

Portanto, a análise das relações Executivo-Legislativo revela um quadro complexo e multifacetado. Enquanto a teoria da reatividade legislativa destaca a preponderância do Executivo no processo decisório, a perspectiva da cooperação em governos de coalizão sublinha a importância do Legislativo como parceiro ativo. A experiência brasileira recente, especialmente durante a pandemia, exemplifica como essas dinâmicas podem coexistir e se adaptar a novos desafios, refletindo a capacidade das instituições democráticas de se reinventarem e preservarem a governabilidade e a legitimidade política. O uso reiterado de ações unilaterais por parte dos presidentes, em descompasso com a normalidade político-institucional, é justamente o que caracteriza o unilateralismo presidencial.

1.1.2 - Unilateralismo Presidencial no Brasil: instrumentos legislativos e administrativos em perspectiva

No caso brasileiro existem peculiaridades que diferenciam o unilateralismo presidencial daquele observado nos E.U.A. Diferentemente da Constituição Americana, a Constituição Federal de 1988 não foi ambígua quanto ao papel do presidente no processo de formulação de leis, garantindo importantes instrumentos legislativos ao Presidente e fortalecendo seu papel no *policy-making* nacional. De fato, em contraste com os Estados

Unidos, a força do unilateralismo presidencial no Brasil advém da precisão do texto Constitucional, que definiu poderes legislativos ao Presidente de forma expressa.

Dentre os diversos mecanismos de atuação legislativa garantidos ao Presidente brasileiro pelo texto Constitucional é possível citar a possibilidade de apresentação de projetos de leis ordinárias, de leis complementares e de propostas de emendas à constituição ao Congresso, bem como a solicitação de urgência na apreciação de projetos de leis de suas autorias.

A apresentação de projetos de leis ordinárias e complementares, bem como de propostas de emenda à Constituição, conferem amplos poderes legislativos ao Presidente, garantindo-o a possibilidade de apresentarem sua agenda de políticas públicas ao Legislativo.

Já a capacidade de solicitação de urgência força a apreciação das matérias propostas pelo Presidente. Esse mecanismo, definido por força do §2º, do art. 64, da Constituição Federal de 1988, estabelece um prazo de 45 dias para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sucessivamente, se manifestem sobre a matéria, após o qual serão suspensas todas as demais votações até que haja a sua deliberação. Segundo Limongi e Figueiredo (2001), o pedido de urgência impediria que as minorias no Congresso engavetassem as propostas legislativas do Presidente, reduzindo os seus controles de *veto points*.

Além disso, merece destaque, no Brasil, o poder dos presidentes para a emissão de Medidas Provisórias (MPVs) que, apesar de terem de ser submetidas à avaliação do Congresso em até 60 dias (prorrogáveis por mais 60), possuem força de lei a partir de sua publicação. As Medidas Provisórias são um poderoso instrumento de ação legislativa unilateral, pois possibilitam a modificação do status quo de forma imediata, contornando eventuais bloqueios legislativo, promulgando políticas rapidamente e evitando atrasos significativos ou oposição no Parlamento (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Mesmo que posteriormente não sejam convertidas em leis pelo Congresso no prazo constitucional estabelecido e percam sua eficácia, a capacidade de gerarem efeitos imediatos no ordenamento jurídico a partir de sua publicação as tornam uma ferramenta crucial para os presidentes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Para além dos instrumentos ativos de participação dos Presidentes no policy-making, há também o poder de veto presidencial (uma espécie de poder negativo). Nesse caso, projetos de leis já aprovados pelo Congresso Nacional podem ser vetados, parcial ou

totalmente, pelo Presidente. Apesar de esse veto poder ser derrubado pelo Congresso, a exigência do voto da maioria absoluta dos deputados federais e senadores eleva os custos para o Legislativo.

Fato é que, em um sistema de governo presidencialista, onde a produção legislativa envolve a participação de diversos atores institucionais, a convergência de preferências para a formulação de políticas, especialmente em um ambiente político fragmentado, é algo complexo. A dificuldade para a gestão de coalizões parlamentares, bem como a formação de governos minoritários, gera fortes incentivos para que os presidentes recorram ao unilateralismo (PEREIRA, POWER & RENNÓ, 2005; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Em virtude de todos os mecanismos que fortalecem a atuação legislativa dos presidentes brasileiros, não seria irrazoável a dedução de que os chefes do Executivo não teriam muitos incentivos para promoverem suas agendas políticas pela via administrativa (INÁCIO & NEVES, 2018; AMORIM NETO et al., 2006). Justamente por serem considerados instrumentos de atuação mais frágeis e menos atrativos que os poderes legislativos de agenda, amplamente concedidos e delimitados pela Carta de 1988, o estudo dos poderes administrativos dos presidentes no Brasil - assim como na América Latina - ainda é um campo de pesquisa em desenvolvimento (INÁCIO, RECCH & GUERRERO, 2023).

Apesar da relevância atribuída aos poderes legislativos dos Presidente em relação à sua atuação unilateral, o uso constante de decretos para a implementação e execução de leis e de decretos administrativos é visto como indicativo da importância estratégica da via administrativa para o líder do Executivo (INÁCIO & NEVES, 2018). Até mesmo presidentes poderosos - com amplos poderes de atuação legislativa - lançam mão de medidas administrativas unilaterais para a imposição de suas agendas, contornando possíveis conflitos e evitando eventuais freios institucionais (INÁCIO, RECCH & GUERRERO, 2023).

Em menor ou maior grau, os presidentes utilizam seus poderes administrativos para agirem unilateralmente, mesmo possuindo instrumentos que os permitam exercer influência sobre a aprovação de políticas de suas preferências no Legislativo. No Brasil, esses poderes administrativos têm a capacidade de disporem sobre as regulamentações e as definições administrativas necessárias para a execução de políticas públicas através da expedição de decretos regulamentares e de decretos autônomos (INÁCIO & NEVES, 2018; INÁCIO, 2021; (INÁCIO, RECCH & GUERRERO, 2023)). Os presidentes podem utilizar os chamados

decretos autônomos para disporem sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal, gerando inovações normativas no âmbito administrativo sem dependerem de qualquer aprovação do Legislativo. Além disso, os presidentes brasileiros possuem o poder para a expedição dos chamados decretos regulamentares, que permitem a indicação de procedimentos para a materialização das condições para cumprimento de leis por parte da administração pública.

No processo decisório, a ação unilateral dos presidentes não é limitada por seus poderes administrativos, mas complementada por eles. Na verdade, a capacidade de regulamentar a execução das leis no âmbito administrativo pode fortalecer os instrumentos legislativos unilaterais à disposição do presidente, ou até mesmo substituí-los, caso os instrumentos legislativos se tornem excessivamente onerosos em comparação com os administrativos.

Além disso, os decretos administrativos oferecem ao Presidente a vantagem de serem dificilmente derrubados, uma vez que isso requer a intervenção do Congresso Nacional ou do Supremo Tribunal Federal (STF). Em ambos os casos, é necessária a formação de maiorias: seja entre os parlamentares no Congresso ou entre os Ministros do STF. Esse processo pode implicar em custos de negociação significativos. Portanto, caso haja uma tentativa de contestação de um decreto administrativo, o ato unilateral já estará produzindo efeitos jurídicos e alterando o status quo em favor da agenda do Executivo enquanto as preferências são debatidas e uma maioria é formada, o que nem sempre é possível. Dessa forma, os decretos administrativos, desde o momento de sua publicação, impõem custos de tempo e negociação para sua derrubada, colocando o chefe do Executivo em vantagem sobre os demais poderes. Esses decretos não apenas fornecem ao Presidente a possibilidade de ser o proponente inicial da agenda política (*first-mover*), mas também permitem pautar a agenda deliberativa do Congresso, gerenciar conflitos de gabinete e responder a pressões econômicas e sociais. Assim, o cálculo a se fazer acerca dos custos e vantagens de cada forma de atuação unilateral se dará através da análise da conjuntura institucional entre os atores envolvidos no *policy-making*.

Portanto, a capacidade para a expedição de decretos administrativos permanece como um importante mecanismo para a formação da agenda de políticas dos presidentes. A possibilidade de combinação dos poderes legislativos e administrativos da Presidência

permite uma atuação contundente na fase de proposição e elaboração de uma legislação, bem como na etapa de implementação das políticas públicas (INÁCIO, 2021).

Por meio de ações unilaterais, o Presidente pode realizar mudanças na estrutura do poder Executivo, nomear pessoas para cargos políticos e administrativos, além de alterar políticas públicas em vigor. Essas ações dispensam a necessidade de formação de alianças legislativas, ou de mobilização da base parlamentar, poupando o governo dos custos e desgastes envolvidos na obtenção de apoio ou em eventuais derrotas no Congresso (INÁCIO, 2021).

Figueiredo et al. (2012) afirmam que o uso de instrumentos unilaterais pode, de fato, alterar a dinâmica congressual, já que remodelam o status quo, modificando as expectativas parlamentares sobre a utilização de mecanismos legislativos possíveis (FIGUEIREDO et al., 2012). Assim, conforme já exposto pela Teoria do Executivo Dual, o Presidente, através de decisões unilaterais, pode assumir tanto a forma de um administrador, auxiliando o Congresso a aprovar legislações de interesses mútuos, quanto a de um ator independente, buscando somente as suas preferências (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). O Presidente também pode agir como um ator independente, usando o unilateralismo para contornar o Congresso e implementar políticas de sua preferência. Portanto, o unilateralismo pode ser empregado como uma ferramenta para a imposição da agenda presidencial e também para colaboração com o Congresso na superação de problemas de ação coletiva. (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

Desse modo, o uso da via administrativa se apresenta como uma ferramenta extremamente útil para os presidentes agirem de forma unilateral em políticas relacionadas aos mais variados temas. Uma ampla variedade de áreas como Orçamento, Defesa e Segurança, Desestatizações e Relações Internacionais podem ser alvo de decretos regulamentares e administrativos expedidos pelos Presidentes. No entanto, a forma e a intensidade com que o Presidente age unilateralmente varia em função dos incentivos que lhe são ofertados. Políticas relacionadas a áreas consideradas prioritárias para os objetivos presidenciais tendem a gerar maiores incentivos para ações unilaterais, especialmente quando há dificuldades em obter apoio do Congresso para a aprovação de novas legislações (INÁCIO, RECCH & GUERRERO, 2023). É possível que existam restrições constitucionais

que impedirão a expedição de decretos para tratar sobre temas de uma agenda específica e que não serão constatadas em outros casos.

Nesse sentido, determinadas agendas políticas que impliquem amplas reformas estruturais, como reformas previdenciárias ou tributárias, não poderão ser implementadas unilateralmente, sendo necessária a tramitação e a aprovação de projetos de leis pelo Congresso, ou até mesmo a proposição emendas constitucionais. Por outro lado, há áreas nas quais o Presidente pode dar seguimento à sua agenda política por meio de decretos administrativos. Seria o caso em hipóteses de reestruturações na administração pública do Executivo Federal (redistribuição de competências entre ministérios), do quadro de servidores públicos e nas relações exteriores, por exemplo.

Inácio et al. (2023) fornecem exemplos variados do uso de decretos administrativos pelos presidentes no Brasil para promover suas agendas políticas, destacando como essas ações refletem as diferentes áreas de políticas e prioridades dos chefes do Executivo. Um exemplo significativo apresentado pelos autores é a expropriação de terras para a reforma agrária, especialmente prevalente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Esses decretos permitiram a redistribuição de terras para a agricultura, promovendo a reforma agrária como uma política relevante para o governo. Outro exemplo é o foco nos investimentos em infraestrutura durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), que envolveu a expropriação de terras para projetos como usinas hidrelétricas e rodovias. Esses decretos foram fundamentais para a implementação de grandes projetos de infraestrutura, que eram prioritários para a agenda de desenvolvimento do governo Dilma (INÁCIO et al., 2023).

Além disso, entre 2008 e 2014, especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores (sob Lula e Dilma), houve um aumento nos decretos para a execução de obras públicas como parte das políticas anticíclicas (INÁCIO et al., 2023). Essas medidas foram adotadas para mitigar os impactos da crise financeira global, estimulando a economia por meio do investimento em obras públicas (INÁCIO et al., 2023).

Por fim, a gestão orçamentária é um exemplo de área política em que o Presidente pode exercer seu controle através de atos administrativos, já que ele detém a capacidade para realizar a transferência de recursos entre ministérios como ferramenta para gestão do seu gabinete e da sua coalizão de governo. Esse mecanismo é usado para ajustar as prioridades

orçamentárias e garantir o apoio político necessário para a estabilidade do governo (INÁCIO et al., 2023).

Portanto, as ações unilaterais também são utilizadas para a gestão de conflitos de coalizão, mantendo-se a coesão interna e assegurando-se a governabilidade. Além disso, fragmentação do Congresso é outro fator que influencia a variação do unilateralismo. Em contextos onde o Congresso é altamente fragmentado, como é o caso brasileiro, os presidentes podem optar por ações unilaterais para contornarem a oposição e avançarem suas agendas políticas sem a necessidade de se envolverem em negociações legislativas. Da mesma forma, a extensão do controle judicial e legislativo sobre os decretos presidenciais pode afetar a discricionariedade do presidente, limitando ou incentivando o uso de medidas unilaterais (Inácio, Recch & Guerrero, 2023).

Ademais, crises econômicas e eventos exógenos, como catástrofes naturais ou situações de calamidade pública, podem criar um contexto onde ações unilaterais são vistas como necessárias para uma resposta rápida e eficaz.

Portanto, o unilateralismo presidencial é moldado por uma complexa combinação de incentivos políticos e institucionais. Esses incentivos impactam na definição de quais instrumentos unilaterais serão utilizados pelo Presidente, em que momento ele os utilizará e sobre quais áreas de políticas.

1.1.3 - Unilateralismo presidencial e Política Externa

A dinâmica do unilateralismo presidencial varia de acordo com a área de política em questão, sendo os efeitos desse fato especialmente relevantes quando analisados na política externa brasileira. Esta dissertação busca entender como o Presidente da República utiliza os instrumentos disponíveis para avançar sua agenda de forma unilateral na política externa. Esta é uma área particularmente sensível a essa questão, pois envolve a celebração de atos internacionais que, embora demandem frequentemente a aprovação do Congresso, também conferem ao Presidente margem para agir sem consulta ao Legislativo.

A Constituição de 1988 estipula que o Congresso Nacional deve aprovar atos internacionais que gerem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. No entanto, a definição do que constitui um “compromisso gravoso” foi deixada ao critério do poder Executivo, conferindo-lhe considerável discricionariedade. Essa prerrogativa permite

ao chefe do Executivo decidir quais atos internacionais precisam ser submetidos ao Congresso para aprovação e quais podem ser implementados diretamente, sem a necessidade de aprovação legislativa.

Ao delegar ao Presidente essa capacidade de definir a tramitação de atos internacionais, o Congresso também possibilita que ele utilize o rito abreviado para aprovar certos atos de forma unilateral, evitando os custos de negociação no Legislativo. Assim, esses atos podem ser instrumentos eficazes na implementação da política externa preferida do Presidente. A análise dos atos internacionais e da dinâmica de sua delegação revela como o Presidente pode fortalecer suas políticas por meio de decisões unilaterais, aproveitando-se da margem de manobra concedida pela legislação.

Desse modo, será examinada a forma como os atos internacionais, componente crucial para a execução da política externa brasileira, oferecem um terreno fértil para o uso do unilateralismo presidencial, especialmente aqueles celebrados pelo rito abreviado. As definições e características desses atos internacionais serão abordadas em detalhes em capítulos posteriores, oferecendo uma visão mais aprofundada sobre a dinâmica da delegação de poder na política externa brasileira.

Conforme explicitado por Howell & Moe (1999), as ações unilaterais são instrumentos cruciais para que os chefes do Executivo alcancem seus objetivos durante suas gestões. Nesse sentido, Howell e Moe (1999), ao discorrerem sobre a reação do Congresso frente a uma ação unilateral contrária aos seus interesses, dissertam que esta é dada em função dos efeitos sobre os eleitores dos parlamentares e não sobre os efeitos no Congresso em si. Por isso, os presidentes teriam fortes incentivos para agirem unilateralmente em áreas que são frequentemente compreendidas como tendo pouco efeito sobre o eleitorado dos parlamentares, como a política externa (HOWELL & MOE, 1999). Os autores argumentam que os presidentes tendem a explorar suas vantagens em relação ao Congresso, uma vez que não enfrentam os problemas de ação coletiva que afetam o Legislativo e podem bloquear, com relativa facilidade, tentativas parlamentares de reversão (HOWELL & MOE, 1999).

É possível encontrar respaldo para esse entendimento na chamada Tese das Duas Presidências. Tal tese possui origem nos estudos de Presidência Institucional nos E.U.A e trata da hipótese de que haveria duas versões da Presidência: uma mais voltada aos assuntos

domésticos e outra mais interessada na política externa, esta com mais força e maior autonomia em relação ao Congresso (CANES–WRONE et al., 2008).

Segundo esse entendimento, o presidente possui maior controle sobre a política externa, enquanto sua capacidade para implementar políticas domésticas é limitada pelas negociações e barganhas com outros poderes. A arena da política externa possuiria menos custos de atuação para o Presidente, já que haveria um número mais limitado de grupos de interesse pressionando a sua tomada de decisão, de forma diversa à política doméstica, na qual o Congresso detém maior atuação (CANES–WRONE et al., 2008). Assim, a teoria das duas presidências sugere que a política externa seria uma arena mais propícia para o exercício do poder presidencial do que a política doméstica. Como a percepção dos efeitos e da importância da política externa sobre os eleitores dos parlamentares seria menor, eles teriam menos incentivos a atuarem nessa área (CANES–WRONE et al., 2008). Além disso, o Congresso se beneficiaria da forte atuação do Presidente na política externa, já que seria poupado dos custos técnicos e informacionais para a formulação de políticas em uma área na qual possui níveis de conhecimento menores que o poder Executivo (CANES–WRONE et al., 2008).

Contudo, isso não significa uma abdicação do Congresso sobre a política externa. O Legislativo ainda exerce influência, pressão e poder sobre assuntos internacionais. Trata-se, na verdade, de uma forma de delegação de poderes caracterizada por ampla discricionariedade e autonomia.

No caso da celebração de atos internacionais, os aspectos relacionados à delegação de poderes são essenciais para entender a escolha entre o rito abreviado ou completo. Entretanto, essa delegação não é fixa; ela pode variar conforme as preferências políticas do Presidente e dos parlamentares em exercício (EPSTEIN & O’HALLORAN, 1999; RUDALEVIGE, 2015). A relação entre Executivo e Legislativo na política externa, portanto, não é estática e modifica-se de governo para governo, assim como ocorre em outras áreas da política doméstica. Em momentos de maior divergência de preferências, o Congresso tem a capacidade de reduzir o escopo dessa delegação, podendo ajustar o controle sobre as ações do Presidente. Da mesma forma, o Presidente pode buscar uma maior atuação unilateral para driblar o Congresso. Portanto, ao analisar as interações entre Executivo e Legislativo na política externa, é crucial levar em conta a dinâmica condicional da delegação de poderes.

Essa dinâmica de delegação também está diretamente ligada à estrutura de incentivos exógenos que moldam as estratégias dos parlamentares, variando conforme o contexto político. No caso brasileiro, por exemplo, pode-se argumentar que o robusto poder legislativo do conferido ao Presidente permite uma maior influência junto ao Congresso em comparação aos Estados Unidos. Em que pese, essa dinâmica ter se transformado ao longo do tempo, de acordo com Almeida (2018), com o legislativo brasileiro assumindo um papel cada vez mais ativo na formulação de políticas, o Presidente ainda detém fortes poderes legislativos quando comparado ao seu par estadunidense, o que pode alterar o panorama de incentivos à atuação parlamentar em assuntos relacionados à política externa.

1.2 - Delegação de Poderes

A delegação de poderes é uma questão central para a compreensão do modo como os Poderes de Estado se relacionam em diferentes sistemas políticos. Nas democracias contemporâneas constata-se a existência de diferentes arranjos que definem o formato da distribuição de poderes legislativos e administrativos entre o Executivo e o Legislativo. Essa variação resulta em diferentes arranjos institucionais, nos quais a delegação de competências e responsabilidades é distribuída de maneira diversa, a depender do contexto político e das tradições jurídicas de cada país. Em países onde o Executivo possui maior força a delegação de poderes pode ser mais ampla, permitindo ao presidente maior autonomia em determinadas áreas. Em contraste, em países onde o Legislativo detém maior poder, a delegação de poderes ao Executivo tende a ser mais restrita e controlada.

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos, os presidentes historicamente detêm maiores poderes na arena legislativa. Nesse contexto, a análise do processo de delegação é fundamental para compreender melhor a dinâmica de formulação de políticas e a tomada de decisões que resultam da interação entre os Poderes de Estado em diversas áreas. A teoria da delegação oferece uma perspectiva valiosa para se entender a separação e o compartilhamento de poderes entre o Legislativo e o Executivo, destacando as particularidades dessa relação. Esse fenômeno é especialmente relevante na política externa, onde o Executivo tende a ter maior domínio em comparação com outras áreas de políticas públicas, reforçando sua influência nas decisões governamentais.

A motivação para a delegação de poderes por parte do Congresso pode ocorrer em função do conhecimento técnico e informacional que o Executivo detém, quando o Legislativo busca reduzir as incertezas e os problemas de assimetria informacional que envolvem a formulação de uma política em relação a qual possui poucos conhecimentos e poucos interesses para agir. Sob tais condições, a delegação permitiria ao Congresso mitigar os custos de legislar, transferindo-os ao Presidente. Além disso, delegação também é analisada em diversas abordagens como uma relação do tipo principal-agente, onde o mandante desta relação, o Congresso, delega autoridade ao agente, o Presidente, para elaborar e formular políticas que, de outra forma, seriam de sua atribuição. A concessão de discricionariedade pelo mandante ao agente é ato de suma importância para o alcance dos resultados pretendidos por uma política e para a relação entre os poderes (HUBER & SHIPAN; 2002). Portanto, quando o Congresso delega poderes ao Presidente, ele o faz de forma estratégica para mitigar conflitos internos, alinhar políticas com as preferências do Executivo, e, ao mesmo tempo, se desobrigar dos custos e responsabilidades de legislar em áreas complexas. Dessa forma, o Congresso, ao delegar busca não apenas reduzir incertezas e assimetrias informacionais, mas também maximizar a efetividade e a aceitação das políticas públicas delegadas.

Nesse sentido, a delegação de poderes envolve dilemas de equilíbrio de controle e de discricionariedade para que o mandante conceda um certo nível de liberdade ao agente, mas também estabeleça limites, evitando que os resultados da política em questão se afastem demasiadamente dos objetivos de sua preferência. O cálculo estratégico para a delegação de poderes deve levar em conta a possível solução para o problema de informação do mandante e os custos que envolvem o fornecimento de maior autonomia decisória ao agente (HUBER & SHIPAN; 2002)

Por isso, a delegação precisa ser bem formulada e bem estruturada pelo Congresso, para que não seja ampla ou restrita demais. Uma delegação muito ampla pode gerar grande discricionariedade para o Presidente, permitindo que ele se aproprie dos poderes delegados e tenha menores restrições em sua atuação, gerando perda de agência e controle pelo Congresso. Por outro lado, uma delegação muito restrita pode impossibilitar que o Presidente formule uma política que seja de fato efetiva, deixando-o com pouco espaço para uma atuação independente, impedindo-o de alcançar as preferências e os objetivos de ambas as partes (EPSTEIN & O'HALLORAN, 1999). Os mesmos fatores que geram incentivos para a

delegação, como a expertise, o conhecimento técnico e a vantagem informacional, geram desafios e custos significativos para o controle dos agentes delegados (MOE, 2005). Ou seja, o conhecimento e a efetividade que o poder Executivo possui, como ocorre no caso da condução da política externa, também gera o risco de apropriação e de retirada da capacidade de controle do Legislativo sobre seu processo de formulação.

No momento em que o Congresso opta por delegar poderes, ele pode não antecipar, detalhadamente, todas as consequências de sua ação, mas sabe que estará concedendo maior autonomia e fortalecendo os poderes do Presidente. Por isso, não é possível olhar para o Legislativo somente como um mandante que decide delegar por incapacidade de atuação ou por pressões exógenas, nem mesmo como um ator passivo no âmbito do unilateralismo (JONES, 2005; BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). Nesse sentido, os instrumentos que o chefe do Executivo possui para agir unilateralmente são atribuídos a ele pelo próprio Legislativo, tanto de forma explícita, ao delegá-los, quanto de forma implícita, pelo silêncio da lei.

No caso da política externa, o poder constituinte originário atribuiu explicitamente ao Congresso a competência para a aprovação dos atos internacionais gravosos ao patrimônio nacional. Entretanto, o texto da Constituição não definiu claramente o que viriam a ser esses atos internacionais gravosos e nem atribuiu à lei complementar que o fizesse. Assim, implicitamente, ao silenciar-se sobre o tema, delegou-se ao Presidente o poder para definir quais atos internacionais seriam caracterizados como gravosos e que, portanto, seriam enviados ao Congresso. Essa forma de delegação concede ao Presidente um poder unilateral, permitindo que ele decida de forma discricionária por meio de qual rito, abreviado ou completo, determinado ato internacional tramitará, sem necessitar consultar previamente o Congresso. Obviamente há casos em que a natureza gravosa dos compromissos assumidos internacionalmente é demasiadamente clara e relevante para que se ignore a competência do Congresso Nacional, porém há diversas situações em que há maior opacidade quanto a necessidade de envio do ato internacional ao poder Legislativo.

Neste trabalho compartilhamos o suposto recorrente na literatura de que, para além da política externa, o poder Legislativo concorda com a delegação de poderes ao Executivo e vice-versa, desde que estejam contidas dentro sistema de freios e contrapesos dos poderes constitucionais. Ou seja, a delegação é resultado de cálculos estratégicos dos atores

envolvidos. Dessa forma, quando o Presidente utiliza dos poderes a ele delegados para agir unilateralmente, essa ação é fruto, frequentemente, de uma decisão compartilhada com o Congresso (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017). Portanto, é preciso que eventual análise do unilateralismo seja feita não pela ótica da suposta usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo, mas também pela forma como o próprio Legislativo participa da criação e do desenho da delegação de poderes (BELCO & ROTTINGHAUS, 2017).

1.3 - A Delegação de Poderes no Brasil

No contexto do presidencialismo brasileiro, a delegação de poderes legislativos ao Presidente da República não deve ser vista, necessariamente, como uma usurpação de poderes do Congresso. A Constituição de 1988 conferiu ao Presidente certos poderes, como o de editar Medidas Provisórias (MPVs), o que provocou debates sobre a natureza e os limites da delegação de poderes. Figueiredo e Limongi (2001) questionam a visão dominante de que as MPVs seriam meros resquícios de regimes autoritários, enfatizando que, durante a primeira década da nova Constituição, a flexibilidade conferida ao Executivo para editar tais medidas deve ser entendida como uma estratégia do Congresso para assegurar governabilidade em um período de transição democrática e de instabilidade econômica.

Sem dúvida a elevada permissividade adotada pelo Congresso em relação à edição de Medidas Provisórias pelo Presidente, que garantia amplos poderes para a atuação legislativa do chefe do Executivo em diversas áreas, principalmente durante a primeira década da Constituição de 1988, corroborou para essa visão. No entanto, os autores argumentam que essa flexibilidade inicial seria fruto de uma iniciativa do Congresso para a garantia da governabilidade em um contexto de transição democrática e instabilidade econômica, e que permitia ao Presidente agir rapidamente para contornar os processos legislativos mais lentos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Assim, em que pese a percepção, outrora dominante, de abdicação do Legislativo, o que de fato caracterizaria a dinâmica entre os poderes seria a delegação, que se manifestaria através do uso das MPVs de forma estratégica pelo Presidente para a proteção da base de apoio parlamentar do governo e para a garantia da eficiência governamental (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Entretanto, a delegação condicional ao uso deste poder de decreto pelo Presidente é vista como uma estratégia racional dos legisladores, que se beneficiam do conhecimento

técnico e informacional do Executivo para formular e gerir políticas públicas complexas de maneira eficaz e em consonância com o Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; CAREY & SHUGART 1995; KIEWIET & MCCUBINS, 1991; EPSTEIN & O'Halloran, 1999). Assim, a delegação condicional seria caracterizada por um equilíbrio entre o controle legislativo e a discricionariedade executiva, permitindo que o Congresso mantivesse uma supervisão adequada e aproveitasse a expertise técnica do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; CAREY & SHUGART 1995; ACIR, 2014).

Pereira, Paulo & Rennó (2005) ressaltam a importância da compreensão da interação entre os poderes constitucionais formais e a dinâmica do apoio político sob o multipartidarismo para a compreensão apropriada da questão envolvendo a delegação de poderes e o unilateralismo. Para os autores, o poder para a emissão de decretos ou a existência de um multipartidarismo em um sistema presidencialista, por si só, não são suficientes para explicar a recorrência dos presidentes aos seus poderes de decreto (PEREIRA, PAULO & RENNÓ, 2005). Para os autores o fator determinante seria o ambiente político, especialmente o grau de apoio que os presidentes possuem no parlamento (PEREIRA, PAULO & RENNÓ, 2005).

Essa dimensão política é importante para a análise que busca entender em quais condições a delegação de poder ocorre e é mantida, ou, por outro lado, quando surgem incentivos para reverter essa delegação, evidenciando que a concessão de poderes é sempre condicionada a certas circunstâncias.

Assim, conforme observado por Almeida (2018), nos últimos anos o Congresso brasileiro tem se mostrado menos disposto a delegar amplamente poderes ao Executivo, refletindo uma mudança nas relações políticas e na dinâmica de controle legislativo. A Emenda à Constituição nº 32/2001 foi um marco importante dessa mudança, estabelecendo que as MPVs não poderiam ser reeditadas no mesmo ano legislativo e que perderiam a eficácia caso não fossem votadas pelo Congresso no prazo de 60 dias, renováveis por igual período. A emenda também determinou que as MPVs trancariam a pauta de votações após 45 dias, forçando a priorização de sua deliberação. A aprovação dessa mudança indica um contexto político mais complexo e de maior contestação, onde a cooperação entre os poderes pode ser mais difícil de alcançar. Almeida (2014) constata, em consonância com Figueiredo & Limongi (2001), que as Medidas Provisórias refletem uma delegação com lógica

informativa, com os presidentes tendo maiores incentivos para utilizá-las em situações envolvendo políticas pouco complexas, com menor divergência ideológica entre Executivo e Congresso ou quando possuem maior popularidade.

Além do uso das MPVs, a questão acerca da delegação de poderes e das ações unilaterais dos presidentes no Brasil também envolve o uso de decretos administrativos. Os presidentes brasileiros, bem como outros presidentes latino-americanos, frequentemente utilizam medidas administrativas, como decretos regulamentares e portarias ministeriais, para implementarem suas agendas políticas sem a necessidade de aprovação legislativa direta (INÁCIO & LLANOS, 2016; INÁCIO, 2021; INÁCIO, RECCH & GUERRERO, 2023). Essa prática amplia as possibilidades de ações unilaterais pelo poder Executivo para além do escopo legislativo abrangido pelas MPVs.

De forma similar, é por meio da publicação de decretos presidenciais que os atos internacionais abreviados passam a ter validade na ordem jurídica nacional. Basta a publicação do decreto presidencial no Diário Oficial da União com os termos do ato internacional celebrado, nos casos que tenham prescindido da aprovação do Congresso, para que sejam introduzidos no ordenamento jurídico nacional e passem a surtir efeitos no Brasil (REZEK, 2018). Não sendo necessário, portanto, nos atos abreviados, a prévia aquiescência parlamentar, manifestada na forma de Decreto Legislativo (REZEK, 2018). Por esse motivo, os atos internacionais abreviados são considerados, nesta dissertação, um dos tipos de instrumento unilateral disponíveis para o Presidente brasileiro.

Assim, para que se analise o unilateralismo no Brasil é preciso considerar tanto a delegação formal de poderes legislativos, quanto as ações administrativas unilaterais que o Presidente é capaz de implementar. Essa abordagem mais ampla permite uma melhor compreensão acerca da dinâmica de poder estabelecida entre o Executivo e o Legislativo, envolvendo tanto estratégias de cooperação quanto de controle entre os poderes, com destaque para o papel ativo atribuído ao Congresso na criação e na supervisão dos mecanismos de delegação.

1.4 - Política Externa: Presidente, Congresso e Delegação.

A política externa contemporânea é resultado de uma complexa interação entre múltiplos atores, que vão além do tradicional papel do Executivo e do corpo diplomático

estatal. No cenário globalizado, o processo de formulação e implementação da política externa envolve também uma gama diversificada de atores, como legisladores, grupos de interesse, organizações internacionais.

Além do chefe de estado e dos diplomatas, o papel do Legislativo na política externa tem sido amplamente discutido na literatura. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, o Congresso tem uma influência significativa na política externa, principalmente através da Comitê de Relações Exteriores do Senado (HOWELL & PEVEHOUSE, 2007). No Brasil, conforme aponta Diniz (2009), o poder Legislativo também participa da produção da política externa do país através da ratificação de acordos internacionais celebrados pelo rito completo⁵ e da aprovação da escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente⁶. Portanto, os legisladores, ao exercerem suas funções de controle e ratificação, são atores importantes no processo de formulação da política externa, mesmo em regimes que tendem a concentrar esse poder no Executivo.

Embora a análise da política externa proposta no âmbito desta pesquisa tenha seu foco direcionado para a produção e a celebração de atos internacionais, compreende-se que este não é o único instrumento pelo qual a política em questão se manifesta. Na verdade, a política externa, vai além dos acordos e tratados celebrados pelo país com os demais atores internacionais, envolvendo atores públicos e privados no estabelecimento de relações com países e organismos internacionais.

Porém, a análise da influência da condução da política externa pelo Presidente ainda é fundamental para compreender como os chefes de estado atuam diretamente para a formulação e implementação da política externa de acordo com suas agendas, sendo um aspecto central na dinâmica da delegação de poderes em sistemas de governo presidencialistas. No contexto desta dissertação, a avaliação do impacto da gestão presidencial na condução da política externa e sua interação com o Congresso permite examinar como a concentração do poder decisório na figura do mandatário afeta o equilíbrio institucional e a delegação de poderes.

5 Constituição Federal de 1988, art. 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;

6 Constituição Federal de 1988, art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Nesse sentido, os atos internacionais celebrados através do rito abreviado, que não passam pela aprovação do Congresso, constituem-se em um exemplo claro da concentração decisória nas mãos do Presidente através de um instrumento de ação unilateral delegado pelo parlamento. Em função disso, o tipo de tramitação do ato internacional é a variável dependente desta dissertação, com o intuito de compreender os efeitos das variáveis independentes propostas sobre a chance de um ato tramitar de forma abreviada ou completa, e estimar o uso do unilateralismo presidencial em política externa no Brasil. No capítulo 2 os atos internacionais são abordados de maneira mais aprofundada, analisando-se suas características e seus processos de tramitação. A seguir, são apresentadas as variáveis independentes que foram analisadas na presente pesquisa.

1.5 - Dependência e vulnerabilidade do Presidente em relação à sua coalizão

O sistema político brasileiro tem sido marcado, desde a o período da redemocratização do país, por sua complexidade e pelo elevado número de partidos políticos que compõem o Congresso Nacional. Nesse contexto, o multipartidarismo tem sido uma constante na política brasileira, onde a capacidade de formação de coalizões por parte dos governantes se é um fator essencial para a consolidação da governabilidade. Este ambiente político multifacetado impõe desafios consideráveis ao presidente da República, que precisa negociar constantemente com uma diversidade de partidos para garantir apoio legislativo.

Por isso, o presidencialismo de coalizão tem se destacado como uma das características definidoras para a compreensão do sistema político do Brasil. A combinação, destacada por Abranches (1988), de multipartidarismo, federalismo e presidencialismo, teria todos os indicativos para resultar em paralisia decisória, instabilidade política e baixa governabilidade. Contudo, a delegação, constitucionalmente institucionalizada, de fortes poderes formais nas mãos do Presidente brasileiro foi responsável, em grande medida, pela estabilidade do sistema político nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI,1999).

Entretanto, apesar dos relevantes poderes concedidos ao Presidente (como os poderes de expedir Medidas Provisórias, pedidos de urgência, poderes de decreto e a capacidade de proposição legislativa), ele ainda depende do apoio de uma coalizão multipartidária para aprovar sua agenda no Congresso. Assim, em que pese os instrumentos que possui para agir

unilateralmente, a formação de coalizões é um fator relevante para garantir a promoção de políticas do interesse do Presidente. Este cenário cria um ambiente onde a habilidade para a formação e a manutenção de coalizões é importante para a efetividade do governo.

Desse modo, compreender a relação do Presidente com a sua coalizão no Congresso é fundamental para analisar, não somente a sua capacidade de governar, mas os incentivos gerados para a atuação unilateral. Isso porque, coalizões instáveis em sistemas multipartidários podem levar a um maior uso de medidas unilaterais pelo Executivo como forma de contornar a resistência ou a inércia legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; AMORIM, 2006).

Coalizões de governo fracas, ou fragmentadas, podem reduzir a capacidade do Presidente de negociação e de formação de maiorias estáveis (SANTOS, 2003; POWER, 2010). Nesse contexto, a análise da vulnerabilidade do Presidente em relação à sua coalizão no parlamento é importante para compreender a relação com uma possível atuação unilateral na produção de atos internacionais celebrados pelo Brasil.

Em sistemas multipartidários, como o brasileiro, a competição pelo poder e pela capacidade de influenciar o processo legislativo e de formação de governo perpassa a existência de múltiplos partidos políticos com relevância no parlamento. Esses sistemas contrastam com os sistemas bipartidários, onde apenas dois partidos principais dominam o cenário político, como é o caso dos Estados Unidos da América. Dificilmente um único partido é capaz de obter a maioria dos assentos do Legislativo, no multilateralismo, o que torna a formação de coalizões uma necessidade prática para a governabilidade.

Essa fragmentação do poder político em diversos partidos, onde várias ideologias e interesses estão representados no parlamento, pode levar a uma maior diversidade de opiniões e propostas políticas, enriquecendo o debate democrático, mas também pode resultar em uma maior complexidade na formação de consensos. A formação e manutenção de coalizões em sistemas multipartidários apresenta diversos desafios que podem impactar diretamente a governabilidade e a eficácia do governo. Um dos principais desafios é a necessidade de constantes negociações entre os partidos para a formação de coalizões (ABRANCHES, 1988). Essas negociações frequentemente envolvem concessões e compromissos que podem diluir a agenda de políticas de preferência do Presidente, dificultando a implementação de uma proposta de governo clara e coesa (CHEIBUB, 2007).

Assim, a fragmentação partidária do legislativo pode gerar custos elevados de negociação para o Executivo. Tais custos se tornam ainda mais altos quando o Presidente possui uma base partidária fraca no Congresso, ou seja, quando o seu partido detém poucas cadeiras no Legislativo. Isso torna o Presidente mais vulnerável às pressões políticas dos interesses dos partidos que compõem a sua coalizão e enfraquece a sua posição em situações de negociação política.

Nesse sentido, Cheeseman, Chaisty e Power (2014) propuseram uma medida, o Índice de Necessidade de Coalizão (INC), para quantificar a dependência do Presidente de sua coalizão. Ele tem como base a distribuição de cadeiras no Congresso e a necessidade de formação de alianças para a obtenção de apoio legislativo, sendo calculado através da multiplicação do Número Efetivo de Partidos (NEP) pela porcentagem de assentos não ocupados pelo partido do presidente. O INC é utilizado na literatura para avaliar a vulnerabilidade do presidente e sua capacidade de governar de forma autônoma ou dependente das coalizões partidárias. Dessa maneira, quanto maior a fragmentação política dos partidos - medida pelo NEP - e quanto menor o número de cadeiras conquistadas pelo Presidente no parlamento, maior será o valor o para o índice. Valores de INC mais elevados indicam maiores desafios e custos para o Presidente garantir apoio legislativo, o que pode levar a um aumento na probabilidade de recorrer a ações unilaterais quando a construção de consenso legislativo é demasiadamente difícil ou onerosa.

Bertholini e Pereira (2017) utilizam o Índice de Necessidade de Coalizão para medir o ambiente político de barganha no Brasil entre os períodos do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo Dilma (1995-2014). Os autores destacam que a necessidade de coalizão variou significativamente entre diferentes governos, sendo que os governos de FHC apresentaram menores índices de necessidade de coalizão em comparação aos governos Lula da Silva e Dilma, que mostraram uma dependência maior da necessidade de coalizão devido ao aumento da fragmentação partidária no Legislativo (BERTHOLINI & PEREIRA, 2017).

Dessa forma, para a finalidade desta pesquisa, o Índice de Necessidade de Coalizão foi medido em relação às coalizões de governo formadas pelos presidentes, de Collor até Bolsonaro, para analisar qual seria o impacto dessa variável sobre as chances de um ato internacional ser celebrado através do rito abreviado ou completo. Se o INC possui algum

efeito sobre a produção de parte da política externa nacional, é esperado que os presidentes com maior necessidade de coalizão tenham mais incentivos para recorrerem ao unilateralismo na celebração dos atos internacionais. Assim, a Hipótese 1 da pesquisa é que **quanto maior a necessidade de coalizão do Presidente junto ao Legislativo, maior a probabilidade de o ato internacional tramitar pelo rito abreviado.**

1.6 - Distância ideológica entre o Presidente e o Congresso

Outro fator que também pode exercer significativa influência sobre as chances de atuação unilateral do Presidente é a sua distância ideológica do Congresso, sendo mais um aspecto da relação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo que impacta a governabilidade em sistemas presidencialistas.

Nesse sentido, tal qual o afirmado por Abranches (1998), Mainwaring (1990) assevera que a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo é propensa ao imobilismo e à fragilidade do poder Executivo, tornando difícil o estabelecimento de uma governabilidade de fato efetiva. Essa situação é exacerbada pela ausência de mecanismos institucionais para a garantia de uma maioria legislativa ao Presidente, levando a frequentes conflitos entre os poderes (MAINWARING, 1990). Em tal ambiente, os presidentes podem recorrer unilateralmente para contornar impasses legislativos e alcançar seus objetivos políticos (MAINWARING, 1990).

Nesse sentido, Power (2010) analisou o poder de decreto dos presidentes brasileiros, ilustrando como os instrumentos unilaterais podem ser exercidos como resposta aos desafios encontrados na arena legislativa. O autor ressalta que a combinação de dois elementos - Congresso fragmentado e dinâmicas de coalizão complexas - com os quais os presidentes do Brasil têm se deparado com frequência, têm gerado incentivos para o uso de Medidas Provisórias para a promulgação de políticas sem a aprovação do Legislativo (POWER, 2010). Essa estratégia reflete uma tendência mais ampla de intensificação do unilateralismo presidencial em contextos onde a cooperação legislativa é mais difícil de ser garantida (POWER, 2010).

Em cenários onde a distância de preferências entre o Presidente e o Congresso é maior, o líder do Executivo possui mais incentivos para recorrer ao unilateralismo como uma medida para contornar o Congresso (MOE & HOWELL, 1999; MAYER, 2001). A teoria do

unilateralismo presidencial sugere, portanto, que os presidentes tenderão a recorrer mais frequentemente ao uso de medidas unilaterais para atingirem seus objetivos e suas agendas políticas quando a cooperação legislativa é mais difícil (HOWELL, 2003). Assim, quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, menores as chances de cooperação legislativa e, por consequência, maiores os incentivos ao unilateralismo presidencial. Analisando o caso dos Estados Unidos da América, Rudalevige (2002) e Chiou & Rothenberg (2014) demonstram que os presidentes são mais propensos a emitirem *Executive Orders* durante períodos de governo dividido (no qual o partido do Presidente não possui a maioria nas duas casas legislativas), quando há maior conflito partidário e as diferenças ideológicas são mais acentuadas.

No caso brasileiro, a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso também afeta a produção legislativa e os incentivos para o unilateralismo presidencial, porém, em um contexto multipartidário, a questão é ainda mais complexa. Figueiredo & Limongi (1999) argumentam que a natureza fragmentada do sistema partidário brasileiro exige a construção de coalizões, o que é complicado por eventuais disparidades ideológicas. A necessidade de apoio da coalizão muitas vezes leva os presidentes a emitirem Medidas Provisórias, assim como outros instrumentos unilaterais para avançarem suas políticas (PEREIRA, POWER, & RENNÓ, 2005). Essas medidas permitem que os presidentes contornem o impasse legislativo, especialmente quando há uma divergência ideológica significativa entre os poderes executivo e legislativo.

Desse modo, o aumento da distância ideológica entre o Presidente e o Congresso pode ser considerado como um incentivo ao unilateralismo presidencial e foi utilizado como uma variável independente nesta dissertação para a construção da Hipótese 2 de **quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, maior a probabilidade de produção de atos internacionais com rito abreviado**. Seus efeitos foram testados para saber se o aumento da distância ideológica entre o Presidente e o Congresso representaria uma influência sobre as chances de celebração do ato internacional pelo rito abreviado ou completo.

1.7 Saliência da Política Externa para o Presidente

A saliência da política externa, medida através da alocação da atenção presidencial, busca capturar a importância atribuída pelo Presidente a essa área dentro de sua agenda. De acordo com Baumgartner e Jones (1993), a alocação de atenção é um recurso limitado, sendo que a forma como esta é distribuída acaba por refletir as prioridades do ator político em análise. Nesse contexto, uma maior atenção à política externa por parte do Presidente poderia implicar em maiores incentivos para o uso de medidas unilaterais como uma estratégia para implementar suas prioridades de forma eficiente, contornando eventuais desgastes junto ao Legislativo. Isso porque, a implementação de um maior número de *veto players* e as dificuldades inerentes à aprovação de políticas em sistemas com múltiplos atores decisórios pode impactar na probabilidade de atos internacionais serem produzidos sem a participação do Congresso (TSEBELIS, 2002).

Para medir a saliência da política externa, Andrade (2023) utiliza uma abordagem de análise de conteúdo aplicada às introduções das mensagens anuais enviadas pelo Presidente ao Congresso Nacional. Essas mensagens são documentos que detalham as realizações do governo e delineiam as metas futuras, sendo, portanto, uma fonte relevante para identificar as áreas prioritárias do Presidente (DE ANDRADE, 2023).

Nesse sentido, conforme destacado por Baumgartner e Jones (1993), a análise de conteúdo é um instrumento eficaz para capturar mudanças e padrões na alocação de atenção ao longo do tempo. Em seu estudo, De Andrade (2023) contabiliza as referências à política externa nas mensagens presidenciais, utilizando um sistema de codificação que avalia tanto a frequência quanto a ênfase dada a essa área. Essa abordagem metodológica permite avaliar como a política externa é posicionada dentro das prioridades do governo e sua possível influência sobre as decisões de agir unilateralmente do Presidente (DE ANDRADE, 2023).

Assim, a escolha da saliência da política externa como variável independente está fundamentada na Hipótese 3 desta dissertação, de que **quanto maior a saliência da política externa para o Presidente, maior a probabilidade de produção de atos internacionais com rito abreviado**. No Brasil, onde a fragmentação partidária e a ausência de uma maioria coesa no Congresso são características persistentes, a possibilidade de agir unilateralmente representa uma vantagem estratégica para o Presidente.

Essa perspectiva encontra amparo na ideia de que Presidentes com prioridades bem definidas, especialmente em política externa, podem se valer de poderes unilaterais para evitar impasses legislativos e garantir a implementação de suas políticas (SHUGART & CAREY, 1992).

Nesse sentido, explorar a relação entre a saliência da política externa e a produção de atos internacionais sem a participação do Legislativo proporciona uma compreensão mais profunda das dinâmicas do poder Executivo no Brasil. A alocação de atenção pode não ser apenas um reflexo das prioridades presidenciais, mas também um fator de incentivo para utilização de instrumentos unilaterais quando necessário.

Assim, essa abordagem contribui para um entendimento mais amplo de como presidentes brasileiros gerenciam suas relações com o Legislativo e utilizam seus instrumentos de ação unilateral para avançarem em pautas de políticas de alta saliência para suas agendas de governo.

CAPÍTULO 2. A POLÍTICA EXTERNA E OS ATOS INTERNACIONAIS:

A Assembleia Constituinte de 1988 atribuiu ao Presidente da República, por meio do artigo 84, inciso VIII, da CF/88, a competência privativa para "celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional". Já em relação ao Congresso Nacional, a CF/88 em seu artigo 49, inciso I, atribuiu competência exclusiva para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. O quadro abaixo sistematiza o arcabouço constitucional acerca dos atos internacionais:

Tabela 1: Distribuição de competências constitucionais relativas aos Atos Internacionais na Constituição Brasileira de 1988 – Brasil, 1988

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988:	
DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL	DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:	Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;	VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
	VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Fonte: elaboração própria a partir do disposto na CF/88

A Constituição Federal de 1988, portanto, delegou ao Poder Executivo a competência e a prerrogativa para negociação e produção de atos internacionais e incumbiu ao Legislativo o poder de aprová-los nos casos em que determina a Constituição Federal. Nas demais hipóteses, que não "acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional", a participação do Legislativo restou dispensada. Isso consolidou a lógica do *treaty making power* no Brasil. A exigência de aprovação legislativa em relação aos tratados somente ocorre

nos casos determinados pela Constituição Federal de 1988, desobrigando o Executivo de consultar o Legislativo nas demais hipóteses (ALMEIDA, 2013). Configurou-se, assim, uma dinâmica normativa de atuação do Congresso de forma *ex post* à elaboração dos atos pelo Presidente da República. Ou seja, somente depois de decorrido todo o processo para o estabelecimento de um acordo, tratado ou ato entre a República Federativa do Brasil e os atores internacionais, é que o Legislativo poderá interferir de forma direta sobre a elaboração da política externa nacional (DINIZ, 2009).

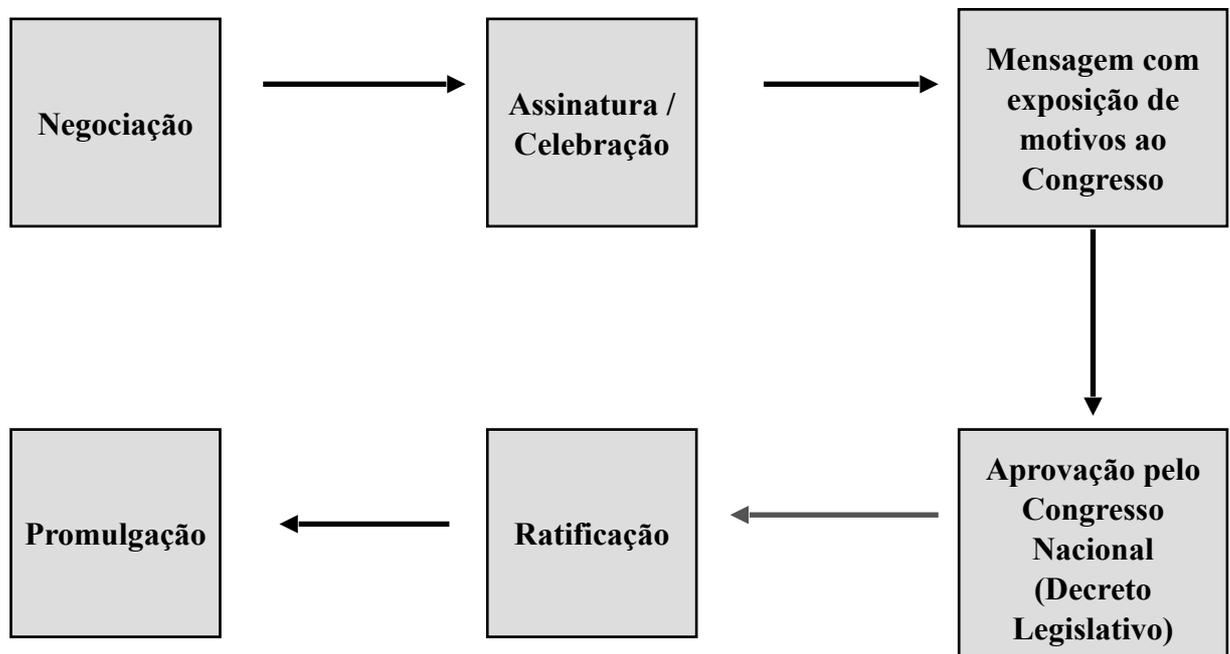
2.1 - O rito completo de elaboração dos atos internacionais

Os atos internacionais são compostos por diferentes etapas no decorrer de sua tramitação e a compreensão delas é fundamental para uma análise sobre seu uso pelos Presidentes e os seus eventuais impactos na relação com o Congresso.

As etapas para a promulgação dos atos internacionais, no caso do processo completo, podem ser divididas da seguinte forma: negociação, assinatura, mensagem ao Congresso, aprovação parlamentar, ratificação e promulgação (há também a possibilidade da celebração de atos internacionais na forma do processo abreviado, que será abordado em seguida) (MEDEIROS, 2008).

O fluxograma a seguir ilustra, de forma simplificada, as etapas de tramitação dos atos internacionais completos:

Figura 1: Fluxograma de etapas de tramitação dos atos internacionais pelo rito completo



Fonte: Elaboração própria

A etapa de negociação dos atos internacionais diz respeito ao momento em que os representantes da República Federativa do Brasil, em contato com demais representantes e agentes externos, estipulam os termos e as cláusulas pelas quais irão se vincular, no intuito de estabelecerem algum tipo de relação, seja de comércio, troca de informações, tecnologias, colaborações científicas ou outros. A assinatura representa a exteriorização das vontades e do comprometimento das pessoas jurídicas, representadas pelos agentes signatários, com aquilo que foi definido na etapa de negociação (REZEK, 2018).

Posteriormente, o Presidente da República, como chefe do poder executivo dotado de capacidade para a celebração de atos internacionais, encaminha-o ao Congresso Nacional, acompanhado de uma mensagem com a exposição de motivos para a aprovação do ato. A partir de então o ato internacional passa a ser analisado pela Câmara dos Deputados e em seguida pelo Senado Federal. Em ambas as Casas Legislativas o ato é examinado pelas Comissões de Relações Exteriores e pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJs), além de poder passar por demais Comissões temáticas relacionadas a matéria em questão.

Após tramitar pelas Comissões o ato internacional é elaborado na forma de um Decreto Legislativo e posto para votação em plenário na Câmara dos Deputados e no Senado, respectivamente, mediante quórum de aprovação de maioria simples (FIGUEIRA, 2009). Se o ato internacional é aprovado em ambas as Casas, ele passa a vigorar no ordenamento jurídico interno na forma de um Decreto Legislativo (REZEK, 2018). É, portanto, somente após a autorização concedida pelo Poder Legislativo que o Presidente poderá ratificar o texto do ato, acordo ou tratado internacional, aderindo o Brasil aos termos firmados e, posteriormente, promulgando-o através de sua publicação no Diário Oficial da União.

Assim, de acordo com o a interpretação corrente, a possibilidade de atuação do Congresso seria limitada à etapa de "aprovação parlamentar" no processo normativo da política externa. O Congresso teria delegado amplos poderes ao Presidente no processo de formulação e implementação dos atos internacionais, limitando grande parte de sua atuação a um controle ex post para a homologação de certos atos considerados mais relevantes (DINIZ & RIBEIRO, 2010; ANASTASIA et al., 2012).

No entanto, existem possibilidades e espaços para a influência do Legislativo que vão além do controle a posteriori na elaboração de atos internacionais. Instrumentos como pedidos de informação e realização de audiências públicas podem ser utilizados de forma ulterior ou durante a formulação de atos internacionais por parte do Executivo. Os parlamentares podem, também, elaborar requerimentos de informação aos ministros e às comissões do Congresso para que esclareçam questões relativas à temas da política externa nacional, com o intuito de marcar posição (*position taking*) e buscar maior conhecimento em relação ao assunto tratado (DINIZ & RIBEIRO, 2010).

Como as funções desses instrumentos se destinam, em sua grande maioria, ao monitoramento e à pressão sobre o Executivo, seu uso é mais recorrente entre parlamentares da oposição ao governo (DINIZ & RIBEIRO, 2010). Para além desses instrumentos, Diniz (2010), em seu estudo sobre a participação do Senado Federal nos atos internacionais, afirma que existem mecanismos utilizados pelos parlamentares no momento de deliberação que os permitem participar de forma mais efetiva no processo de elaboração da política externa, quais sejam: apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do Poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado e a solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação (DINIZ, 2010).

O uso de emendas pelo Legislativo é um instrumento que possibilitaria sua maior participação, mas que, na prática, se mostra bastante limitado. Através desse mecanismo, é possível que os parlamentares, ao analisarem a mensagem presidencial contendo a exposição de motivos para a celebração do acordo ou tratado internacional, adicionem termos que não constem previamente no documento assinado entre o Executivo e os atores externos. Gabsch (2010), contudo, afirma que o emendamento de qualquer cláusula de ato internacional necessita, obviamente, da concordância de todas as partes envolvidas na negociação. No entanto, somente o Executivo se envolve nessas negociações, o que torna a possibilidade de criar emendas, por parte do Legislativo, pouco provável (SILVA & SPOHR, 2016).

Algo que também ocorre, de forma esporádica, é a aprovação condicionada do Congresso Nacional. O ato internacional, ao ser aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado, é transformado em Decreto Legislativo, porém acrescentasse alguma cláusula que condiciona a aprovação do ato internacional à concordância das outras partes signatárias com as alterações propostas pelo Congresso brasileiro. O Legislativo impõe, assim, sua vontade, para que o ato internacional seja ratificado no ordenamento jurídico brasileiro da forma que acredita ser mais vantajosa (GABSCH, 2010).

Há, também, a possibilidade, no momento da aprovação do ato internacional através da promulgação do Decreto Legislativo, de oposição de ressalvas pelo Congresso Nacional, que serão traduzidas, pelo Executivo, em reservas ao acordo ou tratado. As ressalvas apresentadas pelo Congresso são restrições que impõem limites aos tratados firmados pelo Executivo. Contudo, esse instrumento só pode ser utilizado caso haja cláusula no tratado que o permita (REZEK, 2018). Além disso, conforme analisado por Silva e Spohr (2016), frequentemente os tratados internacionais não apresentam cláusulas ou a possibilidade para o uso de reservas, o que, nesses casos, inviabiliza esse instrumento como ferramenta de atuação do Legislativo.

Isso não significa, é claro, que o papel do Legislativo tenha sido nulo, ou que ele tenha agido pura e simplesmente como um "carimbador" dos atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo. O crescimento da influência Legislativa no âmbito da política externa tem sido sensível, em contestação à ideia de total apatia e indiferença ao tema (DINIZ, 2009).

No entanto, a expansão do Legislativo em direção à política externa encontra entraves, para além daqueles já estabelecidos pela Constituição Federal, que só permitem sua atuação

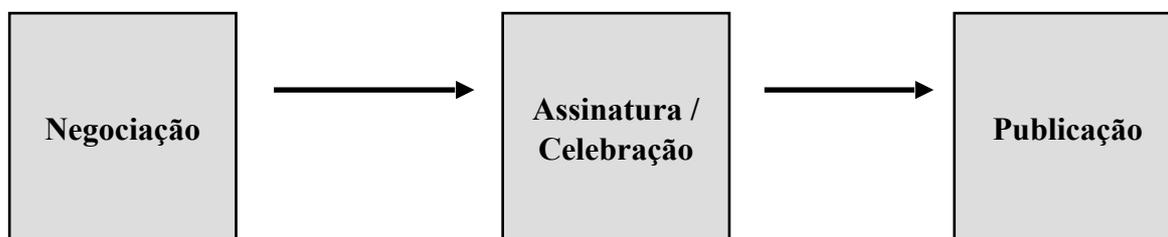
ex post. A possibilidade de intervenção, somente após a negociação dos atos internacionais coloca o Legislativo em uma situação delicada, na qual, ao se aventar uma possível reação ao acordo firmado pelo Executivo com agentes externos, é precisa ponderar, para além da matéria tratada, os possíveis danos que podem ser causados na reputação da nação internacionalmente. A rejeição de um acordo já assinado pelo Presidente da República com outras nações, por exemplo, passa a imagem internacional de insegurança jurídica e institucional no país, abalando a confiança de atores externos.

Além disso, o Executivo, com seus mecanismos de controle de agenda, é capaz de impor restrições ao crescimento da atuação do Legislativo no campo da política externa. Exemplo desses mecanismos é a capacidade do Executivo de controlar o tempo de deliberação dos atos internacionais nas comissões que o analisam. Na maioria das vezes, a presidência das Comissões é ocupada por membros da coalizão do governo, o que também gera vantagens para a indicação dos relatores, possibilitando maior controle do Executivo sobre a aprovação das propostas de política externa analisadas pelo Congresso (DINIZ & RIBEIRO, 2010).

2.2 - O rito abreviado de elaboração dos atos intencionais

Até aqui, foi analisado o processo de elaboração atos internacionais celebrados por meio do chamado processo completo, em que o envio do ato para a apreciação e ratificação do Congresso é condição necessária para a validade do mesmo. Entretanto, conforme citado anteriormente, existe a possibilidade de celebração de atos internacionais através do processo abreviado, que possui longo histórico de uso pelos atores responsáveis pela condução da política externa brasileira. O processo abreviado é caracterizado por prescindir de menos etapas para sua realização, o que torna a elaboração de atos internacionais mais célere em comparação ao processo completo. Consiste somente em três etapas: i) negociação, ii) assinatura/celebração; iii) publicação (MEDEIROS, 2008), conforme fluxograma a seguir:

Figura 2: Fluxograma de etapas de tramitação do ato internacional pelo rito abreviado



Fonte: Elaboração própria

São eliminadas, portanto, as etapas de envio de mensagem ao Congresso, aprovação parlamentar e ratificação. Como é possível perceber, a participação do Legislativo é retirada completamente nesse modelo, possibilitando que o Executivo vincule o país a um acordo ou tratado com agente externo sem precisar realizar qualquer tipo de consulta ao Congresso (MATTOS, 2017).

Nesse sentido, o próprio Congresso firmou entendimento que - para além do estipulado da Constituição Federal que atribui ao Legislativo a competência exclusiva para resolver definitivamente sobre atos internacionais que possam acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional - só requerem aprovação legislativa os ajustes complementares que venham a resultar em revisão de tratado preexistente dos quais sejam decorrentes (MEDEIROS, 2008). Esses atos internacionais, eximidos de apreciação pelo Legislativo, podem, portanto, materializar-se na forma de ajustes a outros atos preexistentes, bem como em novos atos, gerando novas obrigações e encargos aos seus signatários (MATTOS, 2017).

Portanto, o Congresso optou por adotar uma visão restritiva da sua própria competência, delegando ainda mais poderes ao Presidente da República, para aprovação dos atos internacionais celebrados. Rezek (2018) acrescenta mais situações em que a aprovação do legislativo faz-se desnecessária. Segundo o autor, essas situações são hipóteses em que os atos internacionais têm como finalidade estabelecer, somente, as bases para negociações futuras, manter determinada situação ou relação em seu estado corrente, ou quando se revelam como simples expressão da prática diplomática ordinária (REZEK, 2018).

Os atos internacionais de processo abreviado possuem origem nos *executive agreements*, surgidos nos EUA. Seu uso se tornou mais comum entre os presidentes

americanos após o fracasso na obtenção do quórum de dois terços necessários no Senado estadunidense para a aprovação do Tratado de Versalhes e a consequente formação da Liga das Nações. O tratado foi baseado nos 14 pontos de Wilson, elaborados após a Primeira Guerra Mundial. A incapacidade do Presidente em aprová-lo no âmbito doméstico gerou mudanças no processo decisório da política externa dos EUA (ALMEIDA, 2013). A rigidez do processo de aprovação de tratados pelo Senado estadunidense, consubstanciada no elevado quórum de parlamentares necessário para sua aprovação, fez com que os Presidentes utilizassem cada vez mais os *executive agreements* para a elaboração dos atos internacionais.

O envio dos tratados negociados pelo Presidente para a ratificação do legislativo é demasiadamente custoso e pode requerer negociações e barganhas que seriam danosas ao Executivo. Isso impulsionou a multiplicação dos *executive agreements* na política externa dos EUA, que chegaram a representar 90% do total de atos internacionais assinados pelos presidentes (MOE & HOWELL, 1999). Krutz & Peake (2009) observam mais fatores para o crescimento no uso desse formato de ato internacional. Para os autores, o aumento da complexidade do sistema internacional, no qual os EUA, após a Segunda Guerra Mundial, passaram a ter papel preponderante, gerou maiores demandas externas e a necessidade de adoção de resoluções ágeis. Segundo os autores, caso o Congresso tivesse que analisar todos os atos internacionais firmados pelo Presidente, nenhum dos poderes seria capaz de exercer suas funções apropriadamente. Assim, é estabelecida uma barganha institucional entre o Executivo e o Legislativo em que este delega poderes àquele para a expedição de *executive agreements* que atendam aos interesses da maioria parlamentar, enquanto o Presidente se compromete a remeter os atos internacionais que tratem de temas mais importantes e sensíveis par o Congresso (KRUTZ & PEAKE, 2009).

No entanto, Moe & Howell (1999), ao abordarem a questão dos *executive agreements* vão em contraposição ao entendimento de Krutz & Peake (2009) segundo os quais o Congresso e o Executivo teriam atingido um ponto de delegação ótimo, que permitiria a ambos os poderes alcançarem seus objetivos no plano político externo. Para Moe & Howell (1999), o âmbito da política externa tem sido utilizado pelos presidentes como uma arena na qual há mais espaço para mostrarem sua liderança e, conseqüentemente, agradarem seu eleitorado, em contraposição à política doméstica. Como decisões sobre política externa possuem menores chances de afetarem diretamente o eleitorado dos parlamentares, a chance

de resposta ou reação seria menor, abrindo caminho para atuação unilateral do Presidente (MOE & HOWELL, 1999). Segundo os autores, o poder presidencial de adotar medidas unilaterais surgiria do conflito institucional entre poderes, que se manifestaria, no ambiente da política externa, através dos *executive agreements* (MOE & HOWELL, 1999). Sendo assim, para Moe & Howell (1999), os presidentes se utilizam, de fato, desses modelos de decretos como forma de driblar eventuais reações do Congresso, buscando uma arena com maior liberdade para sua atuação unilateral, afastada das barganhas e negociações que envolveriam o cenário doméstico.

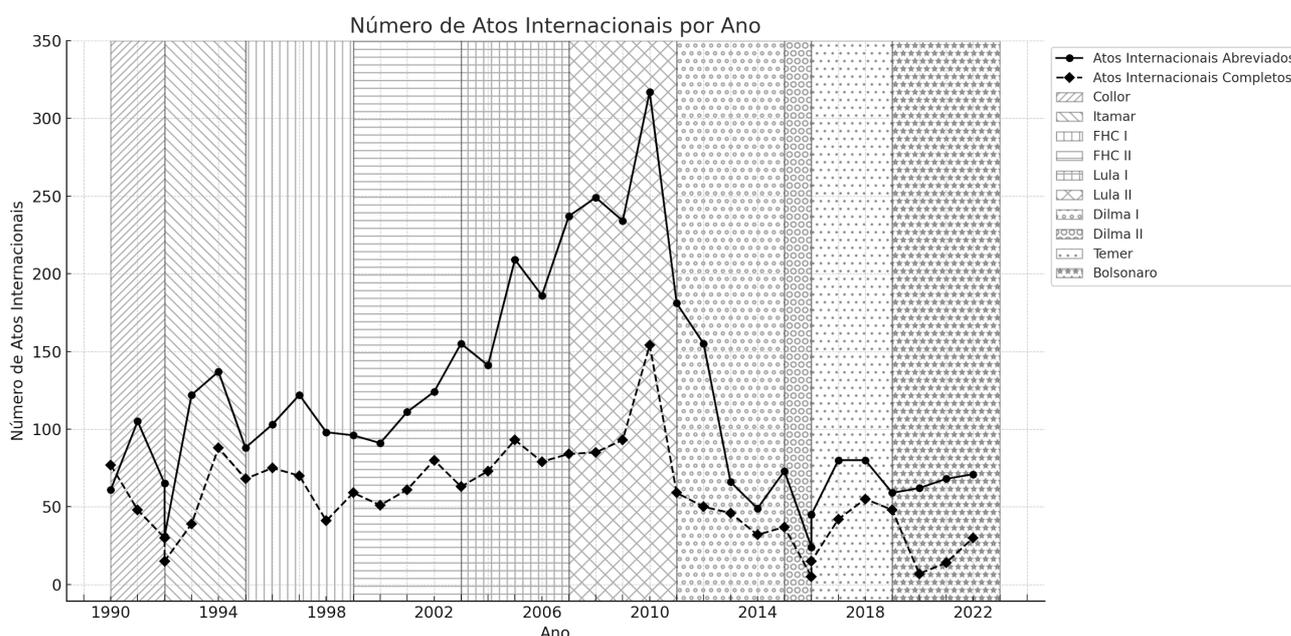
No caso brasileiro a expedição dos atos internacionais abreviados permanece como prática rotineira na condução da política externa. Até o momento, não existem regras rígidas para a definição do processo de tramitação dos atos internacionais (se serão aprovados pelo processo abreviado ou completo), sendo a análise concreta de seus conteúdos a única forma de decisão se precisarão passar por aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (GABSCH, 2010). Os atos internacionais abreviados são empregados, atualmente, pelo Poder Executivo brasileiro, sem que haja qualquer previsão legal ou constitucional sobre sua abrangência ou aplicabilidade. Nem ao menos há a indicação de alguma autoridade competente para determinar quais acordos serão elaborados através do processo simplificado ou do processo solene (GABSCH, 2010). Tal determinação fica a cargo do próprio Poder Executivo, o mesmo poder que negocia, assina e promulga os atos internacionais.

É no âmbito deste vácuo normativo, caracterizado como uma delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, que o Presidente encontra espaço para uma atuação unilateral na política externa brasileira (GABSCH, 2010). Na prática, a rotina da política externa envolve diversos atos expedidos por meio do processo abreviado, que possuem diferentes finalidades, e que podem ser definidos como: memorandos de entendimento, acordos de cooperação técnica, acordos de troca de notas. Possuem em comum o fato de entrarem em vigor imediatamente, sem a necessidade da aprovação do Legislativo (FIGUEIRA, 2009). Nesse sentido, entre o início do governo Collor (1990) e o final do governo Bolsonaro (2022) foram celebrados 6.061 atos internacionais pelo Brasil, sendo que desse total, 4.095 foram atos celebrados pelo processo abreviado, correspondendo a 67% do total.

Apenas a título de ilustração, os gráficos a seguir mostram o número de atos internacionais celebrados em cada ano de governo dos presidentes, desde Fernando Collor até

Jair Bolsonaro. O gráfico 1 apresenta os atos completos e abreviados separados pelo ano de governo de cada chefe do Executivo. O gráfico 2 apresenta o número de atos abreviados dividido pelo número de atos completos em cada ano de governo dos presidentes. Neste gráfico, portanto, quanto maior o valor apresentado no eixo y, maior será o número de atos abreviados celebrados pelo Presidente em relação ao número de atos completos em um dado ano.

Gráfico 1: Número de atos internacionais celebrados pelos presidentes por ano - Brasil, 1990-2022.



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos da Plataforma Concórdia - <https://concordia.itamaraty.gov.br/>

Busca-se compreender se presidentes brasileiros têm utilizado os atos internacionais abreviados como instrumento unilateral para a ampliação e fortalecimento dos seus poderes na formulação da política externa nacional. Nesse sentido, constata-se que existe variação, entre presidentes, no uso da discricionariedade delegada pelo Congresso Nacional, para a aprovação de atos internacionais. Ou seja, conforme visualizado nos gráficos acima, diferentes presidentes utilizam de forma mais ou menos acentuada os atos internacionais abreviados na condução de suas políticas externas. Se os atos abreviados forem considerados uma forma de ação unilateral, haveria, também, variação no seu uso, o que geraria a questão sobre quais fatores poderiam influenciar essa variação.

Tomando-se o unilateralismo como um instrumento utilizado para a ampliação e o fortalecimento da Presidência Institucional, entende-se que o aumento, ou diminuição, do seu

uso será fortemente influenciado por questões ligadas à relação entre o Presidente e o Congresso. Se há uma distância muito grande entre a preferência do Presidente e do Congresso, aquele terá maiores tendências a agir unilateralmente. Se a coalizão do Presidente é composta por muitos partidos, a aprovação de uma política de sua preferência no Congresso implicará maiores custos de transação, por envolver mais atores em negociação, o que gera incentivos para o unilateralismo. Além disso, presidentes que possuem agências mais salientes em pautas relacionadas à política externa terão maiores incentivos para agirem unilateralmente na área em busca de seus objetivos.

2.3 - Política Externa e Pressões Domésticas

A escolha do presidente sobre como um ato internacional será celebrado, com o Congresso ou unilateralmente, resulta de constrangimentos institucionais e políticos que devem ser considerados pelo chefe do Executivo.

No contexto da formulação da política externa, a relação entre o Presidente e o Congresso Nacional é frequentemente marcada por tensões e negociações, especialmente quando o chefe do Executivo busca ampliar sua margem de manobra por meio de ações unilaterais. No entanto, a decisão de agir de forma unilateral ou de envolver o Legislativo na política externa não é determinada apenas pela relação entre os poderes, mas também pelas dinâmicas e pressões políticas domésticas que influenciam a atuação do Presidente. Entre essas pressões, destacam-se a opinião pública, a influência de grupos de interesse, a mídia e o contexto partidário, todos fatores que podem moldar as escolhas do Presidente no campo diplomático.

Nesse cenário, surge o conceito de diplomacia presidencial, uma estratégia pela qual o Presidente, como líder político, assume pessoalmente a condução de assuntos de política externa, buscando responder de maneira mais direta e eficaz às pressões internas. Esta abordagem, também conhecida como diplomacia de cúpula, contrasta com a diplomacia tradicional, que é caracterizada por práticas burocráticas e cotidianas conduzidas pelo corpo diplomático.

A diplomacia presidencial é um conceito que caracteriza a relação diplomática conduzida diretamente por chefes de estado e governo, como presidentes, primeiros-ministros e chanceleres, sendo também chamada de diplomacia de cúpula. Segundo Danese (2017), essa

forma de diplomacia contrasta com a diplomacia tradicional, que se baseia em práticas cotidianas burocráticas e é marcada por uma atuação *ex officio* e, de certa forma, passiva. A diplomacia tradicional envolve, entre outras coisas, a expedição de atos administrativos e protocolares, sendo conduzida pelo corpo diplomático do Estado na manutenção das relações exteriores com países estrangeiros e organizações internacionais.

Em oposição, a diplomacia presidencial destaca-se pela iniciativa pessoal do presidente na condução da política externa, estando profundamente vinculada às suas preferências e interesses políticos. Danese (2017, p. 67) define a diplomacia presidencial como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.”

Cerqueira (2005) complementa essa definição, afirmando que a diplomacia presidencial é um instrumento utilizado pelos presidentes, manifestando-se como um conjunto de iniciativas que os posicionam como principais formuladores da política externa, fornecendo direcionamento ao corpo burocrático especializado. Malamud (2005), Ayllón (2004) e Rojas & Millet (1999) também destacam que presidentes exercem sua diplomacia através de viagens internacionais, participação em fóruns e conferências, e em reuniões de cúpulas com outros chefes de estado, além de encontros bilaterais e multilaterais.

A diplomacia presidencial, portanto, vai além da diplomacia tradicional, sendo uma expressão da liderança política do chefe de estado. Nesse contexto, o Presidente age não apenas como um diplomata, mas como líder político, subordinando o papel do corpo diplomático às suas próprias diretrizes. Essa forma de diplomacia está diretamente conectada às fontes de poder doméstico, como a opinião pública, os partidos e a imprensa, conforme discutido por Danese (2017). Seus atos de política externa refletem essas bases internas de poder, diferentemente da diplomacia tradicional, que opera com maior independência das pressões internas.

Há dois eixos fundamentais através dos quais a diplomacia presidencial opera: o eixo da política interna, influenciada pela opinião pública e grupos de interesse, e o eixo da política internacional, que envolve a inserção do país no sistema global (DANESE, 2017). Os presidentes, ao reagirem à opinião pública e manterem o diálogo com grupos de pressão, tomam decisões de política externa mais influenciadas pelos interesses internos do que pelo

contexto internacional. Danese (2017) enfatiza que a diplomacia presidencial permite ao mandatário usar a arena internacional para projetar sua imagem e promover projetos políticos com vistas ao público doméstico.

Ademais, a diplomacia presidencial apresenta certas vantagens em relação à diplomacia tradicional, permitindo que os presidentes acelerem negociações e acordos internacionais, cortando burocracias e formalidades. No entanto, Danese (2017) adverte que essa maior exposição política pode também aumentar a vulnerabilidade dos líderes a fracassos ou gafes diplomáticas. Por essa razão, muitos acordos são previamente negociados pelo corpo diplomático tradicional, que atua para evitar que o presidente enfrente derrotas que possam comprometer sua imagem.

Assim, a diplomacia presidencial oferece ao chefe de estado uma oportunidade única de usar a política externa como extensão de sua liderança política, influenciada por suas fontes domésticas de poder. Seu sucesso, no entanto, depende de uma gestão equilibrada entre suas ações internacionais e o respaldo interno, sempre considerando a interação entre os contextos internos e externos para garantir sua eficácia e evitar que se torne meramente protocolar.

Portanto, é preciso ter em mente que a diplomacia de cúpula envolve, de forma precípua, não somente os interesses nacionais no cenário internacional, mas a agenda do próprio líder responsável por sua execução e que, por isso, precisa ser analisada a partir dos contextos externos e domésticos.

Putnam (1988), ao abordar a relação entre diplomacia e a política interna, afirma que a conexão entre esses dois espaços se dá em dois níveis. O primeiro nível seria o internacional (nível I), momento inicial no qual acordos e tratados são negociados e celebrados entre governos de diferentes países. Nesse primeiro momento os governos nacionais procuram estabelecer formas de conciliar os interesses dos estados estrangeiros presentes na negociação com os interesses internos de seus países. São esses interesses domésticos que caracterizam o segundo nível da relação entre diplomacia e política interna, que influenciam nas negociações e nos possíveis resultados a serem obtidos com os atos internacionais celebrados. É no nível II, no âmbito doméstico, que os termos das negociações entre governos nacionais irão ser ratificados por seus parlamentos. É também no cenário doméstico que grupos de interesse como burocratas, partidos políticos, sociedade civil, e outros, irão exercer pressão sobre o

governo nacional para a defesa e promoção de suas preferências. A capacidade de articular os interesses de grupos de pressão domésticos juntamente com a negociação das preferências diversas dos estados estrangeiros ao elaborar atos internacionais, dão uma dimensão da complexidade da formulação de uma diplomacia nacional (SILVA, 2016).

A importância do Legislativo para a política externa se manifesta justamente no nível II, já que o Executivo, que é o responsável pela representação internacional do governo nacional, necessita, em muitos casos, da aprovação parlamentar para a ratificação do ato internacional negociado com outros países. Assim, grupos de interesses domésticos podem pressionar o Legislativo para a não ratificação de acordos, tratados ou outros atos internacionais, que sejam divergentes de suas preferências. Isso força o Executivo a barganhar sua posição com parlamentares, o que eleva os custos para a aprovação de suas pautas externas (SILVA, 2016).

Contudo, conforme Martin (2000), a participação do Legislativo na ratificação de atos internacionais permite maior estabilidade aos acordos negociados entre países. A presença de mais um ator na produção da política externa de um país produz maiores garantias, aos estados estrangeiros que os termos negociados serão cumpridos. Isso porque, quando o poder de tomada de decisão encontra-se concentrado em apenas um ator, basta a mudança deste para que se tenha a possibilidade de haver um novo rumo para a política em questão. Assim, se a capacidade para formular a política externa estivesse totalmente vinculada ao Presidente da República, a eleição de um candidato com perspectivas e ideologias políticas diferentes de seu antecessor geraria mudanças drásticas na atuação do governo nacional no cenário global. Tal cenário geraria incertezas e inseguranças por parte de atores estrangeiros, que temeriam pela segurança jurídica dos acordos celebrados com o país, caso o Presidente tivesse poderes para anulá-los unilateralmente. Portanto, o Legislativo funciona como mais uma garantia do cumprimento dos compromissos firmados externamente pelo país.

Conforme as conexões e dependências entre países são fortalecidas pelo comércio internacional e pela globalização, a credibilidade nacional para a execução dos compromissos acordados ganha maior relevância. Por isso a importância do Legislativo como ator fiduciário dos encargos nacionais no plano internacional.

Portanto, a necessidade dos presidentes de equilibrarem os interesses internos - partidos, elites, eleitores, Legislativo - com os externos de outros países ao exercer a

diplomacia presidencial como forma implementação de sua agenda pessoal, fortalece os incentivos para sua atuação unilateral no âmbito doméstico. Por isso, os atos internacionais celebrados no formato abreviado apresentam maiores vantagens em relação aos atos internacionais completos. A ausência do Legislativo como ator partícipe na concretização dos atos internacionais, apesar de reduzir a estabilidade dos compromissos firmados, diminui eventuais custos de negociação para o chefe do Executivo junto ao parlamento.

2.3 – Reações dos legisladores ao unilateralismo em política externa: a denúncia unilateral de tratados no caso da Convenção 158 da OIT

A discussão sobre a participação do poder Legislativo na formulação da política externa frequentemente esbarra na questão do uso de decretos presidenciais nessa área, revelando tensões inerentes ao processo de delegação de poderes ao Executivo no Brasil. Essa delegação, embora concebida para garantir flexibilidade e eficiência na condução da política externa, é condicional e sujeita a questionamentos, especialmente em situações onde se percebe que o Executivo pode ter extrapolado os limites dessa delegação.

O caso paradigmático e exemplificativo da denúncia unilateral da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ilustra como a autonomia presidencial em política externa pode ser desafiada por grupos minoritários, ou em situações em que as condições que fundamentam a delegação se modificam. As Convenções da OIT são tratados internacionais que têm o objetivo de estabelecerem normas e padrões para as relações trabalhistas dos países que as ratificam. Tais Convenções abordam uma grande quantidade de temas relativos ao trabalho como: direitos sindicais, trabalho infantil, igualdade de gênero, segurança e saúde no trabalho, discriminação no emprego, além de outros tópicos.

Quando um membro da OIT resolve aderir à uma de suas Convenções, esta se torna vinculante para o país, que deve incorporá-la ao seu ordenamento jurídico interno, além de comprometer-se, através de medidas diversas, a garantir a sua aplicação. Contudo, é possível que um país que tenha ratificado uma Convenção venha - em alguns casos e mediante procedimentos específicos - a denunciá-la posteriormente, retirando a obrigatoriedade legal de cumprimento de suas disposições.

Foi exatamente o disposto anteriormente que ocorreu com o Brasil no caso da Convenção 158. Essa Convenção foi adotada na 68ª reunião da Conferência Internacional do

Trabalho em 1982 e teve como objetivo estabelecer garantias proteções mínimas ao trabalhador demitido por iniciativa do empregador. Foi estabelecida a proibição do término da relação trabalhista sem a chamada “justa causa”. Em 1988 o texto da Convenção 158 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional através da Mensagem ao Congresso nº 261, seguindo o rito de tramitação estipulado para os atos internacionais completos. A aprovação pelo Congresso Nacional ocorreu em 1992, através da publicação do Decreto Legislativo 68, sendo a Convenção ratificada pelo Executivo brasileiro em 1995, através do instrumento de depósito junto a sede da OIT. Finalmente, em 1996 o Presidente da República promulgou e publicou o Decreto nº 1.885 que introduziu as disposições da Convenção 158 no ordenamento jurídico nacional.

Entretanto, em que pese o caráter progressista e protecionista dos direitos sociais dos trabalhadores contido no texto da Convenção da OIT, o contexto político, econômico e institucional brasileiro não era favorável à sua concretização. Em 1996, ano da promulgação do Decreto nº 1.885 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Brasil acabara de sair de um cenário de hiperinflação e desestabilização econômica, que fora controlado pela implementação do Plano Real (1994). Além disso, foram estabelecidas reformas liberalizantes em diversos setores econômicos, como a privatização de uma série de empresas estatais, a aprovação de uma "Reforma da Previdência" e de uma "Reforma Administrativa", que pretendiam modernizar o serviço público e estabelecer um maior controle dos gastos governamentais.

Esse contexto de intensas e profundas reformas políticas implementadas no cenário de ascensão do neoliberalismo nos anos de 1990, foram fatores importantes que exerceram forte pressão sobre a concretização dos dispositivos da Convenção 158 no Brasil. Diante de um ambiente de crescente hegemonia do modelo econômico liberal, o fortalecimento e a ampliação dos direitos dos trabalhadores iam na contramão da busca por maior dinamismo e flexibilização das relações trabalhistas, preconizados pelo Consenso de Washington. Assim, logo após a promulgação do Decreto de promulgação da Convenção, diversos grupos empresariais já se mobilizaram para contestá-lo. Exemplo da pressão exercida por esses grupos foi o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), em face do referido decreto, pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Tal ADI não chegou a ter seu mérito analisado pelo STF, já que foi declarada a perda de seu objeto em função da promulgação de um novo decreto relacionado ao tema, Decreto nº 2.100 do Presidente da República. Pressionado pelos grupos empresariais que viam a imposição do fim da possibilidade de demissão sem justa causa como um entrave na chamada “modernização das relações trabalhistas”, o Presidente FHC, por meio do Decreto nº 2.100, tornou pública a denúncia unilateral do Brasil à Convenção 158 da OIT.

Entretanto, inconformados com a denúncia do referido decreto, já em 1997, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) ajuizou a ADI n. 1625. Em seu pedido de declaração de inconstitucionalidade da denúncia da Convenção 158, a CONTAG afirma que a denúncia da Convenção 158 não poderia ter sido feita unilateralmente pelo Presidente da República. Por ter sido a Convenção aprovada pelo Congresso Nacional e ratificada pelo Presidente o ato posterior de denúncia também deveria passar pelo crivo do Legislativo. Da mesma forma que foi exigido, para a entrada do Brasil no acordo internacional, a comunhão de vontades do Congresso e do Presidente, sua retirada também exigiria a aprovação de ambos os poderes.

Assim, o ato unilateral de denúncia de um tratado internacional pelo Presidente da República, no qual a sua entrada fora feita mediante prévia aprovação do Congresso, seria inconstitucional, por violar o disposto no artigo 49, inciso I da CF/88. Essa tese, apresentada pela CONTAG, foi analisada pelo STF, no julgamento da ADI n. 1625/1997. A Suprema Corte, pela maioria de seus membros, adotou o entendimento de que a retirada do Brasil de tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional requer o aval dos parlamentares para a sua validade. Contudo, o STF declarou a modulação dos efeitos de sua decisão para que tenham aplicação apenas após a publicação de sua decisão, estabelecendo, na prática, a validade do Decreto nº 2.100/1996 sob a justificativa de garantia da segurança das relações jurídicas já estabelecidas.

Dessa forma, a partir da decisão do STF no âmbito do julgamento da ADI n.1625/1997, tem-se consolidado o entendimento de que todos os atos internacionais que Congresso Nacional tiver aprovado, também necessitarão de prévia aprovação congressual em eventual denúncia apresentada pelo Brasil. Essa decisão dos ministros da Suprema Corte é uma clara barreira a futuras ações unilaterais do Presidente no âmbito de sua condução da política externa. Garante-se, dessa forma, um maior controle, por meio da participação do

Legislativo, sobre atos de denúncia de tratados que, apesar de não serem constitutivos de novas obrigações internacionais para o Brasil, podem representar mudanças gravosas para a política externa nacional.

Contudo, é preciso salientar que antes mesmo da referida decisão do STF, já havia, em ambas as casas do Congresso Nacional, sinais de insatisfação com o atual formato de denúncia de tratados internacionais adotado pelo Brasil. Nesse sentido, foram propostas duas PECs para alterar o artigo 49, inciso I, da CF/88, acrescentando a possibilidade de Congresso oferecer denúncia aos tratados internacionais em que o Brasil for parte. As PECs 75/2015 e 87/2015 tiveram origem na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente. Nesse ponto, é relevante analisar parte das justificativas apresentada nas propostas, conforme é possível observar em trecho retirado da PEC 75/2015, de autoria do Deputado Federal Raul Jungmann:

(...) compartilhamos e defendemos a tese de que a vontade do Congresso Nacional é hábil para provocar a denúncia de um tratado internacional, mesmo quando não coincidente com as intenções do Executivo. Sem embargo, existe aí um significativo desequilíbrio entre os instrumentos de ação do Executivo e os disponíveis hoje ao Congresso Nacional. Se a vontade de denunciar é do primeiro, o ato internacional pertinente dará sequência imediata à decisão do Presidente da República, a quem naturalmente se subordinam todos os mecanismos do relacionamento exterior e todos os condutos da comunicação oficial com as nações estrangeiras e demais pessoas jurídicas de direito das gentes, reunidos no nosso competente Ministério das Relações Exteriores (MRE) (BRASIL, 2015, p. 3).

De forma similar a justificativa da Proposta de Emenda à Constituição 87/2015, de autoria do Senador Aécio Neves pondera:

Afinal, se o Parlamento tem o poder de gerar normas reformadoras ou revogatórias, por que não teria o poder de rever seu consentimento a Projeto de Decreto Legislativo? E se a sua aprovação é condito *sine qua non* para a decisão, essa discricionária, do Poder Executivo, de ratificação ou não do ato internacional, sua reprovação, em contraste, é definitiva e não permite ao Poder Executivo dar seguimento e, superando a negativa, ratificar ato objeto do PDL rejeitado. (BRASIL, 2015, p. 4)

Em ambos os trechos citados, é interessante notar a clara irresignação parlamentar com o seu papel no *status quo* da formulação da política externa nacional, almejando-se maior participação do Poder Legislativo em questões internacionais. Além disso, apesar de a atuação do Congresso ainda permanecer bastante restrita em comparação com a do Executivo, não se

pode falar em uma abdicação da política externa nacional, nem em um total desinteresse sobre a matéria por parte dos parlamentares.

A apresentação de PEC's para a reformulação do papel do Legislativo na política internacional demonstra não somente o descontentamento dos deputados federais e senadores em relação à suas competências sobre o tema, mas também as suas percepções sobre a importância dos impactos gerados pelas relações exteriores do Brasil no contexto político doméstico. Em um cenário contemporâneo de incremento das relações de troca e comércio entre países, as relações internacionais, manifestadas, muitas vezes, através da celebração de tratados internacionais, ganha ainda mais relevância. Diante disso, é natural que parlamentares atentos aos possíveis impactos e efeitos da política externa sobre o país, busquem uma maior atuação através da ampliação de suas competências sobre a área.

2.4 - Insatisfação Legislativa e Propostas de Reforma na Apreciação de Atos Internacionais

O caso das propostas de emenda à constituição (PECs) relacionadas à apreciação de atos internacionais ilustra como a delegação de poderes ao Executivo em política externa é não apenas condicional, mas também sujeita a contestação e renegociação por parte do Legislativo. A insatisfação do Congresso Nacional com o papel secundário que lhe foi atribuído na formulação da política externa brasileira pela Constituição de 1988 é evidente no número significativo de PECs apresentadas nos últimos anos, que buscaram modificar essa dinâmica. Essas propostas refletem uma crítica recorrente ao atual arranjo institucional, em que o Poder Executivo detém uma prerrogativa quase exclusiva na condução da política externa e na denúncia de tratados internacionais, deixando o Legislativo com uma participação limitada e, por vezes, meramente formal.

Essa insatisfação legislativa manifesta-se na apresentação de PECs, como as de números 87/2015 e 75/2015, que propõem uma redefinição do papel do Congresso na apreciação de atos internacionais, buscando conferir ao Legislativo maior protagonismo nesse processo. O fato de que, conforme o artigo 60 da Constituição Federal de 1988, elas exigem a assinatura de, pelo menos, 1/3 dos membros da casa em que foram propostas, já demonstra que possuíam um apoio considerável no Congresso. Desse modo, a existência dessas propostas evidencia um esforço contínuo de parlamentares em reivindicar um espaço mais

ativo na política internacional do país, contrariando a percepção de um suposto desinteresse do Legislativo por essa matéria.

Assim, foram examinadas as PECs apresentadas pelos deputados federais e senadores que objetivam modificar a forma de apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional. A análise dessas PECs não apenas revela a persistente insatisfação legislativa com o *status quo*, mas também aponta para uma tentativa de reequilibrar o jogo de forças entre Executivo e Legislativo na arena das relações exteriores, destacando o crescente reconhecimento, por parte dos parlamentares, da importância da política externa para os interesses domésticos do Brasil.

Em sua maioria, as PEC's em questão, apresentavam propostas de reformulação do modelo de aprovação dos tratados internacionais previsto no artigo 49, inciso I, da CF/88. Mais especificamente, as PEC's analisadas propunham formas que ampliassem a participação do poder Legislativo na política externa nacional, para além da simples aprovação *ex post* dos atos internacionais celebrados pelo Presidente da República. Através de reformas no texto constitucional, algumas dessas PEC's previam modelos de aprovação no Congresso de forma *ex ante*, antes da assinatura pelo chefe do Executivo brasileiro, já nos processos de negociação para a celebração dos atos internacionais.

A problemática é exposta na justificativa de diversas PEC's elaboradas por deputados e senadores. Em trecho extraído da PEC 321/2004 (arquivada) - que propunha modificações na forma de tramitação e aprovação dos atos internacionais enviados ao Congresso - proposta na Câmara dos Deputados, fica clara a percepção parlamentar em relação ao tema:

De fato, o que vem ocorrendo de há muito é a usurpação pelo Poder Executivo desta função da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os tratados são celebrados pelo Presidente da República e, não raro, deixam de ser apresentados ao Congresso Nacional. Quando o são, muitas vezes demoram a ser objeto de deliberação. E, por fim, quando o Congresso Nacional entende por bem referendar o tratado, muitas vezes o Chefe do Poder Executivo deixa de editar o Decreto de Ratificação (BRASIL, 2004, p. 7).

De maneira similar, a PEC 100/2015, proposta pelo Senador Roberto Requião, contém em sua justificativa a exposição das mesmas insatisfações dos legisladores em relação à posição do Congresso Nacional na apreciação dos atos internacionais celebrados pelo Brasil:

Por isso, até para se preparar para melhor enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica globalizada, é de fundamental importância que o Congresso Nacional emende a Constituição Brasileira em seus arts. 49 e 84, com o objetivo transparente de defesa dos interesses econômicos nacionais, pela via das relações comerciais internacionais. [...] No Brasil de hoje prevalece a visão ultrapassada, mesmo na Constituição Federal de 1988, de que as questões de política exterior são de exclusiva competência do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas a função homologatória dos seus atos internacionais (BRASIL, 2015, p.5)

Em pesquisa realizada nos repositórios dos sites da Câmara dos Deputados⁷ e do Senado Federal⁸ para esta dissertação, foram encontradas dezoito PEC's relacionadas diretamente à modificação da forma de aprovação *ex post* dos atos internacionais pelo Congresso Nacional. Foram 10 propostas apresentadas por senadores e 8 por deputados. Todas elas buscavam, de alguma forma, expandir a competência do poder Legislativo para ampliar a sua participação na formulação dos atos internacionais. Dentre as propostas apresentadas, o mecanismo mais frequente para a expansão da atuação do Congresso era a modificação do artigo 49 da CF/88. Através da modificação do referido artigo, ou do acréscimo de mais incisos ao seu dispositivo, foram apresentadas diversas propostas de alterações, como a possibilidade de participação do Congresso Nacional nas negociações internacionais, a autorização *ex ante* para a celebração de atos internacionais, a obrigatoriedade de aprovação legislativa para a denúncia dos tratados internacionais, entre outras.

Essas propostas indicam claramente que a delegação de competências ao Executivo, no âmbito da política externa, é entendida pelos parlamentares como uma delegação condicional, que pode e deve ser revista quando os resultados dessa delegação divergem das expectativas ou dos interesses do Congresso Nacional. O descontentamento dos parlamentares com o modelo atual de participação legislativa não se deve apenas pelo seu caráter predominantemente *ex post*, mas também pela percepção de que o Congresso, ao ser excluído de etapas cruciais do processo decisório, perde a capacidade de influenciar os rumos da política externa de forma significativa.

Tal insatisfação é evidente na mobilização parlamentar para a coleta de um terço necessário de assinaturas, dos deputados ou dos senadores, para apresentação das PECs, demonstrando que os legisladores veem a necessidade de um maior equilíbrio entre os poderes na condução da política externa. Contudo, apesar dessa mobilização e do esforço para

⁷ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa>

⁸ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade>

buscar um papel mais ativo, nenhuma das propostas foi aprovada. A tentativa de revisão da delegação, através dessas emendas constitucionais, não encontrou suporte político suficiente para se concretizar, permanecendo como uma manifestação clara da insatisfação parlamentar, mas sem resultar em mudanças efetivas no texto Constitucional

CAPÍTULO 3. ESTUDO EMPÍRICO DA TRAMITAÇÃO DOS ATOS INTERNACIONAIS NO BRASIL

A metodologia de uma pesquisa científica constitui a base essencial que permite o alcance dos objetivos do estudo. Este capítulo apresenta os métodos e técnicas empregados para responder à questão de pesquisa desta dissertação, qual seja: **quais são os fatores que influenciam a probabilidade de um ato internacional celebrado pelo Executivo ser produzido unilateralmente, ou seja, sem a participação do Congresso?**

Como discutido no capítulo 2, os atos internacionais podem ser produzidos a partir de um rito abreviado de tramitação, com conduzido pelo Executivo e com mais incentivos à atuação unilateral do Presidente na política externa. De forma distinta, produção de atos internacionais com participação do Congresso se dá quando esses atos são elaborados através do rito completo, em ação conjunta envolvendo o poder Executivo e o Congresso.

A estratégia empírica desta dissertação buscou estimar as chances de um ato internacional seguir um rito abreviado, entendido como uma ação unilateral do Executivo, ou completo, que requer decisão com participação do Executivo e do Legislativo. A variável dependente foi operacionalizada como uma variável dicotômica, onde 1 significará que o ato tramitou de forma abreviada e 0 significará que o ato tramitou de forma completa. Os dados relativos aos atos internacionais foram extraídos da Plataforma Concórdia, mantida pelo Ministério das Relações Exteriores.

Para estimar as chances de ocorrência de ritos abreviados de tramitação de atos internacionais, o modelo analítico considera um conjunto de variáveis independentes: i) a necessidade de coalizão; ii) a distância de preferências entre o Presidente e o Congresso; iii) e a saliência da política externa para cada presidente.

Neste estudo, foram formuladas três hipóteses principais para investigar os fatores que influenciam a probabilidade de um ato internacional, no contexto da política externa brasileira, ser produzido unilateralmente, ou seja, sem a participação do Congresso. A análise desses fatores é crucial para se compreender como a delegação de poderes e o unilateralismo presidencial afetam a produção de atos internacionais. Cada hipótese está associada a uma variável independente selecionada para testar a sua associação ao tipo de rito de tramitação dos atos internacionais. A seguir, cada hipótese será retomada, acompanhada de suas

respectivas variáveis independentes, explicando a lógica subjacente a cada uma e como elas foram operacionalizadas nesta pesquisa.

Hipótese 1: Quanto maior a necessidade de coalizão do Presidente junto ao Legislativo, maior a probabilidade de o ato internacional tramitar pelo rito abreviado.

A vulnerabilidade política do presidente junto ao Legislativo refere-se à necessidade de o chefe do Executivo obter apoio parlamentar para suas iniciativas e sustentar uma coalizão governamental estável. Essa vulnerabilidade é determinada por fatores como a fragmentação partidária do Congresso, o tamanho do partido do presidente e a necessidade de formação coalizões para a garantia da governabilidade. Em contextos de presidencialismo multipartidário, como o brasileiro, a vulnerabilidade política é um aspecto crucial para a efetividade do governo e a produção legislativa.

Nesta dissertação, a vulnerabilidade política do presidente foi operacionalizada através do Índice de Necessidade de Coalizão (*Index of Coalitional Necessity* - ICN), desenvolvido por Chaisty, Cheeseman & Power (2014). O ICN é calculado multiplicando o *Número Efetivo de Partidos* (NEP) pela porcentagem de assentos na Câmara dos Deputados não ocupados pelo partido do presidente. O NEP, também conhecido como índice de Laakso-Tagepera, permite uma mensuração da fragmentação partidária no parlamento⁹. O Índice de Necessidade de Coalizão permite capturar a complexidade do ambiente político de barganha, indicando o grau de dependência do presidente em relação aos partidos aliados para garantir a aprovação de suas propostas no Legislativo (BERTHOLINI & PEREIRA, 2017). Os valores do ICN foram calculados segundo a fórmula proposta por Chaisty, Cheeseman e Power (2014)¹⁰. Os valores utilizados para o NEP foram obtidos do estudo de Nicolau (2022), sendo, em seguida, multiplicados pelo percentual de cadeiras não ocupadas pelo partido do Presidente, no início de cada Legislatura e dividido por dez, para calcular-se o INC. Os dados dos percentuais de

⁹ O NEP é uma medida utilizada para calcular o número de partidos que têm peso significativo em um sistema partidário, levando em consideração não apenas o número de partidos, mas também a sua força relativa. Este índice pode ser calculado tanto para votos quanto para cadeiras no parlamento.

¹⁰ “Index of Coalitional Necessity is obtained by multiplying the effective number of parties by the inverse of the percentage of seats held by the president’s own party, then dividing by 10 for ease of interpretation” (Chaisty, Paul; Cheeseman, Nic; Power, Timothy J. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford University Press, p. 78, 2014).

cadeiras ocupados pelos partidos dos presidentes foram extraídos do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP¹¹, onde consta, inclusive, o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido do presidente em relação ao restante de cadeiras na Câmara dos Deputados. Sendo que os percentuais de cadeiras não ocupadas foram obtidos subtraindo por 100 o percentual de cadeiras ocupadas.

Em seguida, foi calculada a média do INC para cada Presidente. Nesse sentido, quanto maior o valor numérico do Índice de Necessidade de Coalizão, maior será a vulnerabilidade do Presidente em relação ao Congresso para a aprovação de sua agenda política.

Assim, segundo a Hipótese 1, quanto maior a necessidade de coalizão do Presidente junto ao Legislativo, maior a probabilidade de produção de atos internacionais com rito abreviado. Em outras palavras, um presidente com menor suporte legislativo, enfrentando maior fragmentação partidária, têm mais incentivos para agir unilateralmente e aprovar atos internacionais pelo rito abreviado. Esta fragilidade parlamentar do presidente serve como um incentivo para que ele tente desviar-se do Congresso, evitando possíveis embargos e os custos de negociação, e atue unilateralmente. Presidentes vulneráveis tendem a utilizar poderes executivos unilaterais para implementar suas políticas, evitando a barganha com um Legislativo fragmentado e potencialmente obstrucionista (PEREIRA & MELO, 2012; RAILE, PEREIRA & POWER, 2010).

A análise dos dados mostra que a vulnerabilidade política dos presidentes brasileiros variou significativamente ao longo dos anos, refletindo mudanças na fragmentação partidária e na composição do Congresso. No entanto, como reflexo da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados e o consequente aumento do Número Efetivo de Partidos, houve uma significativa elevação nos valores do Índice de Necessidade de Coalizão.

¹¹ Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

Tabela 2 - Índice de Necessidade de Coalizão por período de coalizão do Presidente - Brasil, 1990-2020

Coalizão Presidente	Índice de Necessidade de Coalizão
COLLOR 1	67.089774
COLLOR 2	79.908549
COLLOR 3	88.206759
ITAMAR 1	94.0
ITAMAR 2	85.0
ITAMAR 3	82.0
FHC I 1	71.210526
FHC I 2	57.567251
FHC II 1	54.070175
FHC II 2	62.890838
LULA I 1	73.212476
LULA I 2	73.385965
LULA I 3	70.087719
LULA II 1	78.883041
LULA II 2	79.524366
DILMA I 1	86.988304
DILMA I 2	89.684211
DILMA II 1	116.237817
DILMA II 2	118.588694
TEMER 1	116.890838
TEMER 2	125.159844
BOLSONARO 1	148.274854
BOLSONARO 2	165.0
BOLSONARO 3	157.0

Fonte: Elaboração própria partir de dados de Nicolau (2022) e de Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A análise dos dados mostra que a vulnerabilidade política dos presidentes brasileiros variou significativamente ao longo dos anos, refletindo mudanças na fragmentação partidária e na composição do Congresso. No entanto, como reflexo da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados e o consequente aumento do Número Efetivo de Partidos, houve uma significativa elevação nos valores do Índice de Necessidade de Coalizão.

Hipótese 2: Quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, maior a probabilidade de produção de atos internacionais com rito abreviado

A distância entre o Presidente e o Congresso é determinada pela posição ideológica de ambos os atores em um espectro político unidimensional, que vai da esquerda à direita (ZUCCO & POWER, 2024; BERTHOLINI & PEREIRA, 2017). Em contextos de presidencialismo de coalizão, como no Brasil, a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso pode aumentar os custos de coordenação da coalizão governamental, dificultando a cooperação e a produção legislativa eficiente.

A distância de preferências foi operacionalizada por Zucco & Power (2024) através das estimativas das posições ideológicas geradas pelo Brazilian Legislative Surveys (BLS), que coletam dados de autoavaliação ideológica dos legisladores e suas avaliações sobre os partidos e presidentes ao longo do tempo. Essas estimativas permitem a construção de uma medida contínua da posição ideológica de cada ator político em diferentes períodos do tempo (ZUCCO & POWER, 2024). A tabela a seguir apresenta os dados elaborados por Zucco & Power (2024) para a distância média ponderada entre os partidos e o Presidente, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é a distância¹².

¹² Zucco & Power (2024) calculam a distância ideológica média ponderada entre o Congresso e o Presidente de forma análoga à *Mean Average Absolute Distance* (MAAD), que é calculada, segundo os autores: "(...) computing the average absolute distance between each party and all others, weighted by their size, and averaging across all parties, weighted again by their size. (ZUCCO & POWER, p. 7; 2024.)"

Tabela 3 - Distância ideológica entre partidos e Presidente no Brasil, 1990-2022

Presidente	Distância ideológica entre partidos e Presidente
Collor	0.6012256
Itamar	0.5171866
FHC I	0.4796624
FHC II	0.4279582
Lula I	0.5352093
Lula II	0.473325
Dilma I	0.5124996
Dilma II	0.6966182
Temer	0.448628
Bolsonaro	0.7069816

Fonte: Elaboração própria a partir de Zucco e Power (2024)

A literatura sugere que a distância ideológica entre o Presidente e os partidos do Congresso influencia significativamente a estratégia de governança do Executivo. Presidentes com maior distância ideológica do Legislativo tendem a se deparar com maiores dificuldades para aprovarem suas agendas legislativas no Congresso, devido à elevação nos custos de negociação e nos conflitos envolvendo os dois poderes (CAMERON, 2000; HOWELL, 2003). Conseqüentemente, esses presidentes seriam mais propensos a recorrer a ações unilaterais como meio de contornar o bloqueio legislativo e alcançar seus objetivos (HOWELL, 2003; MAYER, 2001).

Portanto, de acordo com a Hipótese 3, presidentes que enfrentam maior divergência ideológica com o Congresso - com maior distância ideológica - têm maiores incentivos para adotar ações unilaterais, incluindo a produção de atos internacionais pelo rito abreviado. Esta serviria como uma ferramenta para a promoção da agenda presidencial diante de um ambiente legislativo adverso.

Hipótese 3 - Quanto maior a saliência da política externa para o Presidente, maior a probabilidade de produção de atos internacionais sem a participação do Legislativo.

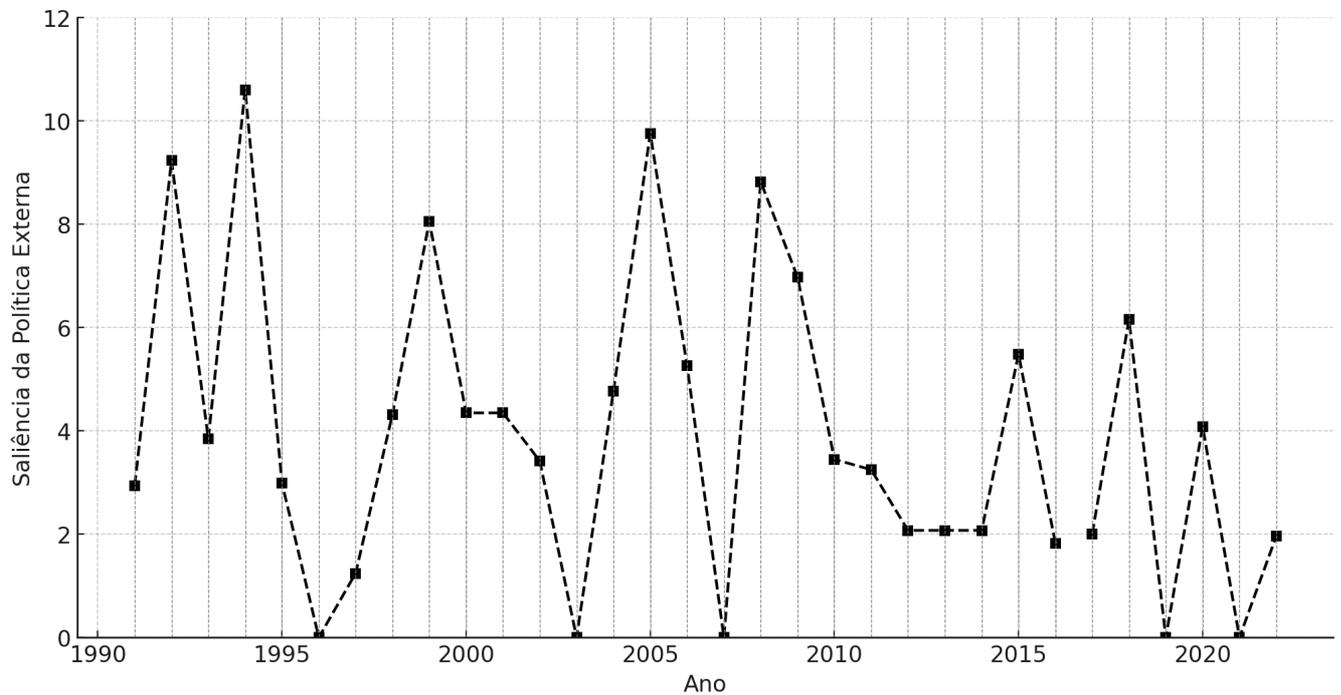
A saliência da política externa para o presidente, medida pela alocação da atenção presidencial, é uma variável independente crucial na nossa análise. A escolha dessa variável independente baseia-se na premissa de que presidentes que atribuem alta prioridade à política externa tendem a utilizar medidas unilaterais para implementar suas prioridades. Essa abordagem permite ao presidente garantir a efetivação de sua agenda política, evitando os possíveis custos de negociação e os obstáculos inerentes ao processo legislativo no Congresso. Em sistemas de governo como o brasileiro, onde a fragmentação partidária muitas vezes impede a formação de uma maioria estável, a capacidade do Presidente de agir unilateralmente pode ser vista como uma estratégia racional para assegurar a implementação de suas políticas externas.

A variável de Proporção de Atenção Presidencial utilizada foi medida por De Andrade (2023), tendo sido calculada pela autora por meio da análise de conteúdo da introdução das mensagens enviadas pelo presidente ao Congresso Nacional no início de cada ano. Essas mensagens são documentos extensos que detalham as ações passadas do governo e os planos futuros, oferecendo uma visão clara das prioridades presidenciais (DE ANDRADE, 2023). No presente caso, atenção à política externa é refletida na frequência e na ênfase das referências feitas a essa área nas mensagens anuais enviadas pelo presidente ao Congresso.

A análise da alocação da atenção presidencial e sua relação com a produção de atos internacionais sem a participação do Legislativo fornece uma perspectiva valiosa sobre a dinâmica do poder Executivo no Brasil. Presidentes que dedicam maior atenção à política externa não apenas sinalizam suas prioridades, mas também demonstram uma propensão maior para agir unilateralmente, buscando evitar os constrangimentos legislativos e assegurar que suas políticas sejam efetivamente implementadas. Como observado por De Andrade (2023):

Vale ressaltar que o texto das mensagens presidenciais não se trata, necessariamente, de uma expressão sincera das suas prioridades, uma vez que o presidente pode antecipar os custos e já enviar uma mensagem estratégica ao Congresso, mas isso não invalida o argumento de que se trata de uma manifestação da agenda presidencial. (ANDRADE; p. 66, 2023)

Gráfico 2 -Proporção de Atenção Presidencial para a política externa (Saliência da Política Externa) - Brasil, 1990 - 2022.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de De Andrade (2023) e da Plataforma Concórdia.

Variáveis de controle:

A estratégia empírica para estimar os efeitos das variáveis independentes na chance de celebração do ato internacional pelo rito abreviado incluiu o uso de variáveis de controle. As variáveis de controle escolhidas foram o Multilateralismo, a *Honeymoon Period* e a Popularidade do Presidente. Essas variáveis foram incorporadas ao modelo para isolar o impacto das variáveis independentes principais e assegurar que os resultados não sejam influenciados por outros fatores.

i) Multilateralismo

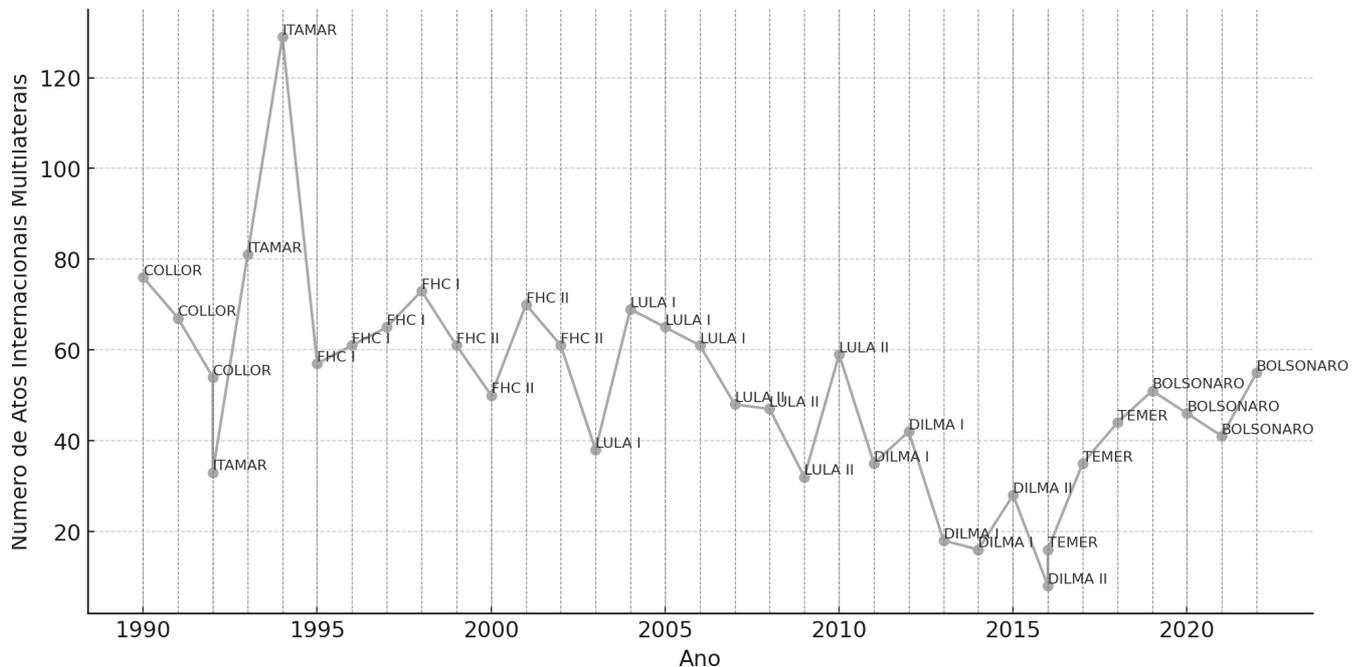
A celebração de atos internacionais multilaterais envolve a participação de três ou mais estados ou organismos internacionais, exigindo, por consequência, um nível mais elevado de coordenação e compromisso entre as partes. Ruggie (1992) define o multilateralismo como a coordenação entre três ou mais estados, que se baseia em princípios aplicados a todos os envolvidos e que buscam a promoção de um ambiente de maior

cooperação e previsibilidade. Nesse sentido, as instituições internacionais tendem a facilitar essas negociações, reduzindo custos de transação e aumentando a transparência (KEOHANE, 1984).

Devido a maior exigência de negociações e de compromissos necessários para a formação e a celebração dos atos internacionais multilaterais, é de se esperar que presidentes que possuem um envolvimento em tais práticas proporcionalmente maior, tendam a celebrar tais atos pelo rito abreviado com menos frequência. Isso porque, conforme já discutido anteriormente nesta dissertação, os atos abreviados, apesar de possibilitarem a vinculação do país aos termos das negociações firmadas internacionalmente de forma mais célere, o que pode ser positivo para o alcance dos objetivos estabelecidos entre as partes, também possuem menor estabilidade institucional no âmbito doméstico. A celebração de um ato internacional, seja bilateral ou multilateral, com a participação do poder Legislativo demonstra maior compromisso e vinculação por parte do país ao objeto negociado. Portanto, a lógica subjacente é a de que a maior proporção de atos multilaterais está associada a uma menor probabilidade de medidas unilaterais por parte do Presidente, ou seja, de ritos abreviados.

O gráfico 3, a seguir, apresenta o número total de atos internacionais multilaterais celebrados durante cada ano de mandato dos presidentes brasileiros. Os dados foram extraídos da Plataforma Concórdia, que fornece informações sobre o rito (se abreviado, ou completo) e o número de partes envolvidas na celebração de cada ato (se bilateral, ou multilateral). Os dados mostram um movimento interessante, com a quantidade de atos multilaterais celebrados variando moderadamente entre os governos Collor e Lula II entre o mínimo de 186 atos (Lula II) e o máximo de 256 atos (FHC I), sendo que a partir do governo Dilma I o número de atos cai significativamente para 111. A relativa estabilidade no número de atos internacionais multilaterais produzidos durante o períodos Collor-Lula II, contrasta com o crescente número de atos celebrados pelos presidentes FHC e Lula em seus dois governos. Isso revela que o aumento no número total de atos internacionais celebrados nesse período ocorreu, de forma majoritária, através de atos bilaterais.

Gráfico 3- Número de Atos Internacionais Multilaterais celebrados por ano para cada Presidente - Brasil, 1990-2022.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Plataforma Concórdia

O governo Dilma II, em que pese notória redução da produção da política externa no período, teve seu mandato interrompido com menos de dois, gerando um número de 36 atos internacionais multilaterais. Já os governos Temer e Bolsonaro celebraram, respectivamente, 95 e 193 atos multilaterais.

ii) Honeymoon period

O conceito de *honeymoon period* (período de lua de mel) refere-se ao início do mandato de um presidente recém-eleito, caracterizado por altos níveis de apoio popular e legislativo, geralmente até o primeiro ano de mandato. Durante esse período, legisladores tendem a cooperar mais com o Presidente devido ao elevado capital político do mesmo, facilitando a aprovação de suas propostas legislativas (ALEMÁN & NAVIA, 2009; MACK, DEROUEN & LANOUE, 2013). Esse apoio tende a diminuir ao longo do tempo, mas é crucial para a introdução de políticas e reformas chave (ALEMÁN & NAVIA, 2009).

A oposição política também é menos intensa nesse período, contribuindo para um ambiente mais colaborativo (Acosta, 2008). Ribeiro e Pinheiro (2016) testaram a hipótese de que o *honeymoon period* impacta positivamente o apoio legislativo às iniciativas de política externa dos presidentes latino-americanos, mas não encontraram evidências empíricas que sustentem essa hipótese. No entanto, a análise deles focou nas votações nominais de propostas legislativas, enquanto esta dissertação foca em atos internacionais celebrados pelos presidentes, indicando dinâmicas distintas.

Portanto, a relevância do *honeymoon period* no presidencialismo multipartidário brasileiro justifica seu uso como variável de controle nesta pesquisa. Utilizar essa variável é crucial para isolar o efeito de outras variáveis independentes na probabilidade de celebração de atos internacionais abreviados. O *honeymoon period* foi tratado como uma variável dummy, atribuindo o valor 1 para atos internacionais no primeiro ano de mandato de presidentes recém-eleitos e 0 para os demais, da mesma forma que Alemán and Calvo (2008) e Ribeiro & Pinheiro (2016) fizeram em seus estudos.

iii) Popularidade

A popularidade do presidente, é uma medida referente ao nível de aprovação pública de um presidente em um momento específico durante seu mandato. Altos índices de aprovação sinalizam apoio público, podendo pressionar os legisladores a apoiar iniciativas do Presidente para evitar eventuais reações negativas dos seus eleitores (RUDALAVIGE, 2002). Além disso, a elevada popularidade também pode ajudar a manter coalizões estáveis em contextos de presidencialismo multipartidário (ALTMAN, 2000). Do mesmo modo, baixos índices de aprovação poderiam dificultar a relação do presidente com o Legislativo, alterando a dinâmica da relação entre o Congresso e o Presidente.

Embora haja indicativos de que presidentes com maiores índices de popularidade consigam obter maiores taxas de aprovação legislativa no Brasil (MAINWARING 1997), é importante destacar que a relação entre popularidade presidencial e apoio legislativo não é linear nem uniforme. Ribeiro e Pinheiro (2016), em seu estudo sobre o apoio legislativo às políticas externas dos presidentes latino-americanos, encontraram que a popularidade presidencial não teve um impacto significativo nas votações de políticas externas. Isso sugere que, embora a popularidade possa ser um fator relevante em muitas áreas, seu efeito pode

variar dependendo do contexto específico e da natureza das políticas em questão (RIBEIRO & PINHEIRO, 2016).

Novamente, conforme já ressaltado ao abordar a variável de controle do *honeymoon period*, apesar da importância dos resultados encontrados por Ribeiro e Pinheiro (2016), a presente pesquisa não possui como objeto de análise as propostas legislativas em política externa dos presidentes, mas os atos internacionais. Por isso foi relevante a utilização da popularidade presidencial como variável de controle nesta pesquisa, já que ela poderia ser um fator de influência (ainda não totalmente descartado pela literatura) na relação entre o Presidente e o Congresso (RUDALAVIGE, 2002). Consequentemente, ela poderia afetar a análise sobre a probabilidade de celebração de atos internacionais abreviados pelos presidentes. Em razão disso, os dados relativos à aprovação presidencial utilizados nesta dissertação foram coletados da base de dados fornecida pelo Executive Approval Project (EAP). Foram utilizados os índices de aprovação coletados no primeiro quadrimestre de cada ano do mandato dos presidentes.

3.1 - Dados e método

Os dados sobre os atos internacionais, tanto os de rito abreviado quanto os de rito completo, foram coletados da Plataforma Concórdia. Essa plataforma é gerida pela Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores e é responsável pelo registro e pela atualização dos dados do sistema, possuindo mais de doze mil atos internacionais em seu acervo. O portal fornece informações relacionadas a cada ato internacional celebrado pelo Brasil, com a disponibilização do documento assinado, além de dados referente aos signatários, data de celebração, status de tramitação e a publicação no Diário Oficial da União.

Ao todo foram coletados 6.061 atos internacionais, perfazendo todo o universo de dados da presidência de Fernando Collor até a de Jair Bolsonaro - de 15 de março de 1990 até 31 de dezembro de 2022. A divisão dos atos internacionais de acordo com o rito pelo qual tramitaram (se abreviado ou completo) é realizada pela própria Plataforma Concórdia e foi mantida inalterada para esta pesquisa. Do total de atos internacionais celebrados no período, 4.095 tramitaram pelo rito abreviado (67,57%), enquanto 1.966 tramitaram pelo rito completo

(32,43%), representando uma chance de 2,08 de um ato internacional tramitar pelo rito abreviado.

Como o objetivo desta dissertação é estimar a chance de um ato internacional tramitar pelo rito abreviado ou não, a variável dependente é uma dummy. Especificamente, os atos internacionais foram codificados da seguinte forma: i) valor 0 para os atos internacionais que tramitaram pelo rito completo, ou seja, aqueles que necessitam da aprovação do Congresso para sua conclusão; ii) valor 1 para os Atos internacionais que tramitaram pelo rito abreviado, ou seja, aqueles que dispensaram o processo legislativo.

Pelo fato de a variável dependente ser binária, foram construídos modelos de regressão logística adequados para prever a ocorrência ou não de eventos e estimar a influência de determinadas variáveis na definição do tipo de rito de tramitação dos atos internacionais.

Os valores do Índice de Necessidade de Coalizão (INC) foram retirados do estudo desenvolvido por Bertholini & Pereira (2017). Conforme já explicitado, os valores utilizados para o NEP foram extraídos do estudo de Nicolau (2022), sendo, em seguida, multiplicados pelo percentual de cadeiras não ocupadas pelo partido do Presidente, em cada Legislatura, para calcular-se o INC.

Já em relação à distância de preferências, os valores utilizados nesta dissertação foram os estimados por Zucco & Power (2024). Essa variável foi calculada pelos autores medindo-se a diferença entre a posição ideológica estimada do Presidente e a posição média dos partidos no Congresso para cada Legislatura (ZUCCO & POWER, 2024). Este índice permite que se capture a complexidade do ambiente político, indicando o grau de alinhamento ou divergência ideológica entre o Presidente e o Legislativo.

Em relação à variável de saliência da política externa, sua operacionalização foi realizada através dos dados de alocação da atenção presidencial estimados por De Andrade (2023). Esses dados foram coletados pela autora através da análise de conteúdo das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional, codificando a frequência e a ênfase dada a diferentes áreas de políticas públicas (DE ANDRADE, 2023). A alocação da atenção presidencial foi medida por De Andrade (2023), utilizando o esquema de codificação proposto pelo *Comparative Agendas Project* (CAP), que classifica 211 micro tópicos em 21 macro áreas, permitindo quantificar a atenção presidencial dedicada à política externa (englobada pelas macro áreas de comércio exterior e de relações internacionais). O processo envolve a

coleta das mensagens presidenciais ao Congresso para o período de estudo, seguida de uma análise de conteúdo da introdução dessas mensagens para identificar e codificar a frequência e a ênfase dada a cada tipo de política. No presente caso, é claro, utilizou-se os dados relativos à política externa (DE ANDRADE, 2023)¹³. Utilizando o esquema do CAP, as referências à política externa são então categorizadas e quantificadas. Finalmente, a atenção presidencial à política externa é calculada como a proporção da atenção total dedicada a essa área específica em comparação com outras políticas (DE ANDRADE, 2023). Esta variável quantitativa serve como um indicador da prioridade que o presidente atribui à política externa.

Tabela 4 - Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos de regressão logística.

	0 (N=1966)	1 (N=4095)	Total (N=6061)
INC			
Mean (SD)	80.765 (23.653)	83.055 (24.909)	82.312 (24.530)
Range	54.070 - 165.000	54.070 - 165.000	54.070 - 165.000
Multi			
Mean (SD)	30.662 (14.601)	29.074 (14.881)	29.589 (14.808)
Range	12.810 - 56.340	12.810 - 56.340	12.810 - 56.340
Dist_Pres_Congresso			
Mean (SD)	0.510 (0.070)	0.513 (0.072)	0.512 (0.071)
Range	0.428 - 0.707	0.428 - 0.707	0.428 - 0.707
Prop_AP			
N-Miss	107	137	244
Mean (SD)	4.384 (3.078)	4.356 (3.069)	4.365 (3.071)
Range	0.000 - 10.606	0.000 - 10.606	0.000 - 10.606
Popular			
N-Miss	30	71	101
Mean (SD)	42.376 (10.907)	43.128 (10.748)	42.883 (10.805)
Range	19.067 - 61.756	19.067 - 61.756	19.067 - 61.756
Honeymoon			
Mean (SD)	0.160 (0.367)	0.133 (0.339)	0.142 (0.349)
Range	0.000 - 1.000	0.000 - 1.000	0.000 - 1.000

Fontes: elaboração própria a partir de dados de De Andrade (2023), Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, Nicolau (2022), Plataforma Concórdia e Executive Approval Project (EAP).

Com o intuito de analisar os fatores que influenciam a probabilidade de um ato internacional ser produzido unilateralmente, foram utilizados modelos de regressão logística.

A regressão logística é uma técnica estatística usada para modelar a relação entre uma variável dependente binária (dicotômica) e uma ou mais variáveis independentes. Este tipo de

¹³ Os dados do ano de 1990 não foram incluídos no modelo de regressão desta pesquisa, pois a mensagem presidencial ao Congresso naquele ano foi enviada pelo Presidente Sarney, já que Fernando Collor tomou posse apenas em 15 de março de 1990.

modelo é adequado, pois a variável dependente nesta pesquisa é dicotômica, assumindo valores 1 para atos internacionais tramitados pelo rito abreviado e 0 para atos internacionais tramitados pelo rito completo. A regressão logística é amplamente utilizada em pesquisas onde o objetivo é modelar a probabilidade de ocorrência de um evento binário, sendo particularmente útil nesta pesquisa, pois permite estimar a probabilidade de ocorrência de um evento (no caso, a tramitação abreviada) em função das variáveis explicativas. A interpretação dos coeficientes estimados na regressão logística em termos de probabilidade facilita a compreensão do impacto de cada variável independente sobre a variável dependente.

O modelo pode ser formulado da forma a seguir:

$$\text{logit}(p) = \ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k$$

Onde (p) é a probabilidade de um ato internacional tramitar pelo rito abreviado, $\left(\frac{p}{1-p}\right)$ é a razão de chances do ato internacional abreviado, $\ln\left(\frac{p}{1-p}\right)$ é o logit da probabilidade (p) , β_0 é o intercepto do modelo e $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ são os coeficientes das variáveis independentes X_1, X_2, \dots, X_k . A função logística permitiu transformar a combinação linear das variáveis de i) índice de necessidade de coalizão; ii) distância ideológica entre o Congresso e o Presidente; iv) saliência da política externa para o Presidente, em uma probabilidade que varia entre 0 e 1, adequada para modelar a ocorrência de eventos binários.

Desse modo, foram construídos quatro modelos de regressão logística para verificar a robustez dos resultados e entender o impacto incremental de cada variável independente. O Modelo 1 inclui apenas a primeira variável independente, a necessidade de coalizão (Índice de Necessidade de Coalizão - INC). Este modelo avalia o impacto isolado da vulnerabilidade política do presidente junto ao Legislativo na probabilidade de um ato internacional tramitar pelo rito abreviado. O Modelo 2 tem como variáveis independentes o INC e a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso. Este modelo permite analisar como a combinação da vulnerabilidade política e da divergência ideológica entre os poderes Executivo e Legislativo afeta a produção de atos internacionais abreviados.

Já o Modelo 3 adiciona à análise a terceira variável independente, a saliência da política externa para o presidente. Este modelo examina a influência conjunta da necessidade de coalizão, da distância de preferências e da prioridade dada à política externa pelo presidente na probabilidade de atos internacionais serem tramitados de forma abreviada.

Por fim, o Modelo 4 abrange todas as variáveis independentes e as variáveis de controle: Multilateralismo, *honeymoon period* e popularidade presidencial. Este modelo verifica o impacto de todas as variáveis, controlando-as por fatores que podem influenciar a relação entre o Executivo e o Legislativo.

A Tabela 5 a seguir apresenta os resultados obtidos por meio dos modelos de regressão logística:

Tabela 5: Resultado dos modelos de regressão logística.

	<i>Dependent variable:</i>			
	Atos Internacionais			
	(1)	(2)	(3)	(4)
INC	1.004*** (1.001, 1.006)	1.002 (0.998, 1.005)	1.002 (0.998, 1.005)	1.002 (0.998, 1.005)
Distância Presidente e Congresso		4.519** (1.459, 14.003)	4.518** (1.458, 14.004)	5.439** (1.735, 17.080)
Saliência Pol.Ext.			1.004 (0.985, 1.022)	1.000 (0.980, 1.020)
Multilateralismo				0.470*** (0.415, 0.532)
Popularidade Pres.				1.003 (0.998, 1.009)
Honeymoon				0.831** (0.692, 1.000)
Constant	1.597*** (1.294, 1.968)	1.108 (0.704, 1.737)	1.085 (0.681, 1.723)	0.879 (0.503, 1.536)
R ²	0.0010	0.0226	0.0226	0.0233
R ² adjusted	0.0009	0.0221	0.0219	0.0222
Observations	5,716	5,716	5,716	5,716
Log Likelihood	-3,577.653	-3,500.508	-3,500.436	-3,498.114
Akaike Inf. Crit.	7,159.306	7,009.017	7,010.872	7,010.228

Note:

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Fontes: elaboração própria a partir de dados de De Andrade (2023), Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, Nicolau (2022), Plataforma Concórdia e Executive Approval Project (EAP).

3.2 - Resultados

O Modelo 3 incluiu a Saliência da Política Externa, além das variáveis anteriores. Essa variável, que buscou capturar a relevância da política externa para a agenda dos presidentes através das mensagens enviados anualmente ao Congresso, aumenta em 1 vez a chance de rito abreviado, mas este efeito não é estatisticamente significativo. Este resultado sugere que a proporção de atenção presidencial dispensada à política externa não possui um efeito claro sobre a variável dependente.

O quarto modelo (Modelo 4) incluiu as variáveis de controle Multilateralismo, *Honeymoon Period* e Popularidade do Presidente além das variáveis independentes anteriores. Neste modelo, das variáveis consideradas nas hipóteses, apenas a variável Distância entre Presidente e Congresso manteve a sua significância estatística, aumentando o seu efeito (*odds ratio* igual a 5.439). A ausência de significância estatísticas para o efeito das demais variáveis independentes, INC e saliência, não se manteve neste modelo, embora a direção do efeito seja o esperado nas hipóteses. Com relação às variáveis de controle, o efeito da variável Multilateralismo foi negativo, como esperado, sendo que o fato de um ato internacional ser do tipo multilateral reduz em 0,470 a chance de um rito abreviado. Este efeito é estatisticamente significativo a 1%. No caso da variável *Honeymoon Period*, as chances de um ato ser celebrado de forma abreviada diminui (*odds ratio* igual a 0.831), sendo este efeito estatisticamente significativo a 5%. Por sua vez, a Popularidade, com efeito positivo, não apresentou significância estatística significativa.

Como evidenciado na Tabela 5, que apresenta os resultados dos modelos de regressão logística, os valores do R^2 e do R^2 ajustado dos modelos variam entre 0.001 e 0.0233, e 0.0009 e 0.0222, respectivamente, indicando uma capacidade limitada dos modelos de explicarem a variância na probabilidade de atos internacionais unilaterais. Contudo, algumas variáveis, como a distância entre o Presidente e Congresso e a variável de controle Multilateralismo foram estatisticamente significativas, em que pese o poder explicativo geral dos modelos ser baixo. Isso sugere que outros fatores não incluídos nos modelos podem estar influenciando a decisão do presidente de adotar atos unilaterais. Este resultado é consistente com a complexidade inerente aos fenômenos políticos, onde múltiplas variáveis e dinâmicas contextuais desempenham um papel crucial.

Os achados destacam que a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso e o Multilateralismo são as variáveis com maior efeito na probabilidade de um ato internacional ser celebrado pelo rito abreviado, pois permanecem estatisticamente significativas em todos os modelos. Em particular, a distância ideológica demonstra ser uma variável com impacto relevante na decisão do Executivo pela adoção do rito abreviado na produção de atos internacionais. Esse achado está em conformidade com a literatura existente sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, que aponta a influência da distância ideológica na

governabilidade e na propensão dos presidentes a recorrerem às ações unilaterais (Moe & Howell, 1999; Mayer, 2001; Howell, 2003).

No caso analisado, os dados empíricos reforçam o argumento de que a combinação entre um Congresso fragmentado e dinâmicas complexas de coalizão leva os presidentes a utilizarem instrumentos unilaterais para a implementação de políticas que prescindem da aprovação do Legislativo (POWER, 2010). Assim, quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, maior é a probabilidade de o Presidente optar por um rito abreviado. Este resultado está em linha com a evidência apresentada por Figueiredo e Limongi (1999) sobre os desafios da governabilidade em sistemas multipartidários, onde a necessidade de construir coalizões amplas frequentemente resulta em impasses legislativos que incentivam o unilateralismo.

Esse achado corrobora para a confirmação da Hipótese 2 desta dissertação, de que quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, maior a probabilidade de produção de atos internacionais com rito abreviado. Isso porque, conforme a literatura abordada, o aumento da distância ideológica diminui as chances de cooperação legislativa, incentivando o Executivo a recorrer ao rito abreviado para contornar a resistência do Legislativo e implementar sua agenda de política externa.

Contudo, a significância estatística da variável de multilateralismo sugere que fatores adicionais, como os custos associados ao rito abreviado, podem influenciar a decisão do Presidente de adotar ações unilaterais. Isso porque, os atos internacionais multilaterais, tendem a ser mais abrangentes ou a envolverem compromissos mais significativos para o país, podendo gerar maior visibilidade e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de mobilizar o Congresso. Quando um ato internacional é multilateral, ele pode acarretar custos políticos elevados para o Presidente se for percebido como uma tentativa de contornar o Legislativo em questões de interesse nacional significativo. Assim, mesmo que a distância ideológica entre o Presidente e o Congresso incentive a adoção de um rito abreviado, o efeito do multilateralismo pode ponderar essa propensão, ao aumentar os custos políticos e diplomáticos de se agir unilateralmente. Esse achado reflete a necessidade de considerar não apenas a propensão ao unilateralismo, mas também os fatores que podem limitar ou desencorajar essa escolha, conforme a natureza e o contexto dos atos internacionais envolvidos.

Assim, faz-se necessário ainda a testagem dos efeitos de outras possíveis variáveis explicativas para a definição de correlações com a produção de atos internacionais abreviados em estudos futuros.

4 - CONCLUSÕES DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação buscou responder à pergunta central: **quais são os fatores que influenciam a probabilidade de um ato internacional celebrado pelo Executivo ser produzido unilateralmente, ou seja, sem a participação do Congresso?** Para abordar essa questão, foram estabelecidos objetivos específicos que orientaram o desenvolvimento do estudo e da investigação do impacto das variáveis independentes sobre os atos internacionais.

O unilateralismo presidencial em política externa, especialmente no contexto de decisões que podem ser tomadas de maneira independente pelo Executivo, é um campo ainda pouco explorado na literatura. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil mostra-se particularmente relevante nesse debate, uma vez que a Constituição de 1988 atribui ao Presidente da República a prerrogativa de conduzir a política externa, mas também requer a aprovação do Congresso em casos de atos que acarretam encargos ou compromissos significativos ao patrimônio nacional. Este estudo se debruça sobre essas decisões, buscando entender em que contextos o Presidente opta por evitar o Congresso e agir de forma unilateral, ampliando o entendimento sobre como essa dinâmica afeta a governabilidade e a formulação de políticas no Brasil.

Portanto, foram analisados os efeitos da necessidade de coalizão presidencial - a qual se refere ao quanto o presidente depende de apoio parlamentar para governar - sobre a escolha do rito de tramitação dos atos internacionais. Em seguida, analisou-se a influência da distância ideológica entre o Presidente e o Congresso, entendida como a diferença de preferências políticas entre ambos, na decisão de adotar uma abordagem unilateral. Do mesmo modo, foi avaliado a forma como a saliência da política externa para cada presidente, ou seja, a prioridade dada a essa área em suas agendas, afeta a probabilidade de celebração de atos internacionais sem a participação do Congresso. Essas variáveis foram testadas por meio de modelos estatísticos de regressão logística visando identificar os principais elementos que poderiam condicionar a atuação unilateral do Executivo na política externa brasileira.

A análise dos modelos de regressão logística indicou que, entre as três variáveis de interesse, o efeito da variável “Distância ideológica entre o Presidente e o Congresso” foi o mais expressivo e estatisticamente significativo nos modelos testados. Esse resultado destaca a distância ideológica como um fator determinante na decisão do Presidente de adotar

medidas unilaterais no âmbito da política externa. Quando a distância ideológica entre o Executivo e o Legislativo é grande, os custos de negociação e a possibilidade de impasse aumentam substancialmente, o que leva o Presidente a preferir agir unilateralmente para evitar a resistência do Congresso. Esse efeito é ainda mais acentuado em contextos onde o presidente enfrenta um Congresso fragmentado ou oposicionista, no qual as chances de conseguir apoio legislativo são menores. Assim, a distância ideológica não apenas pode dificultar a cooperação interinstitucional, mas também pode forçar o Executivo a explorar mecanismos unilaterais, como o rito abreviado, para alcançar suas metas sem depender da aprovação parlamentar.

Portanto, esse achado sugere que, em cenários de maior divergência política, o Presidente tende a utilizar a prerrogativa de agir unilateralmente para implementar sua agenda de forma mais eficaz. A significância estatística consistente da variável de distância ideológica reforça a tese de que este é um fator-chave que influencia a escolha por medidas unilaterais.

A análise considerou, ainda, fatores contextuais que podem afetar a decisão presidencial sobre o tipo de rito a ser adotado para cada ato internacional. Um deles é se a natureza multilateral do ato, cujo efeito negativo na chances de rito abreviado sugere que o Executivo tende a buscar um processo mais inclusivo, possivelmente devido ao maior escrutínio, relevância e visibilidade que esses acordos recebem, tanto domesticamente quanto no cenário internacional. O *timing* do governo também foi considerado na análise, mediante o controle do *Honeymoon Period*. O seu efeito também é negativo, ou seja, tende a reduzir as chances dos atos internacionais tramitarem de forma abreviada. Isso indica que os altos níveis de apoio popular e legislativo desfrutados pelo Presidente em seu primeiro ano de mandato retiram do contexto político os incentivos que são geralmente associados à uma maior atuação unilateral do chefe do Executivo.

Dessa forma, a pesquisa buscou contribuir para a literatura que indica que, embora a delegação de poderes ao Executivo permita uma margem significativa de ação unilateral, o contexto político e a natureza dos atos internacionais desempenham um papel crucial na determinação de quando e como essa prerrogativa é exercida. Os achados sugerem a necessidade de aprofundar o estudo sobre as condições que incentivam ou limitam o unilateralismo presidencial. O poder explicativo limitado dos modelos que indica que outros

fatores, não incluídos nesta análise, influenciam a decisão do Presidente de adotar atos unilaterais ou não. Devido à complexidade do fenômeno do unilateralismo presidencial, pesquisas futuras são necessárias para capturar melhor os determinantes do uso de atos internacionais abreviados.

BIBLIOGRAFIA:

ABRANCHES, SÉRGIO HENRIQUE. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados* 31.1 (1988): 5-34.

ACOSTA, Andrés Mejía et al. 'Veto Players, Fickle Institutions and Low Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador.' *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*, p. 243, 2008.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O congresso brasileiro e a política externa*. Master's diss., Institute of International Relations, Catholic University of Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), 2006.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. A tendência de conclusão dos acordos em forma simplificada: evolução e prática brasileira. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, p. 161-184, 2013.

ALTMAN, David. 2000. 'The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999'. *Party Politics* 6(3): 259-283.

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.

ARANTES, R. B. (2006). Ministério Público e Política no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 37-52.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, Il: *University of Chicago Press*. 1993.

BELCO, Michelle; ROTTINGHAUS, Brandon. *The dual executive: Unilateral orders in a separated and shared power system*. Stanford University Press, 2017.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BINDER, S. A. (1999). The dynamics of legislative gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93(3), 519-533.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 321, de 2004. Altera a forma de tramitação e aprovação dos atos internacionais enviados ao Congresso Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=266125>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 75, de 2015. Altera o artigo 49 da Constituição Federal, dispondo sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional em matéria de tratados, acordos ou atos internacionais.. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1526956>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 100, de 2015. Altera a Constituição para prever a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122357>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015. Altera a Constituição para ara alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122078>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CARLIN, Ryan E., Jonathan Hartlyn, Timothy Hellwig, Gregory J. Love, Cecilia Martinez-Gallardo, Matthew M. Singer, and Will Horne. 2023. *Executive Approval Database 3.0*.

CERVO, Amado Luiz, e Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed., Brasília: Editora UnB, 2011.

CHIOU, F.-Y., & ROTHENBERG, L. S. (2014). The elusive search for presidential power. *American Journal of Political Science*, 58(3), 652-665.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative politics*, p. 171-189, 2001.

D'ARAÚJO GABSCH, Rodrigo. *Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil. Possíveis opções para acelerar seu processo*. Brasília: Ed. Ministério de Relações Exteriores da República Federativa de Brasil e Fundação Alexandre de Guzmán, 2010.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. rev. Brasília: FUNAG, 2017.

DE ANDRADE, R. S. *O Presidente e a coordenação de sua agenda legislativa de políticas no Brasil*. 2023. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

DE MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. *Revista de Informação Legislativa*, ano, v. 45, 2008.

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

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

EDELSON, Chris. *Power without Constraint: The Post-9/11 Presidency and National Security*. University of Wisconsin Press, 2016.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN Sharyn. (1999). *Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 336p. 21.00 paper. *Perspectives on Politics*, v. 1, n. 1, p. 184-185, 2003.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. *Processo decisório em política externa no Brasil*. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32(2), 151-170.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GAILMARD, Sean. Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making. *Journal of Theoretical Politics*, v. 21, n. 2, p. 161-186, 2009.

HOWELL, William G.; LEWIS, David E. Agencies by presidential design. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 4, p. 1095-1114, 2002.

HOWELL, William G. *Power without persuasion: The politics of direct presidential action*. Princeton University Press, 2003.

HOWELL, William G. The presidential power of unilateral action. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, p. 132-179, 1999.

HOWELL, William G.; PEVEHOUSE, Jon C. *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

HUBER, J. D., SHIPAN, C. R. (2002). A comparative theory of legislation, discretion, and the policy-making process in: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York, NY: Cambridge University Press, 2002. pp. 78-108.

INÁCIO, Magna Maria, and NEVES, Jorge. The Presidency and the Politics of Unilateral Decisions in Comparative Perspective. *Center for the Study of Democratic Institutions (CSDI) United States: Vanderbilt University*, 2018

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.

INÁCIO, Magna; RECCH, Filipe; VALENCIA, Carolina Guerrero. 5 The Power of the Administrative Decisions of Latin American Presidents. *Latin America in Times of Turbulence: Presidentialism under Stress*, p. 75, 2023.

KEOHANE, Robert O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. *Princeton University Press*, 1984.

KRUTZ, Glen S.; PEAKE, Jeffrey S. Treaty politics and the rise of executive agreements: International commitments in a system of shared powers. *University of Michigan Press*, 2009.

MAINWARING, Scott. Presidentialism and Democracy in Latin America. *Cambridge University Press*, 1997.

MAINWARING, Scott. *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation*. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1990.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. *Presidentialism and democracy in Latin America*, p. 55-109, 1997.

MARTIN, Lisa. Democratic commitments: legislatures and international cooperation. Princeton: *Princeton University Press*, 2000.

MATTOS, Angelo Raphael. *Poder legislativo e política externa brasileira: para além da ratificação dos acordos internacionais*. 2017.

MAYER, Kenneth R. With the stroke of a pen: Executive orders and presidential power. Princeton University Press, 2001.

MOE, T. (2005). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 22, no. 1.

MOE, Terry M. The revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 701-724, 2009.

MOE, T. M., & HOWELL, W. G. The presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 132-179, 2009.

PEABODY, B. Unilateral presidential policy making and the impact of crises. *Presidential Studies Quarterly*, 37(2), 217-240, 2007.

PEREIRA, C., POWER, T. J., & RENNÓ, L. Under what conditions do Presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, 67(1), 178-200, 2005.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. Presidentialism, coalitions, and accountability. *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*, p. 31-55, 2011.

POWER, T. J., & ZUCCO, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: A research communication. *Latin American Research Review*, 44(1), 218-246, 2009.

POWER, T. J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research* 29.1,18-33, 2010

POWER T. J. The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. In: CAREY J. M. , SHUGART M. S. , *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press; 1998:197-230.

PRETO, Alessandra Falcão. *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa*. 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, pp. 427-460, 1988

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 17ª Edição. São Paulo, Editora Saraiva, 2018.

RIBEIRO, Pedro Feliú; PINHEIRO, Flávio. Presidents, legislators, and foreign policy in Latin America. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 1, p. 467-501, 2016.

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the president's program: Presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press, 2018.

RUDALEVIGE, A. Executive Branch Management and Presidential Unilateralism: Centralization and the Formulation of Executive Orders," *Congress and the Presidency* 42 (Winter 2015), 342-65, 2015.

RUGGIE, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, vol. 46, no. 3, 1992, pp. 561-598.

SANTOS, F. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. Editora FGV, 2003.

SANTOS, FABIANO. *Partidos e Governabilidade na América Latina: Congresso, Coalizão e Processos Decisórios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais (Lisboa)*. Lisboa, Portugal. N. 50 (jun. 2016), p. 123-140, 2016.

SILVA, Rodrigo Santiago da. *Os parlamentares são omissos ao debate da política externa? um exame dos Atos Internacionais no Congresso Nacional*. 2016. 198 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SILVA, Rodrigo Santiago. 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, 2019.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. O congresso brasileiro e a política de comércio exterior. *Lua Nova* 53, 2003.

TSEBELIS, George. *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press, 2002.