



**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS DA
INTERAÇÃO ENTRE EXECUTIVO/LEGISLATIVO NO PROCESSO DE
TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA NO CHILE**

**CONSTITUTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF
EXECUTIVE/LEGISLATIVE INTERACTION IN FOREIGN POLICY
DECISION-MAKING PROCESS IN CHILE**

Bruno Pasquarelli¹

Resumo: A política externa é uma política pública, tanto em seu desenho, quanto em sua formulação e em sua gestão, sendo executada frente à uma ampla gama de atores estatais, instituições governamentais e não governamentais. Entretanto, diferentemente de uma política pública comum, a política externa corresponde a todas as ações projetadas dentro de um Estado e que desdobram no meio externo; ademais, não está circunscrita ao plano internacional, mas também a variáveis de natureza endógena e com fatores internos, tais como o regime político, os processos decisórios e a liderança. Desta maneira, o artigo objetiva destacar o funcionamento do processo decisório, a tramitação de projetos de lei, e as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo chileno em matérias de política externa, evidenciando como as instituições políticas influenciam na tomada de decisão de políticas públicas. Para tanto, serão observados documentos formais e informais, considerando aspectos institucionais, constitucionais e regimentais.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Poder Legislativo; Poder Executivo; Política Externa; Processo Decisório.

Abstract: Foreign policy is a public policy, both in its design, formulation and management, running forward to a wide range of state actors, governmental and non governmental institutions. However, unlike a common public policy, foreign policy matches all actions designed within a state which unfold in the external environment; moreover, is not confined to the international level, but also the endogenous nature of variables and internal factors such as the political regime, the decision making process and the leadership. Thus, the article aims to highlight the operation of the decision-making process, the processing of bills, and the relationship between the Executive and Legislative in Chilean presidentialism in matters of foreign policy, showing how political institutions influence the decision making of public policy. For that, both formal and informal documents will be observed, considering institutional, constitutional and regulatory aspects.

¹ Professor de Relações internacionais da Universidade do Sagrado Coração (bruno.pasquarelli@usc.br).

Keywords: Decision-Making Process; Executive Power; Foreign Policy; Legislative Power; Political Parties.

1 Introdução

O conceito de política externa passou por grandes transformações ao longo do século XX. Após a Primeira Guerra Mundial, as disputas entre as potências hegemônicas configuraram na importância das questões de segurança nacional em política externa, o que fortaleceu mecanismos de empoderamento bélico frente aos demais Estados. Tais aspectos influenciaram o surgimento de duas teorias que analisavam a política externa: o idealismo e o realismo. De acordo com Figueira (2009), o paradigma idealista pautava-se no projeto Kantiano de Paz Perpétua, com crença na bondade como essência da natureza humana, na busca pelo corporativismo e multilateralismo combatendo a belicosidade, e na reforma de sistemas institucionais que propiciassem a realização de guerras. Destarte, era um paradigma que visava modelos propositivos de ação visando a promoção da paz mundial e a construção de uma ordem legal regulamentada. Por sua vez, o realismo, com inspiração hobbesiana e de Maquiavel, reponderante na análise de relações internacionais, enfatizava uma perspectiva negativa do ser humano, interpretando a natureza belicosa do Estado, cuja meta final é atingir a hegemonia absoluta através do poder e das possibilidades externas, desconsiderando condicionantes domésticos e seu relacionamento com o sistema internacional. De acordo com o modelo realista, as relações internacionais são uma anarquia composta de Estados que variam somente em um aspecto importante: o poder relativo. E tal anarquia tende a perdurar porque os Estados desejam preservar sua autonomia. Sendo assim, a busca dos Estados pelo poder e pela segurança é motivada em função da estrutura do sistema internacional que os obriga a agir desta maneira (WALTZ, 1979). Porém, apesar da contribuição para a análise das questões internacionais, o modelo realista visualizou a atuação do Estado como um ator unitário, centrado na figura do Poder Executivo, pouco considerando a importância de atores domésticos.

Já nos anos 1960, o congelamento da paz mundial em decorrência da Guerra Fria e do regime de não proliferação nuclear, assim como as revoluções tecnológicas, possibilitaram uma maior interação e interdependência entre os Estados e, conseqüentemente, do sistema capitalista (CASTELLS, 1999). Por conseguinte, uma maior gama de correntes teóricas e analíticas passou a se concentrar em interpretações mais apuradas dessa nova realidade em transformação. Nye e Keohane (1977), por exemplo, destacaram a insuficiência analítica do paradigma realista que separava política doméstica da internacional. Para os autores, deve haver a interdisciplinaridade temática - isso porque os Estados se mostravam cada vez mais interdependentes, com suas ações provocando interferências nas ações dos outros Estados do sistema internacional. Há, portanto, a interdependência complexa, com a existência de múltiplos canais de comunicação e de

negociação em decorrência do aumento de atores envolvidos em qualquer ambiente que envolva política internacional. Nesse sentido, de acordo com Keohane (1992), as instituições têm papel central nas relações internacionais da contemporaneidade, contribuindo para moldar o comportamento dos Estados através da produção de informação, da redução de custos de transações e do aumento dos pontos de coordenação.

Influenciado pela teoria realista, o modelo burocrático (ALLISON, 2000) preponderou, classificando a atuação do Legislativo como “fraca”, de maneira que a política governamental seria resultante da barganha entre agentes do Estado inseridos no Executivo. Assim, diferentemente do argumento realista, o comportamento governamental deixa de ser resultado da escolha de um único tomador de decisão, passando a ser influenciado pelas várias clivagens internas do Poder Executivo, com preferências competitivas. Nesse sentido, a política externa reflete a extensão dessas lutas internas, das quais o Legislativo e a sociedade civil não participam; por sua vez, a posição do país no plano internacional será moldada a partir da interação dos diversos membros governamentais, atrelados ao Ministério das Relações Exteriores e aos demais ministérios.

O fim da Guerra Fria, em meados dos anos 1980, ocasionou a tendência cada vez maior de liberalização de mercado e internacionalização da economia, assim como de seus efeitos distributivos sobre setores da economia e da sociedade, transformando a agenda diplomática dos Estados e incluindo novos atores no processo decisório de política externa (LIMA, 2000). Com isso, novas interpretações e correntes teóricas pluralistas vieram à tona, criticando a perspectiva realista - que caracterizava o Estado como ator unitário, cujas decisões são centradas no Poder Executivo, desconsiderando, assim, a interação entre agentes domésticos como participantes do processo de tomada de decisão-. Isso porque a tradição pluralista de política externa considera a multiplicidade de atores que “interagem e influenciam as decisões internacionais adotadas pelos Estados, além de formarem uma rede complexa de relações transnacionais, ou seja, o Estado não pode ser considerado o único ator das relações internacionais” (FIGUEIRA, 2009, p. 25). Sendo assim, dotada de aspectos pluralistas, a análise de política externa emergiu para desvendar a “caixa preta” do Estado, verificando como ocorre o processo de decisão interno e anterior ao plano internacional, destacando os processos e instituições na tomada de decisão e formulação de política externa. Três abordagens teóricas marcaram as primeiras análises de política externa. A primeira abordagem teórica, de Rosenau (1965), buscava quantificar tendências centrais nos padrões de comportamento externo a partir de instrumentais matemáticos e estatísticos, generalizando a relação entre nações e Estados no âmbito internacional. Porém, continuou a atribuir pouca importância para a relação dinâmica entre os ambientes doméstico e internacional, além de desconsiderar a participação de atores não estatais. Por sua vez, a segunda abordagem teórica teve seu expoente na obra de Snyder, Bruke e Sapen (1962), que rompeu com parametrizações matemáticas e procurou criar instrumentos de análise multifatoriais e

interdisciplinares que considerassem as correlações entre determinantes internos e externos. Para tanto, incluíram a participação de diversos atores no processo decisório de política externa, tais como o indivíduo, as burocracias, os grupos de interesse, os legisladores, as instituições políticas e as regras decisórias. Por fim, a terceira geração, de Harold e Sprout (1980), destacou-se por incorporar elementos contextuais e cognitivos.

O principal objetivo da Análise de Política Externa é a incorporação de um novo nível de análise em questões de natureza internacional, considerando a simbiose entre aspectos internos e externos para o entendimento do processo decisório. Isso porque todo e qualquer ato internacional passa por um processo de decisão política que pauta-se por regras, instituições, indivíduos e forças que definem como pode ser desvendado um resultado. Portanto, existe uma diversidade de variáveis que influenciam direta e indiretamente na formação das alternativas decisórias e no processo de implementação da política externa (FIGUEIRA, 2009).

Hill (2003) destaca que o estudo da política externa deve interagir os ambientes domésticos e internacional, com a compreensão da relação entre agente e estrutura, sem o estabelecimento de uma correlação casuística e unívoca entre os fatores. Deve-se considerar, sobretudo, o jogo complexo e dinâmico de interação entre diferentes atores e estruturas do sistema internacional e doméstico. Portanto, a abordagem desta pesquisa considera a incorporação de variáveis domésticas, tais como o desenho institucional do sistema de tomada de decisão e a atuação dos partidos políticos dentro da estrutura de poder do Estado. Rejeita-se, assim a adoção dos pressupostos básicos do realismo clássico e do realismo estrutural das relações internacionais, refutando o argumento da especificidade da política externa calcada na ideia de Estado unitário com interesse nacional definido pela estrutura. Isso porque a ideia de interesse nacional compreende o conflito e o jogo estratégico entre atores domésticos que lutam pelo poder interno, sendo produto das preferências e dos interesses da coalizão partidária dominante (MILNER, 1997).

Portanto, até meados da década de 1980, muitos estudos enfatizaram a relação entre Executivo e Legislativo no âmbito da política externa a partir da dominância dos Chefes de Estado e da sua aparelhagem burocrática – conceito de *imperial presidency*. O Legislativo, por sua vez, estaria mais propenso à temas paroquiais e concernentes à sua circunscrição eleitoral, sem atentar para a política internacional, abdicando de sua autoridade no processo decisório (SUNDQUIST, 1981; FRIEDBERG, 1991). Após os trabalhos de Putnam (1988), Lindsay (1994), Milner (1997) e Martin (2000), as abordagens passaram a ser mais otimistas acerca da organização interna e do funcionamento do Congresso, assim como sua influência em acordos internacionais, desafiando a visão pessimista da atuação legislativa. Consequentemente, constatou-se que, mesmo que delegue poderes ao Executivo e que pratique poucas ações concretas, o Poder Legislativo pode utilizar poderes procedimentais para moldar os resultados em política externa, exercendo influência.

Putnam (1988) contribuiu para a superação da divisória entre o âmbito doméstico e o internacional. Isso porque a cooperação internacional somente pode ser compreendida como parte de um jogo complexo de dois-níveis, em que a política doméstica e a barganha internacional estão ligadas. Influenciada por Putnam, Milner (1997) descreve que os Estados não são atores unitários, mas sim poliárquicos, pois uma pluralidade de atores participa do processo de tomada de decisão. Sendo assim, os processos decisórios formam um *continuum*, do nacional ao internacional, onde a autoridade pela produção de decisões é compartilhada. Os Estados não são atores unitários, pois existem atores com preferências variáveis e que compartilham o poder na tomada de decisão. Na concepção de Milner (1997), o Estado é composto por atores políticos com preferências distintas e que compartilham poderes no processo decisório de política externa, sendo que o Poder Legislativo possui influência na cooperação internacional. Sendo assim, para analisar a negociação de tratados internacionais, deve-se considerar a forma institucionalmente estabelecida de interação entre Executivo e Legislativo. Por fim, em Martin (2000), tanto o Executivo quanto o Legislativo beneficiam-se da cooperação na formulação de política externa. Sendo assim, a participação do Legislativo na condução da política externa é relevante, pois são os mecanismos do Legislativo que implementam os acordos internacionais e, além disso, a participação institucionalizada, via Congresso, nos processos de cooperação internacional, aumenta a credibilidade dos comprometimentos internacionais do Estado. Os legisladores influenciam a cooperação internacional através de mecanismos indiretos e pouco aparentes. Para se compreender a influência legislativa, deve-se visualizar além da aprovação ou não dos tratados no plano doméstico, mas através de outros mecanismos de influência e de transferência de autoridade ao Poder Executivo com o objetivo de alcançar suas preferências. Como resultado, a participação legislativa institucionalizada aumenta a credibilidade de acordos interestatais, e conseqüentemente, dos níveis de cooperação internacional. A delegação é um mecanismo de influência, onde a variação institucional é uma variável-chave no processo de cooperação. Este tipo de análise, por conseguinte, não vê a política externa a partir da influência de apenas um poder, mas considera a interação entre Executivo e Legislativo como uma relação de troca competitiva e distributiva, de maneira que ambos podem ganhar nos acordos – desde que estejam permeados por instituições fortes.

A grande contribuição das análises discutidas anteriormente é de acrescentar, ao debate sobre política externa, a variável do processo decisório, ou seja, a dinâmica interna de tomada de decisões e a disputa de preferências, com múltiplos interesses em disputa pelos atores (concebidos como *veto players*), determinando o produto final da ação externa do Estado através de uma visão poliárquica. Sendo assim, após conhecer as principais teses, metodologias, conceitos e correntes teóricas que problematizaram e procuraram desvendar a natureza dos processos de tomada de decisão em política externa, o principal objetivo deste artigo é destacar como ocorre a atuação em política externa do Poder Legislativo do Chile, em consonância com a preponderância do Chefe

do Executivo e do corpo diplomático em questões internacionais. Para tanto, será feita a análise jurídico-constitucional e político-institucional da interação entre Poder Executivo e Poder Legislativo na política externa chilena, sendo observadas as regras do processo decisório, assim como as instituições formais e informais que colaboram para uma participação mais eficaz dos legisladores. Isso porque a análise dos processos de negociação internacional não pode desconsiderar a dinâmica do arranjo institucional doméstico que dita a relação entre Executivo e Legislativo; tal dinâmica é estabelecida pela Constituição e pelos Regimentos Internos das Casas Congressuais, que fixam o papel de cada um dos poderes.

2 A preponderância do Poder Executivo em política externa e as reformas constitucionais de 2005

No Chile, a Constituição de 1980 destaca o controle de agenda legislativa por parte do Poder Executivo. Com isso, este último possui prerrogativas exclusivas para iniciar legislação em determinadas áreas (SHUGART; CAREY, 1992), dominando a *agenda setting* e o processo decisório na política externa por meio de uma série de vantagens, tais como maior capacidade de decisão, acesso à informação sigilosa, celeridade, etc-. Consequentemente, o Executivo dispõe de meios formais e informais para influenciar o processo de decisão em política externa. Por sua vez, reconhecer o papel secundário do Congresso na produção de política externa não significa dizer que ele é irrelevante, podendo influenciá-la de forma significativa (LINDSAY, 1993). E, de acordo com Figueira (2009), quanto mais centralizado for o poder nas mãos do Chefe do Executivo, maior será o poder político das burocracias e maior será o grau de delegação de poder – delegação que depende da convergências de preferências entre Executivo e Legislativo. Por outro lado, maior será o poder de influência congressional sobre as burocracias e sobre o Poder Executivo quanto mais descentralizado for o processo decisório e quanto menor for o grau de delegação de poder. Deste modo, quando a maioria legislativa se opõe ao Executivo (e desde que o Legislativo conte com mecanismos institucionais de controle), os congressistas não irão delegar poder, obstruindo a agenda (MARTIN, 2000).

A Constituição chilena destina ao Presidente da República a competência de conduzir as relações políticas com potências estrangeiras, de maneira que a competência em política externa é de responsabilidade do Chefe do Executivo. Este possui capacidades legais que encontram sua complementação em práticas arraigadas no próprio ideal do presidencialismo, tais como: a iniciativa exclusiva em diversas matérias; a prioridade em tratar os projetos de lei mediante mecanismos de urgência; e a faculdade de vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso. E, em conjunto com o Poder Executivo, as relações internacionais do país são manejadas pelos Ministérios de Relações Exteriores, contando com uma estrutura burocrática complexa, pessoal e com recursos próprios. Dessa maneira, o Poder Executivo tem capacidade para conduzir as relações internacionais país e liderar a área de política externa mediante a

utilização de instrumentos legais, com coordenação ministerial e controle de agenda (VALDIVIESO, 2007). Para tanto, o ordenamento jurídico estabelece ao Presidente da República a condução das relações políticas com os países estrangeiros e organismos internacionais por meio da negociação, da conclusão, assinatura e ratificação de tratados internacionais que julgue convenientes para o interesse do país. Ademais, pode nomear embaixadores, ministros diplomáticos e representantes em organismos internacionais; por fim, pode declarar a guerra, desde que com prévia autorização legislativa. Concomitantemente, o Ministério das Relações Exteriores é a repartição encarregada de planificação, direcionamento, coordenação, execução, controle e informação da política externa formulada pelo Chefe do Executivo.

Porém, para se compreender a atuação e a interação entre os poderes no processo decisório de política externa, é necessário analisar, em primeiro lugar, as mudanças ocorridas após a reforma constitucional de 17 de agosto de 2005, que revisou o papel do Parlamento quanto à aprovação de tratados internacionais, outorgando maior participação legislativa no processo de aprovação de tratados.

Em primeiro lugar, destacou que a aprovação de um tratado internacional, dependendo do caso, se submeterá aos trâmites de uma lei. Sendo assim, os tratados se submetem a tais trâmites se forem compatíveis com a natureza própria dos tratados internacionais, implicando que as disposições em vigor não podem ser anuladas, modificadas ou suspensas por um ato interno do Estado.

Em segundo lugar, a reforma constitucional contemplou as regras acerca da formulação e exclusão de reservas, outorgando maiores atribuições ao Congresso nesta matéria. Isso porque se estabeleceu um dever de informação do Executivo ao Congresso, pois o Presidente da República deverá informar ao Congresso sobre as reformas que pretenda confirmar ou formular. Com isso, o dever de informação funda-se na ideia de que se o Congresso irá aprovar um tratado, é completamente razoável que conheça sobre o conteúdo do consentimento e que será alterado pela formulação de reservas (art. 50, II). E, da mesma maneira, também se reconheceu ao Congresso a iniciativa para sugerir a formulação de reservas e declarações interpretativas a um tratado internacional, no curso do trâmite da sua aprovação, desde que em conformidade ao previsto no próprio tratado ou de acordo com as normas gerais do direito internacional (art. 50, n.1, III). Dessa maneira, o art. 62, I, da Constituição Chilena assinalou que *“la sugerencia de formular reservas y declaraciones interpretativas, en conformidad a lo establecido con el párrafo tercero del número 1 del Artículo 54 de la Constitución Política de la República, puede tener su origen en cualquiera de las Cámaras. Si una de ellas la aprueba, dicha sugerencia pasará a la otra para que se pronuncie, y si ésta la acepta, se comunicará al Presidente de la República tal circunstancia”*. Conseqüentemente, do ponto de vista político-constitucional, o Congresso pode exercer grande influência, pois o Presidente da República não pode ignorar o pronunciamento majoritário das Casas Legislativas, o que está em congruência com a ideia de um

Estado de Direito democrático em que o órgão legislativo é um contrapeso efetivo à supremacia do Poder Executivo.

Para retirar uma reserva, também é necessário que o Congresso aceite, estabelecendo-se um prazo dentro do qual deve se pronunciar – 30 dias contados, desde a recepção do ofício (art. 50, n.1, VIII). Como consequência, o retiro de uma reserva é uma atribuição compartilhada entre Executivo e Legislativo quando se trata de tratado aprovado pelo segundo ou quando a reserva considera o Congresso no momento de aprovar um tratado.

Em terceiro lugar, o Presidente da República tem competência exclusiva para denunciar ou retirar-se de um tratado, mas deve pedir a opinião de ambas as Casas congressuais caso o tratado tenha sido aprovado no Poder Legislativo, devendo o Poder Executivo informá-las dentro do prazo de 15 dias após feita a denúncia (art. 50, n.1, VI e VII). E uma vez que a denúncia ou a exclusão de um tratado produzam seus efeitos de acordo com o estabelecido no tratado internacional, este deixará de ter efeito no ordenamento jurídico chileno (art. 50, n.1, VI). De acordo com Peña Torres (2005), a respeito destas modificações cabe destacar que, dado que a denúncia/retirada implica na vontade soberana do Estado de não ser obrigado pelo tratado, a participação do Legislativo é fundamental, visto que foi ele quem aprovou o mesmo.

Em quarto lugar, a reforma constitucional estipulou a necessidade de publicidade de aspectos relativos à tratados internacionais, diminuindo a incerteza dos mesmos. Para tanto, deve-se destacar sua entrada em vigor, a formulação e o retirada de reservas, as declarações interpretativas, as objeção a uma reserva, a denúncia do tratado, o retirada, a suspensão, a conclusão e a nulidade do mesmo (art. 50, n.1, IX).

Por fim, em quinto lugar, incorporou-se o controle preventivo obrigatório da constitucionalidade dos tratados que tratem sobre matérias de lei orgânica constitucional (art. 82, n.1), com vistas a preservar a supremacia constitucional e evitar a contestação dos tratados uma vez comprometida a vontade do Estado. Assim, o controle preventivo visa evitar que o Estado se comprometa internacionalmente de forma incompatível com sua Constituição, ou possibilita a reforma constitucional prévia, permitindo a ratificação posterior do tratado.

As mudanças provocadas pela reforma Constitucional de 2005, portanto, foram benéficas para o processo de democratização de política externa do país. Mas como ocorre, então, essa participação? O Poder Legislativo, um dos principais atores no processo de formulação de políticas públicas no Chile, também pode participar ativamente em todos os aspectos da política exterior e de defesa do país (Art. 54 da Constituição Chilena), pois dispõe de mecanismos legais, administrativos e regimentais para adquirir informação relevante sobre a política externa do país. Tais normas legais contêm ferramentas para atuação autônoma, independente e ativa do Legislativo. Dessa maneira, a Constituição do país estabelece que o Poder Legislativo tem competência exclusiva para aprovar ou rejeitar tratados internacionais apresentados pelo Presidente da República, que deve informar o Congresso Nacional sobre o conteúdo e alcance do

tratado, assim como as reservas que pretende confirmar ao formulá-lo. Por sua vez, o Congresso poderá sugerir a formulação de reservas e declarações interpretativas a um tratado que está em tramitação. Portanto, o Congresso Nacional tem o poder constitucional de vetar tratados internacionais, sendo classificado como um *veto player* institucional e partidário².

3 O rito de tramitação de tratados internacionais no sistema político chileno

Para aprovação ou rejeição de um tratado internacional no Congresso Nacional, o rito de tramitação segue caminho semelhante ao caso brasileiro. Quem tem iniciativa é o Presidente da República, através de uma mensagem enviada obrigatoriamente à Câmara dos Deputados. Na mensagem deve-se ter a exposição dos motivos e os fundamentos que levaram à assinatura do acordo cuja aprovação se pede ao Congresso. Na discussão, o projeto de lei é enviado à comissão de relações internacionais e para a Comissão de Constituição e Justiça para ser analisado em aspectos gerais, técnicos e constitucionais, decidindo se aprova ou rechaça. É a denominada discussão geral, cujo objetivo é admitir ou rechaçar em sua totalidade o projeto de lei, considerando suas ideias fundamentais. Concluído o debate, se procede à votação segundo o quórum exigido pela Constituição. Dessa maneira, o primeiro trâmite legislativo ocasiona três possíveis resultados: projeto aprovado em sua totalidade, passando imediatamente à Casa Revisora; projeto aprovado com modificações; projeto rejeitado em sua totalidade. Quando enviado ao Senado Federal, há o mesmo procedimento, de maneira que a Câmara Revisora pode aprovar, modificar ou rechaçar o projeto providente da Câmara de origem. Porém, se um tratado internacional é aprovado por uma Câmara e reprovado por outra, se formará uma Comissão Mista nos termos do art. 70, com igual número de deputados e senadores, permitindo que o Congresso volte a considerar a conveniência de aprovar um tratado em que houve discrepância entre ambas as Casas. Caso seja, aprovado, o projeto de lei é enviado ao Presidente da República, que possui prazo de 30 dias para promulgá-lo.

Porém, a Constituição outorga outras faculdades aos legisladores que podem ser utilizadas no âmbito da aprovação de tratados de política externa. Dentre elas, pode-se destacar a atribuição exclusiva da Câmara dos Deputados na fiscalização dos atos governamentais e do Senado Federal no âmbito de prestar o seu consentimento aos atos presidenciais nos casos em que a Constituição ou a lei desejarem. Um dos aspectos importantes desse consentimento está na lei que destaca que o envio de tropas chilenas ao exterior depende de autorização do Senado Federal. E, enquanto o trabalho das comissões é mais específico, destacando a monitoração das comunicações vicinais e regionais do país (assim como a política externa em um sentido mais

² Normas legais que regulam as atribuições e relações dos poderes públicos no Chile para o trabalho ativo do Congresso Nacional em política externa: arts. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 50, 60, 61, 61 da Constituição; lei orgânica constitucional 18.918 (arts. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24).

amplo), o Senado, por sua vez, vem desempenhando papel central nas análises da participação do Chile em missões do paz.

Os legisladores também podem consultar oralmente ou por escrito os funcionários dos ministérios, apresentar moções, iniciar investigações, interagir com as instituições do sistema de administração de justiça para controle dos atos governamentais, convidar para audiências em comissões, solicitar estudos especializados, fazer apresentações em ministérios, além de revisar políticas. Através do convite aos Ministros de Relações Exteriores para que os mesmos exponham os objetivos da condução da política externa, permite-se que o Congresso aprofunde seu conhecimento acerca de determinado tema e sobre as linhas gerais da política internacional do país.

Tanto senadores quando deputados podem apresentar projetos de acordo referentes à temas internacionais para ser submetido à aprovação congressional. Tais projetos fazem referência aos fundamentos da própria lei que trata de acordo internacional, transmitindo o conteúdo do mesmo para o Presidente da República, que opina sobre o acordo. De acordo com Repetto (2011), os projetos apresentados poder ser agrupados em dois tipos: aqueles mediante os quais o Congresso respalda a política externa desenvolvida pelo governo sobre uma determinada matéria; e aqueles em que o Parlamento expressa sua opinião sobre temas contingentes de política externa.

Portanto, como se pode notar, grande parte das atividades congressuais em temas vinculados à política externa do país estão relacionadas às atribuições constitucionais - como a aprovação/rejeição de acordos internacionais submetidos ao Congresso pelo Poder Executivo. E é necessário destacar que a participação do Poder Legislativo chileno em relações internacionais tem sido ativa e constante, contribuindo para consolidá-lo como um ator relevante do processo decisório. De acordo com Cook (2012), pode-se destacar alguns casos emblemáticos que geraram maior atividade congressional e, por conseguinte, maior intenção para influenciar e estruturar a política externa do país. São eles: o embargo à fruta chilena decretado pelas autoridades norte-americanas em 1989; os limites fronteiriços com a Argentina; o acordo de associação econômica com o Mercosul; a Corte Penal Internacional; a participação do país em operações de paz; a incorporação chilena na APEC; a demanda marítima com a Bolívia e com o Peru; o acordo de associação com a União Europeia; o tratado de livre-comércio com os Estados Unidos; as restrições às exportações do gás argentino; a crise do Oriente Médio.

No acordo de complementação econômica com o Mercosul (ACE n. 35), de 1996, o Congresso deveria decidir se aprovava ou rechaçava o conjunto de Acordos e Protocolos estipulados entre o país e os membros do Mercosul. De início, o Poder Executivo acreditava que, por se tratar de um acordo complementar ao Tratado de Assunção constitutivo da ALADI, não havia necessidade de aprovação parlamentar. Porém, essa tese foi rechaçada por ambas as Casas.

Mas o maior exemplo de participação ativa do Congresso em temas de política externa está relacionado com o envio de tropas chilenas ao Haiti e a lei sobre operações de paz. Em 2004,

o Presidente da República Ricardo Lagos decidiu formar parte da força multinacional para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), o que gerou severas críticas dos congressistas. Isso porque o Poder Executivo não consultou o Senado Federal, que deveria autorizar a saída de tropas nacionais do território em virtude da lei n. 19.067. Nesse contexto, os senadores aprovaram a autorização para a saída de tropas, mas houve forte questionamento quanto ao procedimento e à conveniência da decisão, passando a haver debates sobre a complexidade da missão e sua duração, assim como seus custos. Com a solicitação de prorrogação da autorização, o Senado continuou debatendo a participação das tropas chilenas a cada seis meses, de maneira que foi solicitada a formação de uma Comissão especial composta em igual número por Senadores da situação e da oposição, com o propósito de avaliar a situação do Haiti como o marco que regula a saída de tropas para futuras missões de paz. Sendo assim, em 2007, o Senado seguiu a recomendação da Comissão especial e aprovou a proposta de uma nova política nacional de participação em operações de paz, enviando, para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa, um projeto de lei que modificava a Lei n. 19.067 e estabelecia normas para tal participação. Dessa maneira, o projeto foi aprovado em 2008, sendo posteriormente enviado à Câmara dos Deputados, que aprovou o projeto após indicações propostas pelas comissões internas e emendou alguns aspectos do texto. Após o projeto passar pelo Senado Federal, o mesmo foi enviado à Presidente Michelle Bachelet, culminando na promulgação, em 2008, da Lei n. 20.297, que “modifica a lei n. 19.067 e estabelece normas para a participação de tropas chilenas em operações de paz”.

4 Considerações finais

À guisa de conclusão, pode-se constatar que o Poder Legislativo, e consequentemente, os partidos políticos, são primordiais na formulação e aprovação de determinada política externa, interagindo suas preferências com as do Poder Executivo, que negocia os acordos no plano internacional. O Estado, então, não pode ser concebido como um ator unitário, pois a explicação dos determinantes domésticos da política externa deve considerar partidos políticos, clivagens sociais, grupos de interesse, legisladores e até mesmo a opinião pública e as eleições.

Por conseguinte, o objetivo central deste artigo foi verificar, por meio da literatura especializada e de documentos oficiais, o papel do Congresso chileno em matéria de política externa, questionando, em alguns aspectos, a hegemonia do modelo realista de predominância do Executivo. Para tanto, foi destacada a maneira pela qual o Legislativo pode influenciar a formulação, a aplicação e os resultados em política externa, assumindo-se como um ator central no processo decisório. De acordo com os resultados encontrados, pode-se observar que o Congresso chileno vem se consolidando como um ator nacional relevante em matérias vinculadas à política externa do país, conduzindo maiores demandas de participação de seus membros. Somando-se a esse fato pode-se destacar a relevância e especialização de suas comissões de relações internacionais. Mas o essencial é que, além da participação direta via voto estratégico e

aprovação de projetos de acordo, o Congresso tem capacidade de influenciar a política externa do país, analisando temas em comissões especiais e expressando opiniões, além de convidar autoridades da Chancelaria.

Referências

- CASTELLS, M. **A sociedade em rede: economia, sociedade e cultura**. v.1 São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHILE. Constituição (1980). **Constitución Política de la República de Chile**. 2012.
- COOK, O. El Congreso Nacional en la política exterior de Chile: marzo 1990-marzo 2010. In: ROSS, C.; ARTAZA, M. **La política exterior de Chile: 1990-2009: del aislamiento a la integración global**. Santiago: RIL Editors, 2012.
- FIGUEIRA, A. **Processo decisório em política externa no Brasil**. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP).
- FRIEDBERG, A. Is the United States Capable of Acting Strategically? Congress and the President. **Washington Quarterly**, v. 14, n. 1, p. 5-23, 1991, p.5-23.
- HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- KEOHANE, R. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISES, J. A. (org.) **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.
- LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1993.
- _____. **Congress and the Politics of US Foreign policy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MARTIN, L. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MILNER, H. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- PEÑA TORRES, M. La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales. **Revista de Estudios Internacionales**, v. 38, n. 151, oct./dic. 2005.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 231-252, 1988.
- REPETTO, C. **Parlamento y política exterior de Chile: un balance de veinte años (1990-2010)**. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2011. (Serie de estudios, n. 6)
- REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RIKER, W. **The art of political manipulation**. New Haven: Yale University Press, 1986.
- ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, R. B. (Ed.). **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1965.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Foreign Policy Decision-Making**: an approach to the study of international politics. Glencoe: Free Press, 1962.

SUNDQUIST, J. **The Decline and Resurgence of Congress**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981.

VALDIVIESO, P. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. **Estudios Internacionales**, v. 40, n. 158, p. 149-177, sep./dic. 2007.

Artigo recebido em: 12/12/2017

Artigo aceito para publicação em: 4/1/2018