



## DINÂMICAS DAS DISPUTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E CHILE<sup>1</sup>

### DYNAMICS OF PARTY COMPETITION IN FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS OF BRAZIL AND CHILE

### DINÁMICA DE LAS DISPUTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL Y CHILE

Bruno Pasquarelli<sup>2</sup>

**Resumo** O estudo analisa o processo de tomada de decisão em política externa, examinando os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil e do Partido Socialista no Chile, investigando como os atos internacionais podem ser objeto de ação legislativa e partidária e, mais importante, que está sujeita a conflito/consenso entre governo e oposição. Considerando a política externa como política pública, o pressuposto metodológico deste estudo assumiu que os partidos políticos são atores importantes no processo decisório, atuando como vetores e influenciando atos internacionais a partir de variáveis ideológicas e composição de coalizões.

**Palavras-chave:** Coligações; Processo de tomada de decisão; Política externa; Partidos políticos.

**Abstract:** The study analyzes the decision-making process in foreign policy, examining the governments of the Workers Party in Brazil and the Socialist Party in Chile, investigating how international acts may be the object of legislative and partisan action and, most important, that is subjected to conflict/consensus between government and opposition. Considering the foreign policy as a public policy, the methodological assumption of this study assumed that political parties are important actors in the decision-making process, acting as veto players and influencing international acts from ideological variables and composition of coalitions.

**Keywords:** Coalitions; Decision-making process; Foreign Policy; Political Parties.

**Resumen:** El estudio analiza el proceso de toma de decisiones en política exterior, examinando los gobiernos del Partido de los Trabajadores de Brasil y del Partido Socialista de Chile, investigando cómo los actos internacionales pueden ser objeto de acción legislativa y partidista y, lo más importante, que son objeto de conflicto/consenso entre gobierno y oposición. Considerando la política exterior como una política pública, el supuesto metodológico de este estudio asumió que los partidos políticos son actores importantes en el proceso de toma de decisiones, actuando como actores de veto e influyendo en los actos internacionales a partir de las variables ideológicas y la composición de las coaliciones.

**Palabras clave:** Coaliciones; Proceso de toma de decisiones; Política exterior; Partidos políticos.

## 1 Introdução

---

<sup>1</sup> O material empírico nesse artigo constitui parte de dois projetos de pesquisa: "Partidos Políticos: Organização, Recrutamento e Representação Política", realizados no Programa de Graduação de Ciências Políticas na Universidade Federal de São Carlos, com financiamento da FAPESP, e "Política Estrangeira, Partido Político e Relações Legislativas/Executivas na Democracia Presidencial do Brasil e Chile".

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Professor da Universidade do Sagrado Coração. E-mail: bruno.pasquarelli@usc.br

A literatura Latino-americana, em geral, tende a concluir que a participação do Parlamento em assuntos internacionais é precária, devido à alta concentração do poder na Presidência e Ministério das Relações Exteriores, o baixo retorno eleitoral e a falta de instrumentos especializados, que os parlamentares não possuem. Conseqüentemente, “os parlamentares tradicionalmente tiveram pouca participação na formulação da política externa nacional. Sob o pretexto de que a política externa é um assunto para príncipes, não para pessoas, ao longo da sua história os parlamentares foram mantidos fora do tema” (ALCÂNTARA, 2001, p.13). E, com o hiperpresidencialismo brasileiro e chileno, o Poder Legislativo não teria meios de participar dos atos internacionais, conformando-se na sua apatia e abdicando em favor do Executivo no processo de tomada de decisão da política externa, aceitando políticas negociadas na arena internacional devido ao alto custo de rejeição. (LIMA; SANTOS, 2001).

Porém, muitos estudos recentes demonstraram a relevância dos legislativos Latino-americanos e partidos políticos na política externa – especialmente no Brasil e Chile – incluindo agentes nacionais na sua formulação *ex ante* e *ex post*. Nesse sentido, mesmo que com poucos casos de rejeição de atos internacionais (DINIZ, 2009), os partidos políticos têm institucionalizado sua participação no processo de tomada de decisão, aumentando seu poder quando há um conflito de interesse, mesmo enfrentando um Poder Executivo predominante (RIBEIRO; ONUKI, 2009).

Considerando que a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo não é um privilégio na tomada de decisão envolvendo política externa, mas nos processos de tomada de decisão na política pública em geral, a participação do legislativo e partidária na política externa ocorre, sempre considerando seus interesses e preferências, bem como as características institucionais do sistema partidário, observando a formação de coalizões como essencial nos sistemas presidencialistas. Logo, quando há interesses diferentes entre o Executivo e os partidos políticos (e, inclusive aqueles que constituem parte da coalizão do governo), há um aumento na participação parlamentar, especialmente através de mecanismos de procedimento e através de um aumento no processamento de propostas. E, como uma característica da coalizão, é mais provável que a divergência ocorra.

Com base nessas suposições, o principal objetivo desse estudo é analisar a participação do Legislativo e dos partidos políticos nas Comissões de Relações Internacionais nas duas Casas legislativas dos governos de centro-esquerda no Brasil (2003-2010) e no Chile (2000-2009), verificando, qualitativamente, a influência dos partidos políticos e do Poder Legislativo em todos os atos internacionais negociados pelo Executivo na arena internacional e que foram enviados ao Congresso durante esse período<sup>3</sup>, examinando a dinâmica do governo *versus* da

---

<sup>3</sup> Foram classificados como atos internacionais negociados pelo Executivo mensagens presidenciais relacionadas a tratados e acordos internacionais com países estrangeiros e organizações internacionais sobre questões relacionadas a políticas comerciais, ações diretas em negócios internacionais, medidas relativas ao funcionamento do Ministério das

oposição. Partindo da hipótese que há ação legislativa nos atos internacionais em ambos os países e que, mais importante, essa participação ocorre na mesma estrutura que a política pública, com conflitos de interesses entre os partidos e o governo e partidos de oposição, de acordo com as instituições políticas existentes. Para tanto, dois aspectos essenciais serão examinados: primeiro, os mecanismos de controle e votação que os parlamentares possuem para ação *ex post* na política externa; e, segundo, a variável tempo na análise dos projetos nas Casas Legislativas. Em ambos os casos, será destacado que, além da participação institucional através de mecanismos processuais e velocidade de processamento de mensagens presidenciais, uma disputa mais ou menos intensa entre o governo e a oposição na arena da tomada de decisão da política externa é baseada na configuração de governo de coalizão político-partidária.

Como regra geral, não há emendas apresentadas que causem impacto sobre um ato internacional sendo processado no Congresso Chileno e no Brasileiro, somente cláusulas substitutivas ou interpretativas. Porém, analisando o processo de tomada de decisão como um todo, pode ser verificado que as fases de implementação de um ato internacional influenciam a duração das etapas sobre a responsabilidade do Executivo e o tempo para processar a autenticação do ato internacional pelo Congresso Nacional. Logo, outro modo de demonstrar a participação do Legislativo e dos partidos políticos nas comissões, no que diz respeito às disputas entre governo e oposição, ocorre no atraso para concluir o processo legislativo para aprovar o ato internacional. Ou seja, uma maneira sutil de expressar diferenças de preferência dos parlamentares é a duração do intervalo entre a apresentação e aprovação das mensagens governamentais nos atos internacionais (SOUZA, 2013, p.93). Assim, o aumento no tempo de processamento é uma maneira do Congresso Nacional se manifestar em relação à ato internacional.

Considerando o presidencialismo brasileiro e chileno como sistema multipartidário estável, em que a formação de coalizões majoritárias é uma variável que garante governabilidade e a manutenção da democracia, o estudo considera o tempo de processamento da dinâmica de formação de coalizão e suas preferências relativas ao Poder Executivo na política externa. Com isso, e de acordo com as suposições anteriores, pretende-se verificar duas hipóteses centrais. Por um lado, primeiro, quando amplas coalizões heterogêneas são formadas, o tempo de processamento e silêncio legislativo é mais longo, provocando mais conflitos entre partidos e, conseqüentemente, entre partidos e o Executivo, causando participação mais intensa nos atos internacionais. Essa hipótese é verificada no caso brasileiro, em que o PT, durante as administrações de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), considerou diferentes partidos com preferências diferentes para compor sua base. Por outro lado, em segundo lugar, quando o poder

---

Relações Exteriores e a *Cancilleria*, bem como questões relacionadas à defesa nacional. Finalmente, as mensagens presidenciais que se referem à ausência presidencial foram mapeadas, pois é responsabilidade do Congresso autorizar o Presidente e o Vice-presidente a se ausentarem do país.

Executivo forma coalizões com um número menor de partidos mais homogêneos, o tempo de processamento e silêncio legislativo é mais curto, com um consenso e moderação de preferência entre partidos e, conseqüentemente, entre partidos e a presidência, resultando numa participação menos intensa em projetos relativos a questões internacionais. Essa hipótese pode ser verificada no caso chileno, no qual o PS, durante as administrações de Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2009), compôs suas coalizões com partidos que tinham preferências similares.

## 2 Programas partidários, ideologia e formação de coalizões: Posições dos partidos políticos brasileiros e chilenos na política externa

As preferências ideológicas dos partidos políticos na política externa são importantes para estimar as ideias dos legisladores e, conseqüentemente, classificar as coalizões através das suas composições e homogeneidade/heterogeneidade. Considerando isso, o estudo complementou a análise dos programas de governo, estatutos e princípios dos partidos brasileiros e chilenos pertencente à base do governo, que permitem, com base em classificações pré-existentes, acrescentar o critério da política internacional como principal variável para compreender as preferências e ideologia partidária (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p.162; OLIVEIRA, 2011).

De acordo com a tabela 1, as preferências ideológicas dos principais partidos políticos com representação no Congresso sobre política externa podem ser estruturadas no contínuo unidimensional que vai da esquerda para a direita.

**Tabela 1** – Posição ideológica dos partidos políticos brasileiros e chilenos sobre política externa

Partidos	Esquerda	Centro-esquerda	Centro	Centro-direita	Direita
<b>Brasil</b>	PC do B PSOL	PT PSB PDT	PP PPS (oposição) PMDB	PTB PR PSDB (oposição) DEM (oposição)	
<b>Chile</b>			PS PRSD PPD	PDC RN (oposição) UDI (oposição)	

Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nos programas dos partidos.

O estudo, portanto, concorda com a tese de que partidos políticos no Brasil e Chile têm preferências no processo de tomada de decisão na política externa, de acordo com suas coalizões que, conforme Oliveira e Onuki (2010, p. 145), “alteram o curso do comportamento do país na arena internacional”. Nesse sentido, quanto mais ampla e mais ideologicamente heterogênea a coalizão, mais pontos de participação e conflito entre os partidos, pertençam esses

à coalizão ou à oposição.

Destaca-se que, durante o período analisado, a administração de Lula da Silva procurou tornar as coalizões amplas e heterogêneas desde o início do seu primeiro mandato, envolvendo preferências espalhadas ao longo do espectro ideológico da esquerda e direita, que podem ter resultado, como pode ser visto mais à frente, em mais divergência no processo de tomada de decisão na política externa. Por outro lado, quanto menor e mais homogênea a coalizão, considerando o exemplo do caso chileno, o consenso entre os poderes e partidos pode ser observado, fazendo com que a ação seja delegada ao Executivo. De acordo com os dados analisados, é possível verificar que Lagos e Bachelet formaram coalizões menores e mais homogêneas, considerando somente partidos de centro-esquerda e centro do espectro ideológico.

Dessa maneira, na seção seguinte, as mensagens presidenciais que foram processadas pelas Comissões de Relações Internacionais das duas Casas legislativas do Brasil e do Chile de 2000 a 2010, com o objetivo de verificar as principais hipóteses desse trabalho, que são se o tamanho e heterogeneidade das coalizões do governo podem causar mais pontos de conflito ou consenso e aumento/redução do tempo gasto para processar questões relacionadas a atos internacionais, que, por sua vez, influenciam a formulação da política externa pelo Executivo e sua negociação internacional.

### **3 Tempo de processamento e coalizão partidária na política externa**

O estudo tem, como um escopo temporal, a análise das duas legislaturas e dos dois mandatos presidenciais da administração Lula da Silva (2003 a 2010), no Brasil, e das três legislaturas e dos dois mandatos presidenciais na administração de Ricardo Lagos (2000-2006) e Michele Bachelet (2006-2010), no Chile. Em relação ao Brasil, 446 mensagens presidenciais foram analisadas, que foram processadas simultaneamente pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado Federal. No Chile, por sua vez, o estudo examinou 286 mensagens presidenciais que foram aprovadas pela *Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana* da Câmara Baixa do Congresso, e pela *Comisión de Relaciones Exteriores* do Senado.

Com base nisso, o estudo analisa o tempo de processamento dos atos internacionais como a principal variável para explicar as ações legislativas na política externa e a disputa partidária entre governo e oposição, destacando casos em que houve um longo silêncio legislativo que contribuiu para aumentar o conflito entre partidos e o governo.

O debate sobre as consequências da velocidade do processo de tomada de decisão sugere que o tempo legislativo é uma variável essencial para compreender o desempenho do governo e o *accountability* nas democracias (CHAISTY, 2014, p.589). Por um lado, é esperado

que o atraso no processamento projetos pode aumentar os riscos de governabilidade, reduzindo o tempo e recursos destinados a outras decisões importantes (WOON; ANDERSON, 2012, p.410). Por outro lado, o aumento no tempo de processamento pode também ser positivo, garantindo oportunidades para criar consenso e conflito como meios de fortalecer democracias (BORGHETTO; GIULIANI, 2012). Em sistemas presidencialistas estáveis, com múltiplos partidos e partidos disciplinados organizados em coalizões, como no Brasil e Chile, pelo menos durante o período analisado, um processo de tomada de decisão extremamente longo pode sinalizar aumento na deliberação e, inclusive, conflito partidário com um viés positivo, principais fatores para a consolidação de uma democracia com um sistema efetivo de *checks and balances*<sup>4</sup>. Essa hipótese é verificada no caso brasileiro, em que havia mais heterogeneidade nas coalizões e, conseqüentemente, tempos de processamento mais longos dos atos internacionais, evidenciando o aumento de conflito entre os partidos. Por outro lado, o ritmo acelerado na tomada de decisão é considerado como sendo resultado de uma construção de coalizões de uma maneira mais efetiva na legislatura (e não devido a uma falta de envolvimento do Poder Legislativo no processo de tomada de decisão), evidenciando a homogeneidade de preferências nos partidos como uma principal hipótese para o caso chileno, com menor tempo para processar propostas de políticas externas.

Dessa maneira, apesar das formas brasileiras e chilenas de presidencialismo poderem resultar em governos minoritários, o *modus operandi* é estável e baseado nas coalizões majoritárias, com barganha e troca de poder entre o Executivo e os partidos do governo (CHAISTY, 2014, p.591). Como consequência, as negociações com a base legislativa resultam em governabilidade, mas o tempo de processamento de alguns projetos depende da eficácia dos presidentes em lidar com as coalizões, de acordo com sua homogeneidade ou heterogeneidade. Ou seja, é esperado, no caso brasileiro, que com o aumento nas coalizões do governo e devido à heterogeneidade de preferências, o processo de tomada de decisão seja mais lento e mais conflituoso. Quando os objetivos do governo não são compatíveis e as demandas internas continuam em conflito, o tempo de processamento tende a aumentar. No caso chileno, as coalizões menos amplas e mais homogêneas tornam os tempos de processamento mais curtos, com base na moderação e consenso. Quando os objetivos do governo são compatíveis e há consenso nacional, o tempo de processamento tende a ser mais curto.

A fim de avaliar o uso do tempo de processamento como um instrumento de manifestação partidária e conflito entre governo e oposição, serão considerados (SOUZA, 2013):

---

<sup>4</sup> Com isso, a tese de Linz (1994), de acordo com a qual o aumento no tempo causa conflitos nocivos à consolidação da democracia. E, em sistemas multipartidários, a falta de incentivos para formar maiorias disciplinadas, o processamento de projetos atrasados seria extremamente negativo, é refutada.

- a. o tempo de processamento desde sua promulgação internacional, pelo poder Executivo, até sua entrada na Comissão de Relações Internacionais (TTE)<sup>5</sup>;
- b. o tempo que as Comissões de Relações Internacionais leva para emitir um relatório da Câmara Baixa do Congresso, considerada como a Casa iniciadora (TTC1);
- c. o tempo decorrido para envio ao Senado e às suas Comissões de Relações Internacionais, caracterizando o tempo de processamento das Câmaras Baixas do Congresso (TTCD);
- d. o tempo decorrido para as Comissões de Relações Internacionais do Senado emitirem o relatório, considerada essa a Casa revisora (TTC2);
- e. o tempo de processamento do Senado, até sua publicação ou rejeição (TTSF);
- f. o tempo total de processamento do ato internacional desde sua entrada no processo legislativo no Brasil e Chile (TTT);

De acordo com a tabela 2, abaixo, a hipótese que a amplitude ideológica e o aumento no número de partidos na coalizão, evidenciados durante o governo PT, desaceleram o processamento legislativo dos atos internacionais nas comissões pode ser confirmada, enquanto a formação de coalizões mais homogêneas, estáveis, não tão amplas, como observado na *Concertación*, acelera o processo de tomada de decisão na política externa.

**Tabela 2** – Tempo de processamento de mensagens presidenciais, em média de dias (2000-2010)

	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>TTE</b>	708	1244
<b>TTC1 – CREDN E CREAM</b>	209	82
<b>TTCD</b>	625	146
<b>TTC2 – CRE E CRE</b>	121	116
<b>TTSF</b>	165	451
<b>TTT</b>	790	597

Fonte: Dados elaborados pelo autor com base nos websites dos Congressos Nacionais do Chile e Brasil.

O primeiro aspecto, o tempo de processamento do Executivo (TTE) considera a promulgação internacional do ato até esse ser enviado às Comissões de Relações Internacionais da Câmara Baixa do Congresso. No Brasil, durante o período analisado, levou cerca de 708 dias, enquanto os presidentes chilenos levaram quase o dobro do tempo, cerca de 1244 dias. No Chile, tratados de livre comércio foram aqueles que levaram menos tempo para serem processados pelo CREAM – em média, 241 dias. Enquanto no Brasil, projetos envolvendo os países do BRICS e IBAS, um dos pontos centrais na diplomacia de Lula da Silva, foram os mais rápidos, levando cerca de 347 dias para começar a ser processados pela CREDN.

<sup>5</sup> Não será considerada a análise do tempo de processamento interno no Poder Executivo, mas vale destacar sua extrema importância na tomada de decisão. Isso porque o Executivo pode, após assinar o ato internacional e antes de enviar esse ao Congresso Nacional, arquivar esse ou determinar maiores estudos sobre o assunto nas suas agências, de maneira que o atraso no envio do ato internacional para votação sinaliza a existência de diferenças entre as próprias agências, ou efeitos negativos do ato a nível interno, considerando as preferências legislativas (SOUZA, 2013, p.104).

Assim, por um lado o estudo presume que o ritmo mais lento para encaminhar os atos pode causar uma melhor preparação dos parlamentares e partidos políticos para processar o assunto, criando consenso em torno do projeto e, conseqüentemente, seu processamento oportuno; por outro lado, a pressa do Executivo em agilizar o ato internacional resulta numa pior preparação dos legisladores sobre o tema, diminuindo o consenso e, assim, aumentando o tempo que esse leva para ser aprovado nas Comissões e Casas Legislativas.

Considerando a heterogeneidade das coalizões brasileiras e coalizões chilenas mais homogêneas e estáveis para ratificar a hipótese da presente análise, o segundo aspecto analisa a velocidade de relatórios nas Comissões de Relações Internacionais na Câmara Baixa do Congresso – a Casa iniciadora (TTC1). De acordo com os dados coletados, a CREDN levou, em média, 209 dias para ter seus relatórios aprovados, enquanto o CREAMI chileno levou uma média de 82 dias. Porém, se considerarmos os objetivos de cada país, a dinâmica se torna ainda mais diferente. O PT, nas duas administrações de Lula da Silva, focou seus objetivos no fortalecimento do Mercosul e da Unasul, além de procurar uma inserção internacional mais incisiva e aumento no *soft power* através de acordos de cooperação com os países do BRICS e IBAS e África, evidenciando, portanto, o privilégio de cooperação Sul-Sul. Porém, isso não significou aceitação por parte dos partidos de oposição e da oposição, que procuraram atrasar o tempo de processamento relatado pelo CREDN. Os projetos relativos ao Mercosul e Unasul, por exemplo, levaram cerca de 331 dias para terem seus relatórios aprovados; e, se contemplarmos somente os relatórios realizados por parlamentares da oposição, a média de tempo reduz para 318 dias, o que demonstra que relatórios realizados por parlamentares da base do governo levaram mais tempo na CREDN. Similarmente, quando esses envolviam os países do BRICS e IBAS, o tempo de processamento também esteve acima da média – cerca de 212 dias. Assim como aconteceu em questões relativas ao Mercosul e Unasul, aqueles preparados pela oposição (48% do total) levaram menos tempo (194 dias), o que aponta novamente, para um conflito entre o governo e sua própria base. Considerando os principais objetivos da política externa chilena como um todo, os acordos comerciais foram processados rapidamente pelo CREAMI – cerca de 69 dias; se considerarmos questões relatadas pela oposição (18% dos casos), a média de tempo aumenta para 78 dias. Para os acordos de livre comércio, a dinâmica foi ainda mais rápida: em média, cada acordo de livre comércio levou 41 dias para ter seu relatório aprovado. Em 56% dos projetos de acordo de livre comércio, opositoristas prepararam os relatórios; nesses casos, a média de tempo de processamento foi de 42 dias. Assim, o componente consensual pode ser observado em torno dos objetivos da política externa chilena, considerando a velocidade de processamento de acordos comerciais e de livre comércio<sup>6</sup>.

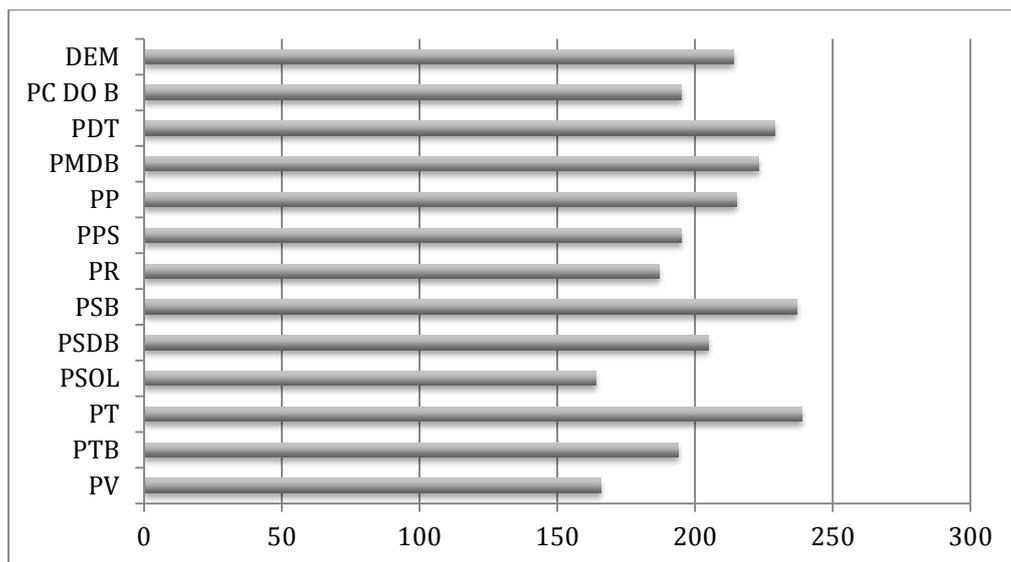
No Brasil, de acordo com o gráfico 1, como observado na seção anterior (que mostrou

---

<sup>6</sup> Para comparação, questões de direitos humanos na política externa levaram cerca de 117 dias para terem seus relatórios aprovados.

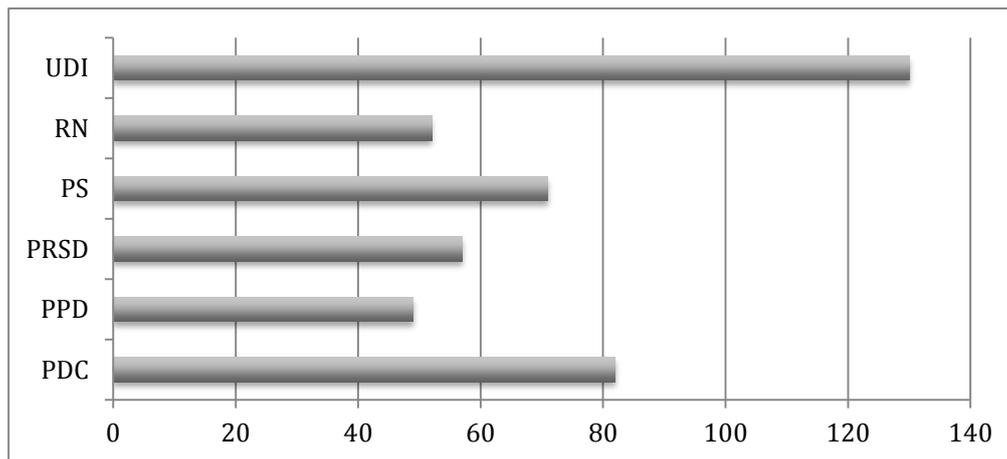
que a própria base do governo votou contra a maioria dos relatórios), os relatórios dos partidos da coalizão do governo foram aqueles que levaram mais tempo para serem aprovados pela CREDN. Os relatórios preparados pelo PT foram aqueles que levaram mais tempo para serem processados (239 dias), seguidos pelos do PDT (229 dias) e do PMDB (223); enquanto os principais partidos de oposição, DEM e PSDB, levaram, em média, 214 e 205 dias para apresentarem seus relatórios. Isso significa que, o tempo padrão mais longo no caso brasileiro resulta, entre outros fatores, das divergências entre a base do governo, que tem uma dinâmica de aprovação de relatório considerada mais dilatada

**Gráfico 1** – TTC1 de mensagens presidenciais por partido, em média de dias, no Brasil



Fonte: Dados elaborados pelo autor com base no website do Congresso Nacional Brasileiro.

O gráfico 2, em relação ao CREAMI chileno, mostra que o UDI foi o partido que mais prolongou o tempo de processamento dos relatórios das Comissões, com uma média de 130 dias. Quanto aos outros partidos, os relatórios foram preparados mais rapidamente, o que mostra mais consenso entre a coalizão *Concertación* e, inclusive, com um partido de oposição, o RN.

**Gráfico 2** – TTC1 para mensagens presidenciais por partido, em média de dias, no Chile

Fonte: Dados elaborados pelo autor com base no website do Congresso Nacional Chileno.

É válido mencionar que, apesar do fato do TTC1 do CREAMI ser praticamente a metade do TTC1 da CREDN no Brasil, havia discrepâncias. A MSC 23-342/2001, relativa aos movimentos de fronteira adotados pela Convenção de Basileia, inclusive tendo urgência simples de processamento, levou oito anos (ou 3061 dias) para ter o relatório, preparado pela Congressista Isabel Allende Bussi (PS), aprovada na Comissão. Da mesma maneira que a MSC 1540348/2002, que apresentou para a votação pelo Congresso o acordo científico entre o Chile e a República Dominicana, o relatório preparado pelo Congressista Gonzalo Arenas (UDI) foi aprovado em nove anos, ou 3892 dias<sup>7</sup>. No Brasil, os relatórios que levaram mais tempo para ser aprovados foram: a MSC 504-2003, que continha uma mensagem relativa ao texto com uma alteração da Constituição WTO, e o relatório preparado pelo Congressista Paulo Delgado (PT), foi devolvido sem resposta e aprovado em 1084 dias; e a MSC 56-2006, relativa ao acordo de transporte marítimo entre o Brasil e os Estados Unidos, relatado pelo Congressista Marcondes Gadelha (PSB) e aprovado após muitos outros serem rejeitados.

Mas o melhor exemplo de participação do congresso na política externa está relacionado ao envio de tropas chilenas ao Haiti e o projeto de lei das operações de paz. Em 2004, o Presidente Ricardo Lagos decidiu tomar parte da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), o que gerou várias críticas dos congressistas. Isso foi devido ao fato do poder Executivo não ter consultado o Senado Federal, que supostamente deveria autorizar o envio de tropas estrangeiras do território, como previsto na lei 19.067. Nesse contexto, os senadores aprovaram o envio das tropas, mas houve um sério questionamento em relação ao procedimento e a conveniência da decisão, provocando debates sobre a complexidade da missão e sua duração, bem como seus custos. Durante a prorrogação do pedido, o Senado continuou a

<sup>7</sup> Como os dois principais TTC1, em geral, o CREAMI também foi responsável pela aprovação dos relatórios no mesmo dia em que chegaram, como pode ser observado na mensagem presidencial 81-351/2004, 384-356/2008 e 1608-357/2009.

debater a participação das tropas chilenas a cada seis meses, tanto que a formação de uma Comissão Especial, composta por membros da base do governo e da oposição em igual número, foi solicitada, com o objetivo de avaliar a situação do Haiti como base reguladora do envio futuro de tropas em missões de paz. Dessa maneira, em 2007, o Senado seguiu a recomendação da Comissão Especial e aprovou a proposta de uma nova política nacional relativa à participação em operações de paz, enviando, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, um projeto de lei modificando a lei 19.067 e estabelecendo normas para essa participação. Em 2008 o projeto de lei foi aprovado e, posteriormente, enviado à Câmara Baixa do Congresso, que aprovou o projeto de lei após indicações propostas pelas comissões internas e algumas emendas ao texto. Após passar pelo Senado, esse foi enviado à Presidente Michelle Bachelet, sendo promulgado em 2008, como lei 2.297, que “modifica a lei n. 19.067 e estabelece normas sobre a participação das tropas chilenas nas operações de paz”.

Quanto ao terceiro aspecto, ele é relativo ao tempo de processamento na Câmara Baixa do Congresso enviando para a CREs (TTCD). Nesse sentido, questões levadas à Câmara de Deputados brasileira levaram, em média, quatro vezes mais tempo que as que precisavam ser ratificadas entre os congressistas chilenos. Enquanto o tempo para encaminhar ao Senado brasileiro levou 652 dias, o caso chileno foi mais rápido, com uma média de 146 dias, evidenciando a característica consensual dos atos internacionais processados lá. Os acordos de livre comércio, principal objetivo da política externa chilena, levaram cerca de 105 dias para serem aprovados pela Câmara Baixa e enviados ao Senado. Se considerarmos somente acordos comerciais, a média é, inclusive, menor: 138 dias. No Brasil, os acordos relacionados ao Mercosul/Unasul e ao grupo BRICS/IBAS estavam acima da média da Câmara dos Deputados: 635 e 720 dias, respectivamente.

Por sua vez, o quarto aspecto considera a velocidade de preparação do relatório pela Casa revisora, ou seja, as Comissões de Relações Externas nos casos analisados (TTC2). Nesse caso, os padrões mudaram significativamente. Isso porque a média de tempo de processamento foi praticamente igual nos casos analisados: 121 dias para os relatórios dos senadores brasileiros e 116 dias para aqueles dos chilenos na CRE. Como os relatórios da CRE chilena foram preparados por todos os membros juntos, não há maneira de avaliar o processo de tomada de decisão de acordo com os partidos. Novamente, no caso chileno, acordos comerciais e de livre comércio foram processados mais rapidamente. Enquanto os primeiros levaram cerca de 66 dias para serem aprovados, os segundos tiveram um tempo ainda menor, de 56 dias (ou seja, metade do tempo normal de processamento). No Brasil, por outro lado, a dinâmica de processamento foi caracterizada por ser mais rápida nos casos relativos aos principais objetivos da administração Lula. Acordos relativos ao Mercosul/Unasul levaram cerca de 120 dias, enquanto questões sobre atos internacionais relacionados aos BRICS e IBAS foram ainda mais rápidos, com uma média de 78 dias. Pode ser evidenciado que o ponto principal de atrito ocorreu na

Câmara de Deputados no Brasil; quanto ao Senado, estava mais ligado às principais diretrizes da diplomacia da administração Lula, tanto que os senadores do governo e da oposição não entraram em conflito, seja sobre pontos de modificação ou influenciando o tempo de processamento. Porém, novamente, os partidos que foram responsáveis por aumentar o tempo para processar os relatórios sobre as questões na CRE foram aqueles da base do governo – PP (164 dias), PSB (163 dias) e PT (147 dias) – enquanto os partidos de oposição mantiveram os níveis médios (DEM, com relatórios aprovados em 133 dias e PSDB, em 97 dias). O Chile teve a mensagem presidencial que levou mais tempo para ter seu relatório aprovado: a MSC 68-353/2005, que trata do acordo de extradição entre o Chile e os países membros do Mercosul, que esteve na CRE do país por 2191 dias.

O quinto aspecto, relativo ao tempo de processamento no Senado Federal (TTSF), teve uma dinâmica completamente diferente. No Senado Federal brasileiro, a média para ser enviada ao Executivo foi de 165 dias; no Chile, levou drasticamente mais tempo, cerca de 451 dias. As causas para um ciclo mais rápido no Brasil podem ser explicadas pela importância do Colégio de Líderes no processo de tomada de decisão no presidencialismo do país – foi evidenciada nos acordos relativos ao Mercosul/Unasul (138 dias) e as questões relativas aos atos internacionais no BRICS e IBAS (111 dias). É importante perceber que a dinâmica constante em acordos comerciais e de livre comércio negociados pelo Chile e que foram aprovados no Senado Federal: em média, os atos comerciais ordinários levaram 398 dias, enquanto que aqueles relativos ao livre comércio levaram 259 dias.

Finalmente, para concluir essa seção, o sexto aspecto, relativo ao tempo total de processamento desde o momento em que essa entra no Poder Legislativo (TTT), os dados reunidos e analisados confirmam a principal hipótese desse estudo. Primeiro, a administração Lula procurou formar coalizões que eram amplas e heterogêneas, que aumentaram as distâncias entre as preferências dos partidos e da base do governo, de uma maneira que havia mais desacordo em relação à política pública examinada – política externa. Assim, além do conflito partidário mais intenso na coalizão para formular os relatórios na Câmara de Deputados e Senado, a mensagem presidencial levou, em média, 790 dias para passar pelas Casas Legislativas, e os partidos da base contribuíram para desacelerar o processo. Segundo, as administrações de Lagos e de Bachelet formaram coalizões mais estáveis e homogêneas, estreitando as distâncias entre os partidos e o partido presidencial, o que aumentou o consenso na formulação da política externa ao longo dos anos. Consequentemente, além de maior consenso na coalizão e, inclusive, entre os partidos de oposição e o governo, as questões relativas aos atos internacionais foram mais rápidas, levando, em média, 597 dias no processo de tomada de decisão pelo Congresso Nacional Chileno.

Considerando o aspecto primordial da discussão desse estudo, ou seja, a importância dos partidos em promover interesses baseados nas suas preferências programáticas e ideológicas

e sua influência na formulação dos objetivos principais dos países na política externa, vale ressaltar que, no Chile, os partidos políticos e legisladores agiram na promoção das diretrizes da diplomacia do PS, bem como do país: o processamento mais rápido dos acordos comerciais e de livre comércio. Os acordos comerciais, por exemplo, levaram uma média de 521 dias para serem completamente processados. Porém, se considerarmos os acordos de livre comércio, a dinâmica foi ainda mais rápida, tanto que do momento em que esses entraram no CREAMI, os atos foram aprovados em menos de um ano, ou 363 dias.

Quanto ao Brasil, os legisladores e partidos políticos (especialmente aqueles da base do governo) não mostraram apoio às principais diretrizes e objetivos da administração Lula da Silva, o que resultou na desaceleração das questões consideradas essenciais para o desenvolvimento da política externa do PT. Acordos relativos ao Mercosul/Unasul, por exemplo, levaram pouco mais que a média de tempo, cerca de 796 dias. Questões negociadas com os BRICS e IBAS foram prolongadas por 831 dias, sinalizando o componente de conflito desse tipo de política externa. É importante destacar, também, que a administração Lula procurou acordos internacionais com ideologias similares às do PT, como Venezuela, Bolívia e Cuba ou países que tinham práticas condenadas por partidos de oposição, como Líbia e Síria. Nesses casos houve um atraso ainda mais longo no tempo total de processamento que durou, na média, 888 dias, o que significa quase 100 dias mais que tempo normal de processamento.

#### **4 Conclusão**

O estudo analisou os principais aspectos no processo de tomada de decisão na política externa do Brasil e Chile com base na análise das suas Comissões de Relações Exteriores no Congresso Nacional. Primeiro, apesar da predominância e primazia do poder Executivo nas questões internacionais, o Poder Legislativo constitui parte do processo de formulação de política externa, seja essa *ex ante*, influenciando e pressionando a posição do Executivo nas negociações internacionais, ou *ex post*, através de mecanismos institucionais e processuais contidos no processo de tomada de decisão.

Segundo, e mais importante, a participação do legislativo e dos partidos na política externa acontece ao longo das linhas da ruptura governo *versus* oposição, seja em grau maior, como é o caso brasileiro, ou num grau menor, evidenciando o consenso da coalizão *Concertación* no Chile. Isso porque quanto menos coesa e homogênea a coalizão, maior a obstrução e a barganha no processo legislativo na política externa, causando atrasos maiores na tomada de decisão.

No caso brasileiro, os partidos de oposição, mas principalmente a base aliada do governo, procurou aumentar o tempo de processamento de acordos que eram caracterizados pelas diretrizes centrais da diplomacia brasileira durante a administração Lula – ou seja, o fortalecimento político-institucional do Mercosul e Unasul e a cooperação com países do sul

global, especialmente aqueles dos BRICS e IBAS. Isso é porque suas preferências ideológicas eram mais extremas e dispersas, além de heterogêneas, causando mais pontos de atrito entre o governo e os partidos políticos.

Por outro lado, quanto mais coesa e homogênea a coalizão, maior o consenso no processo legislativo em questões de atos internacionais, resultando em tomada de decisão mais rápida e efetiva. E, durante as administrações de Lagos e Bachelet, os acordos comerciais e de livre comércio continuaram a dar o tom, como aconteceu nos anos anteriores. E, como os partidos políticos chilenos têm mais posições de centro e moderadas na política externa, houve um apaziguamento dos conflitos partidários e maior consenso entre as propostas que foram processadas, de maneira que poucas modificações foram oferecidas, além do aumento na rapidez nos atos internacionais envolvendo questões comerciais e de livre comércio – ambos caracterizados pelas principais diretrizes de todos os partidos na política externa no Chile.

Logo, o fator ideológico presente nas coalizões é uma variável que afeta o processo de tomada de decisão na política externa. Quanto maior a heterogeneidade ideológica e o tamanho da coalizão, maior o conflito partidário na política externa. Por outro lado, quanto maior a homogeneidade ideológica e menor o partido da coalizão, menor o conflito partidário nos atos internacionais. Presume-se que houve uma ação legislativa e que esta foi guiada, principalmente, pelas disputas partidária nas coalizões e entre governo e oposição.

Para resumir, nos contextos democráticos, o grau no qual a política externa é formulada varia de acordo com o contexto internacional mas, acima de tudo, com a correlação de preferências das configurações político-partidária e de poder existente no sistema político de cada país. Assim, devido à relevância do componente nacional nos acordos internacionais, as conclusões desse estudo são importantes para articular uma explicação das razões que levam os países geridos por partidos políticos de centro-esquerda a agir de uma maneira diferente/similar na política externa, considerando administrações anteriores e, inclusive os mesmos países em períodos similares, havendo diferenças importantes entre os estilos de governo, considerando as diretrizes gerais e partidárias da política externa de cada país, bem como a composição e preferência ideológica das coalizões do governo. Com base nessas considerações finais, o estudo pretende contribuir minimamente com a compreensão do processo de tomada de decisão da política externa no Brasil e Chile através de variáveis nacionais, como partidos políticos e mecanismos institucionais, trazendo elementos para formular mais questões sobre o tema.

## Referências

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, p. 13-21, 2001.

BORGHETTO, E., and M. Giuliani. A Long Way to Tipperary: Time in the Italian Legislative Process 1987–2008. **South European Society and Politics**, London, v. 17, n. 23, p. 23–44,

2012.

CHAISTY, Paul. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007. **East European Politics**, London, v. 30, n. 4, p. 588–601, 2014.

DINIZ, Simone. O desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 159-215, jan./jun. 2005.

LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p.121-149, 2001.

LINZ, Juan. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? *In*: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (ed.). **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3-90.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p.144-185, 2010.

OLIVEIRA, Ana Cristina. A Ideologia dos Partidos Políticos em Política Externa: 2003-2008. *In*: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (org.). **Para Além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2011. p. 341-366.

RIBEIRO, Pedro; ONUKI, Janina. Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATINE AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28. 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Pittsburgh: LASA, 2009.

SOUZA, João Ricardo. A participação do Legislativo na política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva no tema Mercosul. *In*: GUIMARÃES, Fernando Sabóia; VIEIRA, André Sathler. (org.). **Legislativo e Democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 93-156.

WOON, J.; ANDERSON, S. Political Bargaining and the Timing of Congressional Appropriations. **Legislative Studies Quarterly**, St. Louis, v. 38, n. 4, p. 409–436, 2012.

Artigo recebido em: 2019-03-28

Artigo resubmetido em: 2019-06-11

Artigo aceito para publicação em: 2019-06-18