



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LETÍCIA SEPÚLVEDA CONTAIFER REZENDE

INCENTIVOS À TRAMITAÇÃO DE PAUTAS DE POLÍTICA
EXTERNA NOS CONGRESSOS: UMA ANÁLISE
COMPARADA DA ARGENTINA, BRASIL E CHILE

Brasília

2022

LETÍCIA SEPÚLVEDA CONTAIFER REZENDE

**INCENTIVOS À TRAMITAÇÃO DE PAUTAS DE POLÍTICA
EXTERNA NOS CONGRESSOS: UMA ANÁLISE COMPARADA DA
ARGENTINA, BRASIL E CHILE**

monografia em Relações Internacionais, apresentada ao
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de
Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França

Brasília

2022

“A questão das ideias, do conteúdo, é de extrema importância no processo legislativo brasileiro. As demandas distintas, as exigências, as pressões, as novas ideias, que dão origem às novas proposições legislativas, são na realidade forças poderosas que afetam os produtos legislativos, tanto na feitura das leis, como na tarefa de supervisionar e fiscalizar os demais Poderes. E é nesse contínuo nascer e desenvolver de ideias que se vê a participação dos assessores, do quadro de pessoal, dos eleitores-cidadãos, dos grupos de interesse, dos lobistas, da imprensa, dos outros senadores ou representantes, das outras esferas de poder, e também, por que não, de incontáveis eventos externos.”

Márcia Maria Corrêa Azevedo em “Prática do Processo Legislativo. Jogo Parlamentar: Fluxos de Poder e Ideias no Congresso” (2001)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, direciono muitos agradecimentos ao apoio da minha família. À minha mãe, Darcilene, agradeço por ser meu maior apoio em todos os momentos. Ao meu pai, Walmir, agradeço por ser minha referência desde sempre. Ao meu irmão que tanto admiro, Danilo, agradeço pela paciência, pela companhia e por todas as “ajudas”. Vocês sempre me motivaram a ser uma pessoa, estudante, profissional e mulher melhor, e foram e são essenciais para mim, especialmente nessa fase final de graduação. À minha prima, Luana, e aos meus primos queridos, Matheus, Felipe e Bruno, às minhas avós, Marluce e Elvina, e aos meus avôs, Danilo e Moraci, agradeço pelo privilégio da genética, e por todo o carinho e amor. A todas as tias, como as minhas queridíssimas Darlene e Alcina, e tios, sempre reconheci o amor que me dedicam, e sempre será recíproco. À todas as outras famílias que me acolheram e me incluíram, a exemplo do Júlio e Thiago, obrigada por me fazerem sentir parte.

Ao meu melhor amigo e para sempre meu primeiro namorado, Pedro, obrigada por ter me acompanhado até aqui. Passamos por algumas muitas fases importantes da minha vida, e, em todas, você sempre foi meu melhor e maior amigo, algo que agradeço todos os dias.

Em segundo lugar, mas não menos importante, agradeço a todas as mulheres que vieram antes de mim e forjaram seu caminho na academia, e na vida, com muito esforço, frustrações, e, ainda assim, dedicação. Às mulheres que tenho como exemplos e ícones pessoais, como a Michele, Paula, Maria Eugênia, Angela, Raquel, Giovana, Pâmela, Letícia, Milena, Marina, Fernanda, Luana, Bruna e Isabella, e tantas que tenho o privilégio da amizade ou dos laços familiares que não citarei nominalmente por falta de espaço, conviver com mulheres extraordinárias como vocês me surpreende e me motiva todos os dias. Somos nós que sustentamos e mudamos esse mundo todos os dias, e é essa rede de apoio e de inspiração de mulheres que me move.

Ao meu orientador, prof. Jatobá, muito obrigada pela paciência, pela gentileza e pela compreensão. Chegamos a essa reta final, e deu tudo certo.

A todas as pessoas que fizeram parte, de alguma forma, da minha graduação, agradeço por terem me acompanhado e feito parte da minha trajetória. Meus amigos queridos, Vinicius, Enzo, Felipe e Antônio, que me excluem por ser a única brasiliense, obrigada por toda a alegria que deixaram durante minha trajetória na UnB.

Dedico também meus sinceros agradecimentos à Universidade de Brasília, que sempre foi meu sonho, e se tornou minha realidade. Sem a educação pública, e de qualidade, a qual tive acesso, não teria chegado até aqui. O processo de conclusão de uma graduação, assim como esperado, é realmente complexo. Entretanto, confesso que nunca trilhei esse caminho sozinha, e além do apoio de muitas outras pessoas, fui acompanhada de perto por muitas dores e mágoas, mas que nunca foram maiores que as alegrias e recompensas dessa fase.

Um último agradecimento eu dirijo a mim, e a todas as outras que virão depois, por não desistir do que é difícil, mas ao invés, abraçar o desconhecido e buscar sempre novos desafios, porque a vida não pára, e essa é sua beleza.

Resumo

Esta monografia apresenta uma análise comparativa e descritiva dos instrumentos normativos que oferecem incentivos, ou não, ao andamento de pautas de política exterior nos Congressos da Argentina, Brasil e Chile. Ainda, traz as definições de política exterior e processo legislativo, orientado para a normatização da política exterior, e diferencia o poder de agenda do poder de delegação, expondo a relação Executivo-Legislativo quanto à política externa. Descreve também os incentivos à tramitação de matérias de política exterior nos Congressos e apresenta dados quantitativos a partir de uma amostragem dentro da seleção de casos. Como conclusão, considera que existem mais incentivos à tramitação de pautas oriundas e na agenda do Executivo, ainda que tenham sua tramitação quase que inteiramente na esfera legislativa.

Palavras-chave: política externa; processo legislativo; Poder Executivo; Argentina; Brasil; Chile.

Abstract

This dissertation presents a comparative and descriptive analysis of the normative instruments that offer incentives, or not, to the progress of foreign policy topics in the Argentine, Brazilian, and Chilean Congresses. It also presents the definitions of foreign policy and legislative process, oriented towards the normatization of foreign policy, and differentiates the power of agenda from the power of delegation, exposing the Executive-Legislative relationship regarding foreign policy. It also describes the incentives for the processing of foreign policy matters in Congresses and presents quantitative data from a sampling within the case selection. As a conclusion, it considers that there are more incentives for the processing of issues arising from and on the Executive's agenda, even if they are processed almost entirely in the legislative sphere.

Key-words: foreign policy; legislative process; Executive branch; Brasil; Argentina; Chile;

Resumen

Este trabajo presenta un análisis comparativo y descriptivo de los instrumentos normativos que incentivan, o no, el desarrollo de las agendas de política exterior en los Congresos de Argentina, Brasil y Chile. También presenta las definiciones de política exterior y proceso legislativo, orientadas a la normatización de la política exterior, y diferencia el poder de agenda del poder de delegación, exponiendo la relación Ejecutivo-Legislativo en materia de política exterior. También describe los incentivos para la tramitación de asuntos de política exterior en los Congresos y presenta datos cuantitativos de una muestra dentro de la selección de casos. En conclusión, considera que hay más incentivos para la tramitación de las agendas que provienen del Ejecutivo, aunque se tramiten casi en su totalidad en el ámbito legislativo.

Palabras-clave: política exterior; proceso legislativo; poder ejecutivo; Argentina; Brasil; Chile.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELA

	Presidência de Nestor Kirchner (2003–2006)	Presidência de Cristina Kirchner (2007–2011)	Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010)	Presidência de Dilma Roussef (2011–2014)	Presidência de Ricardo Lagos (2000–2002)	Presidência de Michelle Bachelet (2006–2010)
Total de projetos apresentados	517	517	395	186	521	241
Total de projetos aprovados	121	349	43	11	336	159
Total de projetos apresentados pelo Executivo	130	168	268	101	417	159
Total de projetos apresentados pelo Legislativo	386	168	126	84	0	0
Total de projetos do Executivo aprovados	104	153	7	1	336	149
Total de projetos do Legislativo aprovados	17	17	36	9	0	0
Porcentagem de aprovação (geral)	23%	68%	11%	6%	64%	66%
Porcentagem de aprovação (Executivo)	80%	91%	3%	1%	81%	94%
Porcentagem de aprovação (Legislativo)	4%	10%	29%	11%	0%	0%

Tabela 1: Projetos de Lei e Mensagens presidenciais que tramitaram nas Comissões de Relações Exteriores dos Congressos da Argentina, Brasil e Chile, durante os períodos delimitados na primeira linha. Os dados foram levantados a partir dos sites das Câmaras dos Deputados e Senados Federais dos países selecionados, e foram analisados e organizados pela autora.

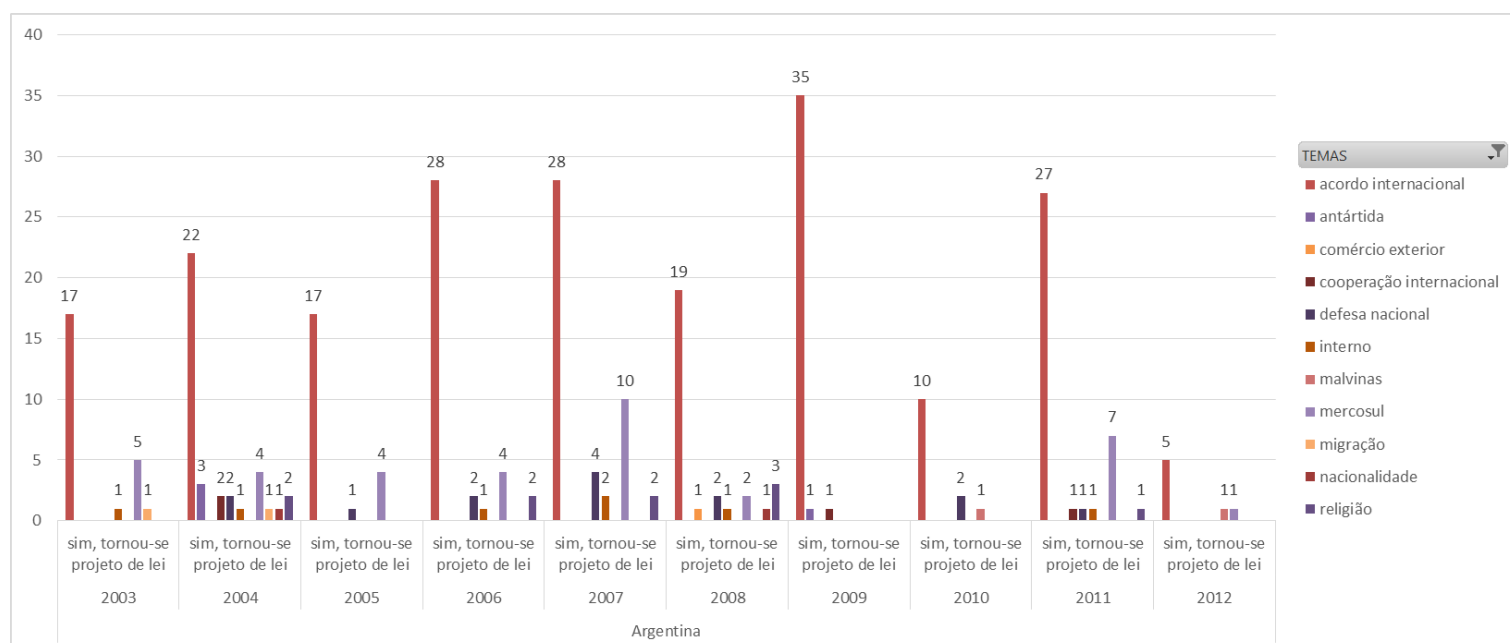
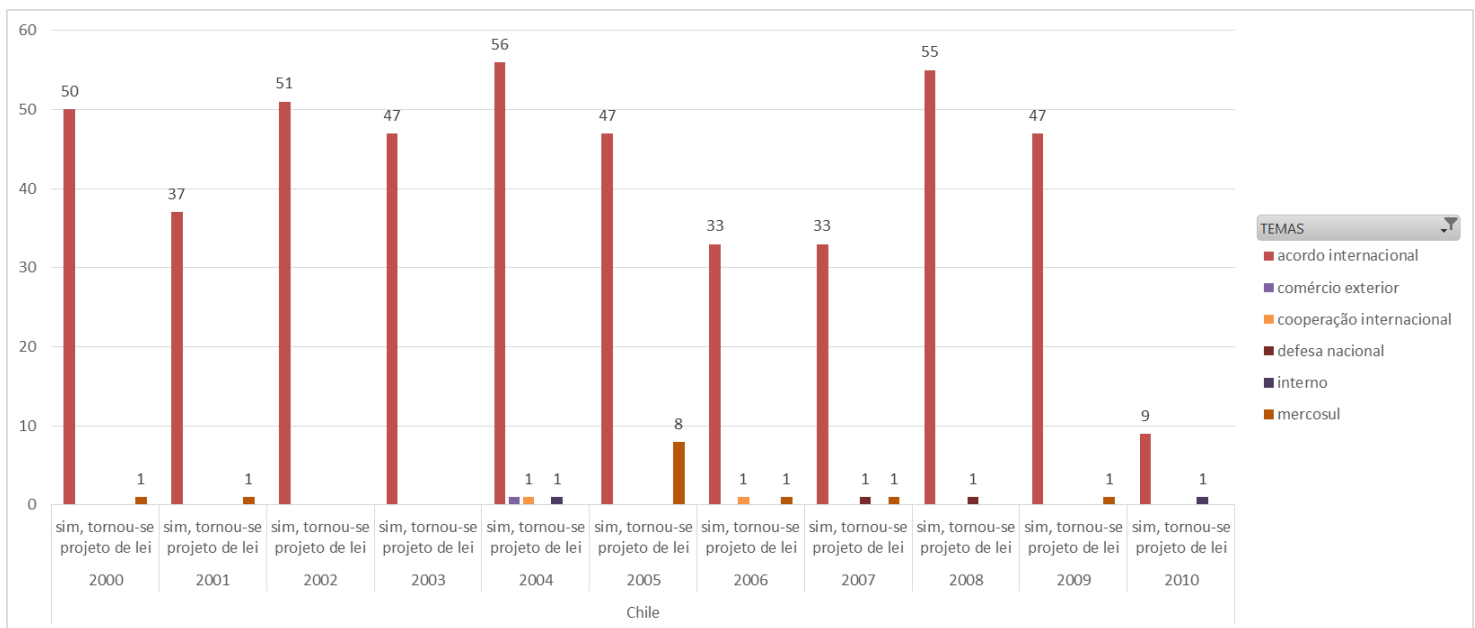


Gráfico 1: Projetos de Lei que se tornaram normas jurídicas, ou seja, foram sancionados pela Presidência da República, de 2003 a 2012 na Argentina. Os dados foram levantados a partir dos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal da Argentina, e foram analisados e organizados pela autora.



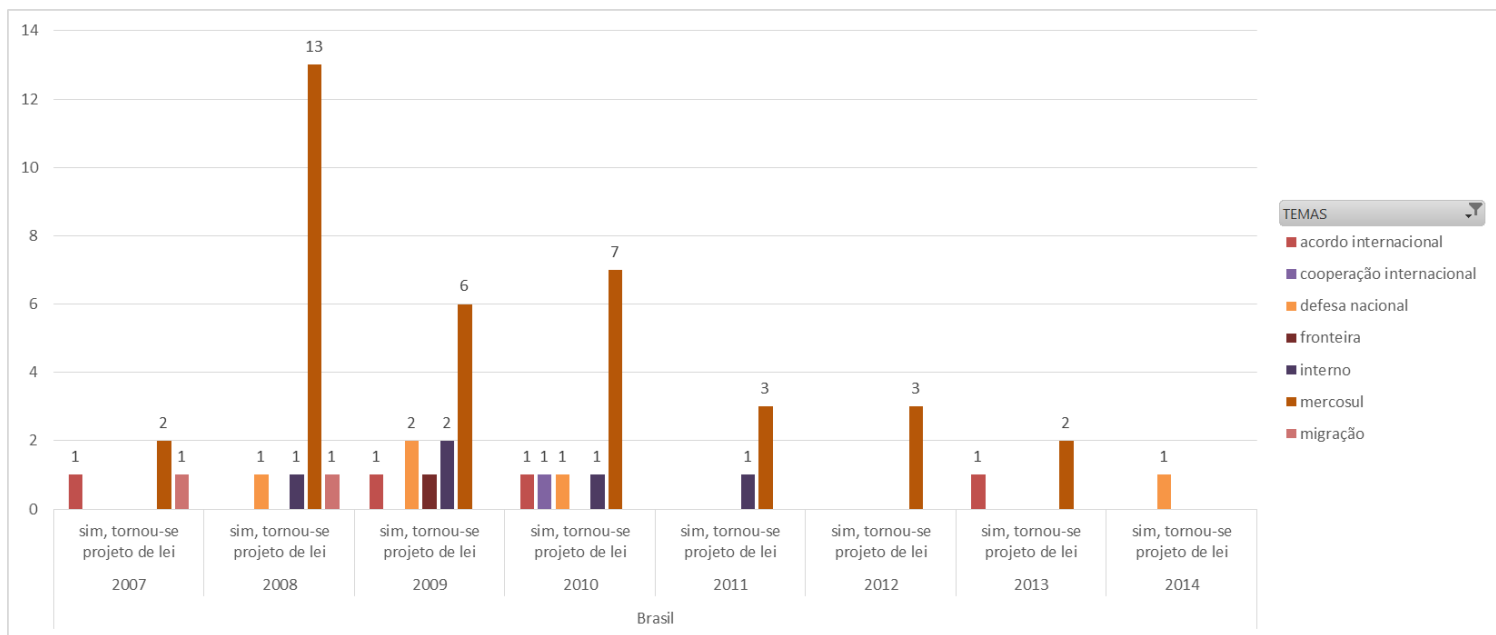


Gráfico 2: Projetos de Lei que se tornaram normas jurídicas, ou seja, foram sancionados pela Presidência da República, de 2007 a 2014 no Brasil. Os dados foram levantados a partir dos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal do Brasil, e foram analisados e organizados pela autora.

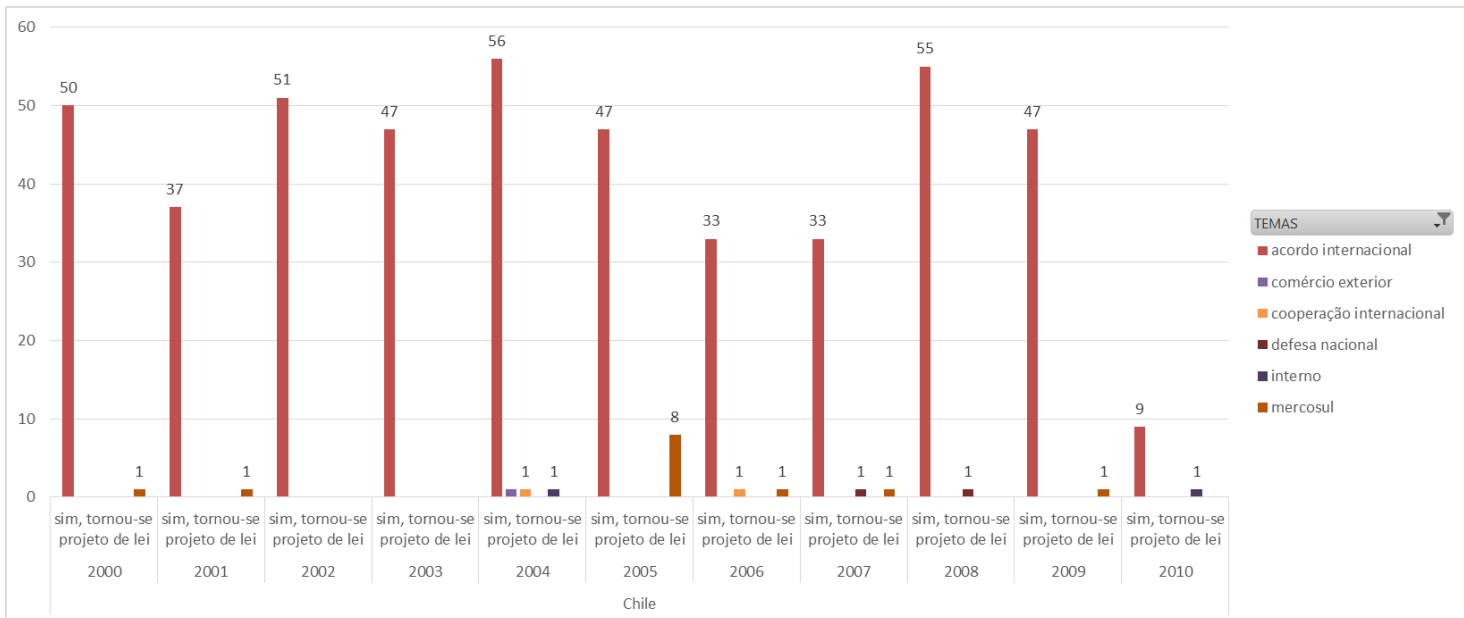


Gráfico 3: Projetos de Lei que se tornaram normas jurídicas, ou seja, foram sancionados pela Presidência da República, de 2000 a 2010 no Chile. Os dados foram levantados a partir de uma *Solicitud de Información* e foram fornecidos pela *Unidad de Acceso a la Información y Transparencia* da Câmara dos Deputados do Chile, analisados e organizados pela autora. Na mesma *Solicitud de Información*, foi informado que “no existe registro digital previo” dos projetos apresentados, além dos de iniciativa do Executivo, antes de 2002, razão pela qual não foi considerado o governo inteiro de Ricardo Lagos.

SUMÁRIO

Introdução	9
Política externa e processo legislativo	13
3.1 A Política Externa	13
3.2. O Processo Legislativo direcionado à normatização da política externa	15
3.3 Os poderes de agenda e de delegação	18
Instrumentos normativos do Legislativo	22
4.1 Definição	22
4.2 Análise comparativa	22
4.2.1 Argentina	23
4.2.2 Brasil	26
5.2.3 Chile	31
Incentivos legislativos às pautas de política externa	36
Considerações finais e conclusão	40
Referências Bibliográficas	41

1. Introdução

A partir do entendimento de que a política doméstica é interligada à política externa, e de que o processo decisório na esfera Legislativa é parte relevante da política doméstica de um país, esta monografia se propõe a analisar os incentivos oferecidos pela Constituição Nacional e pelo Regimento Interno dos Congressos Nacionais, Câmara dos Deputados e Senado Federal da Argentina, Brasil e Chile ao andamento de matérias referentes à política externa destes países em seus congressos, ao passo em que influenciam diretamente as decisões tomadas por tomadoras de decisão na esfera doméstica e internacional, simultaneamente. Ainda, além do ordenamento jurídico, busca trazer perspectivas do poder de agenda e do poder de delegação também como formas de incentivo à tramitação dessas pautas.

Os casos escolhidos nesta monografia para uma análise descritiva e comparada dos incentivos legislativos oferecidos à tramitação de pautas de política externa se centram nas similaridades dos sistemas políticos e legislativos da Argentina, Brasil e Chile.

Além do compartilhado histórico das ditaduras e regimes militares vividos nesses países na segunda metade do século XX, o regime político instaurado após a redemocratização é o mesmo nos três casos: repúblicas democráticas presidencialistas. De acordo com Luiz Felipe Viel Moreira, Marcela Cristina Quinteros e André Luiz Reis da Silva (2010, pp. 293):

“Com o enfraquecimento da sustentação interna e internacional, os regimes autoritários entraram em crise e iniciaram a transição. A crise das ditaduras e a passagem do poder para os civis foram ocorrendo em cascata, com a Argentina (1983), Uruguai (1985), Brasil (1986), e, finalmente, Paraguai (1989) e Chile (1990) retornando à democracia. O ano de 1989 foi marcado por eleições presidenciais em todos esses países, embora caracterizados por ritmos diferenciados de transição política.”

Ainda, de acordo com Pedro Planas (2000, pp. 38), existe uma tendência no direito constitucional latinoamericano que se aplica no sentido de atingir:

“una forma de gobierno común” con una estructura de poder presidencial atenuado por mecanismos parlamentarios [...]. Lo interesante resulta no sólo confirmar los elementos comunes, sino darles movimiento, rescatando la dinámica de los procesos de reforma encarnados en los años ochenta y noventa. En esta última década, el movimiento constitucional latinoamericano ha revelado cierta inocultable tendencia unitaria que se confirma, entre otros aspectos, en la adopción de formas definidas de control constitucional [...].”

Em todos os três casos, o Estado é organizado em um sistema tripartite, ou seja, com a definição e divisão de atribuições próprias às esferas Executiva, Legislativa e Judiciária, sendo os sistemas legislativos bicamerais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, pp. 60) discorre sobre a separação de poderes baseando-se em “O espírito das leis” de Charles de Montesquieu (1748) e nas experiências constitucionais a partir da Revolução Americana e Francesa:

“Da Revolução Americana primeiro, da Revolução Francesa a seguir, resultaram Constituições estruturadas segundo a “separação de poderes” à moda de Montesquieu. De fato, essas Constituições, como as que as imitaram e imitam até nossos dias, organizam o Estado, dividindo o poder por três órgãos, ou grupos de órgãos, especializados em determinada função e independentes entre si, ou seja, em Poder Legislativo, incumbido de exercer a função legislativa, Poder Executivo, voltado para a função administrativa, e Poder Judiciário, encarregado da função jurisdicional. (pp. 59)

De fato, a separação entre os órgãos incumbidos de cada uma das funções do Estado produziria, esperava Montesquieu e com ele os constituintes dos séculos XVIII e XIX, um sistema de freios e contrapesos, essencial para a defesa da liberdade individual. [...] De acordo com a “separação de poderes”, o Poder Legislativo incumbe ao Parlamento, órgão de caráter representativo. Na verdade, Montesquieu pretendia que o estabelecimento das leis fosse confiado (com a sanção do monarca) a duas câmaras, uma destinada a representar o povo, outra, a representar a nobreza. Esta última, aliás, teria um papel moderador, servindo de contrapeso à primeira.”

Nesse contexto, com sistemas políticos descentralizados e instituições democráticas complexas, tem-se que a abordagem da política comparada é mais adequada para a análise proposta, que também se insere em conformação da análise da política externa (APE). A escolha do Brasil como elemento comparador à Argentina e ao Chile se dá especialmente porque *“the challenges posed by Brazil’s democratic institutions provide rich material for comparative analysis”*

(381), ou seja, a análise a partir do cenário brasileiro apresenta diversas possibilidades de comparações que podem agregar na formação de conhecimento acerca da democracia e de sistemas políticos, por exemplo.

Ainda que a análise da política externa se apresente como um sub-campo das Relações Internacionais (KARBOO, 2015, pp. 192), nas últimas décadas demonstrou ser de grande importância para o estudo, em conjunto, da política doméstica e da política externa, ao ser capaz de compreender cenários e fenômenos complexos e multicamadas (KUBALKOV, 2001, pp. 17). A relação entre a política externa e o processo legislativo, de forma comparada, pode contribuir à APE, ao passo em que pode incrementar as análises e o escopo de ambas as áreas (LOPES; DE FARIA; SANTOS, 2016, pp. 2).

Levando em consideração a definição de política comparada de Mark Kesselman, Joel Krieger e William A. Joseph (2019, pp. 7), considera-se a política comparada como uma abordagem que *“principally analyzes similarities and differences among countries by focusing on selected political institutions and processes.”*. Além disso, seguindo o entendimento dos autores, os Estados e os países são pontos de grande relevância em uma política comparada, *“because countries are the basic building blocks in politics, and because states are the most significant political organizations within countries, these are two critical units for comparative analysis.”*

Ainda, os autores distinguem a política comparada das relações internacionais enquanto demonstram como podem ser interligadas, algo que se comprova no caso do estudo do sistema legislativo e da política externa:

Comparative politics involves comparing domestic political institutions, processes, policies, conflicts, and attitudes within different countries; international relations involves studying the foreign policies of and interactions among countries, the role of international organizations such as the United Nations, and the growing influence of global actors, from multinational corporations to international human rights advocates to terrorist networks. In a globalized world, however, domestic and international politics routinely spill over into one another, so the distinction between the two fields is somewhat blurry. Courses in international relations nowadays often analyze how internal political processes affect states' behavior toward each other, while courses in comparative politics highlight the importance of

transnational forces for understanding what goes on within a country's borders.
(KESSELMAN; KRIEGER; JOSEPH, 2019, pp. 7)

Além disso, essa monografia toma como base o entendimento de política externa como política pública, também sob uma perspectiva neoinstitucionalista, de modo a obter uma análise descritiva mais abrangente e atual da relação entre o Executivo e o Legislativo, no que toca à política externa.

Nesse contexto, aponta-se alguns dos trabalhos de Helga do Nascimento de Almeida (2012, 2013), Luciene Soares Herculano (2014), Pedro Feliú (2017) e Leandro Henrique Sánchez (2010), que reforçam a ideia de que a atuação dos Congressos na política externa dos países deve ser objeto de estudo, também, por parte das Relações Internacionais. Novamente, destaca-se o poder de amplitude de um estudo em Relações Internacionais que se ramifica em áreas diversas do conhecimento, e, com isso, tem o potencial de agregar mais conhecimento à academia.

Scott Morgenstern e Juan Negri (2009, pp. 34) defendem que “a continuidade, ao menos, da democracia eleitoral na América Latina tem direcionado muita atenção às instituições democráticas, incluindo o Legislativo.” e que “a questão das relações Executivo-Legislativo provocou um interesse renovado nos legislativos latino-americanos, estimulando também a inovação metodológica.”. Por outro lado, Mercedes García Montero e Manuel Alcántara Sáez (2009, pp. 157) apontaram que “os trabalhos comparativos centrados na atividade legislativa são verdadeiramente escassos e recentes.”

Ainda que esta monografia não analise todos os países latinoamericanos, entende-se que a análise dos três casos propostos se dedica a contribuir para a formação de conhecimento acadêmica na área e, quem sabe, diminuir a escassez desse tipo de trabalho comparativo enquanto nessa conjuntura de inovação metodológica.

2. Política externa e processo legislativo

3.1 A Política Externa

Em primeiro lugar, é necessário delimitar os conceitos de política externa e processo legislativo, para que assim se possa entender a relação entre os dois. Essa monografia se baseia no entendimento de que a política externa engloba todas as ações tomadas pelos Estados, e pelos governos, no âmbito internacional, sempre ligadas ao contexto doméstico e à atuação de diversos agentes para além de chefes de Estado, se afastando de uma concepção estadocêntrica das Relações Internacionais. Nesse sentido, concorda-se com Christopher Hill (2003, pp. 219):

“Those responsible for foreign policy have to face many different directions at once: towards the states of the international political system, but also towards transnational actors; towards the close and the distant, geographically and politically; most tangibly, they must address their own constituents - the ‘inside’ of their own community, as opposed to the ‘outside’ for which they have no formal responsibility. They must face that policy outcomes are vulnerable to events which are primarily ‘domestic’, and, conversely, that foreign policy impacts upon domestic politics. **The domestic and the foreign, in other words, literally make no sense except in relation to each other.**”

Tomando como premissa a analogia de que a política possui dois níveis, Robert Putnam (1988, pp. 434) conceituou que no ambiente doméstico, grupos internos tentam atingir seus interesses pressionando os governos para que criem políticas públicas que os satisfaçam, enquanto quem faz política busca obter poder, formando laços com tais grupos internos. Quanto ao ambiente internacional, quem faz política busca maximizar sua habilidade de conter as pressões internas, ao mesmo tempo em que tenta minimizar as consequências geradas a partir de ações tomadas no cenário internacional.

Dessa forma, ao analisar a política como um jogo de dois níveis, torna-se impossível dissociar a política interna da externa, e, desse modo, justifica-se a

análise das decisões tomadas no legislativo de cada país e a relação que possuem com a política externa. Do ponto de vista de Hill (2003, pp. 247),

“The domestic environment undoubtedly shapes foreign policy regularly, and importantly. [...] From this point of view foreign policy can be seen as an output, sometimes deriving principally from domestic sources.”

Outrossim, sendo a política doméstica e a política externa interligadas, algo também defendido por Helen Milner (1997), e a política doméstica referente à organização interna de um país, que não existe sem a conexão que possui com as decisões tomadas em nome de um país no âmbito internacional, e sem as pressões que esse cenário impõe nas decisões que são tomadas internamente, a análise da política feita a partir do legislativo destaca a interligação que possui com a política externa, entendida nesta monografia como uma política pública.

Utilizando-se das contribuições de Fátima Anastasia, Christopher Mendonça e Helga Almeida (2012), Leticia Pinheiro e Carlos R. S. Milani (2013) e Maria Regina Soares de Lima (2013), entende-se a política externa como uma forma de política pública, motivo pelo qual ela não é realizada apenas pelo corpo diplomático ou por quem for Chefe de Estado de um país, mas é também assumida por outros agentes do plano doméstico, a exemplo de parlamentares na esfera Legislativa, conforme debatido por Lisa Martin (2000), que buscou entender também a lógica da delegação e da cooperação entre o Executivo e o Legislativo quanto à política externa.

Considerando a política externa como política pública, não só são consideradas as agências de outros organismos além da Chefia do Executivo e dos Ministérios de Relações Exteriores, como também seus “efeitos distributivos” que acabam por “interessar aos diferentes atores que possam ser, de alguma forma, afetados por eles.” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, pp. 619).

Ainda, sob uma perspectiva neoinstitucional, Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) as várias abordagens do método de análise dentro do neoinstitucionalismo podem auxiliar na explicação do processo por trás do surgimento e mudança das instituições. No caso desta monografia, isso é relevante porque considera-se que o processo de democratização dos três países analisados foi responsável por mudanças significativas em suas instituições ao se tornarem democráticas. Um

exemplo disso é a definição clara da separação entre os poderes, que acaba por gerar incentivos à tramitação de matérias de política externa nas esferas legislativas pela diferença em que se apresentam para o Legislativo e o Executivo.

Tais processos de reformas institucionais acarretam, nas palavras de Maria Regina Soares de Lima (2000), na “politização do processo de formação de políticas públicas”, e, considerando a política externa como política pública, acarretam na politização da política externa e da atuação internacional dos Estados.

As contribuições de Carlos Vasconcelos Rocha (2005, pp. 16) explicitam o porquê de se apropriar desse modelo de análise para as políticas públicas, definindo o neoinstitucionalismo para a análise das políticas públicas como:

“Assim, para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade.”

A partir dessas definições, passa-se à conceituação de processo legislativo e sua competência e relevância para a política externa.

3. 2. O Processo Legislativo direcionado à normatização da política externa

O processo legislativo compreende a sequência de atos e procedimentos que normatizam o ordenamento jurídico em sistemas políticos que possuem uma esfera Legislativa, comumente tripartites e com sistema legislativo bicameral, e divide algumas de suas atribuições com o poder Executivo, no caso de países como o Brasil em que a Constituição garante tal delegação entre os poderes. Sua relação com a política externa se dá a partir da internalização de assuntos internacionais, como de tratados internacionais, e do poder de agenda, compartilhado com o Poder Executivo, possibilitando incentivos ao andamento de pautas referentes à política externa. Nas palavras de Márcia Maria Corrêa de Azevedo (2001, pp. 26):

“O procedimento legislativo está emoldurado por regras às quais o legislador deve obedecer para a elaboração, redação e consolidação das leis e às quais também se sujeita o Presidente da República, quando toma a iniciativa das leis e quando edita medidas provisórias. Essas regras são constitucionais, regimentais e também legais. [...] O conjunto de regras a serem observadas no processo legislativo concreto são como estruturas rígidas, armações de ferro ou aço, por onde deve fluir o processo. [...] Em linhas gerais, a moldura formal em que se processa a elaboração legislativa serve para proteger princípios básicos, que garantam a legitimidade dos produtos legislativos, o resguardo das liberdades, a prevenção das dificuldades e a preservação do sistema democrático.”

Ainda, Corrêa discorre sobre o bicameralismo, descrito como:

“No bicameralismo, as proposições legislativas aprovadas numa Casa - a *Casa Iniciadora* - devem ser submetidas a todas as fases do procedimento legislativo na *Casa Revisora* novamente, até a deliberação final, quando vão ao pronunciamento do Presidente da República, se for o caso.” (pp. 29)

No Brasil, existem diversas proposições, ou objeto de deliberação legislativa, que podem versar sobre política externa, como as Mensagens, Projetos de Lei e Projetos de Decreto Legislativo¹, algo que aponta diferenças com os outros países comparadores, que possuem apenas Projetos de Lei e Mensagens (*mensajes*) aplicáveis às matérias referentes à normatização da

¹ Art. 100, 108, 109, RICD, 2022.

política externa. No caso da Argentina, existem apenas os Projetos de Lei², que, no caso de autoria por parte do Poder Executivo, chegam ao Congresso na forma de *mensajes*:

Artículo 122. Proyectos del Poder Ejecutivo y sanciones del Senado.

Cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva. Lo mismo se observará con las sanciones procedentes del Senado. (ARGENTINA, 2016)

No Chile, também consideram-se apenas os Projetos de Lei, que, no caso de autoria por parte do Executivo, também devem ser encaminhadas ao Congresso em forma de *mensaje*:

Artículo 65. Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, **por mensaje que dirija el Presidente de la República** o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. (CHILE, 1980).

Como matérias referentes à política externa, essa monografia considera quaisquer proposições que versem sobre acordos internacionais, cooperação internacional, defesa nacional³, migração e nacionalidade, fronteiras, comércio exterior, meio ambiente⁴ e Mercosul⁵, e que se inserem no escopo de competência das Comissões de Relações Exteriores dos congressos dos países selecionados, em maior ou menor grau. Nos casos do Chile e Argentina, também

² Art. 116, *Reglamento Interno de la Cámara de Argentina*, 2016.

³ A defesa nacional, além de ser competência de todas as Comissões de Relações Exteriores analisadas, é um assunto relevante para a Política Externa por envolver deslocamento de tropas, posicionamentos quanto à paz e à guerra, e negociações com outros países, especialmente fronteiriços.

⁴ O meio ambiente é entendido como um tema de política externa por ser caracterizado como um assunto de importância global. Além disso, os impactos no meio ambiente, ainda que dentro das fronteiras de cada país, têm influência internacional, assim como qualquer tentativa de mitigação e preservação.

⁵ Ainda que o Mercosul seja uma organização internacional regional, criada a partir da ratificação do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 pelo Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, entende-se que sua categorização fora de 'acordo internacional' é necessária para que se entenda o peso da normatização nos Congressos dos países selecionados, tendo como ponto central que sua diferenciação dos outros acordos se dá por sua importância como instrumento integrador para a América Latina.

são consideradas proposições referentes às Ilhas Malvinas e à Antártica e, no caso argentino, também a religião.⁶

A definição de tais temáticas engloba mais do que apenas acordos internacionais por entender que existem, de fato, muitas matérias que se relacionam com a atuação de um país no exterior. Segundo Leandro Sánchez (2010, pp. 1):

“El Parlamento ocupa un lugar de complementación de la acción exterior de los Estados. Pero a su vez, **no se limita a la ratificación de los acuerdos internacionales**, sino que su participación legitima la acción internacional de los Estados, favoreciendo la democratización de la política exterior y la legitimación de las decisiones de carácter multilateral.”

Além da temática das proposições, é relevante para as matérias referentes à política externa a compreensão de ramificação em comissões temáticas dentro do processo legislativo dos países analisados, e especialmente a atuação das Comissões de Relações Exteriores, que se debruçam sobre tais temas.

É com os pareceres dessas comissões, geralmente a primeira fase de tramitação dentro dos Congressos analisados, após a distribuição às comissões competentes, que as proposições têm a possibilidade de continuarem sua tramitação legislativa. Entretanto, ainda que o processo legislativo em si seja bastante regulado e normatizado, existem fatores que também interferem nos incentivos à tramitação de matérias de política externa nos Congressos, e relacionam-se com poderes tipicamente divididos com o Executivo, como os poderes de agenda e de delegação, tratados no próximo tópico.

3.3 Os poderes de agenda e de delegação

Tanto o poder Executivo quanto o Legislativo possuem poder de agenda próprio. Além disso, conforme explicitado na seção seguinte, as Constituições Nacionais dos países analisados garantem, ou não, certa delegação entre esses

⁶ No próximo capítulo, será explicitado o motivo por trás da inclusão dessas temáticas no que se considera como matéria referente à política externa.

poderes, característica que influencia diretamente no andamento de proposições legislativas referentes à política externa.

Em primeiro lugar, o poder de agenda se refere à distribuição de poder entre atores/as políticos/as que resulta na viabilização de decisões públicas que envolvem, de alguma forma, o voto. Nas palavras de Fabiano Santos e Mariana Borges (2018, pp. 13):

“O poder de agenda, [...] nada mais é do que o poder distribuído a determinados atores por um conjunto de regras para que esses atores possam viabilizar e estabilizar processos decisórios realizados via voto. ”

Nesse sentido, entende-se que o poder de agenda se aplica, tanto ao Executivo quanto ao Legislativo, na faculdade de iniciar, pautar, influenciar a aprovação, entendida como ‘sucesso legislativo’⁷, ou rejeição, obstruir e priorizar proposições legislativas. Entretanto, para os casos do Brasil, Argentina e Chile, toma-se como base que esse poder não se apresenta da mesma forma para os dois poderes.

O poder Executivo, no geral, possui maior poder de agenda com as atribuições que tem definidas constitucionalmente em comparação com o Legislativo. A presidência de um país como o Brasil, por exemplo, enquanto autora de alguma proposição legislativa, tem a prerrogativa de prioridade e a possibilidade de requerer urgência⁸ sobre as outras proposições. De acordo com Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2009, pp. 77):

“A Constituição de 1988 garante ao presidente da República o controle da agenda legislativa. O poder do Executivo, portanto, é institucional. [...] Em resumo, na atual experiência democrática, o Executivo passou a ter um forte controle sobre a agenda legislativa, resultando daí que a atuação do Legislativo se dá sob fortes restrições. O Executivo detém a prerrogativa de iniciar a legislação de maior interesse e, dessa forma, pode explorar estrategicamente esse direito. O Legislativo, porque age somente após o Executivo ter feito a proposta, tem seu raio de ação ilimitado.”

⁷ “‘Sucesso legislativo’, se refere à relação existente entre o número de iniciativas apresentadas pelo Executivo e a quantidade que é de fato aprovada.” (MONTERO; SÁEZ, 2009, pp. 159).

⁸ Arts. 151 e 158 do RICD, a serem aprofundados na próxima seção.

O Executivo, além de poder ter suas proposições dispondo de regimes especiais de tramitação que facilitam tanto a rapidez da tramitação quanto a aprovação dessas, em especial sob um regime de presidencialismo de coalizão⁹, também tem, na iniciativa das proposições referentes à política externa, conferido poder de agenda. Nos três países analisados, quem propõe instrumentos de caráter externo, como os acordos internacionais, à deliberação do Congresso é o Executivo, o que indica que quem estiver assumindo a presidência em certo momento pode escolher o tipo e o tema de quaisquer acordos internacionais a serem ratificados pelo legislativo, reforçando esse maior poder de agenda. Além disso, ainda sob o exemplo de acordos internacionais, quem pode propor a retirada de algum acordo é o Executivo.

Além de ser defendido nesta análise que o poder de agenda do Legislativo é menor que o do Executivo quanto à política externa, é necessário explicitar o entendimento de que dentro do Legislativo o poder de agenda não é o mesmo para todas as pessoas que compõem essa esfera. No caso do Brasil, líderes partidários e membros das Mesas Diretoras¹⁰ dos Congressos possuem prerrogativas que lhes garantem maior poder de agenda em comparação com parlamentares que não estão nesses espaços. Nesse sentido, Simone Diniz e Cláudio Ribeiro (2008) defendem que tais órgãos legislativos podem aumentar o poder de agenda do Executivo por poder favorecer as proposições advindas deste com a formulação de requerimentos de urgência¹¹, por exemplo. Segundo Fabiano Santos (2003, pp. 67), “o poder de agenda do presidente e das lideranças partidárias é a estrutura institucional que organiza o processo legislativo.”

O poder de agenda é muito relevante para a tramitação de pautas, inclusive as que versam sobre política externa, nos Congressos porque pode

⁹ O presidencialismo de coalizão será abordado nas próximas seções desta monografia.

¹⁰ Membros da mesa diretora, em geral, interferem no despacho às comissões, e podem assumir a relatoria de proposições, como os requerimentos de urgência, nos plenários. Ainda, podem interferir na formulação da pauta dos Plenários.

¹¹ De acordo com o Art. 154 do RICD, o requerimento de urgência “poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por: I - dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II - um terço dos membros da Câmara, ou **Líderes que representem esse número**; III - dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.” Considerando que os líderes, a depender do partido, podem representar muitos parlamentares, possuem mais poder para requerer a urgência de proposições, que seguem um curso de tramitação mais acelerado dentro do Congresso.

definir o que será tramitado e influenciar a velocidade da tramitação, podendo também oferecer empecilhos à tramitação de matérias que não sejam benéficas a quem estiver no comando do Executivo de um país. Ainda assim, o poder de delegação entre os poderes é capaz de equilibrar os poderes, ao passo em que pode, de certa forma, compensar o poder de agenda (SANTOS, 2003, pp. 149).

O poder de delegação confere a algum ente administrativo a possibilidade de decidir sobre certa matéria, quando permitido por lei. No caso do Brasil, a Constituição Federal permite que o Poder Executivo delegue algumas competências ao poder Legislativo, e vice-versa, entretanto, “não tolera a Constituição vigente indiscriminadamente a delegação do poder de legislar ao Presidente, [...]” (FERREIRA FILHO, 2001, pp. 231).

Além do que é definido constitucionalmente, caracteriza-se como uma forma de delegação a atuação dos Congressos no sentido de referendar e deliberar sobre propostas apresentadas pelo Executivo, considerando que participam do processo decisório, ainda que iniciado ou favorecido em prol desta esfera (MARTIN, 2000, pp. 26).

Tal forma de delegação entre os poderes não é comum a todos os países sob análise, como no caso da Argentina, que impede delegação legislativa¹² nos casos em que há um maior detalhamento nas proposições legislativas. Leandro Sánchez (2010, pp. 11), discorre sobre como existe uma maior delegação por parte dos legisladores e legisladoras, especialmente nas pautas de política exterior, por demandarem maior necessidade de negociação em torno das matérias.

No caso do Chile, a delegação entre os poderes também garante à Presidência da República mais responsabilidade sobre as matérias referentes à política exterior, especialmente por ser a responsável pela sanção das leis (BUSTAMANTE; RIVERA, 2011, pp. 7), assim como nos outros países analisados.

Em suma, ainda que os poderes de agenda e de delegação impactem de formas distintas o funcionamento do processo legislativo, entende-se que o Executivo e o Legislativo têm sua atuação baseada na cooperação (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, pp. 84; MARTIN, 2000, pp. 11), e tal cooperação afeta a tramitação de matérias de política externa nos Congressos.

¹² Art. 76 do RICD, a ser aprofundado na próxima seção.

3. Instrumentos normativos do Legislativo

4.1 Definição

Os instrumentos por trás da normatização e internalização da política externa são legislados por meio das constituições nacionais, regimentos internos dos Congressos, Câmaras dos Deputados e Senados Federais. Ao fazer parte dos ordenamentos e arcabouços jurídicos dos países, esses instrumentos demonstram sua relevância e sua legitimidade nos contextos democráticos e constitucionais dos casos selecionados.

Além da definição dos ritos processuais do processo legislativo, são definidas as competências sobre a atuação em prol da política externa, tanto do Executivo quanto do Legislativo, em especial das comissões que tratam de tal temática, e, dessa forma, também evidencia-se o poder de delegação oferecido pelas constituições nacionais dos casos selecionados.

4.2 Análise comparativa

Nesta seção, serão analisados os instrumentos normativos que regulam o funcionamento das Câmaras dos Deputados e dos Senados Federais da Argentina, Brasil e Chile, de modo a comparar a forma como estes interferem, e oferecem incentivos, ao andamento de matérias ligadas à política externa em seus Congressos. Além disso, são apresentados alguns fatores constitucionais que guardam relação com a proposta de análise, entendendo que *“in the area of foreign policy the elements of the constitutional structure which most affect outcomes are those dealing with executive-legislative relations”* (HILL, 2003, pp. 230).

Pelas similaridades, tanto nos textos como na própria organização das esferas legislativas, utiliza-se como desenho de pesquisa o *Most Similar Systems Design* (MSSD), buscando maximizar as características comuns aos três países, enquanto suas diferenças, numericamente poucas, se destacam como diferenças sistêmicas (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970, pp. 33).

4.2.1 Argentina

Na Argentina, as competências da *Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina* e do *Honorable Senado de la Nación Argentina*, são semelhantes às do Brasil, conforme se comprovará ao final desta seção, no sentido de que são definidas competências¹³ próprias a cada câmara por meio da *Constitución Federal, Ley N° 24.430/1994*, regulando inclusive as disposições quanto a iniciativa por trás das proposições legislativas:

Artículo 39. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
(ARGENTINA, 1994)

Além da definição de que projetos acerca de atos internacionais podem ser de iniciativa do Executivo, e que não podem ser de iniciativa popular, a Constituição também define que o Executivo deve se dedicar à manutenção da política externa argentina e impõe que é competência da chefia do executivo firmar tratados internacionais:

Artículo 27.- **El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras** por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución. (ARGENTINA, 1994)

Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

¹³ El Poder Legislativo. Disponível em <https://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php#competencias>.

11. **Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras**, recibe sus ministros y admite sus cónsules. (ARGENTINA, 1994)

Tanto o Legislativo quanto o Ejecutivo argentinos podem formular proposições referentes à política externa, entretanto, além das obrigações que são da Presidência, não se permite delegação legislativa, salvo exceções que, em geral, não se aplicam à política externa:

Artículo 76. **Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo**, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. (ARGENTINA, 1994)

A Constituição argentina também define as competências do Congresso Nacional quanto à política externa, que, assim como no Brasil, também autoriza e permite ações que envolvem a atuação ou autoria do Ejecutivo:

Artículo 75.- **Corresponde al Congreso:**

13. **Reglar el comercio con las naciones extranjeras**, y de las provincias entre sí.

15. **Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación**, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

16. Proveer a la **seguridad de las fronteras**.

22. **Aprobar o desechar tratados** concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede.

25. **Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.**

27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

28. **Permitir la introducción de tropas Extranjeras en el territorio de la Nación**, y la **salida de las fuerzas nacionales** fuera de él. (ARGENTINA, 1994)

Considerando que o Senado Federal na Argentina representa as províncias, enquanto a Câmara dos Deputados representa diretamente o povo

argentino, são dispostas permissões às províncias quanto a normatização de atos internacionais:

Artículo 124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines **y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.** La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (ARGENTINA, 1994)

No Regimento Interno da Câmara de Diputados, também são definidas as atribuições da *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto* e das demais 43 comissões:

Artículo 64. Relaciones Exteriores y Culto

Compete a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto **dictaminar sobre los tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los Estados extranjeros y sobre todo otro asunto o proyecto que se refiera al culto**, ejercicio del Patronato en toda la Nación, concordatos con la Silla Apostólica, libre ejercicio de las iglesias establecidas en la República y admisión de nuevas órdenes religiosas. (ARGENTINA, 2019)

Diferentemente do Brasil, a Comissão de Relações Exteriores argentina também pode apresentar parecer acerca de proposições que versem sobre a religião. Além disso, temáticas relacionadas à defesa nacional são tratadas pela *Comisión de Defensa Nacional*, assim como temáticas ligadas ao Mercosul na *Comisión de Mercosur*, entretanto, muitas matérias acabam sendo despachadas também à Comissão de Relações Exteriores

O Regimento Interno do Senado Federal argentino define as competências da *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto*, e das demais 26 comissões, de forma semelhante à comissão da Câmara dos Deputados, determinando funções

semelhantes às assumidas pela Secretaria de Relações Internacionais¹⁴ da Câmara dos Deputados brasileira:

Art. 62 - Corresponde a la comisión de Relaciones Exteriores y Culto: dictaminar sobre lo relativo a **las relaciones de la República con los Estados extranjeros, cuerpo diplomático y consular, tratados, convenciones, pactos, conferencias y congresos internacionales, declaración de guerra u otras medidas admitidas por el derecho internacional, límites internacionales, ajuste de paz, extradiciones, introducción y tránsito de tropas extranjeras, legalización de documentos para y del exterior, archivo de relaciones exteriores, bibliotecas, colecciones, publicaciones de tratados y mapas geográficos, publicidad y difusión de informes, libros y datos concernientes a la Nación en el exterior, política internacional del petróleo, política comercial internacional, política internacional del trabajo, concordatos, ejercicio del culto de las iglesias establecidas en la República, admisión de nuevas órdenes religiosas, y todo otro asunto referente al ramo de relaciones exteriores y culto.** Asimismo dictaminar sobre lo relativo a **las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países.** (ARGENTINA, 2016)

Dessa forma, é possível perceber que na Argentina há bastante espaço para a participação parlamentar na normatização e internalização da política externa, ainda que o Executivo possua competências exclusivas que lhe garantam maior participação e iniciativa sobre tais temáticas. Apesar de que raramente ocorra delegação entre o Executivo e o Legislativo, o Legislativo fiscaliza e aprova as ações do Executivo, especialmente quanto à política externa.

4.2.2 Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 atribui as competências exclusivas dos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dessa forma, a presidência da República possui a iniciativa da celebração de atos internacionais, entretanto, o poder de autorização e referendo a tais atos é do Congresso Nacional:

¹⁴ No próximo subcapítulo, a Secretaria de Relações Internacionais será mais detalhada.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver **definitivamente** sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - **autorizar** o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; (BRASIL, 1988)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - **celebrar** tratados, convenções e atos internacionais, **sujeitos a referendo do Congresso Nacional**;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, **autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele**, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, **autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional**;
(BRASIL, 1988)

Nesse cenário, ainda que a presidência possua competências privativas, a legislação da política externa é sempre acompanhada da permissão e discussão no Legislativo, o que sugere que ambas as esferas são relevantes para a politização da política externa.

Ainda assim, a chefia do executivo possui, além do poder de agenda e da iniciativa, o privilégio da tramitação de urgência, que se refere à “dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, para que determinada proposição, seja de logo considerada, até sua decisão final” (RICD, art. 152), sobre as proposições que versem sobre política externa:

Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser:

I - **urgentes** as proposições:

j) **oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional**, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas **conclusivamente**; (BRASIL, 2022)

Ainda, é importante ressaltar que todos os projetos de iniciativa do poder executivo também tramitam em regime especial, o de prioridade, o que garante a “dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência.” (RICD, art. 158).

II - de tramitação com **prioridade**:

a) **os projetos de iniciativa do Poder Executivo**, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos; (BRASIL, 2022)

Ademais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal também regulamentam como serão tratadas as pautas referentes à política externa, uma atribuição das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN):

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos **campos temáticos ou áreas de atividade**:

XV - **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional**:

- a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;
- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;

- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático; (A Resolução nº 20, de 2004, saltou a letra “l” no sequenciamento de alíneas deste inciso) (BRASIL, 2022)

Art. 103. À **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** compete emitir parecer sobre:

- I - proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores;
- II - comércio exterior;
- III - indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV); (BRASIL, 2022)

O Congresso também se dedica à diplomacia parlamentar. Na Câmara, a competência é da Secretaria de Relações Internacionais¹⁵:

Art. 21-H. Compete à Secretaria de Relações Internacionais:

- I – estabelecer as diretrizes da diplomacia parlamentar da Câmara dos Deputados;
- II – promover a cooperação com parlamentos de Estados estrangeiros;
- III – apoiar as delegações, comitivas e representações da Câmara dos Deputados em missão oficial. (BRASIL, 2022)

Na câmara, a CREDN não possui poder conclusivo, ou seja, após emissão de parecer a proposição segue para as próximas comissões a que foi despachada, ou ao Plenário. Entretanto, no Senado, matérias referentes a tratados ou acordos internacionais podem ser apreciadas terminativamente, não requerendo a apreciação do Plenário, e possuem sua tramitação delineada claramente e com algumas excepcionalidades:

¹⁵ Secretaria de Relações Internacionais, Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-de-relacoes-internacionais>.

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

- I - projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;
- II - projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X).
- III - projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

§ 1º **O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente,** as seguintes matérias:

- I - **tratados ou acordos internacionais** (Const., art. 49, I); (BRASIL, 2022)

Art. 376. **O projeto de decreto legislativo referente a atos internacionais** terá a seguinte tramitação:

- I - só terá iniciado o seu curso se estiver acompanhado de cópia autenticada do texto, em português, do ato internacional respectivo, bem como da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos;
- II - lido no Período do Expediente, será o projeto publicado e distribuído em avulso eletrônico, acompanhado dos textos referidos no inciso I e despachado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional;
- III - perante a Comissão, nos cinco dias úteis subseqüentes à publicação de avulso eletrônico, poderão ser oferecidas emendas; a Comissão terá, para opinar sobre o projeto, e emendas, o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período;
- IV - publicados o parecer e as emendas e o avulso eletrônico, decorrido o interstício regimental, a matéria será incluída em Ordem do Dia; V - não sendo emitido o parecer, conforme estabelece o inciso III, aplicar-se-á o disposto no art. 172, II, c. (BRASIL, 2022)

Art. 172. A inclusão em Ordem do Dia de proposição em rito normal, sem que esteja instruída com pareceres das comissões a que houver sido distribuída, só é admissível nas seguintes hipóteses:

- c) de projeto de decreto legislativo referente a tratado, convênio ou acordo internacional, se faltarem dez dias, ou menos, para o término do prazo no qual o Brasil deva manifestar-se sobre o ato em apreço; (BRASIL, 2022)

5.2.3 Chile

No Chile, a constituição¹⁶ atual, assim como nos casos da Argentina e do Brasil, define as competências e prerrogativas do Executivo e do Legislativo:

Artículo 24. **El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.** Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior **y la seguridad externa de la República**, de acuerdo con la Constitución y las leyes. (CHILE, 1980)

Artículo 32. Son **atribuciones especiales del Presidente de la República:**

15°. **Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país**, los que deberán ser sometidos a la **aprobación del Congreso** conforme a lo prescrito en el artículo 54 N°.

1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere; (CHILE, 1980)

Artículo 54. Son **atribuciones del Congreso:**

1) **Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación.** La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley. El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle. **El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional**, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional. Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. **No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la**

¹⁶ O Chile passa atualmente por um processo de reformulação de sua constituição. A Assembleia Constituinte, eleita para este fim, apresentou um projeto de texto, rejeitado pela população em um plebiscito em 4 de novembro. Enquanto o processo de reformulação está em andamento, considera-se a *Constitución Política de la República de Chile*, de 1980, atualizada em agosto de 2022. Disponível em https://www.camara.cl/camara/leyes_normas.aspx.

República en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de Derecho Internacional.

Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno. En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro. El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva. De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo. **En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64.** (CHILE, 1980)

Artículo 65. Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, **por mensaje que dirija el Presidente de la República** o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado. **Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado,** incluyendo las modificaciones de la Ley de

Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63. (CHILE, 1980)

Semelhante ao Regimento Interno do Congresso Nacional brasileiro, a *Ley Organica Constitucional del Congreso Nacional*¹⁷ chilena también dispõe sobre as matérias que possuem relação com a política externa:

Artículo 59. La aprobación de un tratado requerirá de los quórum que corresponda, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 54 y 66 de la Constitución Política, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley. Para los efectos del inciso anterior, las Cámaras se pronunciarán sobre la aprobación o rechazo del tratado, en votación única y con el quórum más elevado que corresponda a las materias reguladas por sus normas, dejando constancia de cuáles son las que han requerido quórum calificado u orgánico constitucional. **Durante la discusión de los tratados, sólo podrá corregirse el texto de la parte dispositiva del proyecto de acuerdo propuesto por el Presidente de la República, con el único objeto de precisar el título o composición formal del tratado, su fecha y lugar de celebración, según conste en el texto autenticado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sometido a la consideración del Congreso Nacional.** (CHILE, 2016)

Artículo 60. **Si el tratado contiene alguna disposición que incida en la organización y atribuciones de los tribunales, deberá oírse previamente a la Corte Suprema**, en conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política. (CHILE, 2016)

Artículo 61. El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle. (CHILE, 2016)

Artículo 62. La sugerencia de formular reservas y declaraciones interpretativas, en conformidad a lo establecido en 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. (CHILE, 2016)

¹⁷ Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, 2016. Disponible em https://www.camara.cl/camara/leyes_normas.aspx.

Artículo 63. **Si el Presidente de la República adopta la decisión de denunciar un tratado o retirarse de él, deberá pedir la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste.** Cada Cámara dará a conocer su opinión, por escrito, dentro del plazo de treinta días contado desde la recepción del oficio en que se solicita dicha opinión. Transcurrido este lapso sin que una o ambas Cámaras emita su parecer, el Presidente de la República podrá prescindir de éste para efectuar la denuncia o el retiro. Producida la denuncia o el retiro, el Presidente de la República deberá informar de ello, dentro de los quince días siguientes, al Congreso Nacional. (CHILE, 2016)

Artículo 64. El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste en conformidad con lo establecido en la presente ley. El oficio por el cual el Presidente de la República solicita el acuerdo señalado en el inciso anterior será presentado a una de las Cámaras, la que deberá aprobarlo o rechazarlo en un plazo no superior a diez días contado desde la recepción del oficio, al término del cual, habiéndose pronunciado o no sobre la solicitud, pasará a la otra para que se manifieste dentro de igual plazo. Transcurridos treinta días desde que fuere recibido el oficio sin que el Congreso Nacional se pronuncie, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva. (CHILE, 2016)

Artículo 65. Si alguna de las Cámaras rechaza lo acordado por la otra en el trámite de aprobación de un tratado internacional se formará una **Comisión Mixta** en los términos previstos en el artículo 70 de la Constitución Política. Si la discrepancia se presenta en el trámite de sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas o de retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, se constituirá una comisión mixta, de igual número de diputados y senadores, la que propondrá a ambas Cámaras la forma y modo de resolver las dificultades. (CHILE, 2016)

Sendo a normatização de relações exteriores uma prerrogativa do Executivo, não há menção nos regimentos internos da *Honorable Cámara de Diputados y Diputadas* e do *Senado de Chile* a tal pauta, apenas a definição das

atribuições das Comissões de Relações Exteriores, que possuem competências, assim como as demais comissões:

Artículo 222.

Las comisiones conocerán de los proyectos de ley y materias que les sean enviados al darse curso a la Cuenta. Se tendrá en consideración para esto la especialidad de cada una de ellas. (CHILE, 2020)

Artículo 27

La distribución a las distintas Comisiones de los asuntos de que deben conocer, se efectuará atendiendo a la especialidad de la materia que tratan. (CHILE, 2022)

Artículo 36

Deberán pasar a la Comisión respectiva los proyectos de ley y los asuntos que se tramiten como tales, que se hallen en primer o segundo trámites constitucionales; las observaciones del Presidente de la República a un proyecto aprobado por el Congreso, y los demás negocios que este Reglamento dispone que deben pasar a Comisión. (CHILE, 2022)

No Chile, apenas o Executivo apresenta projetos de lei referentes à política exterior. Como será visto mais a frente com uma amostra de dados, alguns projetos são de iniciativa do Ministério das Relações Exteriores, entretanto, estão, da mesma forma, sob o âmbito do Executivo.

4. Incentivos legislativos às pautas de política externa

Considerando que a definição de presidencialismo de coalizão de Sérgio Abranches (1998, pp. 27) pode ser aplicada a todos os países analisados, ou seja, presidencialismos em que se “organiza o Executivo com base em grandes coalizões” que passam por etapas, sendo elas a “constituição da aliança eleitoral, [...] a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico, [...] o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação”.

Nesse cenário de alianças e acordos entre partidos políticos e forças políticas em prol de objetivos específicos, são postas condições:

Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, **definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime**. Por outro lado, este **instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional** serve, no presidencialismo de coalizão, para **reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência** e evitar que esta se torne o ponto de convergência de todas as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e ameaçando desestabilizá-la em caso de insucesso. (ABRANCHES, 1998, pp. 31)

Em governos de coalizão, implica-se que, além dos acordos e articulações entre o Executivo e o Legislativo, o poder de agenda de cada esfera, distribuído de forma assimétrica, implica em uma homogeneidade de interesses e objetivos. Como pontuado por Fátima Anastasia, Christopher Mendonça e Helga Almeida (2012, p. 618):

“o atual arranjo institucional brasileiro – o presidencialismo de coalizão – concentra poderes de agenda e veto nas mãos do Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O processo decisório relacionado à política externa brasileira, segundo a sabedoria convencional, não apenas reitera, mas

aprofunda esse padrão, reservando ao Poder Legislativo um papel meramente homologatório, e *ex post*, das decisões tomadas pelo Poder Executivo.”

Assim, ainda que as coalizões viabilizem o atingimento de objetivos comuns ao Executivo e Legislativo, existe no Brasil, algo que também pode ser aplicado à Argentina e ao Chile, nas palavras de Abranches (1988, pp. 31), um “alto grau de heterogeneidade estrutural” e uma “alta propensão ao conflito de interesses”, contexto em qual a política externa, assim como as outras formas de políticas públicas, se insere.

Além disso, como defendido por Mercedes Montero e Manuel Sáez (2009, pp. 167),

“A questão das coalizões está intimamente ligada às maiorias legislativas, visto que a decisão de compartilhar o Executivo entre vários partidos depende da porcentagem ocupada pelo partido do presidente. A hipótese é que os governos compostos somente por um partido com maioria legislativa terão mais sucesso na aprovação de suas propostas do que aqueles compostos por uma coalizão, sobretudo se esta for formada por um número alto de partidos políticos, pois o aumento da quantidade de atores dificulta a tomada de decisões e o controle destes por parte do presidente.”.

Para além das influências do presidencialismo de coalizão nos Legislativos (FELIÚ RIBEIRO; URDINEZ, 2017, pp. 100), os poderes de agenda e de delegação, tratados em sessão anterior desta monografia, podem ser entendidos como os primeiros incentivos ao andamento de pautas de política externa nos Congressos. São considerados incentivos quaisquer fatores que permitam maior apresentação de proposições legislativas, maior diversidade nas temáticas e na autoria, e maior porcentagem de aprovação.

Nesse sentido, baseando-se na amostra¹⁸ descrita na tabela 1, que mostra os projetos de lei e mensagens que tramitaram nas Comissões de Relações

¹⁸ Os dados utilizados na formulação das tabelas e dos gráficos foram levantados e analisados pela autora, em virtude do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) 2021-2022 da Universidade de Brasília (UnB), sob o Plano de Trabalho: Projeto de pesquisa comparativa acerca da politização das esferas legislativas, em temas de política externa, durante a presidência de mulheres na América Latina. Para o PIBIC, os dados foram utilizados na análise comparativa e quantitativa da influência do gênero da Chefia do Executivo, sobre casos de presidências de homens e mulheres nas últimas duas décadas da Argentina, Brasil e Chile na tramitação de proposições legislativas referentes à política exterior, na tentativa de demonstrar se durante a presidência de mulheres houve maior ou menor número de projetos apresentados e aprovados nos Congressos analisados. Nesse sentido, a autora considera a similaridade das temáticas tratadas nessa monografia e no PIBIC, razão pela qual parte dos dados pode ser utilizada em ambos trabalhos.

Exteriores das Câmaras altas, Senados, e baixas, Câmaras dos Deputados, dos Congressos da Argentina (2003 a 2012), Brasil (2007 a 2015) e Chile (2000 a 2010), é possível visualizar, de fato, que o poder de agenda do Executivo, além de suas competências exclusivas quanto à pauta de relações exteriores, lhe garante maior sucesso na tramitação de pautas de política externa.

Com base nos gráficos 1, 2 e 3, é possível verificar a diversidade de temáticas e a quantidade de projetos referentes à política exterior que se tornaram lei sob cada temática nos casos da Argentina, Brasil e Chile, sob o mesmo período analisado na tabela 1. Dessa forma, percebe-se a predominância, em todos os casos e períodos analisados, de acordos internacionais que tramitaram nas Comissões de Relações Exteriores. Sendo este um tipo de normativa que em todas as situações envolve a iniciativa do Executivo, comprova-se que, com mais incentivos, como a autoria, à tramitação de pautas de política exterior, maior aprovação de normas jurídicas pelos Congressos.

Sebastian M. Saiegh (2009, pp. 151) argumentou que a avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo implica em um modelo de análise das relações Executivo-Legislativo cujas informações são incompletas, especialmente nos casos em que se comparam Executivos de vários países. Nessa ocasião, esclareceu o impacto dos arranjos institucionais na governabilidade, teoria que pode exemplificar casos em que “os chefes do Executivo consigam aprovar quase todas suas propostas legislativas”, hipótese que se comprovou no caso dos países analisados.¹⁹

Ainda, Mercedes Montero e Manuel Sáez (2009, pp. 186) apontam as diversas variáveis envolvidas no processo de explicação para o sucesso presidencial no Legislativo, como as interações entre as variáveis partidárias, e comprovaram que:

“o cenário que aumenta o sucesso legislativo do presidente é caracterizado por um desenho institucional, definido pelas regras do Congresso e da Constituição, que favorece sua influência, uma ampla maioria legislativa, um parlamento formado por poucos partidos políticos, e com baixo grau de polarização ideológica entre eles, e um momento, em termos de ciclo eleitoral, em que o presidente tenha acabado de assumir seu mandato.”

¹⁹ A título de exemplo, a tabela 1 mostra o sucesso legislativo dos Executivos analisados sobre os períodos delimitados.

Em contraposição, os casos demonstrados nessa monografia demonstraram um maior sucesso legislativo para o Executivo, ainda que sejam comprovados diversos partidos políticos e muita polarização ideológica em todos os três países analisados. No caso da Argentina, especialmente, a elaboração da política exterior se concentra principalmente nas mãos do Poder Executivo (SÁNCHEZ, 2010, pp. 9), e, dessa forma, limita as possibilidades de iniciativa por parte do Legislativo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, pp. 124) expande o conceito de predominância do Executivo nos Estados contemporâneos, no sentido de explicitar como, em regimes democráticos que dependem do voto, são valorizadas as “tarefas tradicionais” desse poder, e, dessa forma, “ganhou, portanto, o Executivo um leadership na vida política contemporânea” (pp. 127), e dessa forma, tal preponderância se manifesta, principalmente, na influência que exerce sobre o processo legislativo.

Hoje, não só conta ele [o Poder Executivo] com a iniciativa, como, em verdade, é dele que provém o impulso inicial das leis promulgadas. Mais ainda, pela generalização da delegação dos poderes, legisla. (pp. 128)

A análise descritiva e comparativa abordada por essa monografia indica que existem mais incentivos à apresentação e aprovação de proposições advindas do Executivo referentes à política externa nos Congressos. O poder de agenda e as definições constitucionais e regimentais acabam por conferir maior sucesso legislativo ao Executivo, o que, concomitantemente, oferece maiores incentivos à iniciativa de pautas de política externa.

5. Considerações finais e conclusão

Essa monografia não se propôs a oferecer mudanças e novas teorias acerca dos incentivos oferecidos à tramitação de matérias referentes à política externa nos Congressos, mas sim descrevê-los e analisá-los de forma comparada. Tal fato se centra no fato de que quaisquer mudanças em tais incentivos provavelmente se fundariam em grandes mudanças institucionais, como nas bases constitucionais desses países. Tomando o caso do Chile, que passa por mudança de seu texto constitucional²⁰, o processo de mudança nas estruturas democráticas de um país extremamente polarizado, como nos três casos analisados, é complexo e envolve a participação de toda a sociedade, algo que não é previsto no futuro próximo dos casos do Brasil e da Argentina.

Ainda, a partir da análise dos Regimentos Internos das altas e baixas Câmaras legislativas, foi possível defender que existem mais incentivos à tramitação de matérias relativas a pautas internacionais para as propostas advindas do Executivo. Isso se dá especialmente por ter garantido maior poder de agenda, proatividade quanto às matérias de política exterior, e regalias quanto à delegação entre os poderes.

Nesse sentido, as competências definidas pelas Constituições acabam por, de fato, garantir maiores incentivos à iniciativa do Executivo, algo que os Regimentos Internos apenas dão continuidade e permissibilidade.

Conclui-se que as democracias se beneficiam da participação de todas as esferas políticas e sociais, e, sendo a política externa uma forma de apresentação de cada democracia no contexto internacional, também se beneficia de uma maior participação tanto do Legislativo quanto do Executivo, ainda que com maiores incentivos à iniciativa deste último.

²⁰

Ver *Itinerario Constitucional*. Disponível em <https://www.chileconvencion.cl/itinerario-constitucional/>.

Disponível em

6. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo De Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Revista de Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, pp. 5 a 34, 1988. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Cristopher; ALMEIDA, Helga. **Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras**. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 34, no 2, julho/dezembro, 617-657, 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cint/a/x9KBVMCxB7vJwVWJXjSVnq/?format=pdf&lang=pt>.

ARGENTINA. Ley N° 24.430/1994. **Constitución de la Nación**. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>.

ARGENTINA. **Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina**, 2016. Disponível em <https://www.senado.gob.ar/reglamento>.

ARGENTINA. **Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**, 2019. Disponível em <https://www.hcdn.gob.ar/institucional/reglamento/index.html>.

AZEVEDO, Mácia Maria Côrrea de. **Prática do Processo Legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e ideias no congresso: exemplos e momentos comentados**. São Paulo: Atlas, 2001.

BORGES, Mariana; SANTOS, Fabiano. **Poder de agenda**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3336/1/Livro_Poder%20de%20agenda.pdf.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. **Regimento Interno Da Câmara Dos Deputados**, atualizado até a Resolução nº 35, de 2022. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**, atualizado até o Suplemento E da edição de 22.12.2018. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>.

BUSTAMANTE, Gilberto Aranda; RIVERA, Jorge Riquelme. **Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile**. Polis [En línea], 28 | 2011, Publicado el 15 abril 2012, consultado el 24 julio 2022. URL: <http://journals.openedition.org/polis/1308>.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**, promulgada el 8 de agosto de 1980 e atualizada em agosto de 2022. Disponível em https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf.

CHILE. Ley Nº 18.918, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990, atualizada em dezembro de 2016. **Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional**. Disponível em https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/loc.pdf.

CHILE. **Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputado**, atualizado em agosto de 2020. Disponível em https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/reglamento.pdf.

CHILE. **Reglamento del Senado**, atualizado em maio de 2022. Disponível em https://www.senado.cl/reglamento-del-senado-actualizado-marzo-2020#vtxt_cuerpo_T3.

DE ALMEIDA, Helga do Nascimento. **O Congresso e a política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no Governo Lula**. monografia de Mestrado, UFMG, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-AU3KHE>.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **The role of Brazilian congress in foreign policy: an emprical contribution to the debate**. bpsr, (2) 2 pp. 10-38, 2008. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4173655/mod_resource/content/1/The%20Role%20of%20the%20Brazilian%20Congress%20in%20Foreign%20Policy%20Making.pdf.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; LOPES, Dawisson Belém; SANTOS, Manoel. **Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a**

research protocol. Revista Brasileira de Política Internacional, 59(1): e006, pp. 1-17, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600106>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo.** 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary **As Três Versões Do Neo-Institucionalismo.** LUA NOVA Nº 58— 2003.

HERCULANO, Luciene Soares. **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 de Defesa Nacional nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva.** monografia de Mestrado, PUC SP, 2014. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3599/1/Luciene%20Soares%20Herculano.pdf>.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** Palgrave Macmillan, 2003.

KARBOO, Juliet. **A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory.** International Studies Review 17, pp. 189–216, 2015. DOI: 10.1111/misr.12213.

KESSELMAN, Mark; KRIEGER, Joel; JOSEPH, William A. **Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas.** 8th Edition, Cengage Learning Inc., 2017.

KUBALKOV, Vendulka. **Foreign Policy, International Politics, and Constructivism.** In. Foreign Policy in a Constructed World, edited by Vendulka Kubalkova. Routledge, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares. **Instituições Democráticas e Política Exterior.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro, pp. 265-303, 2000. Disponível em http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf.

LIMA, Maria Regina Soares. **Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição Da Análise De Política Externa.** In A Política Pública Como Campo Multidisciplinar. Editora Unesp, 2013.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. In Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, org. Magna Inácio Lucio Rennó. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MARTIN, L. Democratic Commitments: **Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública**. Contexto Internacional (PUC) Vol. 35 no 1 – jan/jun 2013 1ª Revisão: 08/07/2013.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Formation: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press. 1997.

MONTERO, Mercedes García; SÁEZ, Manuel Alcántara. **Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina**. In Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, org. Magna Inácio Lucio Rennó. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Maria Cristina; REIS DA SILVA, André Luiz. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda., 2010.

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan. **Metas e desafios do estudo comparativo de legislativos**. In Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, org. Magna Inácio Lucio Rennó. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula**. Revista Política Hoje, Vol. 19, n. 1, 2010. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3837/3141>.

PLANAS, Pedro. **Teoría de la Democracia y el Rol del Poder Legislativo**. In El Poder Legislativo, Democracia & Integración. Org. Marcelo Álvarez, Adriana Delgado, e Ronny Rodriguez. Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA, e Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. 1970.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game**. International Organization, MIT Press, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460, 1988.

RIBEIRO, Pedro Feliú, URDINEZ, Francisco. **¿Hay dos presidentes en Argentina? Un análisis comparativo del apoyo legislativo en las políticas exterior y doméstica (2001-2014)**. REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. 37, nº 1, pp. 95-119, 2017.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

SAIEGH, Sebastian M. **Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo**. In Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, org. Magna Inácio Lucio Rennó. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SÁNCHEZ, Leandro Enrique. **El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio**. Instituto de Investigaciones en Historia y Ciencias Sociales (IdIHCS); Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI) del IRI, 2010. Disponible em https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.