

[Artigos Originais]

Confirmação: o Lugar do Senado Federal na Política Externa Brasileira da Nova República

Vinicius Santos

Doutorando no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil.

✉ E-mail: santos.vinicius18@gmail.com  ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0907-7832>

Dawisson Belém Lopes

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil.

✉ E-mail: dawisson@ufmg.br  ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1949-1001>

Banco de Dados: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/PHYQ6G>

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.4.290>



RESUMO

Confirmação: o Lugar do Senado Federal na Política Externa Brasileira da Nova República

O artigo investiga o papel desempenhado pelo Senado Federal no campo da Política Externa Brasileira, debatendo a tese da suposta “abdicação”. Informados pela literatura sobre as “microdinâmicas” na relação Executivo-Legislativo, assim como pela “prática de consulta ou antecipação de preferências”, observamos o processo de confirmação das nomeações políticas de embaixadores em toda a Nova República. Em termos metodológicos, tomamos duas direções: i) quantitativa, analisando todas as confirmações no intervalo de 1988 a 2019; e ii) qualitativa, por meio de dois estudos de caso: o rechaço de Guilherme Patriota (OEA, 2015) e a “não indicação” de Eduardo Bolsonaro (Washington, 2019), para sinalizar uma possível agenda de pesquisa nesta área. Os resultados obtidos sugerem as várias formas em que as diferenças políticas entre o Senado e o presidente da República podem ser, e efetivamente, são expressas.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Presidência da República; Congresso Nacional; Senado Federal; indicações

ABSTRACT

Confirmation: the Federal Senate's Place in the Brazilian Foreign Policy of the New Republic

This article investigates the Federal Senate's role in the field of Brazilian Foreign Policy, debating the thesis of a supposed “abdication”. Based on the literature on the “microdynamics” in the Executive-Legislative relationship and the “practice of consulting or foretelling of preferences”, we observe the confirmation process of political appointment of ambassadors throughout the New Republic. In methodological terms, we took two paths: i) quantitative, analyzing all confirmations from 1988 to 2019; and ii) qualitative, through two case studies: the rejection of Guilherme Patriota and the “non-appointment” of Eduardo Bolsonaro, to signal a potential research agenda within this area. The results obtained suggest the various ways in which political differences between the Senate and the President of the Republic can be, and effectively are, expressed.

Keywords: Brazilian foreign policy; the presidency of the Republic; National Congress; Federal Senate; nominations

RÉSUMÉ

Confirmation : la place du Sénat Fédéral à la politique étrangère brésilienne dans la *República Nova*

L'article étudie le rôle joué par le Sénat Fédéral dans le domaine de la politique étrangère brésilienne, en débattant la thèse de la supposée « abdication ». Informés par la littérature sur les « microdynamiques » dans la relation Exécutif-Législatif, ainsi que par la « pratique de la consultation ou de l'anticipation des préférences », nous observons le processus de confirmation des nominations politiques des ambassadeurs à travers la *República Nova*. Sur le plan méthodologique, nous avons pris deux directions : i) quantitative, en analysant toutes les confirmations de la période 1988 à 2019 ; et ii) qualitative, à travers deux études de cas : le rejet de Guilherme Patriota et la « non-indication » d'Eduardo Bolsonaro, pour signaler un possible agenda de recherche dans ce domaine. Les résultats obtenus suggèrent les différentes manières dont les divergences politiques entre le Sénat et le Président de la République peuvent s'exprimer, et s'expriment effectivement.

Mots-Clés: Politique Étrangère Brésilienne; Présidence de la République; Congrès National; Sénat Fédéral; nominations

RESUMEN

Confirmación: el lugar del Senado Federal en la política exterior brasileña de la Nueva República

El artículo investiga el papel desempeñado por el Senado Federal en el ámbito de la política externa brasileña, debatiendo la tesis de la supuesta «abdicación». Informados por la literatura sobre las «microdinámicas» en la relación Ejecutivo-Legislativo, así como por la «práctica de la consulta o anticipación de preferencias», observamos el proceso de confirmación de los nombramientos políticos de los embajadores a lo largo de la Nueva República. En términos metodológicos, tomamos dos direcciones: i) cuantitativa, analizando todas las confirmaciones en el intervalo de 1988 a 2019; y ii) cualitativa, a través de dos estudios de caso: el rechazo de Guilherme Patriota y la «no designación» de Eduardo Bolsonaro, para señalar una posible agenda de investigación en esta área. Los resultados obtenidos sugieren las diversas formas en que pueden expresarse, y efectivamente se expresan, las diferencias políticas entre el Senado y el Presidente de la República.

Palabras-clave: Política Externa Brasileña; Presidencia de la República; Congreso Nacional; Senado Federal; nombramientos

Introdução

O presente trabalho insere-se no debate imperioso sobre o caráter reativo (Cox, Morgenstern, 2001) dos Legislativos e a inserção internacional do Brasil. O debate acerca do papel desempenhado pelo Congresso Nacional no campo da Política Externa tem sido marcado pelo pressuposto de que há baixa atuação congressual no tema (Spohr, Silva, 2016). Nesse sentido, orientados pela tese da “abdicação” (Lima, Santos, 2001), argumentos como os de: 1) baixa especialização dos parlamentares no trato dos temas associados às relações internacionais (Oliveira, 2003; Oliveira, 2014) e do 2) baixo apelo eleitoral do tema (Oliveira, M., 2003; Oliveira, 2004) dão suporte à interpretação. No entanto, outras leituras acerca do fenômeno introduziram na reflexão termos como: a) “poder de veto” (Silva, 2012); b) “ativação dos alarmes de incêndio” (McCubbins, Schwartz, 1984); e c) “delegação” (Martin, 2000; Neves, 2003). Dessa forma, seguindo esse último grupo de investigações, nós nos debruçamos sobre o processo de confirmação pelo Senado brasileiro das indicações presidenciais para as embaixadas do Brasil ao redor do mundo, buscando explorar potenciais caminhos pelos quais se manifesta a divergência entre os parlamentares e o presidente da República.

O presente artigo está dividido em três partes: a primeira dedica-se ao aspecto teórico. Privilegiamos uma abordagem mais ampla do fenômeno, mobilizando literatura sobre controle político e burocracia, destacadamente, o mecanismo de nomeações políticas. No segundo momento, buscamos evidenciar o traço mais específico proposto pelo artigo, a saber, o papel do Poder Legislativo na produção da política externa brasileira, notadamente, no processo de confirmação das indicações do Executivo para as representações diplomáticas do país, responsabilidade constitucional exercida pelo Senado Federal. Por fim, elaboramos o percurso metodológico da pesquisa, no qual indicamos a origem dos dados e inventariamos as variáveis mobilizadas na análise, bem como esclarecemos as duas dimensões buscadas cotejo empírico, quais sejam, a quantitativa e a qualitativa. Analisamos, por meio de estatística descritiva, todas as confirmações de embaixadores pelo Senado Federal no intervalo de 1988 a 2019; e, do ponto de vista qualitativo, valemo-nos de dois estudos de caso para apontar uma potencial agenda de pesquisa nessa área – a rejeição de Guilherme Patriota (OEA, 2015) e a “não indicação” de Eduardo Bolsonaro (Washington, 2019).

Escolhendo as guerras que serão travadas

A complexa relação entre o presidente da República e a burocracia tem sido alvo de um conjunto de investigações que apontam os desafios desse relacionamento: i) distintos instrumentos disponíveis para o exercício de controle político (Olivieri, 2007); ii) os limites na utilização de recursos de controle político pelo presidente, como é o caso das nomeações políticas (Ingraham, 1987); iii) a forma como é utilizado o instrumento de nomeação pelo chefe do Executivo (Lewis, 2009); e iv) o receio da burocracia em seguir as orientações presidenciais (Moynihan, Roberts, 2010).

O debate orienta-se, por um lado, pelo argumento de que mobilização do expediente das nomeações é desnecessária, na medida em que há o reconhecimento da autoridade constitucional dos eleitos pelos burocratas que, ao seu turno, deixariam de lado as preferências individuais (Golden 2000). Em contrapartida, um conjunto de investigações defende que as burocracias podem ser indiferentes ou até mesmo hostis às metas presidenciais, em função de preconceito de cunho profissional ou divergências ideológicas dos funcionários de carreira (Moynihan, Roberts, 2010). Em consonância com o último ponto e na busca de reforçar o controle sobre a burocracia, os presidentes ampliariam o número de nomeações de forma a transferir burocratas não confiáveis de posições-chave ou pressioná-los a demitir-se (Moynihan, Roberts, 2010).

Este trabalho acompanha a literatura que concebe as nomeações políticas como um dos mecanismos de controle político da burocracia à disposição do presidente (Hecló, 1977; Wilson, 1994; Lewis, 2007:2009). Caberia apontar, também, que o termo “politização” tem sido, por vezes, associado à ideia de controle político, em especial, por meio de nomeações. No entanto, destacamos que os termos não são necessariamente intercambiáveis, já que há um conjunto amplo de mecanismos para o exercício do controle político (Olivieri, 2007). Assim, na análise do fenômeno “politização” estão englobadas distintas “práticas relacionadas à intervenção política na administração, incluindo a prática de recrutamento de nomeados” (Lewis, 2012:3). Por isso, decisões sobre politização podem ser controversas, principalmente se aparentarem compor parte de um padrão maior. Em função disso, essas ações tomam tempo, atenção e capital político, exigindo que “*presidentes escolham as batalhas que vão travar*” (Lewis, 2010, ênfase acrescentada).

A agenda de pesquisa sobre nomeações políticas tem se dedicado a investigar uma série de fenômenos, a saber, i) as implicações das nomeações políticas sobre a *performance* de agências (Ingraham, 1987; Lewis, 2009; Moynihan, Roberts, 2010; Wood, Lewis, 2017); ii) processos de nomeação formal e confirmação pelo Senado (Lemos, Llanos, 2006); iii) avaliação a respeito dos padrões de nomeação ao longo de um período (Binder, Maltzman, 2002; Shipan, Shannon, 2003); iv) distinção das nomeações entre agências (Binder, Maltzman, 2002; Shipan, Shannon, 2003; Lewis 2008); e iv) habilidades ou atributos pessoais valorizados pelos presidentes quando da nomeação (Shipan, Shannon, 2003).

Após esta introdução não extensiva do tema das nomeações, nós nos dedicaremos, de forma mais atenta, ao debate a respeito da participação do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. Na oportunidade, evidenciaremos os limites da concepção de “abdicação” desse ator – o Congresso –, apontando discordâncias quanto a essa interpretação e delimitando a agenda de pesquisa sobre *confirmações* das nomeações por parte do Senado Federal.

“Falta combinar com os russos”: o Senado e os microprocessos como última fronteira

As pesquisas sobre o papel do Legislativo no que dizem respeito à política externa apontam a postura desse ator como quase invariavelmente anuente às escolhas do presidente da República, o que faz com que os termos “negligência” e/ou “abdicação” se façam recorrentes nesse debate (Spohr, Silva, 2016). Os argumentos mobilizados nessa seara têm circundado dois eixos: a) o “baixo índice informacional” dos parlamentares (Oliveira, 2014) e b) a “ausência de apelo eleitoral” do tema (Oliveira, 2004). Dessa maneira, com relação ao primeiro ponto, a comparação entre um Ministério como o Itamaraty, reconhecido por sua capacidade técnica, e um Congresso alegadamente pouco especializado nos temas afeitos às relações internacionais seria justificativa para certo monopólio exercido pelo Executivo nas definições sobre a inserção internacional do país (Oliveira, 2014). Por sua vez, o segundo elemento estaria relacionado ao desestímulo dos parlamentares, resultante do fato de os temas de política externa, potencialmente, não angariarem votos (*idem*).

No entanto, um conjunto recente de investigações buscou desafiar a ideia de “abdicação” por meio da incorporação de nuances acerca do papel do Legislativo, mobilizando termos como “poder de veto” (Silva, 2012); “ativação

dos alarmes de incêndio” (McCubbins, Schwartz, 1984); “delegação” (Martin, 2000; Neves, 2003) e “microprocessos de decisão legislativa” (Menegin, Magna, 2014) para adensar o debate. Ainda que nem sempre voltada a avaliar a relevância do Legislativo para a política externa, argumentamos que essa literatura pode contribuir na compreensão sobre até que ponto, em momentos de conflito de interesses com o Executivo, o Legislativo soube atuar de forma a aumentar sua participação institucional.

Ademais, nesse contexto, também estariam à disposição do Legislativo formas de atuação infraconstitucionais como, por exemplo, os instrumentos previstos no Regimento Interno¹ (Maia, César, 2004; Anastasia, Mendonça, Almeida, 2012; Silva, 2012). Além disso, Lemos e Llanos (2006) evidenciam estratégias como a “prática de consulta ou antecipação de preferências” como uma forma de diminuição das divergências entre o presidente da República e o Senado Federal, por exemplo, nos processos de confirmação.

Sendo assim, o que essa literatura aponta é que “há, no arranjo institucional brasileiro pós-1988, suficientes regras e procedimentos que permitem aos legisladores, se assim for de seu interesse, serem assertivos na condução da política externa brasileira” (Anastasia, Mendonça, Almeida, 2012:621-622). Cabe ressaltar que, para exercer seu controle político sobre a burocracia –notadamente, na rede de embaixadas brasileiras, especificamente, por meio da nomeação dos embaixadores –, o presidente precisa de que sua indicação seja confirmada pela Câmara Alta. Assim, de acordo com os incisos IV e V do art. 52 da Constituição Federal, cabe ao Senado Federal um conjunto de atribuições, quais sejam: a) aprovação prévia, por meio de voto secreto, após arguição em sessão secreta, da escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; bem como b) autorização de operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Nesse cenário, na investigação do fenômeno das nomeações/confirmações – ainda pouco explorado até na região (Lemos, Llanos, 2006) –, a hipótese da deferência resultou em conclusões parciais que sugerem que o “domínio do Executivo sobre o Legislativo normalmente transformou a exigência (de aprovação de autoridades pelo Senado) em uma formalidade” (Harris *apud* Lemos, Llanos, 2006). Nessa direção, a literatura que se debruçou sobre a questão (tendo como régua o caso estadunidense) indicou um baixo número de rejeições ou retiradas de indicações do presidente de seus nomeados à aprovação do Senado (Hammond, Hill, 1993; Moraski, Shipan, 1999; Nokken, Sala, 2000).

Para Lemos e Llanos (2006:115) “a falta de estudos empíricos permitiu a aceitação tácita da hipótese de deferência senatorial e da prevalência do poder Executivo”. Dessa maneira, a agenda de pesquisa, ou a falta dela, serviu para o fortalecimento da impressão de que a Casa Legislativa é meramente canceladora das preferências do presidente da República no que diz respeito às nomeações (Hammond, Hill, 1993).

No entanto, na contra-corrente, Lemos e Llanos (2006:116) defendem que “não devemos descartar a possibilidade de que esses Senados (de Brasil e Argentina), com seus fortes poderes de veto, tenham desempenhado também um papel relevante no que diz respeito às aprovações de autoridades”. O que, nesse sentido, sugere a necessidade de investigar, por exemplo, a “prática de consulta ou antecipação de preferências” no processo de confirmação das autoridades pelo Legislativo. Coloca no horizonte, pois, a defesa de que a baixa rejeição dos indicados possa ocorrer em virtude dessa prática.

Ademais, evidências quantitativas que destacaram o *processo*, por exemplo, em termos de sua duração, indicaram que, ainda que o presidente “*queira*” a nomeação, este não a faz quando quer (Lemos, Llanos, 2006; McCarty, Razaghian, 1999; Binder, Maltzman, 2002; Shipan, Shannon, 2003; Silva, 2012). Isso leva autores como McCarty e Razaghian (1999) a afirmarem que os atrasos na confirmação estão apoiados em procedimentos institucionais, os quais não só permitem como até encorajam, quando de interesse dos legisladores, as táticas de procrastinação de nomeação.

Nesse caso, segundo Carpenter (2003:23), “apesar de duas décadas de pesquisas esclarecedoras sobre política burocrática, um dos poderes fundamentais do governo – o “*poder de procrastinar*” (...) não foi sistematicamente estudado³”. Seria necessário investigar o papel que as microdinâmicas da relação Executivo-Legislativo exercem sobre as confirmações. Disto decorre a preocupação com a “mensuração da *hidden influence* dos Legislativos, que requer a incorporação de indicadores sobre as variações no *fluxo, sequência e timing*” do processo (Menegin, Magna, 2014:10). Nas palavras de Lemos e Llanos (2006) “a ideia subjacente a esses trabalhos é que processos longos refletem o tempo adicional que o presidente gasta negociando, barganhando ou simplesmente consultando senadores sobre a escolha final dos indicados” (Lemos, Llanos, 2006:117).

A literatura que se debruça sobre o tempo adicional até a potencial confirmação da indicação destaca uma série de variáveis explicativas para o fenômeno, a saber, a) características dos indicados, entre as quais estão: i)

qualificação, ii) gênero, iii) origem étnica ou racial, iv) cargo, v) idade, vi) ideologia/preferência política, entre outras (Martinek, Kemper, Winkle, 2002; Nixon, 2004; Shipan, Shannon, 2003), e b) aspectos políticos e institucionais, que podem se dividir entre: b.1) políticos: i) força da oposição, ii) composição partidária das comissões; e b.2) institucionais: i) ano de mandato, ii) mandato que exerce (Binder, Maltzman, 2002; Martinek, Kemper, Winkle, 2002; McCarty, Razaghian, 1999; Shipan, Shannon, 2003; Stratmann, Garner, 2004; Herculano, 2014).

No caso da rede de embaixadas brasileiras, há que observar qual o papel jogado pelo Senado Federal na amplitude do controle que o presidente exerce sobre a burocracia por meio de nomeações. Deve-se considerar também a capacidade de compor e promover maiorias legislativas, bem como a reflexão sobre as potenciais consequências das dificuldades encontradas pelo presidente em “mover” a máquina burocrática de forma a atender seu projeto de inserção internacional. Nessa direção, ressalta-se que, em momentos de transição de governo, é necessário ter em conta que “não alterar os titulares dos principais postos diplomáticos pode significar um sério risco de manter opositores da política externa do governo em cargos importantes” (Amorim Neto, 2011:128).

Em resumo, essa literatura chama a atenção para dois elementos na investigação sobre a dinâmica de confirmação: não só o *resultado* conta, mas também o *processo*. É preciso reconsiderar a afirmação de que, no caso da política externa, “a tradução das preferências de um presidente em políticas implementadas (...) depende muito mais do *controle que tem sobre o aparato burocrático* do que sobre as maiorias legislativas” (Amorim Neto, 2011:128. *Itálico adicionado*). Dito isto, se a máxima “*personnel is policy*” for válida para pensar as nomeações, a implementação da política externa se veria afetada se, potencialmente, o presidente tivesse seus “movimentos” bloqueados pelo Senado? Quais os potenciais resultados para a política externa se, ao mover-se antecipando preferências da Câmara Alta, o presidente enviasse à Casa nomes menos controversos?

Dados e metodologia

O presente trabalho busca contribuir, do ponto de vista empírico, para a reflexão a respeito do papel desempenhado pelo Senado Federal, sob a perspectiva do controle legislativo sobre as nomeações dos embaixadores brasileiros pelo presidente da República. Dedicamos atenção a esta casa legislativa no exercício de sua prerrogativa de confirmação, no intervalo

de 1988 a 2019. Para essa finalidade, foi elaborada uma base de dados inédita, a partir de informações disponibilizadas pelo Senado Federal, nomeadamente, a sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, resultando num total de 1157 processos de confirmação, que serão as unidades de observação desta pesquisa.

Orientados pela literatura, levantamos variáveis que nos permitem observar elementos relacionados tanto ao i) resultado, quais sejam, a proporção de indicações, confirmadas, retiradas ou rejeitadas, bem como elementos que dizem respeito ao ii) processo, por exemplo, o intervalo (em dias) entre o envio da mensagem presidencial ao Senado e o dia da sua votação em Plenário. O Quadro 1, abaixo, apresenta um resumo das variáveis coligidas.

Quadro 1

Resumo das Variáveis segundo a Literatura

1) Características dos indicados	a) Gênero; b) Cargo; c) Anos no MRE (desde a entrada);
2) Fatores políticos	a) Partido do presidente do Senado; b) Partido do presidente da comissão (CRE); c) Partido do relator da matéria;
3) Aspectos institucionais	a) Tempo entre envio da mensagem presidencial e leitura da matéria no Senado; b) Hierarquia da representação diplomática; c) Características institucionais centradas no presidente: i) o ano do mandato presidencial (ênfase no primeiro); ii) mandato que o presidente está exercendo, se primeiro ou segundo.

Elaboração própria.

Na sua versão atual (2020), a base de dados congrega mais de 28 variáveis para o mapeamento do processo de confirmação, entre as quais podemos destacar: a) nome do candidato à nomeação; b) cargo a que se destina; c) data de envio da mensagem de nomeação pelo presidente da República ao Senado; d) data da leitura da matéria em plenário; e) nome do relator da matéria; f) partido do relator da matéria; g) data em que foi designado relator à matéria; h) se houve redistribuição de relatoria; caso afirmativo, i) data da redistribuição; j) relator na redistribuição; l) partido de relator

da redistribuição; m) data em que se delibera o parecer do relator; n) data da aprovação; o) resultado da votação, contabilizados os votos a favor, contra e abstenções; e p) tempo (em minutos) da duração das votações.

Neste ponto, é preciso esclarecer que as informações para essas variáveis sofrem de interrupções e/ou não disponibilidade de acesso on-line para um conjunto de processos/intervalos. Isso decorre da progressiva mudança em relação ao volume de dados disponibilizados pelo Senado, bem como pela forma como as informações são publicizadas ao longo do tempo. Cabe ilustrar a situação, por exemplo, por meio da variável “resultado da votação”, que só está disponível a partir do ano de 1998. Assim, todas as vezes em que nos debruçarmos sobre essas variáveis, destacaremos as especificidades de cada informação.

Já para a eleição dos casos a serem observados no momento qualitativo da pesquisa, consideramos que a rejeição de Guilherme Patriota (OEA, 2015) se justificava em função de seu ineditismo histórico. Por outro lado, a escolha da “não indicação” de Eduardo Bolsonaro (Washington, 2019) se dá por entendermos a necessidade de reflexão metodológica a respeito da “prática de consulta ou antecipação de preferências”. Nesse sentido, consideramos que a contemporaneidade do caso e a cobertura que recebeu dos meios de comunicação contribuiriam para fazer dele o ponto de partida dessa agenda. O episódio, inclusive, em função de seu desfecho, oferece uma oportunidade de explorar o quanto a sua recepção negativa e a potencial rejeição e/ou dificuldade da confirmação no Senado Federal desempenharam um papel importante na “decisão da não indicação”.

Construir ou queimar pontes? o processo e as confirmações

A rejeição das indicações às embaixadas brasileiras tem sido, de fato, uma exceção na vida política no país. Nessa direção, emblemáticos são os casos como os de Shigeaki Ueki (CPDOC, s/a), ainda durante a ditadura, e de José Ermírio de Moraes (1961) (CPDOC, s/a) e Guilherme Patriota (2015) (Agência Senado, 2015b) durante diferentes regimes democráticos. Como nos fazem lembrar Lemos e Llanos (2006), é necessário investigar de forma mais atenta as manifestações de discordância e potenciais divergências entre o Executivo e o Legislativo com respeito ao processo de confirmação, naquilo que identificam como “prática de consulta ou

antecipação de preferências”. Nessa mesma direção, os pesquisadores devem estar atentos, inclusive, aos sinais de divergências oriundas potencialmente das microdinâmicas no interior do Senado.

À luz dessas observações, caberia rememorar as divergências surgidas, em 1996, sobre a suspensão da votação no Senado da indicação de Fernando Fontoura para a embaixada brasileira da República Dominicana. Na ocasião, o senador José Serra tornou público o seu desconforto com o nome indicado, em função da acusação de o diplomata ter compactuado com as perseguições políticas durante a ditadura militar, quando era secretário na Embaixada do Chile, entre os anos de 1968 e 1971 – o que teria como agravante o fato de ter sido, o próprio senador, alvo de chantagens e ameaças nesse período. O episódio de pedido da retirada da indicação na votação do Plenário do Senado gerou um debate em torno do potencial reenvio da matéria para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), para reavaliação (Hemeroteca de Política Externa Brasileira, s/a).

No desenrolar dos fatos, “o Itamaraty não quis fazer nenhum comentário oficial, mas (...) comentava-se que o ministério deverá tentar fazer um trabalho político de convencimento junto à CRE” (Hemeroteca de Política Externa Brasileira, s/a). Em nova oportunidade de votação, após sessão que durou três horas, o plenário rejeita proposta de Esperidião Amin (PPB-SC), que demandava que a matéria retornasse à Comissão de Relações Exteriores (por 36 votos a 31). Por fim, foi aprovada a indicação de Fontoura por 46 votos a favor e 28 contra (Senado Federal, 1996).

Já na administração do presidente Jair Bolsonaro, uma nova ocasião permitiria identificar as sutilezas que afetam o processo de confirmação. Nessa oportunidade, o presidente do Senado, David Alcolumbre⁴, foi identificado como o responsável por paralisar⁵ a dinâmica das remoções, dada a avaliação de letargia na leitura em plenário das mensagens presidenciais, o que, institucionalmente, bloqueava o seguimento dos processos. Essa ação, conseqüentemente, impede que os nomes sigam para a Comissão, ao relator, e desemboquem na sabatina e, subseqüentemente, na votação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) (Brasil, 2019). No quadro abaixo, apresentamos um resumo das etapas do processo de confirmação.

Quadro 2

Etapas do Processo de Confirmação

1º passo	Presidente da República submete mensagem com a indicação para apreciação do Senado.
2º passo	Presidente do Senado recebe, lê a mensagem e encaminha para a CRE.
3º passo	Presidente da Comissão recebe a matéria e designa o relator.
4º passo	Relator devolve a matéria, que segue para a sabatina.
5º passo	É realizada a sabatina na CRE e a votação secreta do relatório que segue para o plenário.
6º passo	De posse do relatório, a indicação é submetida à votação, também secreta, no plenário do Senado.

Elaborado própria. Fonte: Brasil, 2019.

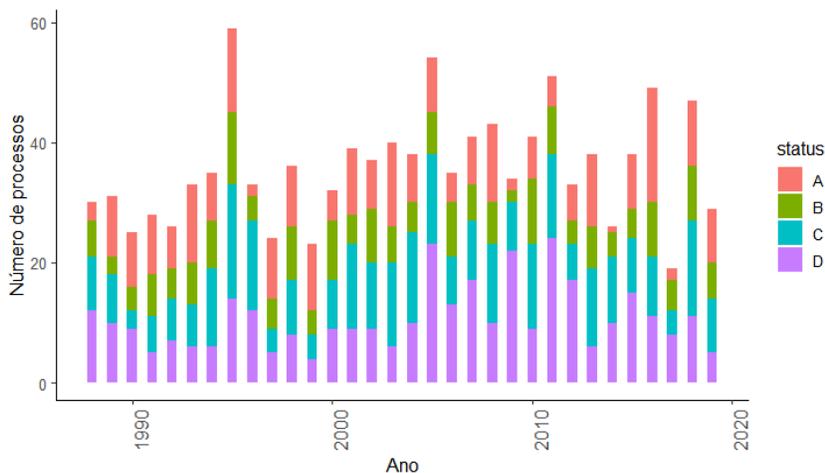
Neste contexto, cabe-nos perguntar: seriam as divergências em relação às indicações expressas de forma mais sutil em eventos de “não indicação” do que em casos de rejeição? As microdinâmicas da relação entre Executivo e Legislativo contribuiriam para que o Senado expressasse suas divergências em relação à escolha do presidente da República? Buscando explorar esses pontos, com base no debate teórico dos tópicos anteriores, na próxima seção apresentaremos os resultados da análise de 1152 processos de confirmação entre os anos de 1988 e 2019.

Resultados e discussão

Nesta seção, discutiremos os resultados da pesquisa em dois momentos: o primeiro, de caráter quantitativo, e o segundo, essencialmente qualitativo. Assim, com relação ao primeiro momento, lançaremos mão da apresentação dos dados por meio de estatística descritiva, objetivando explorar as principais características das distintas variáveis mapeadas pela investigação. Por sua vez, no segundo momento, trataremos de estudos de casos nos dedicando, primeiramente, à única rejeição do Senado da Nova República, a saber, a de Guilherme Patriota à Organização dos Estados Americanos; e à “não indicação” de Eduardo Bolsonaro para a embaixada em Washington. Abaixo, o Gráfico 1 apresenta a distribuição das mensagens presidenciais enviadas ao Senado por ano e de acordo com o status⁶ da representação diplomática.

Gráfico 1

Número de Processos por Ano e por Status das Embaixadas (1988-2019)



Elaboração própria. Fonte: base de dados elaborada para o projeto (2020).

Com relação à distribuição dos processos, se considerarmos o ano de mandato presidencial, podemos destacar que 253 mensagens presidenciais (21,87%) foram enviadas ao Senado Federal no primeiro ano das administrações⁷. Cabe ressaltar o ano de 1995, primeiro do governo Cardoso, ano de maior número de mensagens enviadas ao Senado na história. Na sequência, entre os anos com maior número de processos de confirmação enviados à Câmara Alta, estão: 2005, terceiro ano de Lula no Planalto, com 54 mensagens; 2011, primeiro ano de Rousseff, com 52; e 2016, ano do impeachment de Rousseff e da assunção de Temer, com 51. Se ampliarmos a “janela” dos mandatos, observamos que 444 processos (38,38%) concentraram-se nos dois primeiros anos de governo.

Como aponta a literatura (Diniz, 1999; Herculano, 2014), a ambição pela presidência das comissões dá-se em função de constar entre suas atribuições⁸: i) a emissão de parecer sobre as matérias em tramitação, ii) a designação de relatores⁹, iii) e o controle da agenda que permite, inclusive, a definição de fluxo e sequência das votações/microdinâmicas (Diniz, 1999; Herculano, 2014). O Quadro 3 apresenta todos os presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional para o intervalo observado.

Quadro 3

Presidentes da CRE por Ano, Partido e Unidade Federativa – 1985/2019

Ano	Nome do Presidente – CRE	Partido	UF
1985 / 1986	Cid Sampaio	PL	PE
1987 / 1988	Luiz Viana	PDS	BA
1989 / 1990	Humberto Lucena	PMDB	PB
1991 / 1993	Irapuan Costa Junior	PMDB	GO
1994 / 1995	Alfredo Campos	PMDB	MG
1995 / 1996	Antônio Carlos Magalhães	PFL	BA
1997 / 2000	José Sarney	PMDB	AP
2001 / 2002	Jefferson Peres	PDT	AM
2003 / 2004	Eduardo Suplicy	PT	SP
2005	Cristovam Buarque	PT	DF
2005 / 2006	Roberto Saturnino	PDT	RJ
2007 / 2008	Heráclito Fortes	PFL	PI
2009 / 2010	Eduardo Azeredo	PSDB	MG
2011 / 2012	Fernando Collor	PTB	AL
2013 / 2014	Ricardo Ferraço	PMDB	ES
2015 / 2016	Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	SP
2017 / 2018	Fernando Collor	PTC	AL
2019	Nelsinho Trad	PSD	MS

Elaboração própria. Fonte: CRE (2020).

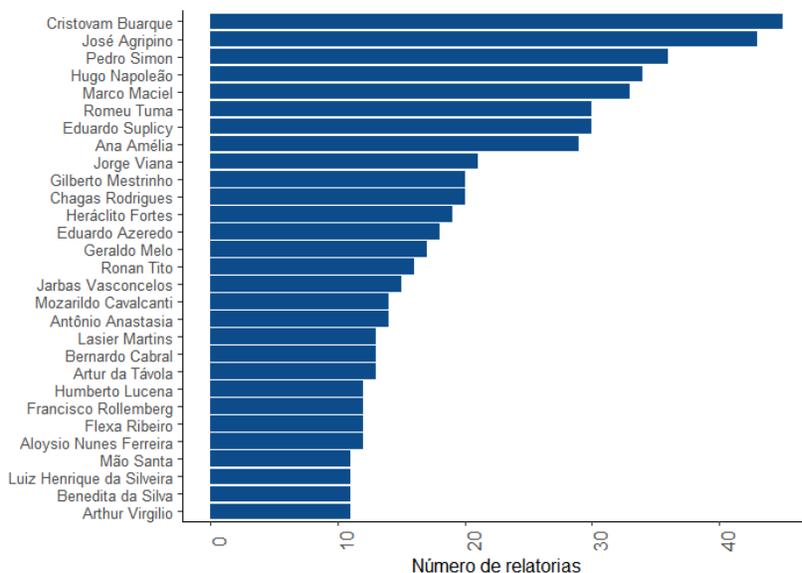
Em relação à distribuição da presidência por partidos, evidencia-se a ocupação pelo PMDB de 13 (35,14%) anos dos 36 analisados. Já no que diz respeito ao perfil dos ocupantes, destaca-se a presença nesta lista de Aloysio Nunes Ferreira, ministro das Relações Exteriores (2017-2018) que deixa a presidência da comissão para a ocupar o cargo no Itamaraty durante o governo Temer.

Em adição, ainda nessa seara, apontamos a ocupação desse cargo por dois ex-presidentes da República, o que, no caso de Fernando Collor (1991-1992), ocorre em dois termos distintos. Além disso, três dos senadores listados ocuparam a Presidência do Senado em momentos anteriores ou posteriores à sua passagem pela comissão, a saber, Humberto Lucena

(1987-1989 / 1993-1995); Antônio Carlos Magalhães (1997-1999 / 1999-2001) e José Sarney (1995-1997 / 2003-2005 / 2009-2011 / 2011-2013). Como apontado anteriormente, a presidência da comissão assegura para si a designação dos relatores. O Gráfico 2 aponta para a distribuição de relatorias entre os senadores que compuseram a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional entre 1988-2019.

Gráfico 2

Senadores por Distribuição das Relatorias



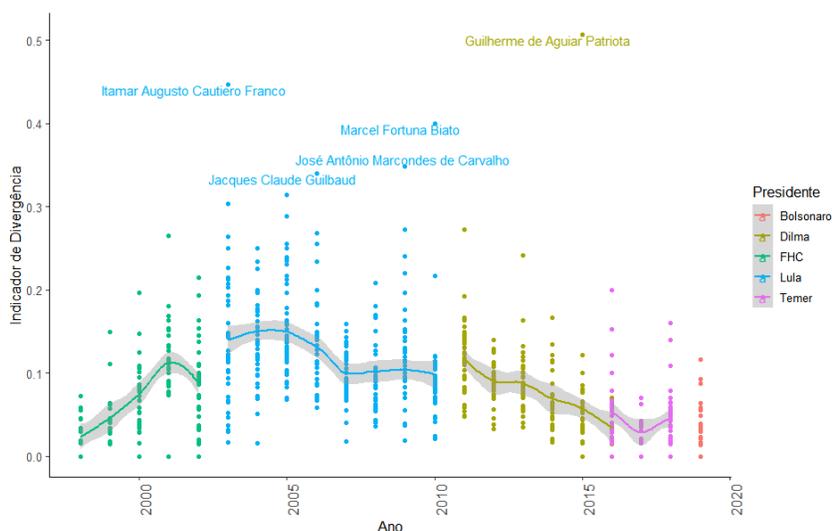
Elaboração própria. Fonte: base de dados elaborada para este projeto (2020).

No geral, no intervalo observado, 204 senadores relataram ao menos uma indicação presidencial. No gráfico, destacam-se os 29 principais relatores que foram responsáveis por mais de 10 relatorias. Notório é o fato de que 41 senadores (20,10%) foram responsáveis por 696 relatorias, o que, considerando o total de 1157 indicações, representa uma concentração em 60,16% dos processos de confirmação. Cabe destacar a necessidade de observar esses dados à luz da literatura sobre a dimensão informacional (Santos, Almeida, 2005) não só da comissão¹⁰, mas também das funções desempenhadas pelos relatores¹¹, em especial. Nesses termos, poderíamos perseguir a ideia de que a divisão interna do trabalho legislativo favoreceria o desenvolvimento de expertise desses senadores-relatores, interpelando a tese de baixo nível informacional dos parlamentares sobre relações internacionais¹².

No que diz respeito ao resultado das votações, o Gráfico 3 apresenta os dados¹³ para o que denominamos “Indicador de Divergência”¹⁴, referente ao número de votos contrários dividido pelo número total de votantes, ou seja, o quórum do Senado na votação. Podemos destacar que, na média, a divergência com relação ao nome indicado pelo presidente é de 8,41%, sendo o primeiro quartil de 4,4% e o terceiro quartil de 12,24%. Como veremos na seção qualitativa, o *outlier* da série é o caso de Guilherme Patriota, rejeitado pelo Senado para ocupar a vaga na Organização dos Estados Americanos em 2015 por 37 votos favoráveis e 38 contrários. Caberia destacar, ainda, que o número de casos que estão na média, ou abaixo dela, são da ordem de 49,88% (408); e os casos acima da média compreendem 50,12% (410) de um total de 818 observações. Ou seja: média e mediana estão praticamente sobrepostas. Houve, contudo, variações importantes no interior das distintas administrações.

Gráfico 3

Indicador de Divergência para o Período 1998-201915 (Não/Total)



Elaboração própria. Fonte: base de dados elaborada para este projeto (2020).

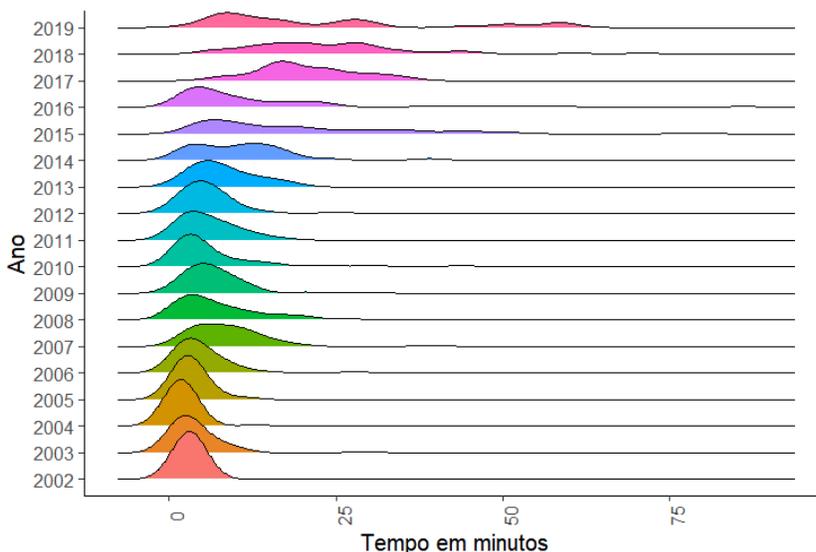
Dessa forma, ao explorarmos os casos que acompanham Guilherme Patriota em seu distanciamento das principais medidas de tendência central, apontamos para a segunda maior divergência – a indicação de Itamar Franco em 2003, com o resultado de 29 votos favoráveis e 25 contrários, confirmando seu nome para a embaixada na Itália. Também desperta atenção o caso de Marcel Biato, terceira maior divergência da série, que,

na sua indicação para a embaixada da Bolívia, obtém 26 votos favoráveis e 18 contrários, no ano de 2010. Caberia destacar que a “divergência”/resistência do Senado em relação a Biato é anterior ao episódio em que o diplomata se envolve, em 2013, com a retirada de um senador boliviano da embaixada brasileira em La Paz, Roger Pinto, trazido ao Brasil sem a devida prestação de informações ao governo federal (Agência Senado, 2013).

Ademais, o Gráfico 4, abaixo, demonstra os resultados de outro conjunto de informações relevantes: o tempo levado pelas votações no Plenário. Assim como as informações sobre o resultado das votações, há uma limitação dos dados sobre o tempo das confirmações, que só estão disponíveis ao público para o intervalo entre 2000-2019. A despeito da carência, é possível observar, por exemplo, que a média de duração de uma votação é de cinco minutos e cinquenta e sete segundos (00:05:57). Nessa série, o *outlier* é o caso da confirmação de Fernando Jacques de Magalhães Pimenta (2016) para a embaixada em Costa Rica, que teve início às 12:53:02 e terminou às 14:19:06, levando mais de oitenta e seis minutos para chegar a bom termo.

Gráfico 4

Tempo em Minutos da Votação dos Processos (2002-2019)



Elaboração própria. Fonte: base de dados elaborada para este projeto (2020).

Sendo este trabalho exploratório e visando a apresentar para a comunidade de estudiosos não só o tema como também os dados, os resultados precisam ser observados para além de seu valor de face. O que quer dizer que, para o tempo levado nas votações, ao dedicarmos atenção ao aspecto qualitativo do trabalho do Senado a esse respeito, isto é, ao lermos o Diário da Câmara Alta nessas ocasiões, podemos aprender que o tempo adicional em alguns casos pode estar associado a uma mera falta de quórum momentânea. Nesse sentido, o tempo levado pelo presidente da Casa para convocar seus pares para a votação é incorporado ao valor final. Nada obstante, convém indagar se a própria presença dos senadores ou a falta de quórum são, elas mesmas, indicadores potenciais de divergência. Para tal, retoma-se aqui o caso de Guilherme Patriota, que alcança 75 presentes do total de 81 senadores, sendo a média de quórum para o período em análise de 54 senadores por sessão/votação.

“Repara bem no que não digo”: a rejeição de Guilherme Patriota (2015)

De partida, cabe apontar que, entre todos processos analisados na Nova República (1988-2019), apenas Guilherme Patriota teve sua indicação negada. Ou seja: o ineditismo histórico já tornaria justificada a escolha do caso. Nesse cenário, cabe-nos perguntar se, em face da possibilidade de retirada da indicação pela presidente Rousseff, num cenário de potencial consulta ou antecipação de preferências, teria ocorrido algum erro de cálculo? Haveria elementos da “microdinâmica” que poderiam orientar a Presidência da República de forma a perceber a dificuldade em confirmar sua indicação?

Inevitável a menção ao contexto em que se processava a relação entre a presidente da República, Dilma Rousseff, e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, então presidida por Aloysio Nunes Ferreira (PSDB). No mês anterior à sabatina de Patriota, no dia 7 de abril de 2015, a CRE já tinha adotado uma postura de confrontação com o Palácio do Planalto, mobilizando seus instrumentos para expressar divergência. No episódio, por meio de requerimento do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), o colegiado decidiu pelo adiamento de todas as sabinas até que o Itamaraty encaminhasse informações a respeito dos custos das embaixadas e consulados que o Brasil mantinha no exterior (Agência Senado, 2015a).

O impedimento das sabinas de Evaldo Freire (embaixada na Guiné Equatorial), Antônio Carlos de Salles Menezes (embaixada na República Togolesa) e João Alberto Dourado Quintaes (embaixada na República do

Mali) ocorreu quando os diplomatas já se encontravam nas dependências do Senado, o que gerava óbvio constrangimento. José Serra (PSDB-SP), nada obstante, argumentava: “nós temos o direito de ter as informações e de ter outros critérios para efeito da participação do Senado nas decisões de política externa. E nós temos essa competência constitucional” (Agência Senado, 2015a).

No mês seguinte, foi a vez de Guilherme Patriota apresentar-se para a sabatina no Senado. Servidor de carreira, irmão do também diplomata e ex-ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, ingressa no Instituto Rio Branco no ano de 1984. Ao longo da carreira, o diplomata obteve ascensão por meio de progressões¹⁶ por merecimento¹⁷. Entre suas passagens por representações diplomáticas brasileiras, destacam-se: o cargo de conselheiro da Delegação Permanente em Genebra (2005-2008), o exercício da função de ministro-conselheiro da Missão junto às Nações Unidas (2008 e 2010), a passagem como assessor especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República (2010-2013), e uma segunda lotação em Nova York, na Missão junto às Nações Unidas (2013), desta vez como representante permanente alterno.

A sabatina na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional já renunciava que o processo não seria suave no plenário. Dos dados disponíveis em nossa base de dados, relativamente a 293 casos, constatamos que em apenas 9 deles (ou seja, 3% do total) não houve unanimidade a favor da indicação; e a divergência, quando ocorreu, não ultrapassou um voto contrário. Com Patriota, o placar da CRE registrou 6 votos contrários e 7 a favor. Nessa mesma oportunidade, já de um ponto de vista mais qualitativo, o diplomata sentiria o peso dos novos tempos na comissão. Eloquentemente foi a afirmação do senador Cássio Cunha Lima (PSBD-PB):

De algum tempo para cá, o Senado despertou para a importância das sabinas. A sabatina *não é um mero ato protocolar; não é um rito de passagem; muito menos é uma ação entre amigos. A sabatina serve para que o sabatinado possa revelar à república a sua forma de pensar*” nas respostas que foram dadas pelo sabatinado na última quinta-feira, na Comissão de Relações Exteriores, *ficou patente que ele poderia melhor representar a Venezuela do que o Brasil.* (Agência Senado, 2015b, Destaque nosso)

A despeito de sua trajetória profissional fortemente vinculada a temas afeitos ao multilateralismo, o diplomata teve nomeação rejeitada pelo Senado Federal no dia 19 de maio de 2015. Nessa ocasião, a sua ida para

à representação brasileira na Organização dos Estados Americanos (OEA) foi bloqueada pela diferença de um voto. Foram 37 favoráveis e 38 contrários, demonstrando a divisão no Senado (Agência Senado, 2015b). Em um plenário de 81 senadores, 75 fizeram-se presentes na votação. Na série temporal, dos 818 processos avaliados, esse quórum seria superior em apenas uma oportunidade: quando Cícero Martins Garcia viu sua aprovação para embaixada da Geórgia votada por 77 senadores. Esse indicador abre espaço para investigações a respeito da variável do quórum como *proxy* de provável divergência/adiamento da decisão.

Ao fim da sessão que rejeitou Patriota, o senador pelo Rio de Janeiro, Lindbergh Farias, expressaria o ineditismo do fato: “Eu só quero lamentar, Sr. Presidente. Só quero lamentar até onde a disputa político-partidária está indo aqui nesse plenário do Senado. *É a primeira vez na história que um diplomata de carreira é rejeitado no Senado Federal*” (Agência Senado, 2015b, Destaque nosso). No entanto, mesmo após a rejeição a Patriota, no mês seguinte a polêmica sobre política externa ainda se fazia fortemente presente na CRE. Dessa vez, o tema Venezuela permitiu que as divergências entre a Presidência e Comissão ficassem salientes.

O contexto era o de aprovação pela CRE e pelo plenário do Senado de encaminhamento ao ministro da Defesa Jaques Wagner de solicitação para intermediar a autorização de pouso de uma aeronave da Força Aérea Brasileira no território venezuelano, em função do envio de uma comitiva de parlamentares àquele país. O objetivo do grupo com a ida era uma série de eventos com a oposição venezuelana, a título de exercer pressão sobre o governo do presidente Nicolás Maduro pela libertação de presos políticos, bem como demandar um calendário para as eleições parlamentares (Brasil, 2015b).

A demora no retorno pelo governo Maduro fez com que a comissão denunciasse certa passividade do governo brasileiro em obter a resposta à demanda (Agência Senado, 2015c). Diante do silêncio, outras opções logísticas foram propostas, como a fretagem de um avião para fazer o trajeto (Agência Senado, 2015c). A divergência vai culminar no discurso do senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), em 16 de junho de 2015, no meio da sabatina do diplomata Marcos Leal Raposo Lopes, na qual ele defende que houvesse coordenação dos seus pares para bloquear a agenda da comissão até o momento em que o governo brasileiro se posicionasse. O senador aponta, inclusive, sua disposição em mobilizar os instrumentos disponíveis para alcançar essa finalidade:

Se há uma coisa que eu sei é *regimento*. E se há outra coisa que eu também sei é *obstruir sessão*. E que a partir da próxima sessão de sabatina eu *usufruirei de todas as minhas ferramentas regimentais para derrubar a sessão da Comissão de Relações Exteriores* até que o governo da presidente Dilma se pronuncie e tenha respeito para com essa comissão e para com o Senado Federal. (Agência Senado, 2015c, destaque nosso)

A visita à Venezuela ocorreria, ainda que não sem percalços (Agência Câmara Notícias, 2015), e junto com ela o cenário vai expor as divergências entre a CRE e a Presidência da República. Dessa forma, o contexto em que Guilherme Patriota é rejeitado joga luz sobre os espaços que os temas de relações internacionais podem ocupar na agenda mais ampla do Senado Federal.

“Pretendo beneficiar um filho meu, sim”: a Embaixada do Brasil em Washington¹⁸

Jair Bolsonaro já indicava, desde o primeiro momento, que aprofundaria o debate sobre a partidarização da Política Exterior do Brasil, ao indicar que não mediria esforços para “libertar o Brasil e o Itamaraty das relações internacionais com viés ideológico”¹⁹. Em conexão com essa declaração, deu-se a escolha de Ernesto Araújo para a ocupação do cargo de ministro de Relações Exteriores, alegadamente em função de um artigo de sua autoria, intitulado “Trump e o Ocidente” (Araújo, 2017) que chamou a atenção de Olavo de Carvalho, considerado o guru deste governo (Casarões, Flandes, 2019; Casarões, 2020).

A disposição do Presidente da República em indicar seu filho para uma embaixada, para além das implicações éticas que o movimento possa – evidentemente – implicar, insere-se em um quadro mais amplo. Cabe destacar que, mais como exceção do que como regra, a opção por “não itamaratianos” para chefiar missões e ocupar postos disponíveis no exterior não é inédita.

No que diz respeito à ocupação das embaixadas, destacam-se entre nomes externos ao Itamaraty que ocuparam posições relevantes na diplomacia brasileira ao longo de distintos governos: Roberto Abreu Sodré, Fernando Henrique Cardoso, José Francisco Rezek, Delfim Netto, Itamar Franco, Antonio Paes de Andrade, Tilden Santiago, Laércio Vinhas. Em adição, indicativos de nomeações como o da senadora Marta Suplicy²⁰, para a embaixada do Brasil em Washington, e o rumor sobre a concessão de um

espaço numa representação diplomática ao ex-presidente Michel Temer²¹, também seriam dignos de nota, em função do desconforto que geraram, mesmo com a não ocupação dos postos por esses atores. Com relação à embaixada brasileira em Washington, o quadro abaixo apresenta os diplomatas e o intervalo em que representaram o Brasil naquela missão.

Quadro 4

Embaixadores em Washington na Nova República

ANO	EMBAIXADOR
1986 – 1991	Marcílio Marques Moreira
1991 – 1993	Rubens Ricupero
1993 – 1999	Paulo Tarso Flecha de Lima
1999 – 2004	Rubens Antonio Barbosa
2004 – 2006	Roberto Abdenur
2007 – 2009	Antonio de Aguiar Patriota
2010 – 2014	Mauro Vieira
2014 – 2015	Luiz Alberto Figueiredo
2016 – 2019	Sergio Silva do Amaral

Elaboração própria.

Ilustrativo da importância desta embaixada seria o fato de que, dos nove ex-embaixadores que por ela passaram, quatro deles ocuparam posições de destaque no Ministério das Relações Exteriores antes ou depois de sua passagem pela representação brasileira na capital dos Estados Unidos. Antônio Patriota, Mauro Vieira e Luiz Alberto Figueiredo foram ministros das Relações Exteriores, tendo Patriota o adicional de ter ocupado, assim como Roberto Abdenur, o cargo de secretário-geral do Ministério. Cabe apontar que o último “forasteiro” a ser nomeado embaixador em Washington foi o ex-governador da Bahia, Juracy Magalhães, no intervalo entre 1966 e 1967, o que jogava ainda mais os holofotes sobre a indicação de Eduardo Bolsonaro.

Os acenos de Eduardo Bolsonaro ao governo dos Estados Unidos já seriam sentidos durante a celebrada visita, em 2019, do presidente do Brasil àquele país. Na oportunidade, Eduardo teve admitida a presença em reunião privada no Salão Oval da Casa Branca, o que fez com que fosse tratado em meios de imprensa como o “chanceler informal”. Além disso, seu interesse e sua vinculação aos temas internacionais ganhariam oficialidade na presidência do colegiado da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara dos Deputados.

Ainda assim, havia dúvidas acerca do protocolo que deveria ser enfrentado por Eduardo até que houvesse um eventual empossamento no cargo. Falava-se na necessidade de renúncia ao mandato de deputado federal e até da legalidade da nomeação, sob a sombra do nepotismo (STF, 2008; Guimarães, 2019). Em termos institucionais, o caminho até Washington incluía desde a sabatina na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – presidida, naquele momento, por Nelsinho Trad (PSD-MS), tendo entre os suplentes o seu próprio irmão, o senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) – e, por fim, a votação majoritária pelo plenário do Senado (Brasil, 2019).

Para o chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, a indicação do filho do presidente seria vista de forma positiva, na medida em que haveria, nas suas palavras, um “comprometimento (de Eduardo) com as linhas de política externa do presidente da República e minhas, no caso” (Araújo *apud* BBC Brasil, 2019). No entanto, a recepção da potencial nomeação mobilizou e evidenciou a divergência entre um conjunto de senadores componentes da CRE como, por exemplo, o vice-presidente da Comissão, Marcos do Val (Cidadania-ES), Randolfe Rodrigues (Rede-AP) e Mara Gabrilli (PSDB-SP)²².

Diante das dúvidas sobre a capacidade de emplacar o nome de um de seus herdeiros²³, a decisão do nome à embaixada brasileira em Washington foi sendo adiada, a ponto de a representação contar interinamente com Nestor Foster o potencial “embaixador alterno”, no caso da chegada de Eduardo Bolsonaro à embaixada. Nesse ínterim, diversos senadores que integravam a CRE se expressavam em discordância à indicação, como o próprio vice-presidente da Comissão, Marcos do Val (Cidadania-ES):

Estou muito preocupado e *não vou votar favoravelmente*. Temos que botar profissionais. Recebo diplomatas toda semana e vejo o nível e tempo de trabalho em vários países. E vai ser dentro desse critério que vou continuar querendo indicação de diplomatas. Não alguém caindo de paraquedas. Para mim, é um adolescente pilotando um Boeing. (Do Val *apud* O Globo, 2019. Destaque nosso)

Anunciada em julho de 2019 pelo presidente, a decisão sobre o envio da mensagem presidencial com o nome de seu filho, em agosto, ainda não havia sido formalizada. O rito e o processo que poderiam levar Eduardo à embaixada eram objeto de atenção, a ponto de o presidente declarar que “o governo está estudando sabinas anteriores e analisando os ritos como “provas”²⁴. O que evidencia que havia, por parte do governo, a con-

sciência de que devia antecipar as preferências do Senado. Por sua parte, o presidente da Comissão, Nelsinho Trad (PSD-MS), já tratava da potencial dificuldade na CRE ao afirmar que, “na comissão, o clima está muito equilibrado. Diria que há um empate técnico”. Emendaria, apontando que teria sido procurado por senadores, solicitando a relatoria da indicação – dois da oposição e dois da base de governo (Trad *apud* UOL, 2019).

Os sinais da divergência também poderiam ser sentidos no conjunto de processos enviados ao Senado, que teriam sido paralisados por um rito institucional: a leitura das mensagens pelo presidente do Senado. Como expresso no Quadro 1, para a continuidade da indicação, a leitura em plenário é necessária, o que, com o atraso, dava ao presidente da Câmara Alta a prerrogativa de protelar o processo.

As narrativas sobre a decisão de David Alcolumbre em retardar as confirmações eram diversas. A primeira atribuía o atraso ao fato de Alcolumbre ver com bons olhos o diplomata e Cônsul do Brasil em São Francisco, Pedro Borio²⁵, e estar tentando viabilizar seu nome junto às lideranças do agronegócio. A segunda leitura apontava para o papel que esse movimento teve nas negociações de retiradas de indicações presidenciais para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica²⁶ (CADE).

Quando perguntado sobre o momento certo para envio da indicação à Câmara Alta, o presidente de República declararia que “essa pergunta (de quando enviar a indicação) tem que ser feita a ele (Eduardo). Ele está andando no Senado, ele que vai sentir o momento para encaminhar”²⁷. Assim, o presidente deixava claro o que se convencionou nomear de “ritual de beija-mão”²⁸, ou seja, uma tradicional peregrinação (Senado Federal, 2019) do indicado ao gabinete dos parlamentares para consulta e tentativa de angariar apoios. Dessa maneira, a aparente despreocupação com a indicação do nome do embaixador em Washington estava associada ao fato de não querer, nas palavras presidenciais: “submeter o meu filho a um fracasso”²⁹.

No desenrolar dos eventos, após dez meses sem embaixador nos Estados Unidos, Bolsonaro decidiu suspender a indicação de Eduardo Bolsonaro (Bolsonaro, 2019). Às voltas com problemas envolvendo a liderança do seu partido na Câmara, via a possibilidade de o nome do filho enfrentar cada vez mais resistência. Assim, por força das circunstâncias, Eduardo assistiria, resignado, à indicação de Nestor Foster ao cargo que ambicionou por meses (Agência Senado, 2020a).

A indicação do próprio filho, por parte de Jair Bolsonaro, à principal embaixada do sistema diplomático brasileiro, simbolizaria um passo a mais num processo que teve início com a disputa de seus correligionários pelo controle da diretoria da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). À ocasião, as quedas de Alexandre Carreiro e do diplomata Mario Vilalva, com a pontual vitória dos identificados “olavistas” Letícia Catelani e Marcio Coimbra, já indicavam a disposição do primeiro mandatário da República em ocupar espaços com atores de sua confiança. No entanto, no episódio que se seguiu, membros do núcleo dito “ideológico” do governo tiveram de abrir espaço na agência, com a chegada do militar Sérgio Segovia Barbosa (Assessoria de Imprensa Apex-Brasil, 2019). Ora: se presidentes precisam escolher as batalhas que vão lutar (Lewis, 2008), a momentânea retirada da indicação de Eduardo Bolsonaro não significa que novas batalhas não poderão ser travadas no futuro.

Considerações finais

O presente trabalho buscou apresentar à comunidade de estudiosos da política externa brasileira um conjunto de dados sobre o papel do Senado, bem como os caminhos delineados por autores que se debruçaram sobre o processo de confirmação senatorial de embaixadores. Ao observarmos atentamente o processo, entendemos que as microdinâmicas da relação entre Executivo e Legislativo iluminam uma série de investigações sobre espaços e formas pelas quais as divergências políticas entre atores institucionais podem ser – e efetivamente são – expressas.

O momento quantitativo da pesquisa interpela o papel do Senado e busca inventariar as formas pelas quais esse ator pode fazer frente ao chefe do Executivo no processo de confirmação, sob o signo de microdinâmicas. Nesse caso, elucidativos desse movimento são: i) os dados sobre a distribuição do envio das mensagens presidenciais por ano; ii) a ocupação da presidência da comissão no período coberto pela pesquisa; iii) a distribuição das relatorias entre os senadores no intervalo observado; e mesmo com as limitações de informações, apresentamos iv) o indicador de divergência (1998-2019) e as v) informações a respeito da duração das sessões do plenário.

Destacamos que, longe de explorar todo o potencial da base de dados que foi construída para este projeto, novas pesquisas devem dar continuidade a esta promissora agenda. Dessa maneira, temas como i) as potenciais consequências da politização político-partidária; e ii) os dados relativos a

fluxo, *timing* e sequência necessitam ser observados. Ademais, nos casos em que se agrega uma dinâmica de “consulta informal”, a “antecipação de preferências” (a despeito dos desafios metodológicos que o teste do argumento impõe) requer mais investigação. Por exemplo, quais seriam os espaços pelos quais o mecanismo é mobilizado? Do ponto de vista metodológico, como monitorar esse fenômeno, já que está relacionado a uma “não decisão”?

O melhor entendimento do papel da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) poderia contribuir para essa agenda de pesquisa. Como ressaltaram Anastasia, Mendonça e Almeida (2012), na função de informar os parlamentares, a assessoria diplomática facilita o fluxo de informações na direção dos senadores. Nisso argumentam sobre a existência de espaços, tanto no Executivo quanto no Legislativo, e de “instâncias capazes de sinalizar as preferências dos parlamentares em temas substantivos relacionados à política exterior, de forma a influenciar sua elaboração no momento *ex ante*, quando ainda não foram enviadas à deliberação congressional” (Anastasia, Mendonça, Almeida, 2012).

Também nesse sentido, Silva (2016) identifica espaços institucionais para o diálogo do Ministério das Relações Exteriores e Congresso Nacional como, por exemplo: a) o/a assessor/a internacional do Senado Federal que representa o Itamaraty a convite do presidente do Senado; b) o/a assessor/a diplomático/a da CRE do Senado; c) a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA) e d) a Superintendência Parlamentar da Presidência da República, que tem por objetivo a análise da pauta do Congresso. Além disso, já em termos mais individuais e menos institucionais, a agenda de pesquisa pede novas reflexões acerca do que ficou conhecido como “peregrinação” (dos diplomatas) aos gabinetes de senadores da CRE.

Em tal cenário, como argumentado, o número de indicações rejeitadas não entrega todas as informações sobre potenciais divergências no interior do Senado. Assim, a existência, por exemplo, de “balões de ensaio”, pode funcionar como forma de avaliar a viabilidade da indicação presidencial. Nesse caso, faltaria, então, “combinar com os russos”, o que faz com que o presidente sempre tenha que considerar em seu cálculo o poder de veto do Senado Federal.

(Recebido para publicação em 7 de agosto de 2020)

(Reapresentado em 7 de dezembro de 2020)

(Reapresentado em 23 de agosto de 2021)

(Aprovado para publicação em 1 de novembro de 2021)

Notas

1. “Indicações, os requerimentos de homenagem, de voto de aplauso, de pesar ou de censura e as resoluções de criação de Grupos Parlamentares” (Maia, Cesar, 2004).
2. Do original: *the power to wait* (Carpenter, 2003).
3. A duração das decisões do governo, além de seu conteúdo, é uma das questões centrais da democracia moderna (Carpenter, 2003).
4. Valor Econômico. Alcolumbre trava indicações de embaixadores. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/14/alcolumbre-trava-indicacoes-de-embaixadores.ghtml>. Acessado em: 28/12/2019.
5. Correio Braziliense. Nas entrelinhas: Senado paralisa Itamaraty. Disponível em: <http://blogs.correio braziliense.com.br/azedo/nas-entrelinhas-senado-paralisa-itamaraty/>. Acessado em: 28/12/2019.
6. A classificação das representações diplomáticas considerara a Portaria N°470, de agosto de 2015.
7. Destacamos que, em função dos impedimentos que ocorreram no período, os anos de 1992 e 2016 são primeiros anos de gestão presidencial, respectivamente, de Itamar Franco e Michel Temer.
8. Regimento Interno. CAPÍTULO V. DA DIREÇÃO. Art. 89. Ao Presidente de comissão compete: I - ordenar e dirigir os trabalhos da comissão; II - dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida; III - designar, na comissão, relatores para as matérias; IV - designar, dentre os componentes da comissão, os membros das subcomissões e fixar a sua composição; V - resolver as questões de ordem; VI - ser o elemento de comunicação da comissão com a Mesa, com as outras comissões e suas respectivas subcomissões e com os líderes; VII - convocar as suas reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de qualquer de seus membros, aprovado pela comissão; VIII - promover a publicação das atas das reuniões no Diário do Senado Federal; IX - solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado trabalho, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam; X - convidar, para o mesmo fim e na forma do inciso IX, técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas; XI - desempatar as votações quando ostensivas; XII - distribuir matérias às subcomissões; XIII - assinar o expediente da comissão.
9. No momento em que escrevemos (2020), o segundo ano da administração Jair Bolsonaro ainda não havia chegado ao seu final.
10. Exercem “papel informativo relevante no funcionamento do presidencialismo de coalizão” (Santos, Almeida, 2005).
11. “A função do relator é, a nosso ver, informacional – ele é uma espécie de *advisor ad hoc* dos seus pares.” (Santos, Almeida, 2005)
12. Dado o potencial papel informacional desempenhado pelos relatores, caberia empreender uma investigação mais detalhada sobre o perfil dos senadores que mais assumiram relatorias, mobilizando, por exemplo, indicadores já experimentados pela literatura, notadamente pelas pesquisas prosopográficas, como: senioridade partidária, migração partidária, *expertise* partidária, *expertise* congressional, senioridade congressional (Silva, 2012).
13. Considere-se que, para essa variável, os dados só estão disponíveis a partir de 1998.

14. Número de votos contrários dividido pelo número total de votantes.
15. Informações sobre os resultados das votações dos processos de confirmação só estão disponíveis *on-line* para esse intervalo.
16. Lista com os anos das progressões: 1) 1985 - Terceiro-Secretário; 2) 1990 Segundo-Secretário; 3) 1997 - Primeiro-Secretário; 4) 2003 - Conselheiro; 5) 2007 - Ministro de Segunda Classe; 6) 2011 - Ministro de Primeira Classe (Brasil, 2015c).
17. As promoções no Ministério dividem-se entre: i) por antiguidade e ii) por merecimento.
18. Terra. “Pretendo beneficiar um filho meu, sim”, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/pretendo-beneficiar-um-filho-meu-sim-diz-bolsonaro,8d2c839600e1c8e31be30f27f7d1edacobvgy277.html>. Acessado em: 26 de dezembro de 2019.
19. Folha de São Paulo. O viés dos outros. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/pablo-ortellado/2018/11/o-vies-dos-outros.shtml>. 20/11/2019.
20. Estadão. Diplomacia como empreendimento familiar. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-diplomacia-como-empreendimento-familiar,70002919462>. Acessado em: 11 de junho de 2019.
21. Correio Braziliense. Bolsonaro sobre embaixada para Temer: ‘Quem não deve à Justiça pode vir’. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/14/interna_politica,719622/bolsonaro-sobre-embaixada-para-temer-quem-nao-deve-a-justica-pode-vir.shtml. Acessado em 11 de julho de 2019.
22. O Globo. Nomeação de Eduardo Bolsonaro para embaixada fica nas mãos de Senado e Judiciário. Disponível: <https://oglobo.globo.com/mundo/nomeacao-de-eduardo-bolsonaro-para-embaixada-fica-nas-maos-de-senado-judiciario-23805136>. Acessado em: 09 de março de 2020.
23. Exame. Bolsonaro só encaminhará indicação quando Eduardo sentir que será aprovado. “O filho do presidente está *visitando gabinetes de senadores* para avaliar quando terá o aval para ser embaixador do Brasil nos Estados Unidos”. Grifo nosso. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-so-encaminhara-indicacao-quando-eduardo-sentir-que-sera-aprovado/>. Acessado em: 17 de março de 2020.
24. Correio Braziliense. Governo aguarda Senado para indicar Eduardo Bolsonaro para embaixador. “A gente sabe que uma derrota deixa a gente chateado. Não vou tirar o (ministro) Ernesto do MRE (Ministério das Relações Exteriores)” (Bolsonaro, 2019). Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/16/interna_politica,777415/governo-aguarda-senado-para-indicar-eduardo-bolsonaro-para-embaixador.shtml. Acessado em: 17 de março de 2020.
25. Folha de São Paulo. Irritado com Ernesto Araújo, agronegócio tenta emplacar embaixador em Washington. “Nos últimos meses, as alas militar e olavista do governo Jair Bolsonaro vêm travando uma guerra para conseguir emplacar o que é considerado o mais importante posto da diplomacia brasileira no exterior”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/irritado-com-ernesto-araujo-agronegocio-tenta-emplacar-embaixador-em-washington.shtml>. Acessado em: 03 de dezembro de 2019.
26. G1. Planalto troca nomes no Cade por votos a Eduardo Bolsonaro para embaixada nos EUA. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/andrea-sadi/post/2019/09/10/planalto>

-troca-nomes-no-cade-por-votos-a-eduardo-bolsonaro-para-embaixada-nos-eua.shtml.
Acessado em: 20 de dezembro de 2019.

27. O Globo. Eduardo decidirá quando enviar ao Senado indicação à embaixada dos EUA, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/eduardo-decidira-quando-enviar-ao-senado-indicacao-embaixada-dos-eua-diz-bolsonaro-23879069> . Acessado em: 20 de dezembro de 2019.
28. “Eu agradeço igualmente aos senadores que conversaram comigo e me receberam gentilmente em seus gabinetes” (Bolsonaro, 2019).
29. G1. ‘Não quero submeter o meu filho a um fracasso’, diz Bolsonaro sobre indicação de Eduardo. Governo aguarda Senado para indicar Eduardo Bolsonaro para embaixador. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/20/nao-quer-o-submeter-um-filho-meu-a-um-fracasso-diz-bolsonaro-sobre-indicacao-de-eduardo-para-embaixada-nos-eua.shtml>. Acessado em 03/12/2019.

Referências

- Agência Câmara Notícias. (2015), Câmara Aprova Moção de Repúdio a Incidente com Senadores Brasileiros na Venezuela. <https://www.camara.leg.br/noticias/462338-camara-aprova-mocao-de-repudio-a-incidente-com-senadores-brasileiros-na-venezuela/> Acessado em: 25/11/2020.
- Agência Senado. (2013), Retirada Indicação de Ex-Embaixador na Bolívia para Chefiar Missão na Suécia. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/29/retirada-indicacao-de-ex-embaiador-na-bolivia-para-chefiar-missao-na-suecia/> Acessado em: 25/11/2020.
- Agência Senado. (2015a), CRE Suspende Sabatinas até que Itamaraty Informe Custos de Embaixadas. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/07/cre-suspende-sabatinas-ate-que-itamaraty-informe-custos-de-embaiadas>. Acessado em: 26 de junho de 2019.
- Agência Senado. (2015b), Senado Rejeita Indicação de Guilherme Patriota para a OEA Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/19/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea> . Acessado em: 25/11/2020.
- Agência Senado. (2015c), Aprovadas Indicações de Embaixadores para o Peru e para a Dinamarca. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/16/aprovadas-indicacoes-de-embaiadores-para-o-peru-e-para-a-dinamarca>. Acessado em: 26 de junho de 2019
- Agência Senado. (2020a), Indicado à Embaixada em Washington, Forster Será Sabatinado na Próxima Quinta. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/06/indicado-a-embaiada-em-washington-forster-sera-sabatinado-na-proxima-quinta>. Acessado em: 20 de novembro de 2020.
- Agência Senado. (2020b), Comissão Analisará Indicações para Embaixadas com Votação ‘Drive-Thru’. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/15/comissao-analisa-indicacoes-para-embaiadas-com-votacao-drive-thru>. Acessado em: 20 de novembro de 2020.
- Alexandre, Cristina Vieira Machado. (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa* (1985-2005). Rio de Janeiro, PUC, Instituto de Relações Internacionais.
- Amorim Neto, Octavio. (2011), *De Dutra a Lula: a Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Elsevier Brasil.
- Anastasia, Fátima; Mendonça, Christopher; Almeida, Helga. (2012), “Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras”. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 2, pp. 617-657.
- Araújo, Ernesto Henrique Fraga. (2017), “Trump e o Ocidente”. *Cadernos de Política Exterior*, v. 3, n. 6, pp. 323-357.
- Assessoria de Imprensa APEX-Brasil. (2019), Nota à imprensa. Sergio Segovia é o Novo Presidente da Apex-Brasil. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/sergio-segovia-e-o-novo-presidente-da-apex-brasil/> Acessado em: 20 de dezembro de 2019.
- BBC Brasil (2019), Indicação de Eduardo Bolsonaro ‘Não É Negócio de Família’ e ‘Rompe Ciclo Vicioso’ no Itamaraty, Diz Chanceler. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48805559>. Acessado em 12 de setembro de 2019.

Confirmação: o Lugar do Senado Federal na Política Externa Brasileira da Nova República

- Binder, Sarah A.; Maltzman, Forrest. (2002), "Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998". *American Journal of Political Science*, 190-199.
- Bolsonaro, Eduardo. (2019), Câmara dos Deputados. Discursos Proferidos em Plenário. 22/10/2019. DCD23/10/2019 PAG. 35. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020191023001910000.PDF#page=282>. Acessado em: 20 de dezembro de 2019.
- Brasil. (2015a), Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Comissão Externa para verificar in loco a situação na Venezuela. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao_comissao?codcol=1878. Acessado em: 28/12/2019.
- Brasil. (2015b), Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 18 de 2015. REQUERIMENTO Nº 77, DE 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19349?sequencia=26>. Acessado em: 28/12/2019.
- Brasil. (2015c), Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Mensagem (SF) nº 21, de 2015.
- Brasil. (2019), Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. – 3. tiragem. – Brasília, Senado Federal. 2 v.
- Carpenter, Daniel P. (2003), "Why Do Bureaucrats Delay? Lessons from a Stochastic Optimal Stopping Model of Agency Timing, with Applications to the FDA". *Politics, policy, and organizations frontiers in the scientific study of bureaucracy*, 23-40.
- Casarões, Guilherme Paixão e Stolle. (2020), "The First Year of the Bolsonaro's Foreign Policy". In: Mori, Antonella. *Latin America and the new global order: dangers and opportunities in a multipolar world*. Latin America and the new global order, p. 1-151.
- ____; Flemes, Daniel. (2019), *Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy*. (GIGA Focus Lateinamerika, 5). Hamburg, GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien.
- Cox, Gary W.; Morgenstern, Scott. (2001), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics*, 171-189.
- CPDOC. Verbete. (s/a), MORAIS, Ermírio de. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-ermirio-de-morais>. Acessado em: 25/11/2020.
- CPDOC. Verbete. (s/a), UEKI, SHIGEAKI. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ueki-shigeaki>. Acessado em: 26/12/2019
- Diniz, Simone. (1999), "Processo Legislativo e Sistema de Comissões". *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 26, pp. 59-78, abr./dez.
- Golden, Miriam. (2000), "Political Patronage, Bureaucracy and Corruption in Postwar Italy". Ponencia presentada en la reunión anual de APSA, Washington (versión 1.2).
- Guimarães, Georgina Marques. (2019), "O Nepotismo e a Súmula Vinculante 13: Decisões Divergentes da Suprema Corte sobre sua Aplicação". *Direito-Florianópolis*.
- Hammond, Thomas H.; Hill, Jeffrey S. (1993), "Deference or Preference? Explaining Senate Confirmation of Presidential Nominees to Administrative Agencies". *Journal of Theoretical Politics*, v. 5, n. 1, pp. 23-59.

- Heclo, Hugh. (1977), "Political Executives and The Washington Bureaucracy". *Political Science Quarterly*, v. 92, n. 3, pp. 395-424.
- Hemeroteca de Política Externa Brasileira. (s/a), Gazeta Mercantil. Veto no Senado Suspende as Nomeações no Itamaraty. Disponível em: https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-001714.pdf. Acessado em: 28/12/2019.
- Herculano, Luciene Soares. (2014), *O Legislativo e a Política Externa Brasileira: o Desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2014.
- Ingraham, Patricia W. (1987), "Building Bridges or Burning Them? The President, The Appointees, and The Bureaucracy". *Public Administration Review*, 425-435.
- Lemos, Leany Barreiro; Llanos, Mariana. (2006), "The Politics of Senatorial Confirmations: a Comparative Study of Argentina and Brazil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, pp. 115-138.
- Lewis, David E. (2007), "Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?". *The Journal of Politics*, v. 69, n. 4, pp. 1073-1088.
- _____. (2008), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- _____. (2009), "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence". *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 1, pp. 60-73.
- _____. (2012), "Presidential Politicization of The Executive Branch in The United States". In *Executive politics in times of crisis*. Palgrave Macmillan, London. pp. 41-62.
- Lima, Maria Regina Soares de; Santos, Fabiano. (2001), "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 52, pp. 121-149.
- Maia, Clarita Costa; Cesar, Susan Elizabeth Martins. (2004), "A Diplomacia Congressional: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte-Americano na Formulação da Política Exterior". *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 163, pp. 363-388.
- Martin, Lisa. (2000), *Democratic commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, Princeton University Press.
- Martinek, Wendy L.; Kemper, Mark; Van Winkle, Steven R. (2002), "To Advise and Consent: The Senate and Lower Federal Court Nominations, 1977-1998". *The Journal of Politics*, v. 64, n. 2, pp. 337-361.
- Mccarty, Nolan; Razaghian, Rose. (1999), "Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885-1996". *American Journal of Political Science*, 1122-1143.
- Mccubbins, Mathew D.; Schwartz, Thomas. (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, 165-179
- Meneguín, Fernando; Magna, Ignácio. (2014), *Desempenho do Poder Legislativo: Como Avaliar*. Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado.

Confirmação: o Lugar do Senado Federal na Política Externa Brasileira da Nova República

- Moraski, Bryon J.; Shipan, Charles R. (1999), "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices". *American Journal of Political Science*, 1069-1095.
- Moynihan, Donald P.; Ingraham, Patricia W. (2010), "The Suspect Handmaiden: The Evolution of Politics and Administration in the American State". *Public Administration Review*, n. 70, s229-s237.
- Moynihan, Donald P.; Roberts, Alasdair S. (2010), "The Triumph of Loyalty Over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency". *Public Administration Review*, v. 70, n. 4, pp. 572-581.
- Neves, João Augusto de Castro. (2003), "O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA". *Contexto Internacional*, v. 25, n. 1, pp. 103-138.
- Nixon, David C. (2004), "Separation of Powers and Appointee Ideology". *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 20, n. 2, pp. 438-457.
- Nokken, Timothy P.; Sala, Brian R. (2000), "Confirmation Dynamics: A Model of Presidential Appointments to Independent Agencies". *Journal of Theoretical Politics*, v. 12, n. 1, pp. 91-112.
- O Globo. (2019), Senadores Prometem Resistir à Indicação de Eduardo Bolsonaro para a Embaixada nos EUA. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/senadores-prometem-resistir-indicacao-de-eduardo-bolsonaro-para-embaixada-nos-eua-23804082>. Acessado em: 03 de dezembro de 2019.
- Oliveira, Amâncio de. (2003), "Legislativo e Política Externa: das (In)Conveniências da Abdicação". *Working papers*, 3.
- Oliveira, Andréa Benetti C. (2014), "Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados". *Newsletter. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*. v. 1, n. 4.
- _____. (2004), "Atores Políticos e Parlamento Brasileiro no Mercosul". *Leviathan (São Paulo)*, n. 1, pp. 231-251.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de. (2003), *Mercosul: Atores Políticos e Grupos De Interesses Brasileiros*. Unesp.
- Olivieri, Cecília. (2011), "Os Controles Políticos sobre a Burocracia". *Revista de Administração Pública*. v. 45, n. 5, pp. 1395-1424.
- Santos, Fabiano; Almeida, Acir. (2005), "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *Dados*, v. 48, n. 4, pp. 693-735.
- Senado Federal. (2019), Sabatina de Pedro Henrique Lopes Borio, Indicado para Exercer o Cargo de Embaixador do Brasil no Canadá. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=17012>. Acessado em: 11 de fevereiro de 2020.
- Shipan, Charles R.; Shannon, Megan L. (2003), "Delaying Justice (s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations". *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 4, pp. 654-668.
- Silva, Rodrigo Santiago da. (2012), *A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões: Um Estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.
- Silva, Rodrigo Santiago da. (2016), *Os Parlamentares São Omissos ao Debate da Política Externa? Um Exame dos Atos Internacionais no Congresso Nacional*. Teses de Doutorado - Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco.

- Spohr, Alexandre Piffero; Silva, André Luiz Reis da. (2016), “A Relação entre Executivo e Legislativo na Formulação de Política Externa no Brasil”. *Relações Internacionais (R: I)*, n. 50, pp. 123-140.
- STF. Aplicação das Súmulas no STF. Súmula Vinculante 13. (2008), Tese de Repercussão Geral Definida no Tema 66, Aprovada nos Termos do Item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 9-12-2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227> Acessado em: 26 de junho de 2019.
- Stratmann, Thomas; Garner, Jared. (2004), “Judicial Selection: Politics, Biases, and Constituency Demands”. *Public Choice*, v. 118, n. 3-4, pp. 251-270.
- UOL. (2019), Senado Destrua Indicação de Embaixadores. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/senado-destrava-indicacao-de-embaixadores/>. Acessado em: 03 de dezembro de 2019.
- Wilson, Patricia A. Wilson, P. A. (1994), “Power, Politics, and Other Reasons Why Senior Executives Leave The Federal Government”. *Public Administration Review*, 12-19.
- Wood, Abby K.; Lewis, David E. (2017), “Agency Performance Challenges and Agency Politicization”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 27, n. 4, pp. 581-595.