WORKING PAPERS CAENI

Número 3

LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA:

Das (in)conveniências da abdicação

Amâncio Jorge de Oliveira

NOVEMBRO 2003
SÃO PAULO

LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA:
Das (in)conveniências da abdicação*

Amâncio Jorge de Oliveira

Resumo: Esse artigo tem por objetivo discutir as relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil, tomando como referência e parâmetro o quadro institucional do caso norte-americano. Procura-se mostrar que, a despeito da variação do grau de assertividade congressual ao longo do tempo e em função dos temas considerados, o Congresso norte-americano teve um papel importante no sentido de contrabalançar o poder executivo. Foram utilizados, como base empírica, além de material secundário (trabalhos acadêmicos e documentos); dados estatísticos referentes ao apoio do legislativo ao executivo no campo da política externa e de defesa, bem como entrevistas em profundidade semi-estruturadas realizadas junto a assessores e ex-assessores do congresso na área de política externa (ou seja, pessoas que participam, ou participaram, de comitês e sub-comitês nessa mesma área.

1. INTRODUÇÃO

Poucos debates no Brasil têm sido tão silenciosos quanto o da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no campo da política externa. No âmbito acadêmico, por exemplo, raros estudos recentes têm devotado especial atenção ao tema, principalmente com base em pesquisas empíricas sistemáticas[1]. No plano de governo, imprensa e outros segmentos sociais, contam-se nos dedos registros de uma discussão mais sistemática e estruturada sobre a questão. O próprio Congresso nacional, salvo alguns recentes debates de sobre negociações internacionais em curso, tem demandado pouca reflexão sobre seu papel no âmbito da política externa. O silêncio é compreensível; resta-nos

* Este artigo resulta de pesquisa realizada sob o auspicio do apoio do Woodrow Wilson International Center for Scholars. O autor agradece a Luiz Bitencourt e Joseph Tulchin, diretores, respectivamente do Programa Brasil e América Latina deste centro pelo apoio dado. Agradeço também a Don Wolfensberger (Congress Project, WWIC) pela ajuda em várias etapas da pesquisa e à Janina Onuki pelas sugestões dadas na versão preliminar deste trabalho. Participaram como assistentes de pesquisa Meene Snirivasan e Karina Gutierrez.

1. Com esse perfil vale destacar o trabalho de Cachapuz de Medeiros ("O Poder do Legislativo e os Tratados Internacionais, 1983). Ressalva-se, contudo, a carência de estudos mais recentes que dêem conta de como evoluiu o envolvimento do legislativo em temas de política externa na década de 90. Destaca-se ainda a preponderância de estudos de natureza jurídica e uma menor ênfase no campo da ciência política.

saber se é também conveniente ao país.

É compreensível na medida em que, historicamente, prevaleceram apenas incentivos negativos a uma maior assertividade do legislativo nos assuntos de política internacional. Por certo, o mais importante desses incentivos negativos, seja o próprio modelo político presidencialista as parcas prerrogativas constitucionais conferidas ao legislativo no campo da política externa. Diversos trabalhos mostraram que tais prerrogativas resumem-se na ratificação de acordos internacionais (Lima e Santos, 2000; Medeiros, 1983) e nenhuma das reformas constitucionais inseriram medidas que tendessem a fortalecer o papel do Congresso Nacional no âmbito externo.

Mesmo com a Constituição de 1988, já num contexto nítido de redemocratização do país, houve reformas apontando para um melhor equilíbrio entre os dois poderes neste campo. Apresenta-se, também, como incentivo negativo, a reconhecida competência do executivo em manter, mesmo mais recentemente, o monopólio da formulação e condução da política externa e de defesa do Brasil[2] — durante o regime militar nas mãos, obviamente dos militares (e em menor medida do MRE) e pós-regime nas mãos do Ministério das Relações Exteriores que, obviamente, não será o indutor da multifacetação decisória de sua área de competência.

Teve também importante papel indutor da letargia congressual o modelo econômico — nacional desenvolvimentista e de substituição de importações — que vigorou até o final da década de oitenta. Orientação econômica dos agentes econômicos domésticos voltada ao mercado doméstico, baixos interesses externos (tanto do ponto de vista de comércio quanto de segurança), ênfase dos agente econômicos na proteção econômica ao mercado internacional e ausência de custos

2. Para uma análise sobre a idéia de centralização decisória no âmbito da política externa brasileira e a noção de permeabilidade de influência de elites não-governamentais ver Arbilla (1997). Ver também a respeito do mesmo tema: SOARES LIMA, M. R. *Contexto Internacional*, Julho/Dezembro vol. 23 (2000) e ROGOWSKI, R. "Institutions as Constraints on Strategic Choice", em LAKE, David e POWELL (eds). Strategic Choice and International Relations, Princeton University Press, New Jersey, 1999.

distributivos derivada de uma abertura econômica, são elementos constitutivos do modelo vigente até o fim da década de 80, e que em certa medida mantém de forma inercial alguns de seus elementos na década de 90.

Por fim, mas não menos importante, vale citar o baixo interesse dos membros do legislativo nos assuntos internacionais. Qual seria a *rationale* do homem do legislativo brasileiro em se envolver em temas complexos do ponto de vista técnico e eleitoralmente pouco rentável, dado que são as questões domésticas (por vezes paroquiais), mais do que os grandes temas de defesa e política externa, que lhe rendem votos e a possibilidade de reeleição. Com efeito, o Legislativo tem sido enquadrado (Soares e Santos, 2000) como exemplo emblemático de abdicação, ou na melhor das hipóteses de delegação, das prerrogativas de formulação e condução de política externa.

Em suma, os inventivos têm operado, historicamente, mais no sentido de uma postura congressual pouca ativa no campo da política externa; o que faz com que o silêncio mencionado seja facilmente compreensível. Menos claro, contudo, é a idéia de que a ausência de um debate mais profundo, e principalmente, a manutenção do *status quo* da relação inter-institucional na área da política externa seja conveniente ao país. Este artigo tem por objetivo mostrar, precisamente, que, face a um conjunto de transformações domésticas e internacionais, a ausência de mecanismos de *check and balance* no processo de tomada de decisão, negociação e implementação de políticas na área internacional é desvantajosa ao pais. Como forma de angariar elementos para a discussão do caso brasileiro, o trabalho analisa semelhante processo nos EUA.

O artigo divide-se em três partes. A primeira trata de fazer uma breve revisão, apoiado na literatura disponível, sobre a evolução e o estado da arte do papel do Congresso nacional no âmbito da política externa. Tanto do ponto de vista das prerrogativas constitucionais quanto da atitude do legislativo frente ao tema. Dedica-se a segunda parte a passar em revista as prerrogativas constitucionais, o *framework* institucional e a evolução do papel do congresso norte-americano (House of

Representative e Senate) no mesmo âmbito. Procura-se, nesta parte analisar os mecanismos de influência do congresso americano e a afetividade na promoção de um maior equilíbrio de poder. A terceira parte faz uma balanço, à luz da experiência americana e em se considerando a realidade brasileira, as vantagens e desvantagens de fortalecer o papel do congresso no campo da política externa, não apenas por meio de consultas mais periódicas do processo de formulação e condução, mas também por meio de incrementos na assertividade do legislativo bem como na criação de constrangimentos institucionais que melhorem tal correlação de forças.

Procura-se mostrar que, a despeito da variação do grau de assertividade congressual ao longo do tempo e em função dos temas considerados, o Congresso norte-americano teve um papel importante no sentido de contrabalançar o poder executivo. Foram utilizados, como base empírica, além de material secundário (trabalhos acadêmicos e documentos); dados estatísticos referentes ao apoio do legislativo ao executivo no campo da política externa e de defesa, bem como entrevistas em profundidade semi-estruturadas realizadas junto a assessores e ex-assessores do congresso na área de política externa (ou seja, pessoas que participam ou participaram de comitês e sub-comitês nessa mesma área). A opção de se escolher os EUA como estudo de caso deriva do fato do congresso neste país ser emblemático, dentre aqueles com regimes presidencialistas, em que o legislativo é tido como efetivo contrapeso ao executivo; além de ser considerado em diversas situações no Brasil como um *benchmark*.

3. CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA E DE DEFESA NOS EUA

A bem da verdade inexiste nos Estados Unidos, seja na literatura especializada, seja num debate público mais amplo, consenso sobre a relevância do Congresso no campo da política externa e de defesa. Num extremo estão as avaliações de que o legislativo tem um papel irrelevante uma vez que se prestaria, tal como ocorre no Brasil, a ser meramente ratificador das decisões e iniciativas do executivo, o que reporta à

concepção de onipresença do executivo no tema. Noutro extremo posicionam-se aqueles que consideram o Congresso como o principal ator no âmbito da política externa, asseverando que o executivo teria um papel, na realidade, secundário (Abshire e Nurnberger 1981; Jones e Marini, 1988). De acordo com Henehan (2000) a preponderância do congresso foi tipificada, por esses autores como "neocongressional government". A maioria das avaliações, contudo, localizam o papel do Congresso entre esses dois extremos: dominância do executivo mas com peso considerável do legislativo.

Avaliações mais sofisticadas, contudo, refletem o papel do congresso norte-americano na política externa e defesa não de uma perspectiva estática, mas sim matizada em função de ciclos temporais e de temas (Henahan, *idem*). Na perspectiva temporal, o nível de assertividade do congresso traçaria uma espécie de movimento pendular; alternando períodos de grande ativismo com períodos de complacência. A modulação seria dependente de um conjunto de fatores, tais como perfil do presidente, composição do congresso, ambiente externo etc. Na perspectiva temática, a variação do nível de assertividade estaria correlacionado ao quão crítico seria o tema dominante no âmbito internacional — *critical issue perspective.* A chave da explicação do assertivismo congressual num quadro em que predominariam os temas críticos estaria na própria reação da população. Ou seja, temas internacionais com apelo popular induziriam o congresso a buscar uma presença mais ativa. Essa perspectiva, analisada por Henehan (2000) em extenso trabalho longitudinal que fundamenta a prediz que o grau de dissenso do congresso, bem como entre congresso e executivo, amplia-se na vigência de temas críticos[3].

As variações temporais de comportamento do congresso são inegáveis. De acordo com um grande número de avaliações, a Guerra do Vietnã foi um ponto de inflexão importante e marca um momento de tomada de consciência, por parte do Congresso, dos riscos inerentes da delegação

3. Um exemplo desse fenômeno no caso brasileiro foi o debate que se seguiu à decisão, no início de 2000, do Canadá em restringir as importações da carne brasileira baseado na alegação de que poderia haver contaminação. Foi uma das poucas vezes, num período recente, que se assistiu o elevar de tom do congresso em matéria internacional.

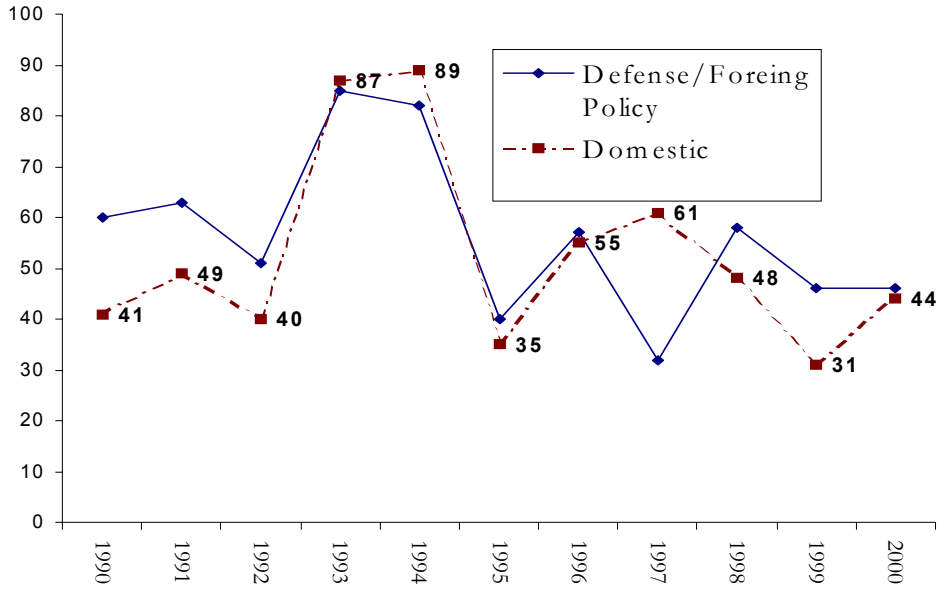
extensiva do poder de condução para o executivo. Foi um fator decisivo, nesse sentido, a sensibilização da opinião pública para os custos que a guerra estava causando. Em uma análise tomando por base o período de 1953 a 1998, Prins e Marhall (2001) mostraram que a tendência decrescente de apoio do bipartidário ao executivo caiu em todas as áreas, mas foi mais significativo no campo da política externa e de defesa do que no campo doméstico. Segundo os autores, o grau de concordância bipartidária com o executivo na área de política externa e de defesa caiu de uma média de 56%, do período de 1953 a 1972, para 24% depois desse período. Ou seja, pós-Vietnã, o Congresso norte-americano ficou muito mais restritivo às iniciativas presidenciais no campo internacional.

Outro período mais recente onde se verificou novo surto de assertivismo congressual foi durante o governo Ronald Reagan. Exemplo disso foram o papel do Congresso no processo de sanções contra a África do Sul, contra o problema dos direitos humanos e, mais remotamente, a posição do congresso a respeito da política de Ronald Reagan na América Central.

Na década de 90, pós-fim da Guerra Fria, a despeito das avaliações de que o Congresso teria voltado a se descuidar dos temas de política internacional e a balança teria voltado a pender fortemente para o lado executivo, as evidências mostram que a presença do congresso nos temas de política externa permanece grande. Conforme se vê no gráfico 01, abaixo, muito diferentemente do que ocorre no caso brasileiro, o comportamento do Congresso no campo da política externa e defesa, no que tange ao apoio ao executivo, muito se assemelha ao âmbito da política doméstica. Pode-se observar correlação de comportamento nas duas esferas: no início da década de noventa, já durante o Governo Bill Clinton, em ambos os planos o executivo teve amplo apoio, que declina ao longo da década. O mais importante, contudo, é notar em determinados momentos — como, por exemplo entre 1996 e 1998, o sucesso presidencial foi ainda mais amplo no plano doméstico do que no âmbito internacional. Ainda que se diga que veto não represente exatamente pró-atividade (o veto pode ser um ato reativo), fica claro, com esses dados, que o congresso conta como contrabalança no processo de política externa.

Gráfico 01: Apoio bipartidário ao executivo nos âmbitos de Política Externa, Defesa e Política Domestica.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Congressional Quarterly (1990-2000)



Se tomarmos o mesmo período, de 1990 a 2000, e compararmos o comportamento entre as duas casas do legislativo, veremos que o suporte é sistematicamente mais amplo no âmbito do senado do que na Câmara. Observa-se que os únicos pontos de maior convergência de comportamento entre as duas casas foram durante os anos de 1993 e 1994. No mais, o Senado tende a conceder maior suporte ao executivo do que a Câmara. Em vários momentos, como se pode evidenciar nas caselas assinaladas na tabela, o índice de apoio esteve abaixo de 50% no caso do Câmara, e abaixo de 50% no caso do Senado.

Tabela 01: Apoio presidencial nas políticas externa/defesa e doméstica no âmbito do Senado e da Câmara (House of Representative and Senate).

ANO	CÂMARA		SENADO	
	Política Externa e Defesa	Política Doméstica	Política Externa e Defesa	Política Doméstica
1990	39	31	78	56
1991	50	40	76	64
1992	43	35	64	50
1993	80	90	93	84

1994	86	88	78	90
1995	30	25	55	48
1996	56	52	58	57
1997	18	47	58	75
1998	31	38	75	63
1999	40	22	33	44
2000	50	49	67	33

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de *Congressional Quarterly* (1990-2000).

Tais dados parecem evidenciar que a hipótese do Executivo como o único ator que realmente conta no campo da política externa e defesa carece de fundamentação. Na realidade, poder-se-ia, inclusive, considerar que tais dados subestimam a contraposição do congresso ao executivo no campo externo. É de difícil aferição, mas sabemos que em muitas ocasiões o Executivo evita ir adiante em tentar aprovar o projeto de lei se julgar que as chances de vitórias são pequenas. Esse efeito inibidor é mais uma evidência de que o Congresso, ainda que se possa discutir a extensão, conta. A noção de que a simples avaliação desses dados tende à subestimação do papel do legislativo também ter a ver com o fato de que, nos Estados Unidos, a rejeição de projetos de leis não é por certo a única forma de participação ativa no âmbito da política externa. Há que se considerar, até para referências para o caso brasileiro, outras formas de participação.

Os mecanismos congressuais para influenciar a política externa podem ser de quatro tipos principais (Ripley e Lindsay, 1993: p. 18): legislação substantiva, antecipação de reações, legislação processuística e influência da opinião pública. O primeiro mecanismo, via processo legislação substantiva, é dado pelo poderes constitucionais conferidos ao Congresso nas decisões de política externa e de defesa. Entretanto, uma coisa é a constituição conferir poder e outra é o legislativo utilizar-se desse poder. O legislativo certamente pode abdicar desse poder e apenas ratificar as deliberações executivas.

Como já anteriormente analisado, contudo, a utilização das prerrogativas constitucionais no campo da política externa marcou o processo legislativo norte-americano, sobretudo a partir da década de 70. Como exemplo de

projetos de leis que foram vetados, no âmbito do legislativo pode-se citar o programa anti-satélite de Ronald Reagan (ASAT) e do programa anti-míssil (Lindsay, 1991).

De acordo com a Constituição norte-americana, o projeto-de-lei (bill) precisa ser aprovado, antes de tornar-se lei, nas duas casas: Senado e Câmara. O projeto passa por apropriação das comissões (Comitê → Subcomitê → Full Comittee → Committee Action → Debate e Votação) de cada casa antes de chegar ao debate e votação. Se aprovados, o projeto passa por um processo de conferência (*conference action*). Ou seja, as versões aprovadas em cada um das casas passam. Um documento-síntese, fruto da equalização das duas entidades volta para cada uma das casas para nova aprovação. Só aí vai para o executivo para a aprovação final. O presidente tem poder de veto, e em algumas ocasiões chegou a usá-lo[4].

O processo de tramitação, dessa forma, faz com que haja na tramitação do projeto de lei (de uma maneira genérica, mas também de assuntos de política externa e de defesa) três pontos de vetos. Pode haver diferença de posições entre as casas também. Além do veto completo ao projeto de lei, uma outra forma do legislativo em influenciar no processo de formulação de política externa é através das emendas aos projetos de leis apresentados (checar dados).

As outras formas do legislativo influenciar o processo de tomada de decisão e a condução da política externa são indiretos (Ripley and Lindsay, 1993). No caso do mecanismo de antecipação de reações (*antecipated reactions*) surte efeito na medida em que coloca o executivo na defensiva. Por exemplo, ao antecipar uma determinada legislação restritiva à determinada iniciativa do executivo (por exemplo a venda de armas), acaba por induzir a administração a ter maior cautela na condução sobre o tema. Além de legislação proposta pelo próprio Congresso, outra forma importante de antecipar a reação do executivo é com o *hearings* (audiência para discussão de tema sensível) — do tipo *fire-alarm*, discussão de temas considerados urgentes e alarmantes, seja na forma de *fire-alarms*. Os *hearings*, assim como

---

4

as legislações restritivas, tendem a ampliar os custos da ação do executivo.

Mecanismos legislativos processuísticos também são utilizados como forma indireta de influenciar o executivo no processo de formulação e condução de política externa e de defesa. Constam dessa modalidade a criação, induzida pelo Congresso, de instituições e agências no interior do executivo que possam refletir a posição do congresso e influenciar a posição do executivo; o veto legislativo; a criação de grupos consultivos (com a presença de empresários, ONGs e outros grupos organizados da sociedade) de acompanhamento do processo de negociações internacionais e envio de estudos técnicos do congresso para o executivo em matérias internacionais relevantes e objeto de negociações.

3. O PAPEL DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA À LUZ DO CASO NORTE-AMERICANO

A despeito de estarem claras as imensas disparidades entre Brasil e EUA no plano institucional, como também nos distintos planos da realidade histórico-social dos países, cremos ser possível fazer um breve balanço sobre a pertinência de buscarmos mecanismos que garantam maior assertividade do congresso nacional no plano da política externa. Conforme havíamos aventado na introdução, a discussão sobre ampliar-se ou não o papel do legislativo no campo da política externa é controverso.

Diríamos que, a favor, está a idéia de que as condições que possibilitavam um maior insulamento burocrático no processo de formulação e condução da política externa brasileira deixou de existir. Como decorrência, se é que podemos assim chamar, das "duas aberturas" que ocorre a partir do fim da década de oitenta e se consolida na década de 90: abertura política e econômica. No plano econômico, a abertura da economia induz, de um lado, à necessidade de estratégias assertivas de internacionalização econômica[5]. Ora, se no período em que a economia esteve fechada, sob a égide do modelo substitutivo de importações, a atuação calcada em demandas por protecionismos de governo e empresariado nos processos de

5. A necessidade de ampliação das exportações como forma de corrigir problemas de déficit da balança comercial nada mais do que uma das expressoes dessa necessidade.

negociações internacionais (regionais ou multilaterais, como GATT), tinha razão de ser, num contexto de crescente internacionalização, tal estratégia deixa de ter *rationale*. Por outro lado, abertura econômica começa, graças à presença de competidores internacionais, a provocar efeitos distributivos anteriormente inexistentes. No plano político, as condições de insulamento também deixam de existir na medida em que a aumenta a vocalização política dos distintos segmentos da sociedade, e como conseqüência, amplia-se também a necessidade de canais institucionalizados receptores de tais das demandas societais.

Podia-se argumentar que a resposta às novas demandas emergentes poderia ser o aperfeiçoamento do sistema de consulta dos grupos organizados da sociedades pelos negociadores. De fato a consulta é um elemento-chave nessa equação. O problema é que, na ausência de um canal institucional alternativo, ampliam-se riscos de desequilíbrios na contemplação de interesses. Obviamente o risco de desequilíbrio sempre haverá de existir: mas tende a ser menor na medida em que permite possíveis desfavorecidos acionarem uma instância balanceadora. Traduzindo de outro modo, a essência fundadora do modelo norte-americano é a noção de pesos e contrapesos, de balanço de poder.

O risco inerente ao processo de descentralização decisória seria, por certo, a ampliação do dissenso e, com isso, a complexificação em se forjar o "interesse nacional" no plano externo. Ora, a garantia institucional da expressão de interesses divergentes está no cerne do conceito democrático.

Poderíamos considerar outras quatro vantagens. A primeira diz respeito ao efeito que a descentralização provocaria quanto ao risco do erro, particularmente em temas de grande impacto para o país. Se invocarmos uma vez mais o caso norte-americano, veremos que o princípio de que o poder executivo detém (em todas as circunstâncias) as melhores condições de avaliar e decidir sobre o "interesse nacional" foi posta em prova nos episódios (para ficar em apenas dois exemplos) do Vietnã e da política de Reagan na América Central.

A segunda vantagem relaciona-se aos processos de negociações internacionais. A ampliação de constrangimentos institucionais, via

legislativo, poderia impingir ao executivo, perda de flexibilidade, agilidade e graus de liberdade no curso das negociações internacionais. Por outro lado, as demandas da sociedade, na eventualidade de terem capacidade de vetar os acordos internacionais efetivados pelo executivo via Congresso nacional, poderiam ser utilizadas como instrumento de barganha no plano internacional — na linha dos jogos de dois níveis estruturado por Putnam. Além do que representa, isso significa, em última análise, a instituição de co-responsabilidade (*accoutability)* entre os dois poderes, o que deixaria o negociador mais seguro no processo de negociação. Pode-se argumentar, ainda em prol do maior engajamento do legislativo nos processos internacionais, ganhos em termos de estabilidade dos acordos internacionais — já que decorreriam de um processo de maior maturação e negociação no plano doméstico — e em termos de legitimidade já que daria acesso mais eqüitativo aos diferentes segmentos da sociedade organizada. Há custos e benefícios de uma maior assertividade, conforme podermos resumir no quadro abaixo.

QUADRO 1: incentivos positivos e negativos de se ampliar o poder do legislativo no campo da política externa:

	Negativos (-)	**Positivos (+)**
Descentralização decisória	Pontos de veto no sistema. Lentidão do processo decisório	Ganhos em legitimidades, participação;
Negociações internacionais	Perda de flexibilidade e graus-de-liberdade	Ganhos no processo de barganha; concessões externas
Informação	Aumentos de pressão sobre o executivo para fornecer informação	Congresso pode ter tarefa consultiva
Controle	Perda de agilidade do executivo	Diminuição dos riscos de erro
Demandas	Risco de ampliar demandas protecionistas	Intermediação de custos distributivos

Fonte: elaborado pelo autor

Embora tenhamos enfatizado a necessidade de que os poderes conferidos ao legislativo ganham um dimensão institucional, sem o que a relação de forças continuará a mesma, isso não significa uma instigação ao conflito e disputa inter-institucional. Ao contrário, dever-se-ia instaurar uma dinâmica virtuosa em que o congresso poderia servir com aliado do executivo por meio do fornecimento de informações (para o executivo e para a população), intermediação de interesses junto à sociedade, auxílio no processo de negociação internacional e mesmo como um formulador, ao invés de ter uma postura meramente reativa. Em suma, não há por que acreditar que o Congresso irá desempenhar um jogo de soma-zero com o executivo no processo de formulação e condução da política externa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados deixam evidências de que, no modelo norte-americano, existe um equilíbrio de poder entre o legislativo e executivo muito mais evidente, ainda que muitos acreditem na forte preponderância do executivo. Vimos também que esse processo de pesos e contrapesos também apresenta custos e benefícios ao processo de tomada de decisão.

No caso brasileiro, o que parece ficar claro é que as condições que permitiam o insulamento decisório no campo de política externa e de defesa deixaram de existir. Como resultado, há que adensar o debate e a discussão sobre a ampliação do papel do legislativo nesse campo. No campo acadêmico é clara a necessidade da promoção de estudos mais aprofundados seja sobre o papel do congresso nacional em política externa, inclusive com melhorias do ponto de vista teórico-metodológico nesse campo, seja sobre a promoção de estudos comparados que dêem parâmetros para análise do caso brasileiro. No campo de debate público observa-se a necessidade de aprofundamento do papel do Congresso, dado o engajamento do Brasil em processos de negociações

internacionais que terão profundos impactos na sociedade como um todo, como, por exemplo, as negociações no âmbito da Área de Livre Comercio das Américas (Alca) ou da Organização Mundial de Comércio (OMC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, Robert E. e MAGEE, Christopher S. "Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills". *Public Choice*, v. 105, 2000, p. 79-101.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1997.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. "O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos *lobbies* empresariais". *LOCUS: Revista de História*, v. 5, n. 1, 1999, p. 7-32.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, 1995, p.175-200.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 52, 2001, p. 121-49.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. "Instituições e Política Externa". *Carta Internacional*, ano VIII, n. 85, março 2000, p. 13.

RISSE-KAPPEN, Thomas. "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies". p.479-512.

ROGOWSKI, Ronald. "Institutions as constraints on strategic choice". LAKE, David A. e POWELL, Robert (eds). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton University Press, Priceton, New Jersey, 1999.

TSEBELIS, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, junho 1997, p. 89-132.

RIPLEY, B. e LINDSAY. Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill. The University of Michigan Press, Ohio, 1993.

ENTREVISTAS

Don Wolsfemberger – Congress Project (WWIC).
Dusen, Michel H. Van. Minority Chief of Staff
Fernando Pimentel – Secretario, Embaixada Brasileira
Howerd Volpe – East European Sub-committee
Lee Hamilton – Chairman on the Committee for International Affairs (93-95)
Luis Bitencourt – Brazil Project at WWIC
Paulo Roberto de Almeida – Ministro Conselheiro Embaixada Brasileira
Richard J. Garon. Senior Advisor – International Relations
Robert Hataway – Asian Sub-committe
Sttafer Congresso