

AGENDA REAL PRESIDENCIAL DE POLÍTICA EXTERNA NO CONGRESSO DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES PETISTAS

Matheus Lucas Hebling | matheushebling@gmail.com

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Relaciones internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

RESUMO

Agenda pode ser definida como uma lista de assuntos ou problemas os quais o governo presta atenção em determinado momento, podendo esta ser retórica ou efetiva. A primeira é entendida como sendo aqueles problemas que o presidente fala em público, normalmente destinada ao público de massa, a mídia ou membros de grupos de interesse e a segunda, aquilo que é efetivamente produzido através de legislação, que é enviada ao Congresso para ratificação. O objetivo desse trabalho é mapear e avaliar a agenda política legislativa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidente Dilma Rousseff, através da análise das mensagens presidenciais enviadas para o Congresso Nacional, procurando entender quais as características, similaridades ou diferenças da formação da agenda presidencial no Congresso em matérias de política externa durante as administrações petistas. Metodologicamente, usar-se-á o esquema de codificação proposto por Katznelson e Lapinski (2006), a proposta de análise documental de Cellard (2008). A hipótese de pesquisa é que a aproximação de organismos internacionais aparenta ser preeminente.

Palavras-chave: política externa; agenda real; Poder Executivo.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a formação da agenda legislativa dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2014) em matérias de política externa, através da análise de todas as propostas de legislação¹ submetidas ao Congresso durante os três mandatos dos Presidentes petistas. Seguindo os pressupostos de análise do trabalho de Cohen (2012) e a metodologia denominada comparação de agenda, o texto tem como premissa a ideia de que as agendas são possíveis de serem identificadas e as suas características, medidas. Tais características transformam-se em variáveis independentes que podem ser medidas. Será usado o esquema de codificação proposto por Katznelson e Lapinski (2006), possibilitando um retrato mais rico da política através do tempo e que abre portas para uma comparação mais sistemática de legislaturas e sobre representação, seguindo a tradição iniciada por Lowi (1964; 1970). O esquema, elaborado inicialmente para o estudo de macropolítica e do processo de políticas públicas tanto doméstica quanto externa nos Estados Unidos, pode ser adaptado para estudos legislativos em democracias liberais, como é o caso do Brasil. O recorte da pesquisa usará apenas as categorias que concernem Política Externa (denominadas Relações Internacionais no esquema).

Algumas considerações teórico-metodológicas são necessárias de serem feitas: primeiro, parte-se do pressuposto política externa é entendida como uma forma de política pública (DINIZ e RIBEIRO, 2008; LENTNER, 2006; LIMA, 2000; MILANI e PINHEIRO, 2013); segundo, que as agendas presidenciais são possíveis de serem medidas e suas características, identificadas e comparadas (BAUMGARTNER e JONES, 1993)². Dessa maneira, pode-se calcular quantas propostas foram enviadas ao Poder Legislativo; entender qual a composição das políticas públicas; quão original ou ambiciosa essas propostas são. Assim, transforma-se a agenda presidencial em

¹ Foi-se necessário fazer um recorte de pesquisa, e a análise será feita através das leis ordinárias submetidas pela Presidente ao Congresso no período informado. Toda a base de dados está disponível online através do site www.planalto.gov.br/legislacao.

² De acordo com Kingdom (2003), uma confluência de fluxos (problemas, soluções e alternativas) é necessária para que o governo participe da resolução de um problema.

política externa em variáveis que podem ser medidas. Terceiro, seguindo o modelo proposto por Hermann e Hermann (1989), teoriza-se que a política externa esteja inserida em um grupo de múltiplos atores, entendidos como indivíduos, grupos (como partidos políticos) ou coalizões que devem chegar a acordos para atuarem no governo, no qual o chefe de governo é tido como um de vários atores presentes no processo de barganha que eventualmente resulta em uma decisão. O Chefe do Executivo está, portanto, preso a negociações domésticas dentro do seu partido e inserido em uma trama político-ideológica que deve ser respeitada.

Cada uma das propostas submetidas ao Congresso será categorizada e, em um segundo momento, analisada qualitativamente, procurando entender possíveis justificativas e conjunturas nas quais a formação da agenda presidencial no Congresso está inserida. A análise de documentos³ de tramitação e dos textos tentará responder algumas perguntas, como: porque a agenda política legislativa presidencial toma a forma que tem? O que afeta as decisões presidenciais ao incluir algumas propostas na sua agenda legislativa, mas não outras? (Cohen, 2012). E seguirá, metodologicamente, a proposta de análise documental de Cellard (2008), possibilitando o encadeamento entre a problemática colocada pelo pesquisador e as informações extraídas de sua documentação e a formulação de explicações plausíveis para a produzir uma interpretação coerente.

O artigo está organizado em três partes. Primeiramente, será feita uma revisão da literatura sobre análise de política externa, procurando especificar como as relações internacionais de um país estão conectadas com o nível nacional. Em uma segunda parte, procurar-se-á entender como a *agenda setting* pode estar relacionada com o desenho institucional brasileiro, levando em conta que a formação da agenda estudada aqui é a que ocorre dentro do Congresso pelo Presidente do Executivo. Por fim, será feita a análise empírica da formação da agenda legislativa dos presidentes petistas em matérias de política externa, tentando compreender quais foram as características da agenda “real” da mesma.

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A análise de política externa nasceu como escopo de pesquisa após a Segunda Guerra Mundial, fundada pelos trabalhos de Snyder (1954), que enfatizou a importância dos atores envolvidos no processo decisório da política externa e Sprout (1956) e Rosenau (1966), que a contextualizaram e encorajaram a criação de teorias de médio-alcance. De acordo com tais autores, a análise de política externa ocorre em um contexto político, no qual líderes governamentais e acadêmicos são influenciados pelo ambiente e momento em que estão inseridos, assim como pelas percepções que possuem sobre o mundo. De maneira geral, a política externa é feita e conduzida em um ambiente nacional e internacional complexos, dado o fluxo constante de grupos de interesses, coalizões e atores políticos que participam da sua formulação e apreciação, refletindo o

³ Entende-se como documento todo texto manuscrito, escrito ou impresso registrado, podendo ser de caráter público ou privado. Para Cellard (2008), o documento ajuda a reconstituir o passado sendo, por vezes, a única forma de acesso de atividades distantes ou mesmo recentes, permitindo acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. O objetivo da pesquisa documental passa a ser, nesse sentido, esgotar as pistas capazes de oferecer informações interessantes, podendo levar a novas interpretações ou à modificação de pressupostos iniciais.

jogo político de barganha e compromisso que envolve diferentes assuntos⁴ que transcendem fronteiras, tornando a distinção entre doméstico e internacional cada vez mais turvo.

Com a globalização e a abertura cada vez maior dos mercados e culturas nacionais para o resto do mundo, a soberania nacional tem sido erodida, especialmente no que tange ao controle da economia nacional e preservação da cultura nacional. Consequentemente, a política externa vem sendo utilizada para promover as agendas domésticas a partir de líderes da diplomacia⁵ e vice-versa. Da mesma maneira que o objeto de análise em política externa pode ser múltiplo, o nível de análise⁶ também é, podendo ser individual, estatal ou internacional, sendo os dois últimos o foco do presente trabalho.

De acordo com Neack (2006), o nível estatal permite examinar quais fatores sociais e governamentais contribuíram para a realização de determinada política externa de um Estado, levando em conta também como os arranjos institucionais, e o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo afetam a política externa, enfatizando ainda que fatores internos como a organização da burocracia governamental e as condições econômicas determinam os parâmetros nos quais os líderes podem agir. Por fim, o nível do sistema internacional explora relações bilaterais e multilaterais entre Estados, levando em conta problemas e interações regionais e mundiais. Nesse nível, são igualmente consideradas organizações internacionais e não governamentais (ONGs) que têm uma conexão direta com a formulação ou decisão da política externa de determinado país. Dessa maneira, este artigo tem como objetivo entender como se dá a formação da agenda presidencial no Congresso em matérias de política externa.

Embora existam dois níveis diferentes de análise, faz-se necessário enfatizar que a formulação da política externa não ocorre necessariamente em apenas um dos dois níveis. De acordo com Putnam (1988), esse processo pode ser resultado de um jogo de dois níveis, vinculando⁷ o processo de negociação internacional ao de implementação no âmbito doméstico. No nível internacional, os governos procuram maximizar as necessidades vindas de pressões domésticas, enquanto no nível nacional os grupos buscam alcançar seus interesses pressionando o governo para que adote políticas que lhes são favoráveis, estando o chefe do Executivo exposto a essas duas esferas.

O autor acredita que, embora a pressão internacional seja uma condição necessária para a produção de políticas no âmbito interno, sem uma demanda nacional ela se torna insuficiente, apontando que podem acontecer prévias domésticas para a realização de um acordo no nível internacional, sendo que a negociação acordada naquele nível deve ser compatível com o nível doméstico. Putnam afirma que embora em um nível (nível I) os negociadores de um país agenciem

⁴ De acordo com Breuming (2007), a agenda externa de um país vai além de segurança e economia, cobrindo também problemas ambientais, crescimento populacional, migração, políticas alimentares e energéticas, desenvolvimento, ajuda econômica e relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

⁵ Breuming (2007) diferencia dois tipos de diplomacia: diplomacia pública, feita por esforços governamentais e diplomacia cidadã, que advém de estímulos não oficiais de um Estado ou governo.

⁶ Carlsnaes (1992) defende que dado que nem estruturas ou atores permanecem constantes ao longo do tempo, uma teoria social que se preze deve ser capaz de explicar não só mudanças particulares, mas também a própria mudança social como um fenômeno inerentemente dinâmico. Aqui, nenhum ator “determina” o outro diretamente, mas ambos são variáveis independentes de um mesmo processo temporal.

⁷ Essa relação acontece, segundo o autor, dentro do contexto da negociação de um determinado tratado ou política.

um acordo X, em um segundo nível (nível II), a ratificação pode sofrer uma diferente opinião, uma vez que a politização do assunto, a opinião pública e os grupos sociais e políticos interferem nesse processo, o que pode levar a uma maior facilidade ou dificuldade de aprovar um projeto, dependendo do tema e de sua relevância no contexto social⁸.

Essa mesma influência doméstica aparece em Milner (1997), sob o argumento que, ao contrário do modelo unitário de Estado realista, outros atores podem interferir nos processos decisórios das políticas externa e internacional de um país, caracterizando-se pela existência de vários centros decisórios (ou poliárquicos), em um governo dividido e com assimetria de informação. Dessa maneira, o poder Executivo de um país deve sempre se preocupar com a possibilidade da ocorrência de não dispor de maioria legislativa, cuja probabilidade varia de acordo com as preferências dos atores e do arranjo institucional no qual eles estão inseridos, como sistema presidencialista ou parlamentarista, legislatura uni ou bicameral ou se o sistema político conta ou não com partidos disciplinados.

O custo de um acordo não ser ratificado é alto para o Executivo e, portanto, é necessário que se antecipe a reação do Legislativo em sua negociação com o Executivo estrangeiro, existindo dois movimentos no jogo: Executivos nacionais e estrangeiros negociam e chegam a um acordo ou a legislatura ratifica ou rejeita o acordo. A organização do Estado está, portanto, diretamente ligada aos resultados obtidos nos processos decisórios. Dos cinco⁹ tipos de poder colocados pela autora que influem na variabilidade institucional, um tem caráter fundamental durante a pesquisa: a *agenda setting*, que influencia diretamente na celeridade da negociação doméstica de acordos internacionais, através de diferentes grupos de interesse, pelo caráter circunstancial de certas propostas, entre outros.

AGENDA SETTING E O DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

O que é a formação da agenda (*agenda setting*) e como ela ocorre no contexto político? A formação da agenda¹⁰ envolve o reconhecimento, definição e resolução política de preocupações políticas, sendo um processo político e público por natureza e envolvendo tanto influências governamentais como não-governamentais. Kingdon (1995) propõe que o processo de formação

⁸ Dessa maneira, é importante considerar que coalizões políticas determinarão, pelo menos indiretamente, as escolhas governamentais em matérias de política externa. Diferentes atores podem ter diferentes reações a políticas, podendo ratificá-las, emendá-las (quando possível) ou mesmo manter o *status quo*, ao vetar as mesmas. Isso pode ser facilmente justificado em uma visão contrária à abordagem realista, que defende que o Estado deve ser visto como um ator unitário, cujos interesses são unos. O objetivo, segundo Kubáľková (2001), deve ser descobrir como esses interesses são formados dentro do contexto social, quais são os fatores explicativos e como esses fatores passam a refletir dentro da política externa do país.

⁹ Para Milner (1997), a variabilidade institucional tem cinco tipos diferentes de poder na arena doméstica: 1) a formação da agenda: o ator que pode formar a agenda possui vantagem; 2) emenda: pode aumentar o custo da cooperação, uma vez que após uma emenda, acordos devem ser renegociados, o que leva os legisladores a abandonarem seu poder de emenda para tornar a negociação mais eficiente; 3) ratificação ou veto: significa que alguém além de quem propõe a agenda deve aprovar a proposta; 4) uso de referendos: equivalente à ratificação, mas normalmente proposto por um ator diferente, como o público; 5) acordos laterais: dependem de como diferentes atores possuem diferentes interesses, sendo *tradeoffs* entre atores a fim de ganhar apoio em um acordo de negociação.

¹⁰ Kingdon (1995) diferencia a agenda entre *agenda governamental*, que compreende aquilo que desperta a atenção e interesse dos formuladores de políticas, *agenda decisional*, entendida como um subconjunto da agenda governamental que reflete questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de política e *agendas específicas*, que são agendas que refletem temas mais setoriais como educação, gênero, saúde e transporte.

da agenda política é um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas, a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas, a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, a implementação da decisão. Esses processos compreendem três fluxos: problemas, soluções e alternativas (*policy*) e política (*politics*). O primeiro fluxo compreende problemas ou questões percebidas pelo público como muito importantes, denominadas condições que, transformadas em problemas, apreendem a atenção de atores participantes do processo decisório, estimulando a necessidade de ação por mecanismos como indicadores, crises, símbolos, eventos e resposta das ações governamentais.

As soluções existem em um segundo fluxo, promovidas por uma gama de empreendedores políticos e, para conseguirem sobreviver e serem difundidas na arena política, devem ser viáveis tecnicamente e terem custos toleráveis. O fluxo político, independente dos dois primeiros, é composto por uma variedade de atores do governo, que formam coalizões a partir de negociação e barganha política e é dominado pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional. Para o autor, são esses dois atores que realmente ditam a formação da agenda política. Soluções são criadas quando os três fluxos de problema se alinham criando uma janela de oportunidade. Se a formulação da agenda segue o seu curso, o governo reage às preocupações públicas em uma série de ações que culmina com um evento final, como a criação de uma nova agência, a passagem de uma legislação substancialmente nova ou a promulgação de regulações significantes. Kingdon caracteriza alternativas como sendo mais afetadas pela *policy* do que pela corrente política, sendo uma parte essencial do processo de definição da agenda, dado que uma alternativa viável ou solução deve estar disponível antes de um problema poder atingir uma posição sobre uma agenda de decisão.

Porém, existem prerrogativas institucionais que permitem que o Presidente da República possua um maior controle da agenda? Presidentes na América Latina são iniciadores de importantes propostas legislativas, além de poderem diretamente introduzir legislação em uma vasta área de políticas públicas e possuem exclusividade em outras áreas, gozando de prerrogativas consideráveis, como pedidos de urgência, autoridade orçamentária e monopólio do controle da agenda durante sessões especiais do Congresso (Aleman e Navia, 2009).

No Brasil, os poderes constitucionais do Presidente da República garantem a proatividade na produção de leis em relação ao Poder Legislativo, como a Medida Provisória (MP), que permitem que o Presidente estabeleça um novo *status quo*, colocando no cenário uma nova lei sem a necessidade de aprovação pelo Congresso. Esse poder coloca o Executivo com poderes superiores ao Legislativo, uma vez que se o Congresso não vetar a manutenção da Medida Provisória em até 30 dias, a mesma vai para a pauta do Congresso imediatamente após o prazo. Dessa maneira, o Poder Executivo pode inclusive controlar a agenda de votação do Congresso (MAINWARING e SHUGART, 1997). Além disso, o Poder Executivo tem poderes reativos, como a possibilidade de bloquear a legislação através de vetos totais ou parciais, que permitem que o (a) Presidente ajuste legislação de acordo com seus interesses (SHUGART e CAREY, 1992).

De acordo com Silva e Araújo (2013), o Executivo possui o controle da produção legal de forma quase imperial, uma vez que 80% das leis federais são oriundas de autoria formal do Presidente¹¹, sendo apenas 1,9% de iniciativa parlamentar, que foram convertidas em leis durante o período de 1990 – 2006. Isso pode ser explicado pelas regras presentes na Constituição, que

¹¹ Os autores consideram Projetos de Lei, Leis Complementares e Medidas Provisórias.

asseguram que ao Presidente da República iniciativa exclusiva na apresentação das proposições legislativas sobre a administração pública federal ou questão orçamentária; prerrogativa de adoção das medidas provisórias e o poder de solicitar urgência na tramitação dos projetos de lei complementar ou ordinária de sua autoria. Dessa maneira, o Presidente é o responsável pela definição da agenda legislativa. Para Limongi (2006), tal controle da agenda legislativa é graças ao consistente apoio partidário que possui.

De acordo com Almeida (2007), tal característica do Presidencialismo brasileiro se deve ao desenho institucional que possuímos graças às negociações que resultaram na Constituição de 1988¹², que fixou competências aos governos e fortaleceu o papel do governo central, resultou de uma “*desconfiança com relação às forças atuantes nos níveis subnacionais, particularmente na esfera local*” (idem, p. 30).

O papel cada vez mais protagonístico¹³ do chefe do Poder Executivo é descrito como um dos determinantes da Política Externa brasileira por Cason e Powell (2009), mas não resulta apenas de um constrangimento institucional. Para Lemos e Power (2013), o controle legislativo no Brasil é relativamente consensual, resultando de um diálogo entre o Poder Executivo e sua base política no Congresso, também influenciado pelo prestígio político do presidente e pela sua relação com o Congresso. Além disso, quanto maior apoio da opinião pública ou do Congresso a um Presidente, menor o controle das proposições presidenciais. Dessa maneira, o controle legislativo é exercido dentro de um contexto político recíproco, no qual legisladores procuram ter acesso aos recursos disponíveis e iniciativas de controle de agenda pelo Poder Executivo.

AGENDA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL E ANÁLISE EMPÍRICA

Para Cohen (2012) é necessário distinguir a agenda retórica do presidente, que consiste de problemas que o Presidente fala em público, procurando atingir a mídia ou membros de grupos de interesse, da agenda real (ou *policy*), ou seja, aquilo que é enviado de fato ao Congresso para a produção de políticas públicas sobre determinada questão ou problema. A primeira pode ter diferentes usos ou objetivos, como alinhar a agenda pública com os interesses residenciais, criar apoio para determinadas ações políticas ou ainda demonstrar responsividade presidencial para o público, informando a nação do que está sendo feito ou tentando ainda polir a imagem de liderança do chefe de governo. De acordo com o autor, presidentes não produzem tanta política através de suas agendas retóricas e o entendimento da política externa requer ir além da agenda retórica, uma vez que essa pode restringir e até mesmo enviesar a maneira como presidentes constroem suas agendas políticas¹⁴.

¹² Para melhor compreensão das características da Carta Constitucional de 1988, ver Anastasia, Castro e Nunes (2007).

¹³ Embora relevante no processo de formulação da agenda em política externa, é importante ressaltar que o Poder Legislativo também possui prerrogativas e influência sobre as mesmas, como mostra Diniz (2009; 2012) e Diniz e Ribeiro (2008; 2010).

¹⁴ De acordo com o modelo de Mobilização teorizado por Cobb, Ross e Ross (1976), políticas públicas e programas podem ser movidos de uma agenda formal (aqui entendemos como agenda retórica) para a agenda pública, após haver expansões para diversos públicos, requerendo mobilização formal por parte dos atores políticos.

A agenda política legislativa do Presidente (Cohen, 2012) consiste, formalmente, de todas as submissões feitas pelo chefe do Executivo ao Congresso sobre um problema ou questão, sendo pública e evidente. Se não for feita uma proposta, tal questão está apenas incluída na agenda potencial do Presidente.

Partimos do pressuposto que é custoso para o mesmo ter suas propostas derrotadas no Congresso. De acordo com Cohen (2012), não apenas porque uma das políticas públicas desejadas pelo Executivo não será produzida, mas também porque isso pode afetar a imagem presidencial e diminuir o apoio público ou ainda tal proposta derrotada pode “respingar” em outras propostas e a oposição congressual pode se sentir encorajada para atacar outras propostas ao sentir a posição enfraquecida do Presidente. Dessa maneira, o presidente segue um comportamento racional ao submeter propostas ao Congresso. Ademais, sucesso nas propostas presidenciais pode afetar o número de assentos que o partido do presidente terá na próxima Legislatura (Lebo e O’Geen, 2011).

As propostas submetidas por um Presidente ao Congresso podem ser analisadas através dos conceitos de *produtividade governamental* ou a habilidade em tirar políticas públicas do *status quo* (Mayhew, 2005), na qual o foco da análise é saber se o governo conseguiu produzir algo novo em relação ao que existia anteriormente e no conceito de *sucesso governamental*, que incorpora análise mais empírica e quantitativa da taxa de sucesso presidencial, que é mostra da habilidade em cumprir uma agenda subjacente de alterações no *status quo* (Binder, 2003). Embora relevante, o conceito de sucesso governamental não será levado em conta nesse artigo, uma vez que todas as leis submetidas ao Congresso pela Presidente, tendo elas sido aprovadas, estejam ainda em tramitação ou não tenham tido aprovação dos parlamentares.

As leis foram agrupadas seguindo as categorias criadas por Katznelson e Lapinski (2006). Dentro do recorte metodológico desse artigo, procurar entender as matérias de política externa do país, foi selecionado o domínio de políticas públicas (*policy domain*) das “Relações Internacionais”. Tal domínio, mais geral, compreende três agrupamentos de políticas públicas (*policy clusters*), que por sua vez, possuem áreas mais específicas (*policy áreas*), que seguem no quadro 1:

Quadro 1: Esquema de codificação política

Camada 1	Camada 2	Camada 3
Relações Internacionais	Defesa	Organização e desenvolvimento da Força Aérea; Organização e Desenvolvimento do Exército; Recrutamento e Alistamento; Milícias; Organização e desenvolvimento Naval; Organização Militar geral; Instalações militares; Defesa Civil e Pátria
	Geopolítica	Diplomacia/Inteligência; Ajuda financeira internacional; Organizações Internacionais

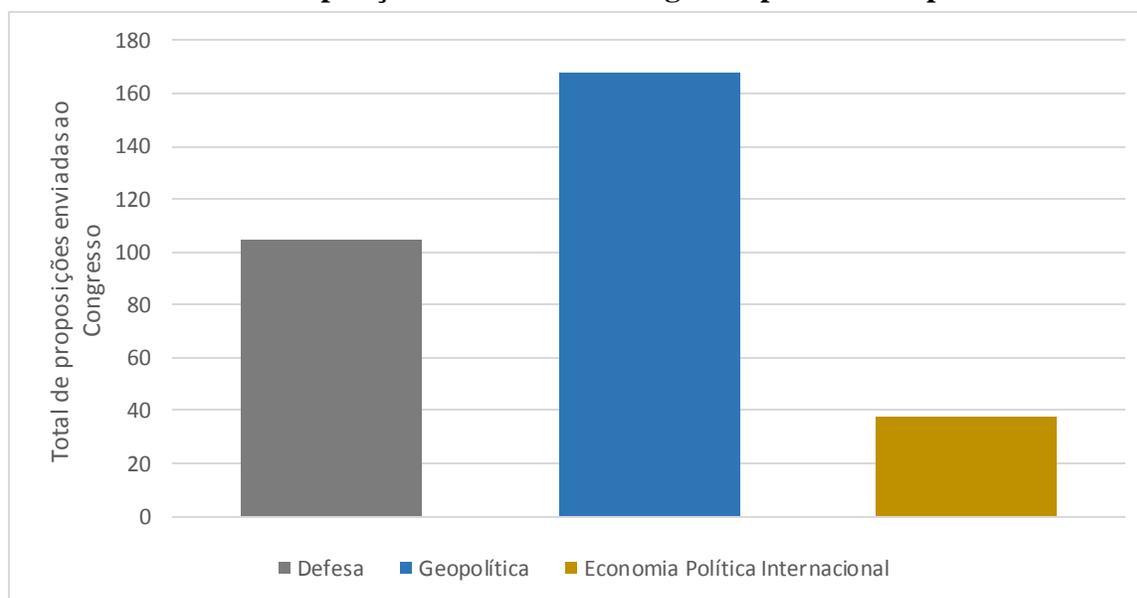
	Economia Política Internacional	Naval; Comércio/Aduaneira; Organizações Econômicas Internacionais
--	--	---

Fonte: KATZNELSON, I.; LAPINSKI, J. *The Substance of Representation: Studying Political Content and Legislative Behavior*. In: ADLER, S.; LAPINSKI, J. (eds). *The Macropolitics of Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006, p.112-113. Tradução do autor.

Durante o recorte temporal da pesquisa (2003 – 2014), foram enviados pela Presidência da República para deliberação (e possível aprovação) no Congresso Nacional 135 que versam sobre conteúdos de política externa. Entretanto, cada uma das leis pode conter mais de uma proposta, resultando em um total de 311 propostas entre as três administrações petistas na Presidência da República. É importante lembrar que, graças à exclusividade orçamentária do Poder Executivo, grande parte das leis enviadas ao Congresso são relativas à aprovação de recursos financeiros aos diferentes Ministérios que apareceram durante a análise, como o Ministério da Defesa, das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Como cada uma das propostas foram consideradas separadamente e há a possibilidade de veto total ou parcial por ambas as partes, a análise não fica prejudicada.

Como o objetivo é procurar uma característica geral entre as administrações petistas, os dados serão analisados como um todo. Assim, comparações entre os governos de Lula e Rousseff serão evitadas. Os dados apontam para um balanço entre as proposições enviadas que tangem as categorias de Defesa e Geopolítica, com 105 proposições para a primeira e 168 para a segunda, enquanto a categoria de Economia Política Internacional teve 38 leis enviadas ao Congresso pelo Poder Executivo. O gráfico 1 resume os dados, separados por área (*policy cluster*):

Gráfico 1: Total de Proposições enviadas ao Congresso por área no período de 2003 – 2014



Fonte: Base de dados do Planalto. Dados compilados pelo autor.

A preponderância da geopolítica se explica pela extensão territorial, poder econômico crescente e militar do país, que permite ao Brasil atuar independentemente no cenário internacional e também influir nos outros Estados, podendo se expressar como uma potência regional dado que, segundo Deutsch (1967), a importância do status de poder pode ser colocado como uma estimativa dos recursos materiais e humanos usados para prever quanto êxito um país pode ter. Assim, quanto mais extenso, mais populoso e mais recursos mobilizar, maior serão as possibilidades políticas do mesmo.

Contudo, apenas o uso de dados gerais não consegue dar conta de compreender quais foram as características da formação da agenda legislativa presidencial. Para melhor interpretar tal processo, separemos as propostas por categoria, tentando identificar no texto das leis as possíveis peculiaridades da política externa das administrações petistas.

Primeiro, dentre as proposições de Economia Política Internacional que foram enviadas ao Congresso, foi-se necessário incluir duas categorias extras ao esquema de Katznelson e Lapinski (2006), denominada “relações bilaterais ou multilaterais” e “fomento turismo”. Isso se deve ao fato que, de acordo com a lei nº 12.915 de 18 de Dezembro de 2013, parte do orçamento da União foi para o Ministério das Relações Exteriores, na atividade “Relações e Negociações Bilaterais”, em um investimento de R\$58.840.996,00. Não há, no documento, nada que possa determinar mais precisamente onde tal proposta possa ser encaixada. A segunda criada, “fomento turismo”, refere-se às leis 10.818/2003, 11.085/2004 e 11.253/2005 que dispõe de ação de fomento da imagem turística do Brasil no exterior e de fomento à comercialização e ao fortalecimento dos produtos brasileiros juntos aos operadores internacionais.

A categoria de “comércio/aduaneira” conta com 28 proposições enviadas ao Congresso, que versam sobre os mais diversos assuntos relacionados ao tópico. As leis 11.081/2004 e 11.225/2005 mostram um esforço do governo em modernizar o Sistema Integrado para o Comércio Exterior – SISCOMEX, enquanto a lei 11.071/2004 tem como objetivo “*Reduzir o custo do transporte de cargas entre o Brasil e os países do Mercosul*” e a lei 11.066/2004 pretende “*Expandir a pauta brasileira de exportação em quantidade, qualidade e variedade de produtos, mercados de destino e de empresas brasileiras participantes no mercado internacional*”. Uma forte tendência de apoio ao comércio exterior também é presente nas leis 11.852/2008, que promove o marketing e apoio à comercialização nos mercados norte-americano, latino-americano, europeu e “outros mercados”.

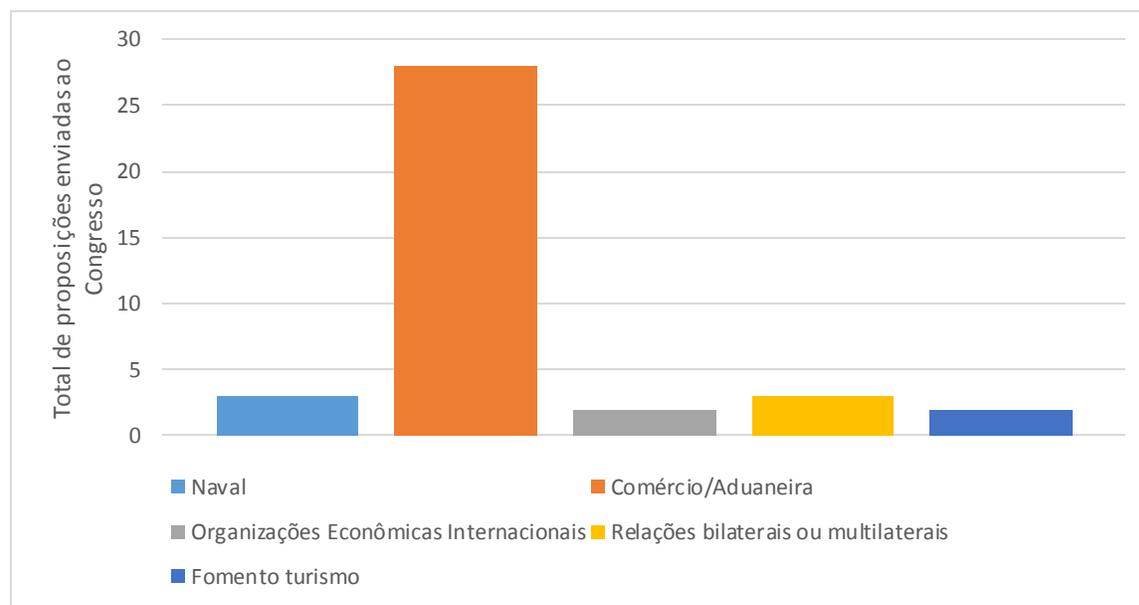
As proposições relativas à categoria “naval” se expressam em uma tentativa do país renovar sua marinha mercante (lei 10.893/2004), modernizar e ampliar a estrutura portuária (leis 11.033/2004 e 11.206/2005), assim como fomentar a participação da União na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, também presente nas leis 11.206/2005 e 11.517/2007.

As proposições relativas à categoria “organizações econômicas internacionais” abordam ajuda econômica ou contribuições às mesmas, como à Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização Mundial das Aduanas (OMA), ao Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul (FAF), ao Fundo Temático Sul-Sul do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) ou ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Não há descrição, no texto da lei, do propósito

de tais contribuições. Entretanto, pode-se notar uma tendência do governo em colaborar com o desenvolvimento de países do Sul¹⁵.

Dentro da teoria liberalista das Relações Internacionais (CARR, 1945; HOWARD, 1978; MITRANY, 1948; KEOHANE e NYE, 1977), a importância do comércio se justifica a partir do ideal que o espírito da guerra e do comércio seriam incompatíveis, sendo o comércio livre um meio mais pacífico de alcançar riqueza nacional, podendo igualmente quebrar divisões entre Estados e unir indivíduos de todo o mundo em uma comunidade, ao aumentar o contato e níveis de entendimento entre os povos, encorajando entendimento e amizade internacionais. A remoção de barreiras e o fomento do comércio é, também, o coração da teoria moderna da interdependência. Com o aumento da integração econômica, o conflito entre países seria reduzido ao criar um interesse comum, que seria o comércio e a colaboração econômica, que começaria em áreas técnicas e depois passaria às áreas em que vantagens poderiam ser ganhas por ambos os países em negócios. O resumo dos dados acima expostos encontra-se no gráfico 2:

Gráfico 2: Proposições de Economia Política Internacional enviadas ao Congresso no período de 2003 – 2014



Fonte: Base de dados do Planalto. Dados compilados pelo autor.

Dentro do *policy cluster* de Geopolítica, encontram-se a maior parte das proposições, totalizando 168. A categoria de “ajuda militar internacional”, os Presidentes enviaram 5 leis ordinárias para apreciação no Congresso. A primeira, de número 10.685/2003, autoriza o Ministério da Defesa a efetuar a doação de uma corveta para a República da Namíbia, a lei 12.271/2010 autoriza o Poder Executivo a doar três aeronaves à República do Paraguai. Além disso, é importante destacar a contínua participação militar brasileira no Haiti, após o terremoto e no Timor Leste, dentro da Missão das Nações Unidas, previsto pelo texto das leis 10.938/2004,

¹⁵ Ver Vigevani e Cepaluni (2007) e Saraiva (2007).

11.130/2005, 11.537/2007 e 12.257/2010, que versam sobre auxílio financeiro às tropas e a dependentes. Na categoria “fomento educacional”, as leis 12.189/2010 e 12.289/2010 dispõem sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB, presente nos estados da Bahia e do Ceará, cujo objetivo é integrar os países de língua portuguesa e promover o desenvolvimento científico-cultural dos mesmos:

*“[...] formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional. Vocacionada, portanto, para a cooperação internacional e comprometida com a interculturalidade, a cidadania e a democracia nas sociedades, a Unilab fundamenta suas ações no intercâmbio acadêmico e solidário com **Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.**”* (UNILAB, disponível em <<http://www.unilab.edu.br/nosso-diferencial-de-integracao-internacional>>. Acesso em Janeiro de 2015. Grifo nosso.)

Dentre as 15 leis que versam sobre “Diplomacia/Inteligência”, destacam-se duas sobre aquisição de imóveis para a instalação da Embaixada do Brasil. A lei 12.163/2009 prevê a aquisição de imóvel para a chancelaria brasileira em Londres, na Inglaterra e a lei 11.106/2004 para a aquisição de imóvel destinado à residência da Embaixada do Brasil em São Tomé, em São Tomé e Príncipe, localizado na costa ocidental da África. Dessa maneira, externa-se mais uma vez uma aproximação do país junto ao continente africano. Além disso, as leis nº 12.601 de 23 de Março de 2012, que trata da criação de cargos de diplomacia e chancelaria para provimento gradual e nº 12.560 de 15 de Dezembro de 2011, que dispõe sobre a aquisição de imóveis para a instalação das residências das embaixadas do Brasil em Pretória, na África do Sul e Gaborone, em Botswana. Ademais, a lei nº 12.754 de 19 de Dezembro de 2012 versa sobre a aquisição de um imóvel para a ampliação do Consulado Geral do Brasil em Rivera, no Uruguai.

A categoria de “ajuda financeira internacional” contou com 16 proposições enviadas ao Congresso para apreciação parlamentar, sendo a segunda mais numerosa dentre a temática de “Geopolítica”. Três leis versam sobre a Palestina, sendo a primeira delas 11.953/2009, que abre orçamento para a reconstrução da área Palestina de Gaza, a segunda, 12.231/2010, que discorre sobre a doação de área para a instalação especial Palestina e a terceira, 12.292/2010, que autoriza o Poder Executivo a realizar doação para a reconstrução de Gaza.

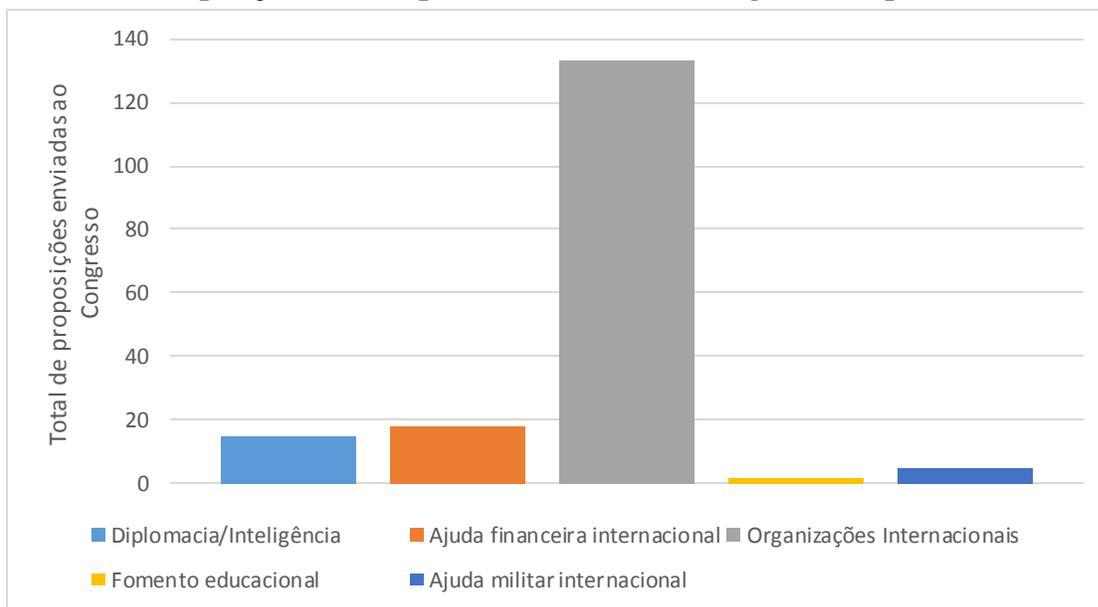
A lei 10.643/2003 autoriza o Poder Executivo a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos para o combate da febre aftosa, em um gesto que visa proteger a importação da mesma e também evitar transmissão para o rebanho brasileiro, que impossibilitaria a sua comercialização. Ainda à República do Paraguai, a lei 11.444/2007 dispõe sobre a doação financeira cujo objetivo é de *“fomentar ações naquele País para a modernização da administração tributária e aduaneira e a redução de desequilíbrios locais, principalmente nas áreas sociais e econômicas, buscando melhor integração entre os países membros do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL”*. Outras doações foram autorizadas pela lei 11.881/2008, que autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos à República de Cuba, do Haiti, de Honduras e à Jamaica.

A categoria mais numerosa dentro da Geopolítica, “Organizações Internacionais”, prevê a contribuição financeira do Brasil a organismos internacionais, como a Organização Mundial de Turismo, ao Grupo de Países em Desenvolvimento (G24) e ao sistema das Nações Unidas, por exemplo. De acordo com o Ministério do Planejamento¹⁶, tais contribuições, obrigatórias ou voluntárias, acontecem porque:

“Uma vez que o Brasil escolhe se tornar membro de um Organismo, pode passar a ter a obrigação de contribuir para a sua manutenção. Caso não ocorra o pagamento, o país pode perder o seu direito a voto em importantes discussões e decisões, que podem gerar impactos diretos ao país”. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO)

Tais proposições estão espalhadas em diversas leis, mas os dados existentes não revelam a real importância dos organismos internacionais dentro da Política Externa feita pelo governo brasileiro, pois parte das contribuições estão classificadas como “Contribuição a Outros Organismos Internacionais” e, portanto, pode representar um número muito maior de participações e estão melhor detalhadas durante o governo Dilma. Mesmo assim, ainda é possível verificar uma predominância das proposições das organizações internacionais dentro da agenda presidencial, refletindo uma atitude multilateralista e equilibrada das relações internacionais brasileiras, procurando visibilizar o país no cenário internacional, no que Almeida (2003, 2004) se refere como uma política externa engajada.

Gráfico 3: Proposições de Geopolítica enviadas ao Congresso no período de 2003 – 2014



Fonte: Base de dados do Planalto. Dados compilados pelo autor.

¹⁶ Retirado do site do Ministério do Planejamento, no endereço: <http://www.planejamento.gov.br/includes/faq/faq.asp?sub=11>. Acesso em Fevereiro de 2015.

Por fim, no escopo de Defesa foi necessária a criação de duas novas categorias no esquema, sendo dessa vez o que denominamos de “ajuda militar internacional”, devido à especificidade da mesma (nº 12.679 de 25 de Junho de 2012), que prevê a doação de quatro aeronaves à Força Aérea Bolivariana.

Foi contemplado o desenvolvimento de sítios operacionais com fins de criar um sistema de vigilância na Amazônia, assim como o desenvolvimento de um software de segurança para a patrulha e observação da área, como presente nas leis 11.007/2004 e 11.199/2005. Tal projeto significa trazer, para Almeida (2002) benefícios dos mais variados tipos, como econômicos, políticos e sociais, pois enseja a possibilidade da presença governamental em uma área que antes não contava com a mesma. Como coloca Pieranti e Silva (2007):

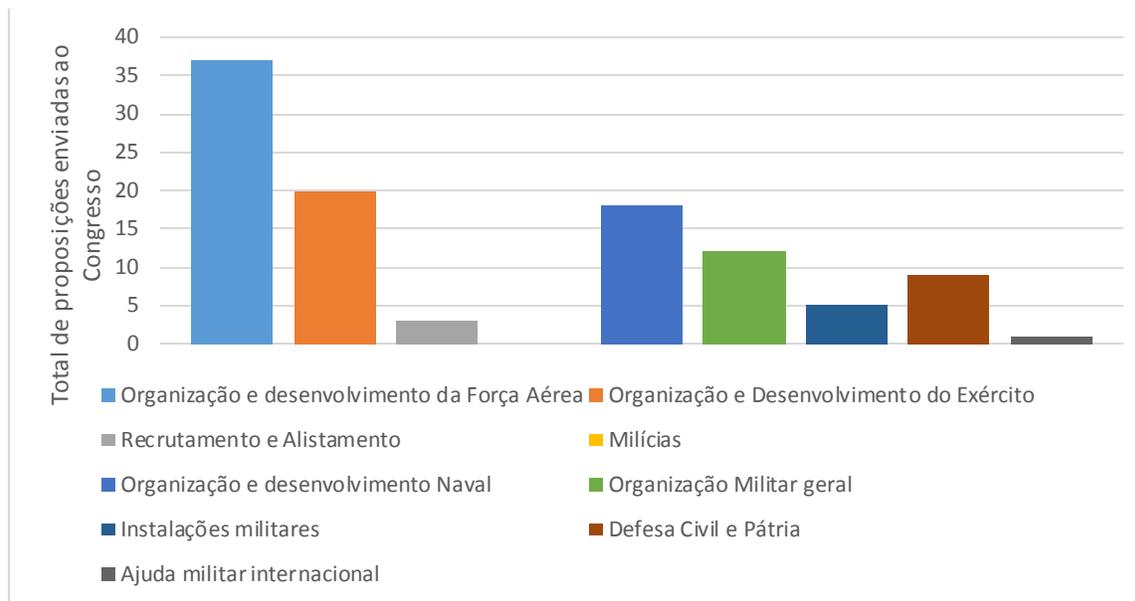
“[...] as políticas de defesa nacional e de meio ambiente esbarram na dificuldade que os atores ligados ao Estado têm de acesso à área a ser fiscalizada. As grandes distâncias, a precária infraestrutura e as restrições territoriais – particularmente, quanto às reservas indígenas – tornam-se, ao mesmo tempo, obstáculos a serem ultrapassados pelo Estado e brechas facilitadoras para a ação de agentes externos e grupos criminosos, principalmente, em ações que envolvem o narcotráfico, o tráfico de armas e a exploração ilícita de recursos minerais e vegetais”.

(PIERANTI e SILVA, 2007, p.8)

Em um esforço de mapear o território marítimo brasileiro, a lei 11.824/2008 dá créditos ao Ministério da Defesa para fazer um levantamento dos limites da plataforma continental brasileira, enquanto a lei 11.814/2008 adequa a tecnologia existente do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB). As leis 11.224/2005, 11.597/2009, 12.317/2010, 12.373/2010 versam sobre a aquisição de aeronaves, cargueiros e helicópteros de médio porte, estampando a preocupação do governo em adequar sua capacidade de defesa frente aos possíveis problemas futuros. No texto da lei 11.957/2009, o governo justifica a compra reiterando ansiar “*Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana*”, “*Promover a capacitação tecnológica da Aeronáutica e da indústria aeroespacial brasileira*” e “*Reaparelhar e adequar a Força Aérea Brasileira com a finalidade de recuperar e manter a sua capacidade operacional e proporcionar os meios de apoio necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional: “defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”*”.

Ainda na lei 12.373/2010, o governo fomenta a pesquisa para o desenvolvimento tecnológico do ciclo do combustível nuclear para a construção de um protótipo de reator nuclear.

Gráfico 4: Proposições de Defesa enviadas ao Congresso no período de 2003 – 2014



Fonte: Base de dados do Planalto. Dados compilados pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal motivador desse trabalho foi a falta de análises empíricas e sistemáticas que procuram medir a influência do Presidente na formação da agenda, especialmente no que se refere à produção de legislação e política pública, como pontua Cohen (2012), Aleman e Navia (2009), Peake (2001), e Edwards III e Wood (1999). De acordo com Peake (*ibid*), Presidentes podem ser um importante formador de agenda (*agenda setter*) em Política Externa e não apenas reagir a problemas ou questões. Ao mudar o foco de sua agenda, sua taxa de sucesso no Congresso pode variar entre assuntos diferentes, uma vez que competem com outras instituições para o controle da agenda, uma vez que as conquistas governamentais são ligadas ao apoio presidencial no Congresso (Linz, 1990).

Embora não tenha sido o foco do trabalho entender o sucesso governamental de suas propostas, é interessante notar que, ao usarmos o conceito de produtividade governamental criado por Mayhew (2005), pouco se tem o governo atual como sendo um produtor de política externa original, especialmente se compararmos ao governo antecedente. Qualitativamente, os dados confirmam os achados de Diniz (2013), mostrando uma aproximação da administração de Lula para com países africanos.

Além disso, a aproximação de organismos internacionais também aparenta ser uma ser uma continuação governamental. Teoricamente, tal proximidade representa um dos focos da teoria neoinstitucionalista em relações internacionais, que prevê que a motivação dos atores é justamente

o aumento da interdependência econômica e de ganhos absolutos, através do desenvolvimento de regimes e cooperação internacional para coordenar respostas coletivas para problemas globais e regionais¹⁷.

REFERÊNCIAS

- ALEMÁN, E.; NAVIA, P. *Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile* In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, No. 4, 2009.
- ALMEIDA, M. H. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: C. R. Melo, & M. Alcántara (eds.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, pp. 17-37. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- ALMEIDA, P. *A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula* In: *Revista de Sociologia e Política*, 20, jun. 2003.
- _____. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula* In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 47, no. 1, 2004
- ANASTASIA, F., CASTRO, M. M.; NUNES, F. *De lá para cá: as condições e as instituições da democracia depois de 1988*. In: C. R. Melo, & M. Alcántara (Eds.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21* (pp. 109-145). Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- BALDEZ, L.; CAREY, J. *Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution* In: *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 1, 1999.
- BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- _____. *Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking* In: SABATIER, P.A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press, 1999.
- _____. (Eds.) *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- BECKMANN, M. *The President's Playbook: White House Strategies for Lobbying Congress* In: *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 2, 2008.
- BINDER, S.A. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, DC: Brookings Institution, 2003.
- BREUNING, M. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- CANES-WRONE, B. *The President's Legislative Influence from Public Appeals* In: *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 2, 2001.
- _____; de MARCHI, S. *Presidential Approval and Legislative Success* In: *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 2, 2002.
- CARLSNAES, W. *The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis* In: *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, pp. 245-270, 1992.
- CARR, E. H. 1945. *Nationalism and After*. New York.
- CASON, J.; POWER, T. *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era* In: *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2, 2009.

¹⁷ Ver DiMaggio e Powell (1991).

CELLARD, A. *A análise documental* In: Vários autores (orgs.) *A pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Editora Vozes, p. 295 – 316, 2008.

CERVO, A. L. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso* In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), pp. 5 - 35, 2002.

COBB, R.; ROSS, J-K.; ROSS, M. H. *Agenda Building as a Comparative Political Process* In: *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1, 1976.

_____. *Participation in American Democracy: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins Press, 1983.

COHEN, J. *Presidential Rhetoric and the Public Agenda* In: *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, 1995.

_____. *The President's Legislative Policy Agenda, 1789-2002*. New York: Cambridge University Press, 2012.

COOK, T. *Governing with the News: the News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

DEUTSCH, K. *On the Concepts of Politics and Power* In: Farrel, J.; Smith, A. (eds.) *Theory and Reality in International Relations*, New York – London, Columbia University Press, p. 52-54, 1967.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. *Introduction* In: DiMaggio, P.; Powell, W. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 1–38, 1991.

DINIZ, S. *Atos internacionais e Atuação do Legislativo* In: *Teoria e Pesquisa*, 18 (1): 27-59, 2009.

_____. *O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro* In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, No. 80, 2012.

_____. *Acordos Internacionais de Cooperação nos Governos Fernando Henrique e Lula* In: *E-Legis*, v. 10, p. 26-41, 2013.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. *The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate* In: *Brazilian Political Science Review*, 2008.

_____. *Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil* In: *Revista de Sociologia e Política*, 18 (37): 75-92, 2010.

EDWARDS III, G.; WOOD, B. D. *Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media* In: *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 2, 1999.

FARIA, C. *A Política Externa Brasileira e a América do Sul*. Documento de Trabalho, 2003. PUC Minas. www.pucminas.br/conjuntura. Acesso em Agosto de 2014.

FETT, P. *Presidential Legislative Priorities and Legislators' Voting Decisions: An Exploratory Analysis* In: *The Journal of Politics*, Vol. 56, No. 2, 1994.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. *International Norm Dynamics and Political Change* In: *International Organization*. 52, 4, 1998.

GERRING, J. *Causation: A Unified Framework for the Social Sciences* In: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 17, 163, 2005.

HOWARD, M. 1978. *War and the Liberal Conscience*. Oxford.

JACKSON, R.; SØRENSEN, G. *Introdução às Relações Internacionais: Teorias e Abordagens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2007.

KATZNELSON, I.; LAPINSKI, J. *The Substance of Representation: Studying Political Content and Legislative Behavior*. In: ADLER, S.; LAPINSKI, J. (eds). *The Macropolitics of Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 96–126, 2006.

- KEOHANE, R.; MILNER, H. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, R. ; NYE, J. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 2003.
- KOPSTEIN, J.; LICHBACH, M. *Comparative Politics – Interests, Identities and Institutions in a Changing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- KUBÁLKOVÁ, V. *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M. E. Sharpe, 2001.
- LAROCCA, R. *The Presidential Agenda: Sources of Executive Influence in Congress*. Columbus, Ohio State University Press, 2006.
- LEBO, M. J.; O’GEEN, A. *The President’s Role in the Partisan Congressional Arena* In: *Journal of Politics* 73: 1–17, 2011.
- LEMOES, L.; POWER, T. *Determinantes do Controle Horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005)* In: *Dados*, 56(2), pp. 383-412, 2013.
- LIMA, M. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul* In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, no. 1, pp. 24-59, 2005.
- LIMONGI, F. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório* In: *Novos Estudos*, no. 76, p. 17 – 41, 2006.
- LINZ, J. *The Perils of Presidentialism* In: *Journal of Democracy*, 1 (1), 51–69, 1990.
- LOWI, T. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory* In: *World Politics* 16:677-715, 1964.
- _____. *Decision Making vs Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy* In: *Public Administration Review* 30: 314-25, 1970.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MAYHEW, D. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946– 2002*. New Haven, CT: Yale University Press, 2005.
- MILNER, H. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- _____. *Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics* In: *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, 759-786, 1998.
- MINTZ, A.; DEROUEN JR., K. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MITRANY, D. 1948. *The Functional Approach to World Organisation* In: *International Affairs*, v. 24.
- MOUW, C.; MACKUEN, M. *The Strategic Agenda in Legislative Politics* In: *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 1, 1992.
- NEACK, L. *The New Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- NELSON, B. J. *Making an Issue of Child Abuse*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- OLIVEIRA, M. *Alianças e Coalizões Internacionais do Governo Lula: O Ibas e o G-20* In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 8, no.2, pp. 55-69, 2005.
- PATTON, M. *Qualitative Research and evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.
- PEACK, J. *Agenda Setting in Foreign Policy* In: *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2001.
- PIERANTI, O; SILVA, LUIZ. 2007. *A questão amazônica e a política de defesa nacional* In: *Cadernos Ebape.BR*, v. 5, nº1.

PIERSON, P. *Politics in Time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira 1889 – 2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2004.

PUTNAM, R. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games* In: International Organization, vol. 42, nº3, 1988.

RISE-KAPPEN, T. *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies* In: World Politics, Vol. 43, No. 4, pp. 479-512, 1991.

ROGOWSKI, R. *Institutions as Constraints on Strategic Choice* In: Lake and Powell, eds. Strategic Choice and International Relations, pp. 115-136, 1999.

SARAIVA, M. *As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007* In: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 50, no. 2, pp. 42-59, 2007.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. *Ainda Vale a Pena Legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso Nacional Brasileiro* In: Revista de Sociologia e Política, 21(48), pp. 19-50, 2013.

STONE, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company, 1997.

SHUGART, M.; CAREY, J. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TESEBELIS, G.; ALEMAN, E. *Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America* In: World Politics, Vol. 57, No. 3, 2005.

WINSLETT, G. 2012. *Party Competition As A Driver Of Foreign Policy- Explaining Changes In The British Labour Party's Immigration Policies And The Turkish Akp's Approach To Cyprus* In: The Josef Korbel Journal of Advanced International Studies, v.4.

WOOD, B.; PEAKE, J. *The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting* In: The American Political Science Review, Vol. 92, No. 1, 1998.