

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

FLÁVIO LEÃO PINHEIRO

**PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA: UM  
ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO  
NACIONAL DO CHILE NA FORMULAÇÃO DA  
POLÍTICA COMERCIAL DURANTE A DÉCADA DE 1990.**

Rio de Janeiro  
2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

# FLÁVIO LEÃO PINHEIRO

## Poder Legislativo e Política Externa: Um Estudo sobre a Influência do Congresso Nacional do Chile na Formulação da Política Comercial durante a Década de 1990.

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto Universitário de Pesquisas do  
Rio de Janeiro como parte dos  
requisitos necessários à obtenção do  
título de Mestre em Ciência Política.

---

Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)

---

Fabiano Santos

---

Marcelo James Vasconcelos Coutinho

Rio de Janeiro  
2007

## – Agradecimentos –

À minha família, pela confiança, compreensão e afeto; e por todo conforto e segurança que me proporcionou durante a elaboração deste trabalho.

Aos amigos, Andrés del Rio, Cristina Vieira Machado Alexandre, Gabriel R. E. Areal, Juan Claudio Epsteyn, Marcos Coimbra, Sérgio Borges Allan e Rodrigo Fonseca, pelo apoio e troca de idéias. E àqueles, que mesmo distantes, estão sempre presentes, em especial, a Bruno Hermínio Altoé, Felipe Buffa Souza Pinto, Marcos Guimarães de Cerqueira Lima Filho e Ricardo Vieira Lobato.

À professora Maria Regina Soares de Lima, orientadora, pelo incentivo e pelas observações sempre pertinentes e precisas.

Aos professores Fabiano dos Santos e Marcelo James Vasconcelos Coutinho, pela disponibilidade em participar da banca examinadora.

Aos colegas do Observatório Político Sul-americano (Opsa), por terem me proporcionado dois anos e meio de aprendizado constante. E aos companheiros de mestrado, em especial a Felipe de Moraes Borba, Katarina Maurer Wolter e José Roberto Bonifácio, pela agradável convivência e companheirismo.

Aos deputados e senadores chilenos que se dispuseram a contribuir com este trabalho, respondendo aos questionários que lhes foram enviados. Aos funcionários da Biblioteca do Congresso Nacional do Chile, da Câmara dos Deputados do Chile, do Senado da República do Chile e da Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), pela presteza em atender aos inúmeros pedidos feitos via correio eletrônico.

Ao Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por concederem apoio material e financeiro para a realização deste trabalho.

## – Resumo –

O objetivo deste trabalho é avaliar a influência do Poder Legislativo sobre a política externa, a partir do envolvimento do Congresso Nacional do Chile no processo decisório da política comercial durante a década de 1990. O senso comum indica que temas relacionados à política exterior estão restritos ao Poder Executivo. Essa percepção aumenta quando diz respeito aos países latino-americanos, já que a região ficou estigmatizada pelo recente passado autoritário e pelo presidencialismo forte, que emergiu das cartas constitucionais democráticas das últimas décadas. No entanto, mesmo contando com mecanismos institucionais pouco sofisticados e restritos a atuações *ex post*, o Poder Legislativo é capaz de influenciar o processo decisório em questão. A conclusão de que o Parlamento é um importante ator político no processo de formulação da política comercial chilena decorre de análise da atuação do Congresso Nacional nos processos de negociação dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs) que o Chile assinou durante a década de 1990 e durante as duas votações de redução de tarifas, ocorridas em 1991 e em 1998.

**Palavras-chave:** Política Externa, Política Comercial, Poder Legislativo, América Latina, Chile.

## – Sumário –

<b>Abrevidaturas e Siglas.....</b>	<b>06</b>
<b>Tabelas, quadros e gráficos .....</b>	<b>07</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>08</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>1.1 – Política Externa e Determinantes Políticos Domésticos: o Jogo de Dois Níveis e a Importância Conferida ao Poder Legislativo.....</b>	<b>13</b>
1.1.1 Putnam e a Metáfora do Jogo de Dois Níveis.....	13
1.1.2 O Jogo de Dois Níveis e o Poder Legislativo.....	17
<b>1.2 – Visões Sobre o Poder Legislativo na América Latina.....</b>	<b>25</b>
1.2.1 Hiper-presidencialismo e Legislativo Marginal.....	25
1.2.2 Variedade de Presidencialismos e de Legislaturas.....	28
1.2.3 Legislativo no Chile.....	33
<b>1.3 – Apresentação das Hipóteses.....</b>	<b>39</b>
<b>Capítulo 2</b>	
<b>2.1 – Estratégias da Política Comercial do Chile.....</b>	<b>44</b>
2.1.1 Governo Pinochet e a Estratégia “Unilateral” .....	45
2.1.2 Estratégia Comercial dos anos 90 e os Acordos Bilaterais.....	48
<b>2.2 – Modelo Decisório da Política Comercial no Chile.....</b>	<b>56</b>
2.2.1 Estrutura Decisória do Poder Executivo.....	56
2.2.2 Formas de Participação do Legislativo.....	60
<b>Capítulo 3</b>	
<b>3.1 – O Congresso Nacional e os ACEs Negociados na Década de 1990.....</b>	<b>71</b>
3.1.1 ACE com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador.....	72
3.1.2 Acordo de Associação do Chile ao Mercosul.....	74
3.1.3 ACE-35 entre o Executivo e o Legislativo.....	76
3.1.4 ACE-38 entre o Chile e o Peru.....	82
<b>3.2 – O Congresso Nacional e a Implementação da Abertura Unilateral na Década de 1990.....</b>	<b>86</b>
3.2.1 As Leis n.º 19.065/91 e Lei n.º 19.589/98 e as Negociações entre o Executivo e o Congresso Nacional.....	87
<b>3.3 – Avaliação dos Estudos de Caso.....</b>	<b>94</b>
<b>3.4 – Apêndice.....</b>	<b>96</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>100</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>102</b>

– Abreviaturas e Siglas –

<b>ACE</b>	- Acordo de Complementação Econômica
<b>AELC</b>	- Associação Européia de Livre Comércio
<b>Aladi</b>	- Associação Latino-americana de Integração
<b>Alca</b>	- Área de Livre-comércio das Américas
<b>Apec</b>	- <i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
<b>ASEXMA</b>	- Associação dos Exportadores de Manufaturas
<b>BIT</b>	- <i>Bilateral Investment Treaty</i>
<b>CAN</b>	- Comunidade Andina das Nações
<b>CGR</b>	- <i>Contraloría General de la República</i>
<b>CIREI</b>	- Comitê Interministerial de Relações Econômicas Internacionais
<b>CINEI</b>	- Comitê Interministerial de Negociações Econômicas Internacionais
<b>Corfo</b>	- <i>Corporación de Fomento de la Producción</i>
<b>CN</b>	- Comitê Negociador
<b>CPC</b>	- <i>Confederación de la Producción y del Comercio</i>
<b>DIPRES</b>	- <i>Dirección de Presupuestos</i>
<b>Direcon</b>	- <i>Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales</i>
<b>Gatt</b>	- <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
<b>Mercosul</b>	- Mercado Comum do Sul
<b>Miga</b>	- <i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
<b>MRE</b>	- Ministério das Relações Exteriores
<b>Nafta</b>	- <i>North American Free Trade Area</i>
<b>OMC</b>	- Organização Mundial do Comércio
<b>OPIC</b>	- <i>Overseas Private Investment Corporation</i>
<b>PDC</b>	- Partido Democrata Cristão
<b>PPD</b>	- Partido pela Democracia
<b>PRSD</b>	- Partido Revolucionário Social-Democrata
<b>ProChile</b>	- <i>Dirección de Promoición de Exportaciones</i>
<b>PS</b>	- Partido Socialista
<b>RN</b>	- Renovação Nacional
<b>SECOFI</b>	- <i>Secretaria de Comercio y Fomento Industrial</i>
<b>SEGPRES</b>	- Secretaria da Presidência
<b>SNA</b>	- Sociedade Nacional Agrícola
<b>SOFOFA</b>	- Sociedade de Fomento Fabril
<b>TC</b>	- Tribunal Constitucional
<b>UDI</b>	- União Democrática Independente
<b>UE</b>	- União Européia
<b>UP</b>	- União Popular
<b>USTR</b>	- <i>Office of the United States Trade Representative</i>

**– Tabelas, quadros e gráficos –**

<b>Tabela 2.1.1</b>	<i>Resultados Econômicos da Política Comercial – 1970-2000.....</i>	<b>48</b>
<b>Tabela 2.1.2</b>	<i>Redução Tarifária entre 1990 e 2006.....</i>	<b>50</b>
<b>Quadro 1.2.1</b>	<i>Poderes Constitucionais do Executivo para Intervir no Processo Legislativo.....</i>	<b>34</b>
<b>Quadro 2.1.1</b>	<i>Acordo de Livre-comércio, Acordos Preferenciais e Tratados de Livre-comércio...</i>	<b>49</b>
<b>Quadro 2.1.2</b>	<i>Acordos Comerciais em Vigor e em Negociação.....</i>	<b>53</b>
<b>Quadro 2.2.2</b>	<i>Ementas dos Projetos de Reforma Constitucional do Art. 50.....</i>	<b>64</b>
<b>Quadro 3.2.1</b>	<i>Comparação das Propostas, das Demandas e o Resultado Final das Negociações para a Aprovação da Lei n.º 19.589.....</i>	<b>93</b>
<b>Quadro A.1</b>	<i>Questionário Enviado a Parlamentares.....</i>	<b>96</b>
<b>Quadro A.2</b>	<i>Resultados de Pesquisa junto a Parlamentares/ Senado – Câmara.....</i>	<b>97</b>
<b>Quadro A.3</b>	<i>Resultados de Pesquisa junto a Parlamentares/ governistas – oposição.....</i>	<b>97</b>
<b>Gráfico 2.1.1</b>	<i>Tarifas: 1973-1989.....</i>	<b>47</b>
<b>Figura A.1</b>	<i>Percepção da Influência do Congresso na Política Comercial.....</i>	<b>98</b>

## – Introdução –

O objetivo deste trabalho é avaliar a influência do Poder Legislativo sobre a política externa, a partir do envolvimento do Congresso Nacional do Chile no processo decisório da política comercial durante a década de 1990. O senso comum indica que temas relacionados à política exterior estão restritos ao Poder Executivo. Essa percepção aumenta quando diz respeito aos países latino-americanos, já que a região ficou estigmatizada pelo recente passado autoritário e pelo presidencialismo forte, que emergiu das cartas constitucionais democráticas das últimas décadas. No entanto, mesmo analisando um país considerado por grande parte da literatura institucionalista um caso extremo na América Latina – no que diz respeito aos poderes presidenciais –, o resultado da pesquisa aponta para outra direção: o Legislativo é um importante ator político no processo de formulação da política comercial chilena.

O avanço da investigação foi permitido em razão da constatação – já feita por muitos – de que apesar de o Executivo deter amplos poderes constitucionais, também detém amplos poderes partidários, intensificados pela estabilidade e pela disciplina das duas coalizões partidárias que predominam no cenário político do Chile desde a redemocratização<sup>1</sup>, o que lhe permite interagir mais habilmente com o Parlamento. Ao mesmo tempo, a própria instituição legislativa apresenta um perfil diferenciado dos seus vizinhos, indicando um ambiente mais propício ao trabalho parlamentar eficiente: a maior taxa de reeleição consecutiva dos parlamentares, chegando a 60%, enquanto na Argentina, na Venezuela, na Colômbia e no Brasil, os números são 15%, 23%, 35% e 45%, respectivamente; a média de experiência dos legisladores é de 8 anos, e a média regional é de 4,1 anos; além do mais, estudos recentes em perspectiva comparada destacam a força das comissões e a capacidade técnica, apontando o Congresso Nacional do Chile como o Legislativo com a maior capacidade de ação entre as instituições estudadas na região (Stein *et alii*, 2006).

---

<sup>1</sup> Desde 1990, o governo e a oposição dividem-se em duas coalizões estáveis: a opositorista *Alianza por Chile*, formada pela União Democrática Independente (UDI) e pela Renovação Nacional (RN), e a governista *Concertación de Partidos por la Democracia*, que reúne o Partido Demócrata Cristão (PDC), o Partido Socialista (PS), o Partido pela Democracia (PPD) e o Partido Revolucionário Social-Democrata (PRSD).

Dada a capacidade política e institucional do Congresso Nacional e o intenso dinamismo que a política comercial liberal do Chile vem apresentando nos últimos 16 anos, baseada na abertura unilateral e na assinatura de acordos de livre-comércio, surpreende a pouca atenção que especialistas concedem à questão, fazendo que o senso comum prevaleça. Acredita-se, assim, que análise do papel desempenhado pelo Legislativo e, principalmente, do seu padrão de comportamento, possa ser de extrema importância: ou para confirmar o senso comum, de que o Legislativo está alijado do processo decisório da política externa, mais especificamente, da política comercial; ou para refutá-lo, apresentado o perfil de mais um ator político relevante no processo.

A definição do marco teórico do estudo partiu de duas questões centrais: a importância conferida aos determinantes políticos domésticos para o processo decisório da política externa; e a necessidade de adaptar hipóteses teóricas desenvolvidas para o contexto político norte-americano à realidade latino-americana, mais especificamente, à chilena.

Em relação à primeira questão, levou-se em conta o debate que existe sobre o peso, ou o grau de importância, dos fatores externos e domésticos para a compreensão da política externa de um determinado Estado, profundamente marcado pela perspectiva realista, que desconsidera, de uma maneira geral, a atuação de atores políticos domésticos, estipulando a prevalência do ator unitário. Em contraposição à essa visão, recorreu-se a perspectivas institucionalistas: ao modelo do jogo de dois níveis apresentado por Putnam (1988), que intenta compatibilizar os dois níveis de análise, tanto o doméstico quanto o internacional, para explicar o comportamento dos Estados diante da dinâmica da cooperação internacional, e às propostas de estudo de Milner (1997) e Martin (2000), que conferem especial atenção à relação entre o Executivo e o Legislativo.

Quanto à segunda questão, limitou-se a adaptar algumas hipóteses teóricas ao contexto político chileno. Face às críticas proferidas contra as escolhas institucionais dos países latino-americanos – normalmente apontando a dominância do Executivo sobre o Legislativo – e ao tema abordado – a política externa é quase sempre associada ao Poder Executivo –, fez-se necessário uma discussão sobre estudos da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no sentido de demonstrar que, na América Latina, existe tanto uma “variedade de presidencialismos” como também uma “variedade de Legislativos”. Dessa forma, não é possível afirmar, *a priori*, que o Poder Legislativo nesses países são institucionalmente fracos.

Duas hipóteses foram adaptadas e testadas: a **hipótese do aumento de poder do Legislativo**, que informa que o Legislativo vai procurar aumentar seu poder em temas de política externa em razão de buscar que suas preferências sejam atendidas quando houver a emergência de visões conflitivas com o Executivo. Ou seja, a não manifestação do Congresso não poderá ser entendida como uma atitude de submissão ou resignação diante do Executivo; sinaliza concordância. A hipótese nula seria a da **resignação**. A segunda hipótese que será testada é a da **influência**, que informa que o Executivo é incapaz de manipular as estruturas de participação do Legislativo para impedir que a instituição participe do processo decisório. A hipótese nula, neste caso, seria a **hipótese da evasão**: o Poder Executivo tem a capacidade de criar empecilhos à participação do Poder Legislativo quando este busca questionar a delegação.

Elas são testadas na análise da participação do Congresso Nacional nos processos de negociação dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs) que o país assinou durante a década de 1990 e durante as duas votações de redução de tarifas, ocorridas em 1991 e em 1998. Apesar de a política comercial do Chile ter alcançado grandes acordos comerciais durante a década de 2000, como, por exemplo, os acordos de livre-comércio com os EUA, a UE e a Coreia do Sul, a opção para se estudar as negociações comerciais empreendidas durante a década de 1990 foi motivada por se tratar de um período de consolidação do modelo da política comercial chilena, na qual mesmo a estrutura burocrática vinculada ao Executivo ainda apresentava variações.

Nesses estudos de caso, buscou-se confrontar processos políticos semelhantes nos quais, ora o Congresso procurava se manifestar, ora se abstinha. No primeiro, são contrapostos os casos dos ACEs que o Chile negociou com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador com a aprovação do ACE-35, que permitiu a associação do Chile ao Mercosul, e do ACE-38, com o Peru. Já no segundo caso, são cotejados os processos de negociação de dois programas de abertura unilateral na década de 1990: o primeiro, ocorrido em 1991, quando por meio da Lei n.º19.065, reduziu-se as tarifas sobre importação de 15% para 11%; e o segundo, em 1998, com a promulgação da Lei n.º19.589, que estabeleceu uma redução tarifária gradual, de um ponto percentual por ano, com o objetivo de atingir a meta de 6% em 2003.

No processo, pôde-se conceber um padrão para a atuação do Congresso no que diz respeito à política comercial: quando houve convergência de interesses entre os dois poderes, o Congresso não se manifestou; no entanto, quando houve divergência, o Parlamento buscou interferir no processo – isto é, ter suas preferências atendidas. A

convergência de interesses ocorreu nos ACEs que o Chile negociou com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e na aprovação da Lei n.º19.065. As divergências se sobressaíram na aprovação do ACE-35 e na negociação para a aprovação da Lei n.º19.589.

Ainda sobre a análise dos casos, cabem duas observações de caráter procedimental. A primeira, diz respeito ao objeto estudado; e a segunda, às fontes utilizadas. Mesmo reconhecendo-se que a política comercial é ramo tanto da política econômica como da política externa, e que sua formatação depende da combinação de uma série de fatores, como política cambial, monetária, tarifária, aduaneira, de subsídios, de salva-guardas, entre outras, nesta dissertação, optou-se pela objetividade. Os casos estudados, assim, estão restritos aos temas discutidos nas negociações de acordos comerciais bilaterais e à política tarifária.

Quanto às fontes utilizadas para a construção dos casos, recorreu-se a documentos legislativos disponíveis nos *sites* da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.cl>), do Senado (<http://www.senado.cl>), da Biblioteca do Congresso Nacional (<http://www.bcn.cl>) e do Sistema de Tramitação de Projetos do Congresso Nacional (<http://sil.congreso.cl>); às edições eletrônicas dos jornais El Mercurio (<http://www.elmercurio.cl>) e La Tercera (<http://www.laternera.cl>), entre os anos de 1994 e 2000; à uma variedade de trabalhos produzidos por especialistas; e à pesquisa elaborada junto aos próprios parlamentares.

A dissertação está organizada em três capítulos. O Capítulo 1 traz uma revisão da literatura sobre de Análise de Política Externa, concentrado-se nos trabalhos de Putnam (1988), Milner (1997) e Martim (2000). Em seguida, discutem-se as relações entre o Executivo e o Legislativo na América Latina, conferindo especial ênfase às análises sobre o Congresso Nacional do Chile. Por fim, apresentam-se as hipóteses que serão testadas na parte final. O Capítulo 2 aborda a estratégia comercial do país, resultado das receitas ortodoxas do regime Pinochet, que pregavam a abertura unilateral, e das alterações implementadas a partir de 1990, com a busca dos acordos bilaterais. A segunda parte do capítulo é dedicada ao processo decisório da política comercial: a burocracia vinculada ao Executivo e os mecanismos que possibilitam a participação do Legislativo.

No Capítulo 3, serão testadas as hipóteses da participação e da influência, por meio da análise de casos onde o Legislativo oscila entre a participação e a atuação discreta. De início, são contrapostos as negociações dos ACEs com Argentina, México,

Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador, com aqueles negociados com o Mercosul e com o Peru. Em seguida, dois processos de negociações para a abertura unilateral são examinados e cotejados: o que resultou na Lei n.º19.065/91 e o que resultou na Lei n.º19.589/98. Ademais, esse capítulo traz ao final um apêndice, onde se apresenta pesquisa feita diretamente com parlamentares para se tentar identificar a percepção dos próprios congressistas sobre a capacidade de ação da instituição.

## – Capítulo 1 –

### **1.1 – Política Externa e Determinantes Políticos Domésticos: o Jogo de Dois Níveis e a Importância Conferida ao Poder Legislativo**

Na literatura da disciplina de relações internacionais, mais especificamente quando se discute política externa, existe um embate no qual o tema central é o peso, ou o grau de importância, dos fatores externos e domésticos para a compreensão da política externa de um determinado Estado. Nesta primeira seção, busca-se apresentar os argumentos do modelo do jogo de dois níveis, desenvolvido por Robert Putnam (1988), no qual o autor intenta compatibilizar os dois níveis de análise, tanto o doméstico quanto o internacional, por meio da metáfora do “jogo de dois níveis”, hoje muito utilizada para explicar o comportamento dos Estados diante da dinâmica da cooperação internacional. Em seguida, apresenta-se uma análise dos trabalhos de Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2000), que procuram, de certa forma, aplicar o modelo desenvolvido por Putnam, concedendo considerável atenção ao papel do Poder Legislativo.

#### **1.1.1 Putnam e a Metáfora do Jogo de Dois Níveis**

O debate a respeito dos determinantes políticos da política externa esteve invariavelmente marcado pelo predomínio da corrente realista na literatura de relações internacionais, fato que contribuiu para marginalizar enfoques que buscavam conferir maior atenção a variáveis domésticas, pois o realismo está amparado em premissas que dificultam esse tipo de abordagem. De forma objetiva, e incorrendo no risco da simplificação, pode-se dizer que elas são: a centralidade do Estado, a ênfase nas relações de poder e a percepção de que a anarquia é uma característica inerente à esfera internacional.

O Estado, assim, é visto como uma entidade autônoma, racional e coerente. Sua ação é pautada pela busca de poder em um contexto marcado pela ausência de regras (anárquico) e inseguro. Esse ambiente, por sua vez, é determinante para as tomadas de

decisão do ator estatal, o único agente relevante que participa do jogo de poder na esfera internacional. O fato de se pensar o Estado como um ator unitário, definindo-o por meio de expressões como “caixa preta”, expurga, por completo, a necessidade da análise dos determinantes domésticos para se compreender sua atuação no plano internacional, uma vez que se pressupõe um contexto nacional sem divisões internas. Dessa perspectiva, o Estado e sua burocracia são vistos como legítimos representantes do interesse nacional, o qual defendem face a outros atores.

Um dos corolários da premissa do ator unitário pode ser considerado a especificidade que se confere à política externa (Lima, 2000). Para os realistas, postular a diferenciação entre política internacional e política doméstica significa qualificá-las de acordo com o conteúdo e com o tratamento doméstico que deve ser dispensado a elas – neste último caso, especialmente em relação aos realistas clássicos (Morgenthau, 1951; Kennan, 1984). Ou, para outros, uma abordagem distinta, que não pode ser vinculada ao estudo da política internacional (Waltz, 1996). A primeira é comumente denominada *high politics*, abrangendo questões de segurança, por exemplo, e, a princípio, não deve estar à mercê das paixões da opinião pública (Kennan, 1984). A segunda, qualificada de *low politics*, abarca as demais políticas públicas.

A hegemonia do realismo no meio acadêmico tornou-se um empecilho para o desenvolvimento de programas de pesquisas que pudessem dedicar mais atenção ao jogo político interno, relacionando-o com o contexto externo. (Gerner, 1995; Hill e Light, 1985; Smith, 1986). Mas, mesmo em meio a esse predomínio, uma série de trabalhos de relevo sobre Análise de Política Externa (APE) começou a ser desenvolvido a partir década de 1950. Entre eles, destacam-se o modelo de processo decisório, elaborado por Richard Snyder, H.W. Brucck e Burton Sapin (1962), a pré-teoria de política externa, desenvolvida por James Rosenau, e o modelo burocrático aplicado por Graham Allison (1971)<sup>2</sup>.

Em linhas gerais, esses autores propunham-se a questionar a concepção de “caixa preta” e a expor uma realidade muito mais complexa e instável no âmbito doméstico, onde a interação entre os atores é o determinante da política externa;

---

<sup>2</sup> Ver também: *Cabinet Decisions of Foreign Policy: the British Experience October 1938 – June 1941* (1991), de Christopher Hill; *Perceptions and Misperception in International Politics* (1993), de Robert Jervis; *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe* (2000), de Andrew Moravcisk.

contestavam a afirmativa de que o Estado é um ator racional; e, por fim, colocavam em xeque a homogeneidade conferida ao conceito de “interesse nacional”, concebido como resultado do conflito de interesses domésticos. No entanto, em parte pela pretensão de explicar todo o fenômeno por meio da dinâmica doméstica, em parte pela onda estruturalista imposta pelo neo-realismo, a partir do final dos anos de 1970, e pela emergência dos liberais, sob a tutela de Robert Keohane e Joseph Nye, consolidando a prevalência de abordagens sistêmico-estruturais, esses estudos passaram a ser vistos com certo ceticismo.

Desde o final da década de 1980, há um maior número de trabalhos que utilizam variáveis domésticas para explicar a atuação dos Estados no cenário internacional, dialogando com realistas clássicos, neo-realistas e neoliberais. Um levantamento feito por James D. Fearon (1998) nos *abstracts* da conceituada revista *International Organization*, entre os anos de 1987 e 1996, aponta que mais de um terço deles, dos 193 analisados, evocam, como variável independente, determinantes políticos domésticos, abordando os mais variados temas, como política comercial, conflitos armados, disputas territoriais, cooperação regional etc.

O trabalho de Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Game* (1988), nesse sentido, pode ser considerado um dos precursores da tendência apontada por Fearon, já que, diante do embate entre a predominância de fatores sistêmicos (externos ou estruturais) ou domésticos que marcou – e ainda marca – a discussão na disciplina, ele se propôs a analisar os dois níveis de forma simultânea. Nele, o autor busca explicar a cooperação internacional por meio da metáfora do jogo de dois níveis, introduzindo, assim, a variável doméstica como essencial à compreensão da ação dos Estados nacionais no cenário externo, afirmando que o debate para se definir qual a variável com maior poder de explicação – externa ou doméstica – é pouco eficiente. Entre as duas opções, assevera que ambas são decisivas, mas a questão é se saber quando e como (1988: 427). Em sua abordagem, Putnam rejeita a idéia do ator unitário, fazendo dos governos, das Legislaturas e dos grupos de interesse, agentes centrais. Além do mais, o modelo pressupõe que o interesse nacional resulta do conflito doméstico entre todos os atores envolvidos.

Ao tomar como caso ilustrativo as negociações da Conferência de Bonn, de 1978, conclui que os resultados políticos do encontro foram decorrentes tanto de pressões internas como externas, fato que deveria incentivar a busca por teorias que dêem conta, simultaneamente, da interação entre fatores internos e externos. Assim,

apresenta um modelo de análise para compreender a dinâmica entre a diplomacia e a política doméstica: o jogo de dois níveis. O modelo pressupõe que negociações internacionais podem ser concebidas como tendo dois níveis de análises. No nacional (Nível II), estão os grupos de interesse, partidos políticos, burocratas etc., que pressionam negociadores e buscam construir coalizões para impor suas preferências; enquanto no internacional (Nível I), encontram-se os governos nacionais, que buscam atender, dentro do possível, às demandas internas perante outros governos. No Nível I, portanto, há a negociação do acordo, enquanto que o Nível II é a esfera que vai avaliar se o acordo pode ser aceito ou não.

Durante o processo de ratificação<sup>3</sup> empreendido no Nível II, a lógica que prevalece é a de que só se pode acolher ou vetar por inteiro o acordo alcançado no Nível I, uma vez que emendas acarretariam na reabertura das negociações no Nível I. Face a essas condições, torna-se fundamental a determinação da estrutura de ganhos domésticos (*win-set*) dos atores do Nível II no processo de interação dos dois níveis, já que é ele que ditará as condições das negociações no contexto externo. *Ceteris paribus*, *win-sets* abrangentes aumentam a probabilidade de acordos e condicionam as demandas externas. A determinação do *win-set* no modelo do jogo de dois níveis, portanto, é essencial, e vai depender da dinâmica de três variáveis domésticas que Putnam apresenta: preferências e coalizões; instituições; e a estratégia do negociador.

Em suma, na visão de Putnam, a cooperação entre os Estados depende de dois âmbitos distintos: doméstico e externo. Assim, os negociadores da política externa “jogam” em dois níveis: junto aos interlocutores domésticos e aos parceiros externos. A partir deste ponto algumas deduções são feitas dentro dessa lógica: primeiro, quanto menor o *win-set*, mais força terá o governo na negociação. Em contrapartida, quanto maior o *win-set*, menos força terá o governo na negociação. Tal lógica, ao contrário da maior parte das teorias, pressupõe que unidade interna não é fator primordial para se atingir cooperação.

A partir do reconhecimento da interação dos dois níveis, abrem-se mais espaços e adquirem-se mais fundamentos teóricos para programas de pesquisas que buscam associar a relação entre determinantes domésticos e resultados políticos no âmbito

---

<sup>3</sup> A expressão “processo de ratificação” deve ser interpretada em sentido amplo, pois se trata, tão-somente, da aceitação do acordo fechado no Nível I por atores políticos domésticos do Nível II (1988: 436).

internacional, desconsiderado a visão da política doméstica como uma “caixa preta”, mas não deixando de lado os fatores externos na construção das preferências domésticas. Vale ressaltar que, para além da apresentação da causalidade doméstica para explicar a política externa dos Estados, a novidade apresentada pelo autor diz respeito à relevância da ratificação das obrigações contraídas no exterior no plano doméstico (Lima, 2000: 4).

### **1.1.2 O Jogo de Dois Níveis e o Poder Legislativo**

Os trabalhos de Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2000) convergem nesta direção. Além de utilizarem do modelo do jogo de dois níveis como pano de fundo, conferem especial atenção à interação entre os Poderes Executivo e Legislativo e suas implicações para a cooperação internacional, fato que permite utilizá-los de forma a exemplificar os avanços sob os marcos teóricos de Putnam e aproveitar as hipóteses teóricas geradas por eles, especialmente no de Martin, para estruturar a abordagem ao caso aqui estudado. Um ponto em comum entre os dois trabalhos é a tentativa de complementar o modelo do jogo de dois níveis de Putnam, conferindo especial atenção ao nível doméstico (1997: 5; 2000: 39). Nesse sentido, os estudos concedem destaque à atuação do Poder Legislativo.

Em *Interests, Institutions, and Information* (1997), Milner tem como principal objetivo desenvolver um modelo que dê conta da interação entre política internacional e política doméstica na cooperação entre Estados<sup>4</sup>. A variável dependente é a cooperação internacional, e sua investigação se propõe a responder as seguintes questões: por que razão, e sob quais condições, países estão aptos a cooperar em determinadas áreas? Por que alguns países estão melhor aptos a cooperar? Nesse sentido, propõe que a

---

<sup>4</sup> O modelo de análise desenvolvido por Milner em *Interests, Institutions, and Information* (1997) é utilizado pela autora para explicar, por exemplo, o impacto de eleições sobre a cooperação internacional (Milner e Rosendorff, 1997), a relação entre tipos de regime e política comercial (Milner, Rosendorff e Mansfield, 2000, 2002 e 2004), o impacto da ideologia partidária sobre a política comercial (Milner e Judkins, 2004), a correlação entre pontos de vetos institucionais no nível doméstico e a disposição dos países de aderirem a acordos de livre-comércio (Milner, Mansfield e Pevhouse, 2005a) e o impacto dos pontos de vetos institucionais no nível doméstico e a opção pelo modelo integração (Milner, Mansfield e Pevhouse, 2005b).

cooperação é resultado de conseqüências distributivas no nível doméstico – pois, ela é, tão-somente, uma continuidade das disputas políticas nacionais – e chama a atenção para as três variáveis independentes com as quais irá trabalhar: estrutura das preferências<sup>5</sup> dos atores; instituições e os processos decisórios; e a distribuição de informação entre os agentes sociais e políticos. A cooperação, no caso, será condicionada pelo modo como poder e interesses estão distribuídos entre os atores.

Apesar das observações feitas ao modelo do jogo de dois níveis e da constatação da necessidade de complementação, Milner objetiva avançar, a partir do modelo de Putnam, por meio dos instrumentais metodológicos da *rational choice*. Ao mesmo tempo, apóia-se em premissas que já estavam presentes em Putnam e que marcam a abordagem institucionalista, como a refutação à premissa do ator unitário, a qual repele com base no entendimento de que o nível doméstico não é hierárquico, mas sim poliárquico, variando entre um *continuum* onde os extremos são a anarquia e a hierarquia (1997: 11). Essa variação, assim, será condicionada pela estrutura das preferências dos atores, pelas instituições e pela distribuição de informações.

Para desenvolver sua teoria, Milner operacionaliza um modelo abstrato que se ancora nas variáveis acima apresentadas. A primeira – estrutura das preferências domésticas – baseia-se na interação de três atores domésticos: o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse, que têm suas preferências determinadas em relação uns com os outros e de acordo com os poderes que detém no processo decisório – poder de proposição, emenda, ratificação/veto<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> A autora faz distinção entre preferências e interesses dos atores políticos que vale a pena ser ressaltada. Interesse diz respeito aos objetivos centrais dos atores; no caso dos atores políticos, todos detêm o mesmo interesse, qual seja, maximizar as chances de reter poder. Cada ator, no entanto, possui preferências diferenciadas – posições sobre políticas específicas –, que decorrem da situação de cada um e da percepção de determinada política irá beneficiá-lo. Assim, interesses são estáticos e as preferências flexíveis (1997: 15).

<sup>6</sup> De acordo com os casos estudados, Milner apresenta duas conclusões a respeito da estrutura de preferências. Diante do grau de divisão do governo (*divided government*), conclui que se trata de um fator negativo para a cooperação. Ou seja: quanto maior o grau de divisão, maior a dificuldade para se chegar um acordo com outro país, pois o Executivo vê-se refém dos legisladores. Além do mais, a divisão do governo pode minar o poder de barganha do Estado no processo de negociação internacional. O segundo ponto diz respeito, tão-somente, às preferências do Executivo. Argumenta que se o Executivo tender à não-cooperação e se tiver o poder de iniciar o processo de negociação, é pouco provável que o país coopere. Nesse aspecto, portanto, destaca o peso da relação Executivo/ Legislativo na cooperação internacional, além auferir a importância das preferências do primeiro para consecução da empreitada. Ou seja, é imprescindível o alinhamento das preferências entre Executivo e Legislativo para se alcançar a cooperação.

No que diz respeito à segunda variável – instituições políticas –, Milner atenta para o fato de que as instituições domésticas condicionam a ação dos atores e atem-se ao processo de ratificação, mais uma vez utilizado em sentido amplo, entre o Executivo e o Legislativo, e à dinâmica da antecipação das preferências, argumentando que as estratégias das negociações com outros Estados será função do processo de ratificação e da lei da antecipação das preferências. Nos estudos de caso, aponta que modificações no processo de ratificação trazem implicações diretas para a cooperação (1997: 236-239).

A terceira variável está relacionada à distribuição de informação entre atores domésticos. No caso, a autora analisa a relação entre assimetria de informação e a dinâmica entre o Poder Legislativo e os grupos de interesse. Segundo a autora, a falta de informação sobre as negociações internacionais geralmente leva o Congresso, que supostamente não tem pleno acesso aos termos da cooperação, a vetar o acordo. Quando o Congresso conta, no entanto, com “auxílio” de grupos de interesse, os quais Milner qualifica de endossantes (*endorsers*)<sup>7</sup>, mesmo atuando em um cenário onde a assimetria de informações prevalece, aumenta a probabilidade de haver a aprovação da cooperação, pois os grupos de interesse terão, entre outras funções, a de informar à instituição a respeito da negociação em pauta e sua atuação pode mitigar a ineficiência gerada pela falta de informação.

Já que a assimetria de informações é considerada uma condição que normalmente impede ou dificulta a cooperação entre Estados, se combinada com grupos de interesse informados, pode gerar resultados positivos (1997: 240). De acordo com essa interpretação, aponta-se uma nova função para grupo de interesse diante do processo de negociações internacionais: o de provedor de informações. Para o Legislativo, por sua vez, pode ser um aspecto positivo ter grupos de interesse envolvidos em negociações, pois, neste cenário, poderão servir para contrabalançar as vantagens auferidas ao Poder Executivo, que geralmente é a instituição competente para conduzir o processo.

Em suma, tal como aponta a autora, *a key finding was that domestic politics, even in its simplest form, made cooperation more difficult for countries*. Ou, em outros termos, *Domestic politics affects the terms of any international agreement. Focusing*

---

<sup>7</sup> Os “endossantes”, segundo Milner, podem ser também as comissões legislativas, bancos centrais independentes ou qualquer agência governamental que funcione de forma autônoma, cumprindo o papel de prover informação (1997: 240).

*solely on the state's relative capabilities will lead to an incomplete understanding of how an agreement is shaped* (1997: 234). Dessa forma, pode-se compreender que as preferências dos atores e a distribuição do poder legislativo entre eles condicionam o comportamento do Estado no contexto externo – sua política externa. Quanto mais difusa a distribuição de poderes, maior a dificuldade para se obter a cooperação, argumento que, de certa forma, contrapõe-se à percepção de Martin (2000).

O segundo estudo analisado é *Democratic Commitments – Legislatures and International Cooperation* (2000), de Lisa Martin<sup>8</sup>. Nele, o principal objetivo é explicar os compromissos internacionais dos Estados por meio de determinantes políticos domésticos, no caso, a atuação do Poder Legislativo. Procura-se, assim, responder a duas questões: primeiro, os Legislativos nacionais influenciam o processo decisório da política externa? Ou seja, as preferências dos legisladores são levados em conta? Em segundo lugar, caso influenciem, quais as conseqüências? (2000: 13). Com base em elementos da literatura sobre organização legislativa, interação Executivo-Legislativo e *credible commitment*, vai-se estruturar um modelo de análise que resulta nas seguintes conclusões: o grau de influência do Legislativo nos processos de cooperação internacional excede à percepção comum – é mais profunda e sutil. O Legislativo pode delegar poderes ao Executivo para este negociar com outros países, mas permanece com capacidade de interferir no processo. Sobre as conseqüências, o principal resultado da interação institucionalizada dos Legislativos é um maior comprometimento do país com os compromissos assumidos no exterior, apontando para padrões mais estáveis de cooperação internacional.

Para a compreensão da abordagem de Martin, duas idéias são essenciais. Primeiro, a compreensão da lei de antecipação das preferências. Assim, pressupondo que a partir do momento em que o Executivo reconheça que a instituição legislativa é um ponto de veto importante no processo, será compelido a considerar suas preferências, pois, caso contrário, poderá ter suas propostas vetadas. Isso implica que a atuação do Legislativo no processo político não requer uma posição pro-ativa; ela pode decorrer da habilidade da instituição de exercer seu poder de veto de forma eficiente (Cox e Morgenstern, 2002: 447). Dessa conclusão deriva a distinção entre “influência” e

---

<sup>8</sup> Outros trabalhos nos quais Lisa Martin aborda a relação entre instituições domésticas e compromissos dos Estados no âmbito internacional: *US policy and Human Rights in Argentina and Guatemala* (1993), com Kathryn Sikkink; *Legislative Influence and International Engagement* (1997); *The President and International Commitments: Treaties as Signaling Devices* (2005).

“participação” (*activity*). Segundo Martin, *Influence and activity are not identical, nor have they even necessarily highly correlated with one another. The most powerful actors, meaning those who exercise the most influence over outcomes, may be those who need to take the fewest actions.* (2000: 7). Nesse sentido, para se avaliar a influência de determinado ator político no processo decisório, o mais adequado é se deter nos resultados em vez do processo em si.

Além do mais, no que diz respeito à política externa, a relação entre Executivo e Legislativo se dá em um contexto de delegação, onde o Legislativo é mandante (principal) e o Executivo o agente. A partir do momento em que se reconhecem os poderes do mandante, deve-se, necessariamente, discutir a lógica da delegação e as formas por meio das quais o principal é capaz de deter controle sobre o agente. Nesse sentido, Martin vai buscar subsídios para tentar entender a lógica da delegação no âmbito da política externa em uma literatura que se baseia, sobretudo, em estudos que dizem respeito ao controle legislativo sobre agências executivas.

De acordo com um dos expoentes dessa literatura, *Delegation occurs when one person or group, a principal, selects another person or group, an agent, to act on the principal's behalf* (McCubbins, 1999: 1). Os motivos para se delegar poderes são, geralmente, calcados na busca de eficiência. Quando o agente pode fazer a tarefa do principal de forma mais eficiente, existem incentivos para a delegação. Mas há uma série de problemas (*delegation dilemma*) que podem advir dessa relação, sendo o caso extremo a situação na qual a delegação se transforma em abdicação, dada a total perda de controle do principal sobre o agente.

A delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, no entanto, não implica necessariamente abdicação – como muitos afirmam –, pois, *apesar* da delegação, o Legislativo ainda pode deter meios para monitorar a atividade do agente. A delegação só irá se converter em abdicação quando esses meios não forem suficientemente eficientes para fazer prevalecer os interesses do principal (McCubbins e Schwartz: 1984; McCubbins, 1999; McCubbins e Lupia, 1999). Segundo McCubbins,

Two conditions are necessary for delegation to fail: principals and agents have conflicting interests over the outcome of delegation; and principals must have an ineffective check on the agent's actions. This can be due to either the agent having expertise regarding the consequences of the delegation that principals do not possess, or to conflict of interest among the principals. When delegation happens under these conditions,

agents might be free to take any action that suits them, irrespective of the consequences for the principal, and the principal cannot cause to do otherwise. Delegation, then, becomes abdication. (McCubbins, 1999)

Assim, a análise dos meios pelos quais o Congresso pode agir como um importante ponto de veto, e, portanto, manter um controle sobre a delegação de poderes em matéria de política externa, é de extrema importância. As formas de atuação são variadas. A Casa Legislativa pode atuar, primeiro, durante o processo de aprovação do acordo internacional, quando, geralmente, é facultado à instituição ratificar o documento (*ex post*). Mas pode também interferir em fases secundárias, quando forem demandadas mudanças na legislação doméstica ou destinação orçamentária específica (*power of the purse*) – fase de implementação. Uma segunda forma de atuação pode ser estabelecida por meio de mecanismos de monitoramento congressuais (*congressional oversight*), denominados pela literatura de *police patrol* e de *fire alarms*<sup>9</sup>.

A segunda idéia a ser destacada diz respeito à caracterização da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. De acordo com Martin, para além da delegação, há uma relação de troca (*exchange relationship*) entre os dois Poderes, em oposição a um jogo de soma-zero ou da proposição de que haja uma dominância do Executivo (Martin, 2000: 23). Coexistem a competição e a busca para se estabelecer acordo que beneficie ambas as partes.

Baseando-se, pois, na análise dos determinantes domésticos, Martin procura explicar a influência do Congresso, a credibilidade e nível de cooperação internacional alcançados pelos Estados nos compromissos assumidos no exterior. Para tanto,

---

<sup>9</sup> Segundo McCubbins e Schwartz (1984: 166), o mecanismo de *police-patrol oversight* representa a atuação direta do Legislativo na fiscalização dos atos do Executivo e de suas agências; enquanto que o mecanismo de *fire-alarm oversight*, uma ação de forma descentralizada – ou talvez, menos ativa – por meio da atuação conjunta com outros atores políticos interessados. A distinção é feita em um contexto no qual se debatia a eficiência dos mecanismos de controle do Congresso norte-americano sobre o Executivo. McCubbins e Schwartz argumentavam que, embora houvesse uma diminuição da atuação direta do Legislativo (*police patrol*), optou-se por um meio mais eficiente, uma atuação induzida por outros atores (*fire alarm*). Ou seja, a falta de *police-control oversight* não representava perda de poder da instituição legislativa.

apresenta proposições, que são transformadas em hipóteses e testadas em estudos de caso<sup>10</sup>.

A primeira proposição, que diz respeito à influência do Legislativo sobre a política externa, é a de que a delegação de poderes pode ser um mecanismo de influência. O passo inicial para essa formulação está na compreensão de que, apesar de o Legislativo conceder à política externa a mesma preocupação que concede às demais políticas públicas, a forma de se lidar com ela é diferente, pois o Executivo está mais apto para tal atividade. A maneira pela qual o Legislativo pode influenciar o processo, de forma mais eficiente, é trabalhando junto ao Executivo, por meio da delegação de poderes. Portanto, a delegação não pode ser entendida como uma abdicação. Com base nessa primeira proposição, objetiva-se entender a variação nos padrões de delegação, ou, mais especificamente, dos incentivos da delegação (2000: 32). Espera-se que o Legislativo transfira mais poder ao Executivo quando aquele acreditar que o agente estará apto a defender suas preferências.

Martin formaliza essa primeira proposição em duas hipóteses: a primeira é a **hipótese da delegação**, que busca explicar em que momento e por que razão o Legislativo irá reclamar maior participação na política externa, informando que, caso haja conflito de interesses entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, os parlamentares buscarão institucionalizar a participação. A hipótese nula, neste caso, é a da abdicação, que informa que, ao delegar poderes, a instituição abre mão da possibilidade de influir no processo político em questão. A segunda é a **hipótese da influência**, que estipula que o Executivo não tem capacidade para interferir nos arranjos institucionais de modo a diminuir influência do Legislativo, sendo a hipótese alternativa a da evasão.

A segunda proposição é a de que a variação institucional no âmbito doméstico é uma variável chave para o processo de cooperação internacional. Nesse ponto, Martin reconhece que a participação institucionalizada do legislativo pode tornar as negociações internacionais mais complexas; no entanto, argumenta que a contrapartida é um acordo mais confiável e com menos chances de sofrer alterações. A razão, para tanto, encontra-se na metáfora dos dois níveis de Putnam (1988): uma vez que se admite

---

<sup>10</sup> Nos estudos de caso, Martin analisa, basicamente, países da União Européia (UE) e os EUA. Sobre os primeiros, aborda a aprovação pelos Congressos Nacionais do processo de integração europeu; no que diz respeito à política norte-americana, o uso de tratados e acordos executivos, a aplicação de sanções econômicas e os programas de ajuda humanitária.

a existência de dois campos de atuação – externo e interno –, a ratificação por atores domésticos é fundamental. Nesse sentido, explica a autora que, por meio da participação, as preferências do Legislativo são levadas em consideração pelos negociadores, fato que faz com o “risco” do veto doméstico diminua. Com base nesta proposição, Martin elabora a **hipótese da credibilidade**, segundo a qual, a maior participação do Congresso aumenta a credibilidade da implementação dos acordos alcançados. A terceira proposição segue a mesma lógica da segunda: a participação institucionalizada do Congresso aumenta o nível de cooperação, e formalizada por meio da **hipótese da cooperação**.

Os estudos acima apresentados – Putnam (1988), Milner (1997) e Martin (2000) – informam a base teórica deste trabalho. A pesquisa empreendida, portanto, tem como ponto de partida o reconhecimento da complexidade das relações entre os atores domésticos e sua importância nas negociações internacionais, demonstrada na dinâmica do jogo de dois níveis. Nos trabalhos de Milner e Martin, apesar de enfoques diferenciados, ressalta-se a importância da dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo para se alcançar a cooperação internacional. A continuidade desse estudo, no entanto, restringe-se à apreciação das hipóteses trabalhadas por Martin, com o objetivo de averiguar se o Congresso Nacional do Chile exerce influência sobre a política comercial. No capítulo que se segue, buscar-se-á, adaptá-las para o contexto político latino-americano.

## 1.2 – Visões Sobre o Poder Legislativo na América Latina

Ao estudarem os determinantes políticos domésticos e suas implicações para a política externa, tanto Martin quanto Milner trabalham com estudos de caso envolvendo os Estados Unidos (presidencialista) ou países europeus (em sua grande maioria, parlamentaristas), modelos institucionais que se diferenciam dos dos países latino-americanos. Tendo em vista as críticas proferidas às escolhas institucionais desses países – normalmente apontando a dominância do Executivo sobre o Legislativo – e ao tema abordado – a política externa é quase sempre associada como competência exclusiva do Poder Executivo –, faz-se necessário uma apresentação das perspectivas analíticas sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no sentido de demonstrar que, na América Latina, este pode ser um ator político relevante, e não levá-lo em consideração na tomada de decisão de qualquer política pública, inclusive em áreas tradicionalmente vinculadas ao Executivo, consubstancia-se em falha analítica.

As subseções a seguir tratam de revisão de literatura que tem como foco as relações entre o Executivo e o Legislativo na América Latina, com ênfase no caso chileno, visando a agregar subsídios teóricos para se adaptar ao contexto latino-americano as perspectivas analíticas que foram apresentadas na seção anterior. Apesar da constatação de algumas prerrogativas do Executivo decorrentes de escolhas institucionais que lhe garantem vantagens para determinar suas preferências face ao Poder Legislativo, isso não significa que o trabalho do Congresso seja irrelevante e passível de desconsideração. Ou seja, não é possível, *a priori*, afirmar que o Poder Legislativo nos países latino-americanos não detêm capacidade para influir na política externa.

### 1.2.1 Hiper-presidencialismo e Legislativo Marginal

Levando-se em conta o presidencialismo norte-americano como modelo ideal – o que, de certa forma, fazem Martin e Milner – são perceptíveis suas diferenças face aos arranjos institucionais presidencialistas que foram implementados na América Latina, em sua grande maioria, ao longo da década de 1980 e de 1990, na inauguração do terceiro ciclo eleitoral latino-americano. À primeira vista, e tendo como objeto de análise a letra fria da lei, a característica que talvez chame mais a atenção é o alto grau de discricionariedade que detém o Poder Executivo em relação ao Legislativo. As regras

adotadas por essas “novas” democracias seriam, no mínimo, incompatíveis com o tipo ideal, que possui uma divisão de poderes mais simétrica entre a Presidência e as duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) e o Senado.

Os principais traços constitucionais que levariam à essa conclusão seriam normas que, com pequena variação, estão presentes em quase todas as constituições dos países latino-americanos<sup>11</sup> (Carey e Shugart, 1992; Anastásia, Melo e Santos, 2004; Montero, 2004). De forma a ilustrar esses atributos, primeiro, destaca-se o direito de uso do Decreto-Executivo, que concede ao presidente da República poderes legislativos. Outro poder presidencial comum nas cartas constitucionais latino-americanas é o de Iniciativa Exclusiva, que informa que, em algumas matérias pré-determinadas em lei, é o chefe do Executivo o único representante popular que pode dar início aos processos legislativos. Por fim, há a prerrogativa que o chefe do Executivo tem de demandar urgência nos projetos que envia ao Congresso. Em outras palavras, ele estabelece um prazo para que o Legislativo aprecie a questão, de forma a controlar, unilateralmente, a agenda. Esses atributos, portanto, corroboraram a assertiva de que há diferenças latentes em relação ao modelo ideal, no qual o presidente não pode iniciar processo legislativo, interferir na agenda das Casas Legislativas estipulando prazos e, muito menos, emitir decretos com força de lei (Cox e Morgenstern, 2002; Figueiredo, 2004).

A reação inicial da comunidade acadêmica diante da nova configuração institucional democrática na América Latina consubstanciou-se em uma tentativa de analisar essa *nova espécie* com uma visão marcada pelo histórico conturbado e instável da região. O resultado foi um profícuo debate nos anos de 1980, quando se destacou a figura de Juan Linz, crítico do modelo que estava sendo criado. Em um contexto no qual se argumentava que as crises políticas latino-americanas eram, sobretudo, resultado de conflitos de classes, de forças externas ou do insulamento das elites militares – todos fatores exógenos –; alguns começaram a buscar explicações sobre o fenômeno político por meio de fatores endógenos (Smith, 2005). Entre eles, Linz (1994) argumentava que, diante das assimetrias entre o Executivo e o Legislativo, da natural disputa de poder, e dos impasses que seriam gerados pelo sistema, a balança penderia para o lado mais forte. Resultado: mais um ciclo de instabilidade e crises. Nesse sentido, acreditava que a

---

<sup>11</sup> Neste trabalho, quando se faz referência aos países latino-americanos, a análise estará restrita aos seguintes países: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela. A motivação é em razão da dificuldade para obtenção de dados e por se acreditar que a amostra selecionada é suficiente para retratar a realidade do continente.

melhor escolha institucional para os países da América Latina seria o parlamentarismo. Nele, haveria uma maior propensão à cooperação e mais eficiência, características necessárias aos governos da região<sup>12</sup>.

Na mesma época, outros estudos também viam com preocupação o presidencialismo latino-americano. A abordagem de Guillermo O'Donnell (1992 e 1993) por meio do desenvolvimento da concepção de democracia delegada (*delegative democracy*), é um exemplo. Ao avaliar as democracias delegadas – *caudillismos reformados* –, aponta, como premissa básica da nova tipologia, um presidente que, quando eleito, está acima de todos os partidos. Quanto à posição do chefe do Executivo diante dos Poderes Judiciário e Legislativo, percebia-os como meras nuances que estavam incluídas no pacote quanto se é democraticamente eleito. Além do mais, a *accountability* perante essas instituições é um impedimento desnecessário, uma vez que, ao presidente, fora *delegada* toda a autoridade (1993: 08).

Se por um lado, a empreitada iniciada por Linz teve o mérito de inaugurar os estudos institucionais na América Latina e deixar de lado explicações de caráter endógeno para dar conta das crises de governabilidade de décadas anteriores; por outro lado, reafirmou o estigma do presidencialismo forte e desconsiderou os poderes *de facto* dos Parlamentos, tratados como meros apêndices institucionais. O mesmo vale para O'Donnell, que, tal como afirmou Mainwaring (2003), exagerou ao retratar a América Latina com a figura presidencial de forma dominante no sistema político e os mecanismos de *accountability* horizontal muito fracos.

Uma das possíveis causas da ênfase nos poderes presidenciais e da desconsideração das legislaturas pode ser resultado da tentativa de abordar o tema tendo como modelo ideal o sistema norte-americano e da demasiada atenção às regras constitucionais em detrimento do dia-a-dia da política e da interação entre atores e instituições. Além do mais, por se tratar de constituições recém inauguradas, faltava às análises maior evidência empírica.

---

<sup>12</sup> Linz caracterizava esses regimes como sendo demasiadamente rígidos no que diz respeito ao mandato; incentivavam uma dinâmica de soma-zero entre os atores políticos, o que geraria, inevitavelmente, impasses entre o Poder Executivo e o Legislativo. Além do mais, eram rígidos por uma lógica de legitimidade dual, decorrente das eleições independentes para a Presidência e para o Congresso (Linz, 1994).

## 1.2.2 Variedade de Presidencialismos e de Legislaturas

Ao longo da década de 1990, novos trabalhos emergiram, tanto como uma resposta às críticas contumazes feitas por Linz e outros como uma tentativa de expor uma realidade muito mais complexa sobre o presidencialismo latino-americano (Lanzaro, 2001; Mainwaring e Shugart, 1997; Mainwaring e Scully, 1995; Jones, 1995; Mainwaring e Shugart, 1993; Mainwaring, 1993). A premissa básica é que não há um só tipo de presidencialismo; há uma variedade, como demonstram Matthew S. Shugart e John Carey (1992), em *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, e Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (Org.) (1997), em *Presidentialism and Democracy in Latin América*.

No primeiro, uma obra mais abrangente, são duas as questões centrais ao debate: 1) em regimes políticos nos quais presidentes são eleitos, há uma variedade de escolhas institucionais além da que diz respeito à definição do Poder Executivo; 2) mesmo que os poderes sejam divididos entre duas instituições, o processo de escolha dos dois Poderes afeta, diretamente, o funcionamento do regime. O trabalho apresenta estudos de caso das variações de presidencialismo que se propõe a observar – presidencialismo, presidencialismo com primeiro-ministro (*premier-parlamentarism*) e presidencialismo-parlamentarismo –, buscando diferenciá-los por meio do desenho institucional. A análise recai sobre as variações dos poderes legislativos que possuem os Executivos e dos poderes que detêm sobre a escolha do gabinete e sobre a dissolução das Assembléias.

O trabalho organizado por Mainwaring e Shugart (1997) segue, em parte, a mesma linha do primeiro, mas se trata de uma abordagem mais específica, com enfoque sobre a avaliação dos sistemas presidencialistas na América Latina. Assim como Carey e Shugart (1992), os autores também criticam a estreiteza dos argumentos apresentados por estudiosos que se concentravam, em excesso, nas falhas do presidencialismo, não concedendo a devida importância às variedades de arranjos e combinações institucionais que existem por trás do sistema em questão. O intuito da obra, portanto, é apresentar essa variação no contexto latino-americano, de forma a indicar que, dentro das combinações encontradas, umas são mais capazes do que outras para promover democracias estáveis ou mais eficientes.

O argumento caminha no sentido de que, a força do chefe do Executivo, considerada sua habilidade para influenciar a legislação, vai depender de dois tipos de

poder: poder constitucional e poder partidário (*partisan powers*). O primeiro diz respeito a poderes que permitem ao presidente agir sozinho, como o poder de veto ou o de emitir Decreto-Executivo. Já o segundo, à capacidade do presidente influenciar o processo legislativo por meio do sistema de partidos, *vis-à-vis* à organização partidária. Para tanto, os autores analisam o número de partidos políticos – ou grau de fragmentação partidária – e a disciplina dos partidos. O propósito é associar essas duas dimensões e avaliar os regimes presidenciais de acordo com a interação entre os poderes constitucionais do presidente com o grau de fragmentação partidária e a disciplina dos partidos (*partisan power*). A ênfase do trabalho, que, conforme Mark Jones (2002), influenciou toda uma série estudos institucionalistas sobre a América Latina, no entanto, acaba por recair no potencial das regras eleitorais, tratada como principal variável, e sua relação com a governabilidade dos países latino-americanos. Em suma, para Mainwaring e Shugart (1997), o sistema partidário, mais especificamente, a fragmentação e a disciplina partidária, assumem posição determinante.

Inegável a contribuição desses estudos para o aperfeiçoamento das abordagens institucionalistas que tem como objeto as instituições domésticas na América Latina. De fato, essa nova linha procurou, com sucesso, desmistificar a figura do sistema presidencialista, de forma a mostrar que ele não é homogêneo, mas que, sob esse rótulo, escondiam-se inúmeras variações institucionais que impossibilitavam uma análise que não levasse em conta outras variáveis.

Trabalhos mais recentes, já não tão marcados pela relação sistema de governo e sobrevivência democrática ou governabilidade, e concedendo mais atenção ao efetivo papel cumprido pelo Poder Legislativo nos países latino-americanos no processo decisório, trazem apontamentos semelhantes, no sentido de negar a homogeneidade para as análises sobre os Parlamentos latino-americanos<sup>13</sup>, marcados pela alcunha de instituições marginais, quase sempre à sombra do Executivo, onde o interesse provinciano e disputas políticas menores prevalecem (Morgenstern 2002; Morgenstern e Cox, 2002; Saiegh, 2005; Stein *et alii*, 2006). Assim, ao lado da variedade de “presidencialismos”, apontam uma “variedade de Legislativos”, que tendem a ter comportamentos diferentes em razão da diversidade dos poderes constitucionais dos presidentes, dos sistemas partidários e da organização legislativa.

---

<sup>13</sup> Para o caso brasileiro, por exemplo, ver Figueiredo e Limongi (1999).

Em *Legislative Politics in Latin America* (2002), por exemplo, Scott Morgenstern tem como ponto de partida a percepção negativa em torno da participação dos Legislativos na vida política dos países latino-americanos. Na América Latina – mais especificamente, nos quatro casos estudados: Argentina, Brasil, Chile e México –, afirma que os Legislativos detêm poder, mas não chegam a ter o papel pro-ativo que o Congresso norte-americano exerce. Aqui, os Legislativos assumem uma função mais reativa, o que não significa dizer que não tenham influência sobre a formulação de políticas públicas (2002: 414). A principal ferramenta do Legislativo não é a proposição de leis, mas a capacidade de bloquear propostas indesejadas e determinar resultados finais por meio de pressão direta ao chefe do Executivo ou de emendas ao projeto inicial. Mesmo assim, essa “reatividade” é variada.

O objetivo do trabalho é responder a duas questões: como os Legislativos funcionam neste novo período democrático? E qual a variação de país para país? Busca-se apresentar um modelo geral sobre a política legislativa na América Latina, utilizando, como base, estudos sobre o Congresso norte-americano<sup>14</sup>. Em razão da maneira como os Poderes Legislativos inserem-se no processo decisório – originário, pro-ativo ou reativo –, eles são reativos; mas, de acordo com combinações das variáveis independentes – incentivos à reeleição, estrutura partidária, regras eleitorais e poderes constitucionais –, dentro do rótulo de “reativos”, as legislaturas podem variar em um contínuo entre subservientes, recalcitrantes e negociadora (*workable*)<sup>15</sup>.

A análise de Morgenstern serve de base para outro estudo, do mesmo autor, junto com Gary Cox (Morgenstern e Cox, 2002), no qual se argumenta que a postura do Executivo diante do Legislativo é condicionada, principalmente, pelo tipo de Assembléia com a qual o primeiro tem diante de si. Reconhecendo-se a instituição legislativa como um ponto de veto fundamental no processo político, o Executivo vai analisar quais as possibilidades de interação. No caso, a variação das Assembléias é determinada pelos poderes constitucionais, grau de apoio de ao presidente, incentivos a

---

<sup>14</sup> Os autores servem-se das premissas básicas desses estudos como variáveis independentes na análise comparativa entre os países da região.

<sup>15</sup> Um Congresso subserviente, ou *rubber-stamper*, é aquele que se curva ante as vontades do Executivo; o recalcitrante, por outro lado, é aquele que se opõe, sistematicamente, às propostas do Executivo por meio de seu poder de veto. Já o título de *workable* é conferido às Assembléias que estão abertas ao diálogo com o outro poder, mas exigindo, em troca, compromissos. (Morgenstern, 2002: 442).

reeleição, grau de unidade da coalizão, entre outros fatores, trabalhados por Morgenstern e que servem de apoio à “tipificação”.

De acordo com a lógica, diante de Congressos recalcitrantes, os presidentes tendem a recorrer aos poderes unilaterais e se tornarem “presidentes imperiais” (*imperial presidents*); diante de Congressos subservientes, tendem a ditar a agenda sem maiores problemas e serem “presidentes dominantes” (*dominant presidents*). No entanto, quando se trata de um Legislativo que permite que as propostas do Executivo sejam debatidas (*workable Congress*), este preferirá levá-las ao Congresso e trabalhar como “presidentes de coalizão” (*coalitional presidents*), fazendo uso dos poderes de integração (*integrative power*)<sup>16</sup>. Os condicionantes da estratégia presidencial (variável independente) serão: o apoio partidário, poder de integração e poder unilateral.

Como apontam os autores, as falhas dos arranjos institucionais dos países latino-americanos, marcados pelo *hiperpresidencialismo*, foram estudadas à exaustão; no entanto, a combinação entre o presidencialismo de coalizão e do Congresso negociador (*workable Congress*) é um caso que não recebeu a devida atenção (2002:462)<sup>17</sup>. Cox e Morgenstern buscam enfatizar que, onde prevalece essa combinação, existe um jogo de veto bilateral, só que ele é distinto daquele apresentado tanto no presidencialismo norte-americano como no parlamentarismo europeu. No caso de algumas democracias latino-americanas, existe uma prevalência do Executivo, que detêm prerrogativas que lhe permitem maior margem de ação. No entanto, a atuação do Executivo vai estar pautada pelo tipo de Assembléia que ele irá se deparar. Caso seja um Legislativo “negociador”, as preferências dessa instituição serão, necessariamente, levadas em conta quanto no processo decisório.

Da análise, depreende-se que, apesar de os arranjos institucionais dos países latino-americanos serem diferentes do modelo ideal – o presidencialismo norte-americano –, especialmente pelo fato de a assimetria entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ser uma característica marcante dos presidencialismos latino-americanos, conferindo-se maior discricção ao primeiro, existe uma grande variação de país para país.

---

<sup>16</sup> Os “poderes de integração” são meios que permitem o Executivo se integrar no processo legislativo, como, por exemplo, por meio de acordo com partidos para a nomeação de ministros ou por meio de decretos de urgência (Morgenstern, 2002: 452).

<sup>17</sup> Sobre o tema, conferir *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas* (2006), de Octavio Amorim, e *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: Uruguay 1989-1999* (2000), de David Altman.

Mais importante, porém, é o fato de que, na concepção dos autores, essa assimetria de poder entre os presidentes e as Assembléias não neutraliza o poder do Legislativo de influir no processo de tomada de decisão, fazendo prevalecer, também, as suas preferências.

Outro fator que aponta para a diversificação entre os Legislativos latino-americanos é a organização legislativa, conforme indica o estudo elaborado por Sebastian Saiegh (2005), sobre o comportamento dos Legislativos na América Latina em perspectiva comparada. Diante da constatação de que, em geral, o conhecimento sobre o funcionamento dos Congressos da região podem ser considerados rudimentares, prevalecendo a idéia de que são instituições irrelevantes no processo político, o objetivo de trabalho é avaliar a capacidade de participação dos Congressos latino-americanos no processo decisório. Há evidências de que as instituições não são *rubber-stamp bodies* e que o Executivo não domina, por completo, o cenário político. Por outro lado, os Legislativos estão distantes de assumir um papel central nesse cenário.

Saiegh argumenta que a relação entre os dois Poderes não pode ser concebida como um jogo de soma-zero, pois, mesmo que ela caracterize o ambiente no qual os legisladores operam, representa muito mais um retrato das capacidades de ação de cada Poder do que a razão pela qual algumas legislaturas não cumprem um papel ativo no processo político (2005: 4). Ou seja, assevera que a capacidade e a habilidade do Congresso para exercer função de produção legislativa, fiscalização e representação depende, em grande medida, da própria estrutura organizacional da instituição. A partir dessa constatação, analisa dados de 17 países latino-americanos para avaliar a capacidade de participação dos Congressos Nacionais, para, a partir de então, classificá-los, levando em consideração os incentivos dispostos aos legisladores<sup>18</sup>. Em suma, o esforço do autor é o de ressaltar que, apesar do peso que as regras constitucionais exercem sobre o Congresso Nacional, os fatores endógenos, são também determinantes:

---

<sup>18</sup> Fazendo uso da pesquisa desenvolvida por Saiegh, em *The Politics of Policies (...)*, Stein *et alii* (2006) avaliam os Poderes Legislativos dos países da América Latina. Apesar de recorrerem aos trabalhos supracitados (Morgenstern, 2002; Morgenstern e Cox, 2002; Saiegh, 2005), buscam enfatizar as diferenças latentes entre as diversas legislaturas da região, avaliando a capacidade de atuação dos parlamentos latino-americanos tendo como base: a confiança na instituição; a eficiência legislativa; a média de experiência dos legisladores; o nível educacional dos legisladores; o número de comissões em atividade; o poder das comissões; o índice de reeleição; e o auxílio técnico. O que fica claro é a grande variação nos indicadores.

Many of the resources that make a legislature a proactive player in the PMP [policy-making process] are “endogenous” to how much the legislators are motivated to develop them. The institutionalization of any legislature starts with the recognition on the part of its members that they need to spend part of their time and effort on building a stronger collective body. Hence the focus should be on the incentives that legislators have to have in order to “invest” in the legislature (2005: 36).

De fato, está claro que os arranjos institucionais dos países latino-americanos são diferentes daqueles com os quais trabalham Milner e Martin, pois há a prevalência de uma assimetria de poderes entre o Executivo e o Legislativo, conferindo-se maior discricção ao primeiro; entretanto, conforme constatado, existe uma grande variação entre os desenhos institucionais que definem os poderes do Executivo e também uma grande variação entre as estruturas dos Legislativos latino-americanos. Assim, mesmo diante de um Executivo forte, com atribuições constitucionais que lhe garantam certas vantagens no processo legislativo, o Congresso pode ter uma posição ativa, pois não se trata de uma relação de soma-zero. Além do mais, a assimetria de poder entre os presidentes e as Assembléias não neutraliza o poder desta de influir no processo de tomada de decisão, fazendo prevalecer, também, as suas preferências.

### **1.2.3 Legislativo no Chile**

Ao longo da história política do Chile, o Congresso Nacional foi considerado uma instituição central e a arena política mais relevante do país durante o século XX (Collier e Sater, 1998; Huneeus e Barríos, 2003). Entre os anos de 1891 e 1924, na vigência do parlamentarismo, foi órgão decisório máximo, além de ter funcionado, ininterruptamente, por mais de 120 anos, um dado surpreendente para o contexto político latino-americano. Detlef Nolde (2003) recorre a estudos de Frederico Gil e Wester Agor, elaborados nos anos de 1960 e de 1970, para dimensionar a importância da atividade parlamentar na história recente do país. Segundo Gil,

(..) unlike many Latin American legislatures, the Chilean Congress is not a rubber-stamp body. It is an independent, properly elected, deliberative assembly, which often challenges the authority of the executive and participates

actively in the determination of national policies. (Gil, *apud* Nolde, 2003).

Na mesma linha, Agor assevera:

(...) it appears clear that at least three Latin American Legislatures – Chile, Costa Rica, and Uruguay– exercise considerably more decision-making influence in the total political system than is typical of most world legislatures. (Agor, *apud* Nolde, 2003).

Após o período autoritário, com a restauração da democracia por meio da *transição negociada*, mas com a manutenção da Constituição de 1980 e com a adesão a regras eleitorais impostas pelos militares (Navia e Heiss, 2003), a percepção sobre o Congresso modificou-se radicalmente. A principal razão foi o estabelecimento de um Poder Executivo forte, com uma série de prerrogativas constitucionais que lhe garantiam vantagens no processo legislativo e o qualificam como o clássico definidor de agenda (*agenda-setter*) (Carey e Baldez, 1999; Alemán, 2003; Tsebelis e Alemán, 2005a, Londregan e Aninat, 2005). Entre as prerrogativas constitucionais, estão poderes de iniciativa exclusiva da Presidência, Decreto de Urgência e Poderes de Veto, resumidos no Quadro 1.2.1, que seguem o padrão institucional estabelecidos pelas principais democracias da região.

#### Quadro 1.2.1

#### **Poderes Constitucionais do Executivo para Intervir no Processo Legislativo**

<b>Pedido de Urgência</b>	Art. 74, Constituição; Lei Orgânica do Congresso Nacional (Lei n.º18.918), Art. 26, 27 e 28.
<b>Iniciativa Exclusiva</b>	Art. 65, Constituição
<b>Veto - Parcial/Total<sup>19</sup></b>	Art. 72 e 73, Constituição; Lei n.º18.918, Art. 32 - 36.

Diante desse cenário, grande parte da literatura anunciava a fragilidade e os perigos desses arranjos institucionais. Valenzuela (1998), por exemplo, inserido no debate *presidencialismo vs. parlamentarismo*, e defendendo, como Linz, a idéia de supremacia do parlamentarismo, recorreu à história recente do Chile, para criticar o modelo “negociado” em 1989. O autor apontava a centralização de poderes do

<sup>19</sup> O veto presidencial pode ser derrubado por 2/3.

Executivo como uma determinante fundamental da crise institucional do início da década de 1973, que culminou no golpe, de forma que, mantendo-se as regras atuais, previa que a ingovernabilidade seria uma questão de tempo.

Outros indicavam que o Chile seria o país com maior tendência de instabilidade do regime (Carey e Shugart, 1992: 150-166), pois, como se supunha que o presidente detinha poderes partidários muito fracos, com o passar dos anos, a tendência seria que o Executivo usasse com muito mais frequência seus poderes constitucionais (Mainwaring e Shugart, 1997: 430). Argumentou-se, também, que, apesar de o Chile desfrutar da pior estrutura institucional da América Latina, a governabilidade alcançada durante os governos Patricio Aylwin (1989-1993) e Eduardo Frei Ruiz-Tangle (1994-2000), seria resultado do contexto da transição política, que gerou presidentes moderados (Siavelis, 2000). Em suma, com o hiper-presidencialismo, um Legislativo fraco, um sistema multipartidário e fragmentado, e a necessidade de quoruns altos para reformas constitucionais, não haveria incentivos para a cooperação entre os Poderes e para a formação de coalizões.

Contrapondo-se à literatura supracitada, e tendo a seu favor os reconhecidos índices de governabilidade do Chile nos últimos 16 anos (Stein *et alii.*, 2006) e a relação cooperativa e eficiente entre os Poderes Executivo e Legislativo, Carlos Huneeus e Fabiola Berríos (2003) afirmam que a autoridade do presidente é menor do que se argumenta à luz da Constituição e que o Congresso tem um papel mais relevante do que aparenta (2003: 62). Os autores apresentam críticas contundentes aos trabalhos de Carey e Shugart (1992), Mainwaring e Shugart (1997) e Siavelis (2000) pelo excessivo peso dado aos aspectos formais e à falta de análise empírica. Apesar de o esforço ser menos uma abordagem sistemática do que uma crítica a esses estudos, chama-se a atenção para pontos relevantes da prática política chilena. Por exemplo, para o fato de o Executivo jamais ter vetado um projeto aprovado no Congresso e não ter emitido medidas de urgência sem a consulta prévia da oposição (2003: 86). Além do mais, descrevem o funcionamento da *Democracia de los Acuerdos*, prática informal de negociação política no Chile, que se caracteriza pela negociação, no parlamento, entre ministros e parlamentares (2003: 91-93).

Nessa mesma linha, outros estudos buscam diagnosticar as falhas em previsões pretéritas e apresentar explicações para a governabilidade chilena. Nolte (2003) destaca a capacidade do sistema político chileno de gerar coalizões estáveis e aponta um

aumento crescente da participação de parlamentares junto ao Executivo, especialmente em razão da maior profissionalização e do alto índice de reeleição dos congressistas.

Em recente trabalho, Siavelis (2005) também reconhece falhas de parte da literatura para explicar o caso chileno e se debruça sobre as instituições informais que prevalecem no dia-a-dia em detrimento das regras formais. Para tanto, detém-se na explicação de três mecanismos informais fundamentais para se compreender a relação do governo com os partidos da coligação, o processo de tomada de decisões dentro da coalizão governista e a relação entre o governo e a oposição: o *Cuoteo*, sistema de repartição de cargos e vagas no Gabinete; o *Partido Transversal*, âmbito decisório dos líderes dos partidos que formam a *Concertación*; e a *Democracia de los Acuerdos*, a institucionalização das negociações entre ministros e parlamentares – especialmente os da oposição, no Congresso.

Paralelo ao reconhecimento das limitações da primeira e da segunda onda de estudos já apresentados, e especialmente em razão de estarem munidos de uma série temporal mais longa para ser analisada e de um maior número de legislaturas para serem comparadas, novos estudos, com o enfoque específico sobre a atividade parlamentar, começam a emergir. Exemplos são o estudo sobre as *comisiones mixtas* do Congresso, elaborado por Alemán e Buitrago (2005); sobre os padrões de votação no Senado, de John Londregan (2000 e 2002); sobre os métodos de escolhas de candidatos ao Congresso e sua relação e possíveis interferências do Executivo, de Siavelis (2002b) e de Patricio Navia (2004); sobre a dinâmica da formação de coalizões, de Alemán e Saiegh (2005) e Carey (2002); ou sobre o poder de agenda e a relação entre Executivo e Legislativo, de Alemán (2003) e de Cristóbal Aninat e Londregan (2006).

De maneira geral, apesar do reconhecimento de o Executivo ser, indiscutivelmente, o ator político central no Chile, com amplos poderes para influir na agenda legislativa, é também pouco questionável o fato de o Congresso estar ganhando espaço e demonstrando possuir influência na agenda política nacional. A experiência democrática dos últimos 16 anos vai de encontro aos argumentos que apontavam o sistema político chileno com um sistema partidário fragmentado e multipartidário, concluindo que ele seria o modelo mais tendente à instabilidade – ou a pior estrutura institucional –, o que corroboraria para a fraqueza do Legislativo.

Desde 1990, o governo e a oposição dividem-se em duas coalizões estáveis: a oposicionista *Alianza por Chile*, formada pela União Democrática Independente (UDI) e pela Renovação Nacional (RN), e a governista *Concertación de Partidos por la*

*Democracia*, que reúne o Partido Demócrata Cristão (PDC), o Partido Socialista (PS), o Partido pela Democracia (PPD) e o Partido Revolucionário Social-Democrata (PRSD). Apesar do multipartidarismo, as duas coalizões comportam-se de forma altamente disciplinada, compartilhando, inclusive, preferências comuns (Alemán e Saiegh, 2005).

A literatura institucionalista explica a formação das duas coalizões – e a própria estabilidade do sistema – por meio dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral vigente, o binominal<sup>20</sup>, e indica que, apesar de o Executivo deter amplos poderes constitucionais, também detém amplos poderes partidários, intensificados pela estabilidade e pela disciplina das duas coalizões partidárias, o que lhe permite interagir mais habilmente com o Parlamento (Morgenstern, 2002). Estudos sobre a organização legislativa, por outro lado, apontam outras variáveis, como o alto índice de reeleição dos legisladores (60%)<sup>21</sup> e o nível de profissionalização que a instituição vem alcançando, se comparado com os padrões latino-americanos (Carey, 2002; Nolte, 2003; Aninat *et alii*, 2004, Saiegh, 2005), para explicar a força política do Congresso. Acredita-se, portanto, que apesar de o Executivo chileno ter muitas prerrogativas constitucionais, o Congresso é o mais eficiente e mais bem preparado da região (Stein *et alii*, 2006: 159).

Para os fins desse estudo, os argumentos até aqui apresentados são indícios de que o Congresso chileno cumpre um importante papel no processo de formulação de políticas públicas. Ademais, levando-se em consideração os argumentos da seção anterior, dentre os quais o que aponta a grande variação entre os Executivos e entre as estruturas legislativas, pode-se dizer, com segurança, que, se nem todos os Parlamentos da região têm a capacidade de influir no processo de formulação de política pública, o mesmo não pode ser estendido ao Chile. Muitos reconhecem que a instituição exerce um papel ativo do (Aninat *et alii*, 2004; Stein *et alii*, 2006), mas indicam que há uma variação quanto ao tema.

---

<sup>20</sup> Trata-se de um sistema majoritário com distritos de magnitude igual a 2. Nele, cada partido apresenta dois candidatos e o eleitor escolhe apenas um. Os partidos só obtêm as duas cadeiras do distrito caso o candidato mais votado receba o dobro de votos do segundo colocado. Alguns analistas, baseados na regra de que sistemas majoritários, por definição, têm magnitude distrital igual a 1, consideram o sistema binominal proporcional. Pela baixa magnitude do caso do Chile, considera-se, aqui, o sistema binominal como sendo majoritário.

<sup>21</sup> Para os padrões latino-americanos número é considerado alto, pois a média regional está abaixo de 40%. Isso poderia ser explicado pelo fato de que, no país, uma cadeira no parlamento é o ápice da carreira política, uma vez que o Chile não é uma federação e a disputa pela administração provincial não compete com a busca de uma vaga no parlamento, como ocorre, por exemplo, na Argentina e no Brasil.

Por fim, é importante ressaltar que são realmente bastante escassos os trabalhos que buscam avaliar a influência parlamentar em matéria de política externa – e política comercial. Sobre o Legislativo brasileiro, por exemplo, uma das instituições mais estudadas da região, poucos trabalhos abordam a questão<sup>22</sup>. Sobre o Chile, conforme se constatou, não há estudos específicos<sup>23</sup>. Uma exceção é o trabalho de Patricio Valdivieso (2006), que procura avaliar a atuação do Poder Legislativo em matéria de Política Externa e de Defesa, e que será discutido adiante. No que diz respeito à literatura sobre política comercial, na maior parte dos casos, não há menção ao papel exercido pelo Poder Legislativo. Nos poucos que tratam do tema e fazem menção, quase sempre é conferida à instituição a função de mero expectador do processo decisório.

---

<sup>22</sup> Para citar os mais recentes: Alexandre (2006), Amorim (2005), Oliveira (2003), Castro Neves (2002), Cesar (2002), Lima e Santos (1995).

<sup>23</sup> Para se averiguar a existência de trabalhos específicos sobre o Legislativo chileno e política externa (e política comercial), utilizou-se como referências as seguintes fontes: plataforma Cybertesis, que congrega mais de 2000 dissertações de mestrado e teses de doutorado (<http://www.cybertesis.cl/>) – *Universidad de Chile* (1350), *Universidad Austral de Chile* (397), *Universidad de Concepción* (102), *PUC de Valparaíso* (52), *Universidad del Bío Bío* (22); o sistema Scielo Chile ([www.scielo.cl/](http://www.scielo.cl/)); a base de dados Proquest (<http://proquest.umi.com/>); a Revista de Ciência política (1985-2006) ([www.puc.cl/icp/revista/](http://www.puc.cl/icp/revista/)); o banco de artigos acadêmicos da *Latin America Research Review* (<http://larr.lanic.utexas.edu/search/>); além do banco de trabalhos da *American Political Science Association* (Apsa) (<http://www.apsanet.org/>) entre 2002 e 2006, do *International Studies Association* (ISA) (<http://www.isanet.org/>), entre 2000 e 2006, e da *Midwest Political Science Association* (MPSA) (<http://www.indiana.edu/~mpsa/>). Nos sites que disponibilizavam sistema de busca, foram inseridos os seguintes termos: Chile, Chilean Politics, legislative politics, legislativo, Congreso, Congress, Camara de los Diputados, Senado/ Chile, Chilean, foreign policy, política exterior / Chile, Chilean, trade policy, política comercial.

### 1.3 – Apresentação das Hipóteses

No presente trabalho, tem-se como ponto de partida a idéia do Jogo de Dois Níveis desenvolvida por Putnam (1988), mas com a proposta de concentrar a análise no nível doméstico. Para tanto, as lições dos estudos de Martin (2000) e Milner (1997) servirão como base para sistematizar as hipóteses nesse nível de análise, concedendo ênfase ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo e a interação com o Poder Executivo. No entanto, será necessário adaptar as hipóteses desenvolvidas nesses estudos ao contexto político-institucional latino-americano, com base na literatura que trata da relação entre o Executivo e o Legislativo na América Latina.

Para se investigar questão, e averiguar se o Legislativo detém capacidade para influenciar o processo decisório, testar-se-á duas hipóteses desenvolvidas por Martin (2000): a hipótese da delegação e a hipótese da influência. A hipótese da delegação informa que o Poder Legislativo (principal) institucionaliza a participação no processo decisório, buscando aumentar seu poder, uma vez que exista conflito de interesses com o Poder Executivo (agente). A hipótese nula para esse caso seria a que Martin denomina de hipótese da abdicação, que indica que toda delegação representa abdicação, pois, face a problemas diante do agente, o principal seria incapaz de fazer valer seus poderes.

A segunda hipótese que será testada é a hipótese da influência, a qual informa que o Executivo é incapaz de manipular as estruturas de participação do Legislativo para impedir que a instituição participe do processo decisório do qual delegou poderes. A hipótese nula, neste caso, seria a hipótese da evasão: o Poder Executivo tem a capacidade de criar empecilhos à participação do Poder Legislativo quando este buscar questionar a delegação.

É necessário, no entanto, fazer uma ressalva – e adaptação – em relação à hipótese da delegação antes de aplicá-la ao estudo de caso proposto. Conforme exposto anteriormente, a delegação, nada mais é, do que a transferência de poderes que se faz de uma pessoa, grupo ou instituição (o principal), para outra (o agente), que passa a ter a tarefa de representá-la, agir em seu nome e/ou assumir suas funções. Ao elaborar a hipótese, Martin tem em mente a delegação de competências do Poder Legislativo para o Poder Executivo em matérias que envolvam negociações internacionais tendo, como matriz, no caso de regimes presidencialistas, o modelo norte-americano, no qual a

Constituição declara que a competência para regular o comércio é do Poder Legislativo<sup>24</sup>.

O que ocorreu na política norte-americana desde o século XIX em matéria de política comercial, e é objeto de análise de inúmeros estudos, foi a delegação de poderes legislativos para o Executivo, sendo que o Congresso foi capaz de manter o controle sobre sua delegação por meio dos mais diversos mecanismos institucionais (O'Halloran, 1994; Destler, 1992). Um exemplo desses mecanismos de controle é o *Trade Promotion Authority* (TPA)<sup>25</sup>. É seguindo essa linha que Martin desenvolve seu trabalho, buscando refutar a tese de que delegação se iguala a abdicação e de que, por meio da delegação, o Legislativo pode ter controle sobre o agente.

No caso do Chile, no entanto, em matéria de política comercial e termos de negociações comerciais, a lógica da delegação do Legislativo para o Executivo não pode ser aplicada, uma vez que este já concentra, originalmente, demasiado poder no processo decisório em questão. A Constituição da República delimita as competências dos dois Poderes de forma muito clara, tanto no que diz respeito à competência para negociar acordos comerciais como no que diz respeito à competência para alteração de tarifas<sup>26</sup>, deixando ainda mais evidente a assimetria entre eles. Segundo as normas constitucionais, a tarefa de negociar acordos comerciais é do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo ratificá-los; e, sobre competência de alterar tarifas, apesar de informar que a medida só pode ser tomada por meio de lei ordinária, a lei, neste caso, deverá ser de iniciativa exclusiva do presidente da República.

Esse desenho institucional, sem dúvida alguma, é herança da tradição presidencialista latino-americana. No caso chileno, porém, sofreu a influência de outro processo, pois, se na grande maioria dos países vizinhos as Constituições dos regimes autoritários dos anos de 1970 e de 1980 foram revogados, no Chile, a Constituição atual

---

<sup>24</sup> Article I. Section 8. The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States (...) To regulate commerce with foreign nations, and among the several states (...).

<sup>25</sup> O TPA, antes denominado de *Fast-Track*, é a legislação norte-americana por meio da qual o Congresso concede ao Executivo a autorização para negociar acordos comerciais. Ele funciona como um mandato negociador, limitando a competência do Legislativo, que durante a sua vigência pode somente aprovar ou rejeitar o acordo por inteiro, não tendo poderes para apresentar ementas. O TPA é concedido por um período de tempo determinado, e pode ser renovado.

<sup>26</sup> A questão é abordada no Capítulo 2.

permanece sendo aquela elaborada pelo governo Pinochet em 1980, e, como todo documento constitucional autoritário, é caracterizado pelo excesso de poder conferido ao Executivo. O processo de transição democrático foi responsável por amplas reformas no texto, que contribuíram para diminuir as assimetrias entre os Poderes, mas o aumento de poder do Legislativo é processo que vem caminhado lentamente, e, é tão-somente por meio da análise do dia-a-dia da política, que se pode perceber o progressivo aumento de participação do Congresso do Chile na vida política do país.

A maior influência do Congresso sobre matérias que estão sob o quase total controle do Executivo pode ser percebida, por exemplo, no processo decisório sobre o orçamento. De acordo com a Constituição, o Executivo é responsável pela elaboração da lei orçamentária, cabendo ao Congresso aprová-la em 60 dias, com poder de emenda restrito à restrição de gastos<sup>27</sup>. Durante a década de 1990, no entanto, negociações entre parlamentares e o governo, representado pela *Dirección de Presupuestos* (DIPRES), do Ministério da Fazenda, permitiram que congressistas obtivessem maior influência sobre o processo. O mecanismo não foi formalizado por meio de reformas constitucionais, mas foi resultado da maior interação entre parlamentares e membros do governo, o que permitiu que, mesmo diante da impossibilidade de aumento no orçamento em razão de demandas do Legislativo, ele ocorresse (Montecinos, 2003). Além do mais, desde 1993, por meio da análise de dispositivos introduzidos na própria lei orçamentária, é perceptível a busca da instituição legislativa em prol de um processo mais transparente e de maior acesso à informação. Em 1995, negociação entre a DIPRES e parlamentares resultou em acordo no qual obrigava representantes da DIPRES e de empresas públicas a prestarem contas trimestralmente ao Comitê de Orçamento de ambas as Casas

---

<sup>27</sup> Art. 67 da Constituição: “El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

“El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos. (...)”

Legislativas. Em 1997, o Legislativo e o Executivo, em ato político, assinaram protocolo de intenções que previa maior cooperação entre os poderes na elaboração da lei orçamentária. O protocolo também estabelecia novas normas para aumentar a transparência da execução orçamentária e implementar maior eficiência no controle por parte das comissões legislativas. No ano seguinte, novo protocolo foi acordado, e estabelecendo que parlamentares poderiam participar e monitorar equipes técnicas responsáveis pela fase de elaboração do orçamento (2003: 27).

A elaboração do orçamento ainda encontra-se fortemente marcada pelas assimetrias entre os Poderes, e, nem mesmo a ação mais efetiva do Legislativo constatada nos anos de 1990 foi suficiente para satisfazer a maioria dos parlamentares, que considera que Congresso Nacional não está suficientemente capacitado para fazer valer suas preferências diante do Executivo (2003: 23). O exemplo da lei orçamentária, contudo, serve para ilustrar o fato para o qual se chamou a atenção: o progressivo aumento de influência dos parlamentares em assuntos que eram, originalmente, de competência do Executivo, tal como disposto na Constituição de 1980.

Retornando à política comercial, apesar de não haver delegação e da estrutura decisória estar concentrada no Poder Executivo, isso não significa dizer que o Poder Legislativo não busque meios de aumentar sua influência sobre processo e de ter suas preferências atendidas, até porque, detém meios institucionais para isso – o poder de ratificação. No caso do Chile – e, talvez, em outros países latino-americanos –, portanto, o que não se pode fazer é tentar entender a atuação do Legislativo na política comercial por meio da delegação, pois a lógica que permeia esse processo é inversa à da delegação legislativa: a balança pende para o Executivo, mas ao longo da última década, o Legislativo vem buscando aumentar sua participação. Esse processo é de difícil percepção, pois dois outros fatores podem impedir uma visão mais clara a respeito das preferências do Legislativo: primeiro, em 16 anos de democracia, ainda não se consubstanciou no país uma situação de governo dividido<sup>28</sup>; em segundo lugar, e que afeta mais diretamente as análises sobre política comercial, a ampla maioria dos parlamentares é favorável à política do livre-comércio. Isso, contudo, não impede que

---

<sup>28</sup> Nas três primeiras administrações do período democrático (Aywin, 1989-1993; Frei, 1994-1999; Lagos, 2000-2006), o governo detinha maioria na Câmara, mas não no Senado, em razão dos senadores institucionais. Já na atual administração, detém maioria em ambas as casas legislativas.

haja divergências entre os dois poderes; tão-somente dificulta a percepção e informa que o analista deve estar atento aos detalhes e às sutilezas do processo político.

O fato de se detectar que não há delegação não impede que se busque adaptar a hipótese da delegação de Martin para o caso chileno. Nesse sentido, com base na idéia de que o Poder Legislativo institucionaliza sua participação no processo decisório, buscando aumentar seu poder, uma vez que exista conflito de interesses com o Poder Executivo, para os fins específicos deste trabalho, desenvolve-se a **hipótese do aumento de poder do Legislativo**, a qual informa que, em temas de política externa – ou política comercial –, matérias que originalmente são de competências do Poder Executivo, o Legislativo vai procurar aumentar seu poder no processo decisório em razão de buscar que suas preferências sejam atendidas quando houver a emergência de visões conflitivas. Ou seja, a não manifestação do Congresso não poderá ser tomada como uma atitude de submissão ou resignação diante do Executivo; sinaliza concordância. A hipótese nula, neste caso, seria a **hipótese da resignação**.

Tanto a hipótese do aumento de poder do Legislativo como a da influência serão testadas no momento em que se analisar o papel do Congresso Nacional nos processos de negociação dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs) que o país assinou durante a década de 1990 e durante as duas votações de redução de tarifas, ocorridas em 1991 e em 1998.

## – Capítulo 2 –

### 2.1 – Estratégias da Política Comercial do Chile

A política comercial, sem dúvida, é aspecto essencial tanto da política externa como da política econômica de um país. No caso do Chile, durante o regime militar, a política comercial esteve subordinada à política econômica de viés liberal e sua visão de desenvolvimento calcada na economia aberta e competitiva. Após a redemocratização, a partir de 1989, sem deixar de lado os interesses econômicos, a agenda econômica e comercial internacional também se transformou em um importante instrumento do governo para atingir os objetivos da política externa, ditando o ritmo do processo de reinserção do Chile na comunidade internacional e consolidando as relações com Ásia, América do Norte e Europa (Insulza, 1998; Sáez e Váldez, 1999; Silva, 2001; Kuwayama e Kuwayama, 2002; Wilhelmy e Duran, 2003; Alvear, 2004).

Atualmente, o país adota uma estratégia comercial que combina baixa proteção tarifária – processo iniciado na década de 1973 e conhecido como estratégia “unilateral” – com negociações de acordos comerciais bilaterais, que tiveram início na década de 1990, visando à aproximação com as grandes economias mundiais. Essa política, que por vezes contrasta com a opção dos vizinhos sul-americanos, que tem como norte a consolidação da integração regional como meio da internacionalização de suas economias, é considerada, por alguns, uma herança da política econômica liberal do regime militar; afirmação que, conforme se verá adiante, não está de todo equivocada.

Abaixo, segue uma breve descrição sobre as estratégias comerciais adotadas pelo Chile em dois períodos distintos: entre os anos de 1973 e 1989, durante o governo militar, quando as primeiras reformas liberais foram implementadas no continente latino-americano; e a partir de 1990, que tem como marco a redemocratização do país e a chegada ao poder da coalizão de centro-esquerda, *Concertación*. Apesar do contexto político distinto que marca os dois períodos, no que diz respeito à política comercial, em termos de princípios, pode-se afirmar que houve mais continuidade do que alterações<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Apesar de divergências, muitos defendem que não só na política comercial, mas em quase todos os aspectos da política econômica, houve mais continuidade do que mudanças (Lederman, 2001: 112).

### 2.1.1 Governo Pinochet e a Estratégia “Unilateral”

A estratégia da política comercial durante o governo militar do general Augusto Pinochet Ugarte (1973-1989) só pode ser inteiramente compreendida sob a luz da reestruturação econômica posta em prática no país durante os anos de 1970 e de 1980. Os militares dedicaram atenção especial à economia, pois o desequilíbrio macroeconômico, marcado por hiper-inflação, crise fiscal e na balança de pagamentos durante o governo da União Popular (UP), do presidente socialista Salvador Allende (1970-1973), foi um dos argumentos centrais para o golpe de setembro de 1973 (Huneus, 2000: 389).

No campo econômico, a proposta do governo autoritário era considerada utópica e exaustiva: promover uma transformação radical na economia (Collier e Sater, 1998: 313). Para essa tarefa, o Executivo viu-se assessorado pelos *Chicago Boys*, influente grupo de economistas liberais formados pela *University of Chicago* e vinculados à *Universidad Católica de Chile* (UC). Dentre os nomes mais conhecidos do grupo, responsável pela condução da política econômica do país durante 17 anos, destacam-se o de Sergio de Castro, ministro da Fazenda entre 1974 e 1982 e presidente do Banco Central entre 1981 e 1982; o de Hernán Büchi, ministro da Economia entre 1979-1980, chefe da *Oficina de Planificación Nacional* (ODEPLAN) entre 1983 e 1984 e ministro da Fazenda entre 1985 e 1989; e o de Miguel Kast, chefe a ODEPLAN entre 1978-1980, ministro do Trabalho e da Previdência entre 1980 e 1982 e presidente do Banco Central em 1982.

Acreditava-se que a economia chilena era caracterizada por excessivo intervencionismo estatal, que tinha origem nos anos de 1920, considerado extremamente prejudicial para o desenvolvimento econômico, mas que fora intensificado no final da década de 1960 e durante o governo Allende. Quando os *Chicago Boys* alcançaram o poder, o objetivo primordial da equipe foi reverter, por completo, a linha intervencionista, colocando em prática um plano econômico ortodoxo, mesmo à revelia de alguns setores militares e de grupos empresariais. O plano, segundo

---

Alguns trabalhos que discutem a transição política chilena com ênfase na política econômica são: Foxley e Sapelli, 1999; Sapelli 2000; Navia e Heiss, 2003.

Collier e Sater (1998), foi um “tratamento de choque”, que visava a abrir a economia para que o Chile pudesse tirar proveito das suas “vantagens comparativas”, explorando, principalmente, o setor exportador, ganhando, assim, em competitividade. Dessa forma, a política liberal que se desenhava no país moldou a política comercial chilena durante as décadas de 1970 e 1980. Vale ressaltar que o período foi também marcado por reforma fiscal, reestruturação do setor público, fim do controle de preços, flexibilização do mercado de trabalho, liberalização dos investimentos estrangeiros.

No que diz respeito, mais especificamente, à política comercial, segundo Daniel Lederman (2001), o período militar pode ser dividido em distintas fases, mas que apontavam, indiferentemente, para uma abertura incondicional do mercado doméstico para a economia internacional. Entre 1974 e 1979, houve uma drástica redução da proteção tarifária e considerável simplificação da legislação. Para se ter uma idéia da dimensão do processo, em 1973, para alguns produtos, a tarifa de importação alcançava 220%, e havia alta dispersão tarifária, sendo a tarifa média de 94%; ao final de 1979, apesar de exceções<sup>30</sup>, a tarifa média era de 10%, com baixa dispersão tarifária (Gráfico 2.1.1). Na época, o Chile deixou o Pacto Andino, em razão da incompatibilidade dos interesses chilenos, que tendiam para um alto grau de abertura aliado à maior participação do capital estrangeiro, com a visão andina, ainda consumida pelos postulados da substituição de importação. Além da redução tarifária, outras medidas consideradas protecionistas, e, portanto, distorcivas, foram eliminadas, como, por exemplo, as quotas de importação, a obrigatoriedade de depósitos prévios, a necessidade de licenças e o câmbio múltiplo.

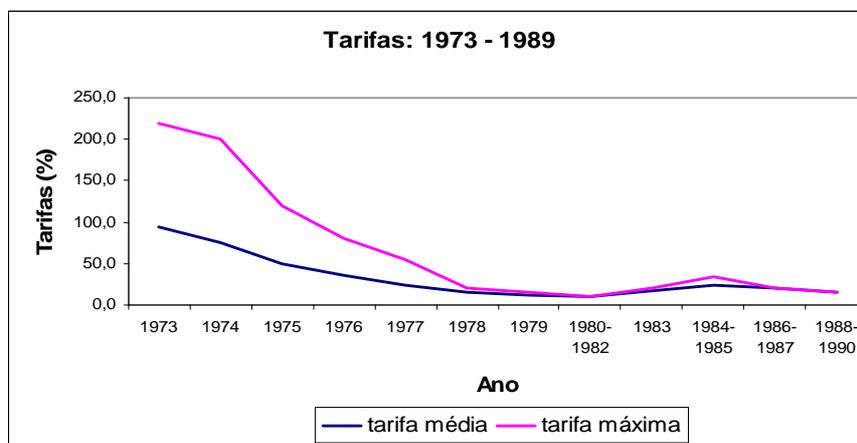
Os anos seguintes foram marcados pela estabilização desse padrão, que foi modificado durante a crise de 1982, mas que logo foi restabelecido e aprofundado a partir de 1985. Há que se destacar, também, alguns aspectos institucionais implementados durante a década de 1970, que visavam a incentivar setores exportadores, e que contrastavam com o *laissez-faire* dos planejadores econômicos. Alguns destacam que o período pós-crise, a partir de 1985, foi marcado por um maior pragmatismo, quando se verificou o uso mais freqüente de mecanismos compensatórios

---

<sup>30</sup> Entre as exceções, destacam-se a proteção ao setor automotivo e ao setor agrícola tradicional, que obteve proteção na produção de açúcar, trigo e azeites (Hachelette, 2000; Sáez, 2004).

para proteger a indústria nacional e a introdução do sistema de *bandas de precios*<sup>31</sup>, para proteger a produção agrícola tradicional (Rebolledo, 1996).

Gráfico 2.1.1  
Tarifas: 1973 -1989



Fonte: Rebolledo, 1996; Hachellet, 2000.

Os resultados da política comercial podem ser considerados satisfatórios levando-se em conta os objetivos apregoados pelo governo. Em primeiro lugar, considerando-se a relação exportação/ PIB, houve considerável aumento da abertura da economia – em 1970, as exportações representavam 12% do PIB e em 1990, 28%. Em segundo lugar, houve aumento do volume exportado, que atingiu a quantia de U\$ 8,6 bilhões em 1990. Por fim, obteve-se uma diversificação tanto da pauta exportadora como dos parceiros comerciais. No início da década de 1970, o Chile atendia a 31 mercados e em 1990 atingiu a 122. Além do mais, apesar de o cobre continuar sendo o principal produto de exportação do país, em 1990 ele representava 46% da pauta exportadora, contra 76% em 1970 (Tabela 2.1.1).

Em suma, a política comercial posta em prática entre os anos de 1973 e 1989 esteve marcada pelos preceitos liberais da equipe econômica formada pelos *Chicago Boys*, o que significa dizer que seu elemento central foi a redução e a uniformização da proteção tarifária, na tentativa de impedir distorções no mercado interno e aumentar

<sup>31</sup> A *banda de precios* é um sistema que visa a conceder estabilidade ao preço de algumas *commodities* – especialmente agrícolas – produzidas no país que ficavam muito vulneráveis às oscilações do mercado internacional, por meio do estabelecimento de tarifas diferenciadas. Na prática, porém, transformou-se um mecanismo protecionista. Em 2002, a OMC determinou que ele viola as regras de um comércio justo e que deveria ser extinto.

competitividade. Ou seja, permitir o maior aproveitamento das “vantagens comparativas”. Essa opção política, portanto, foi conhecida como estratégia comercial “unilateral” (Rebolledo, 1996; Agostin, 1999; Hachette, 2000; Fischer, 2001; Lederman, 2001; Sáez 2003 e 2004; Díaz e Wagner, 2004). No entanto, apesar da “unilateralidade” – abertura sem reciprocidade – ter sido a principal característica do período, não se pode deixar de mencionar a importância que o Chile conferiu às negociações multilaterais em torno do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), a partir do início da Rodada Uruguai, em 1985 (Hechette, 2000; Lazo, 2005).

Tabela 2.1.1

**Resultados Econômicos da Política Comercial – 1970-2000**

Valor absoluto exportações		Exportações bens serviços/ PIB						Variação da Pauta de Exportação e de Parceiros		
Ano	US\$	Ano	1970	1985	1990	1995	1998	Ano	Produtos	Destinos
1970	-----	%/PIB	12	30	27	30	34	1975	200	50
1980	4.818.142							1987	1.400	120
1990	8.580.275							1990	2.300	122
2000	18.425.000							1995	3.647	157
								2000	3.749	175
								2001	3.749	173
								2002	5.160	158
								2003	5.232	165

Fontes: site ProChile <<http://www.prochile.cl>>.

**2.1.2 Estratégia Comercial dos anos 90 e os Acordos Bilaterais**

A partir de 1989, o fim do regime militar e a retomada da democracia trouxeram implicações diretas para a formulação das políticas públicas em geral, resultando, também, em modificações na política comercial. Embora o Chile tenha adotado estratégia comercial calcada tanto na manutenção das reduções tarifárias como nas negociações multilaterais no âmbito da OMC, o aspecto que chama mais a atenção neste período é a busca de acordos comerciais bilaterais. Por essa razão, e em contraste com a estratégia “unilateral” dos anos de 1970 e 1980, essa opção política é conhecida como estratégia comercial “lateral” ou “abertura negociada” (Sáez e Váldez, 1999; Sáez, 2005b; Silva, 2001; Lazo, 2005).

Sob o ponto de vista econômico, a estratégia se baseia na necessidade de o país exigir abertura econômica recíproca e diminuir os custos de transação, permitindo melhor acesso aos mercados externos e a negociação direta de barreiras não-tarifárias com seus parceiros comerciais. Com isso, aumentaria o volume de comércio, diversificaria as exportações e consolidaria uma economia orientada para o mercado externo. No entanto, há outras explicações. Por exemplo, muitos creditam essa escolha política às mudanças no cenário internacional, quando se assistia à retomada do regionalismo, com a criação de novos blocos econômicos, como o Mercosul, o *North Americal Free Trade Agreement* (Nafta) e União Européia (UE), e as dificuldades para a conclusão da Rodada Uruguai do GATT. Outros argumentam que a opção por acordos bilaterais está associada às diretrizes da política externa do novo governo que chegava ao poder, especialmente ao processo de reinserção internacional do país<sup>32</sup>. Por fim, alguns afirmavam que o processo foi impulsionado em razão do baixo nível tarifário que vigorava no país e pelo esgotamento da estratégia “unilateral”.

#### Quadro 2.1.1

#### **Acordo de Livre-comércio, Acordos Preferenciais Tratados de Livre-comércio**

Costuma-se tratar como sinônimos os seguintes termos: Acordo de Livre-Comércio, Acordo Preferencial (AP), Tratado de Livre-comércio (TLC). No entanto, neste trabalho, faz-se uma distinção entre eles, seguindo, em parte, os critérios utilizados pela maior parte dos analistas. Acordo de Livre-comércio é termo genérico, que descreve qualquer tipo de acordo comercial entre dois Estados; o AP está restrito aos acordos comerciais por meio do qual se obtém vantagens comerciais sem a exigência de reciprocidade, *e.g.*, *Andean Trade Preference Act* (ATPA) e o *Caribbean Basin Initiative* (CBI). Já os TLCs são acordos comerciais mais amplos, que vão além da mera restrição de tarifas, contemplando temas como serviços, investimentos, compras governamentais etc. Além do mais, são caracterizados por estipular mecanismo de solução de controvérsias entre as partes, com os acordos Chile-EUA e Chile-Coréia do Sul.

De fato, esses argumentos não são excludentes; todos, de uma forma ou de outra, explicam a posição chilena. E embora a política comercial do início da década de 1990, durante o governo Aylwin (1990-1993), ter estado mais vinculada aos preceitos da

---

<sup>32</sup> Apesar da abertura econômica, durante o regime militar o Chile esteve politicamente fechado para comunidade internacional. Manteve relações instáveis tanto com os EUA como com os vizinhos sul-americanos, perdendo influência e prestígio no cenário externo. A partir dessa constatação, muitos consideraram que era necessário uma “reinscrção internacional” do país, calcado em uma agenda com ênfase na recuperação das tradições democráticas, aberta às conseqüências das violações aos direitos humanos e disposta a estabilizar as relações com os vizinhos (Insulza, 1998; Wilhelmy e Durán, 2003).

política externa, especialmente se considerados os acordos com os países latino-americanos, é necessário atenção ao fato de que a nova estratégia comercial não excluía a anterior, preservando um caráter complementar. Isso fica claro se analisado sob a perspectiva das duas reduções tarifárias “unilaterais” impulsionadas na década de 1990, que podem ser percebidas como continuidade da política dos anos de 1970 e 1980, e as desregulamentações no setor de telecomunicações e nos serviços financeiros (Sáez, 2004).

Quanto à continuidade da política “unilateral”, em 1991, por meio da Lei n.º 19.065, reduziram-se as tarifas sobre importação de 15% para 11%. Diante dessa decisão, relatório da OMC já apontava que, apesar da preocupação do Chile com a retomada do regionalismo e a ênfase na estratégia comercial dos acordos bilaterais, a decisão de reduzir as tarifas em 1991 e a intenção de aprofundar as cortes nos anos seguintes, indicava que o país mantinha-se comprometido em buscar o livre-comércio com base nos preceitos da instituição (OMC, 1997). Em 1998, as expectativas da OMC se concretizaram quando, após período de longa negociação, foi promulgada a Lei n.º 19.589, que estabeleceu uma redução tarifária gradual, de um ponto percentual por ano, com o objetivo de atingir a meta de 6% em 2003<sup>33</sup> (Tabela 2.1.2).

Tabela 2.1.2  
**Redução Tarifária  
entre 1990 e 2006**

Ano	Tarifa/%
1990	15%
1991- 1998	11%
1999	10%
2000	9%
2001	8%
2002	7%
2003	6%

Fonte: OMC (2003).

Tendo em vista essa combinação, a opção chilena deve ser compreendida dentro da perspectiva do regionalismo aberto – ou novo regionalismo –, estratégia que objetiva conciliar os interesses econômicos com os interesses políticos do país na região –

---

<sup>33</sup> Essa redução tarifária diz respeito, tão-somente, ao imposto de importação. Outros impostos atuam sobre os produtos importados, sendo o principal deles o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que é de 18% sobre o valor do bem. No entanto, atinge, também, produtos nacionais.

América Latina –, pretendendo, com isso, obter ganhos políticos e econômicos advindos dos arranjos regionais, mas não se fechar para possibilidades de integração com outros países e contribuir para o avanço do livre-comércio dentro dos princípios estabelecidos pela OMC<sup>34</sup> (Kuwayama, 1999; Ventura-Dias *et alii*, 2002;). Isso explica, portanto, os acordos efetuados em âmbito regional e o não-comprometimento do país em união aduaneira, combinado com presença atuante no âmbito multilateral<sup>35</sup>. Além da combinação de redução tarifária e acordos bilaterais, outra característica da política comercial do período diz respeito ao próprio conteúdo dos acordos.

Alguns autores fazem uma distinção entre os modelos de acordo assinados pelo Chile no que diz respeito às matérias que estão sendo negociadas (Silva, 2001, Devlin e Estevadeordal, 2001, Ventura-Dias, 2002; Kuwayama e Kuwayama, 2002; Sáez, 2005b). Em um extremo, estão os acordos tipo-Aladi<sup>36</sup>, que são restritos, basicamente, à negociação de barreiras alfandegárias, com listas de tarifas preferenciais de limitado alcance, regras de origem simples, muitas das vezes regidos por órgãos supranacionais; no outro, estão os acordos tipo-Nafta, muito mais amplos no que diz respeito aos temas negociados: além da redução tarifária, contemplam temas como investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, políticas compensatórias (salvaguardas), regulação de subsídios, política de concorrência (legislação *anti-dumping*), legislação trabalhista, legislação ambiental e estabelecimento de mecanismo de solução

---

<sup>34</sup> Conforme destacado, apesar da estratégia dos acordos bilaterais, o foro multilateral representado pela OMC é considerado de vital importância para o Chile, membro fundador do GATT e da OMC. A atuação do país se destaca, especialmente, no que diz respeito às negociações agrícolas, tanto que o país faz parte do Grupo de Cairns e do G-20. O Chile também incorporou as regras do *General Agreement on Trade in Services* (GATS) no que diz respeito às telecomunicações e aos serviços bancários. Ademais, o mecanismo de solução de controvérsias é instrumento muito acionado pelo país, que já promoveu 10 demandas e foi questionado em outras 10 (OMC, 1997; OMC, 2003; OMC site, 2006).

<sup>35</sup> Em discurso ao Congresso Nacional, o então presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), buscou explicar essa concepção: *Nuestro país adhiere plenamente al principio del regionalismo abierto, que concibe los acuerdos regionales como mecanismos para la expansión del comercio y las inversiones, pero sostiene la necesidad de que estos acuerdos fortalezcan un comercio mundial cada vez más libre. Es esta fórmula la que permite hacer compatible la apertura unilateral de nuestra economía con la suscripción de acuerdos bilaterales y una activa participación en las negociaciones multilaterales* (Frei, 1994: 23).

<sup>36</sup> São basicamente os Acordos de Complementação Econômica (ACE) assinados sob o marco do Tratado de Montevidéu, de 1980, que criou a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), acordado entre a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

de controvérsias que não envolve burocracia supranacional. Por fim, entre esses dois modelos, há os acordos modelo OMC/GATT, que são mais amplos que os tipo-Aladi, mas menos específicos que os tipo-Nafta; e o modelos de acordo assinado com o Mercosul, que possui uma ambiciosa agenda de integração, com matérias relacionadas à integração física e fronteiras, mas com poucas disposições normativas, se comparado aos tipo-Nafta. Apesar da variedade, nos últimos anos há uma clara tendência da busca de acordos bilaterais mais abrangentes, ou seja, TLCs. Nesse sentido, a política “lateral” traz inovações, também, no que diz respeito à própria substância da agenda comercial, no sentido de aumentar os números de áreas abertas à concorrência internacional.

As últimas três administrações atuaram de forma coerente com a estratégia comercial adotada no início dos anos de 1990, com diferenças pontuais, mas sempre obedecendo aos preceitos aqui ressaltados, isto é, implementação, sistemática, de acordos comerciais, alcançando uma grande variedade de temas, mas sem retroagir na abertura comercial “unilateral”. Durante o governo Aylwin (1990-1993), com sua política externa marcada pela reinserção internacional do Chile, houve, principalmente, uma tendência a negociar acordos com os países latino-americanos, como foi o caso dos acordos assinados com Argentina (ACE-16, 1991), México (ACE-17, 1991), Bolívia (ACE-22, 1993), Venezuela (ACE-23, 1993), Colômbia (ACE-24, 1993). Nesse período, o Chile também se aproximou dos EUA, na tentativa – frustrada – de ser incorporado nas negociações do Nafta e, em 1991, promoveu redução tarifária. No governo Frei (1994-1999), sua *diplomacia para el desarrollo* deu continuidade aos acordos bilaterais com os latino-americanos: negociou-se ACEs com o Equador (ACE-32, 1994), com o Peru (ACE-38, 1998) e com Mercosul (ACE-35,1996); e negociou os primeiros TLCs – com o Canadá (1996), depois com o México (1998) e, em seguida, com os países da América Central (1999) – Nicarágua, Guatemala, El Salvador, Honduras e Costa Rica. No período, mais uma vez a possibilidade de se fechar acordo com os EUA foi frustrada e também se operou reduções tarifárias “unilaterais”.

Por fim, durante o governo Ricardo Lagos (2000-2005), intensificou-se a política da inserção bilateral. Entre os anos de 2001 e 2005, o Chile assinou TLCs com os EUA (2003), com a Coréia do Sul (2003), com a Associação Européia de Livre Comércio (AELC) – Islândia, Noruega Suíça e Liechtenstein – (2003) e com a China (2005). Assinou acordos de associação, modelo OMC/GATT, com a União Européia (2002) e como o P4 – Nova Zelândia, Singapura e Brunei. Com a Índia (2005), fechou acordo de alcance parcial. Em 2006, fechou-se acordo com o Panamá. Além do mais,

avança-se em negociações com Japão, Peru, Equador, Colômbia, Malásia, Tailândia, Austrália e Vietnã. Abaixo, segue quadro-resumo com os acordos comerciais assinados pelo Chile e suas características conforme os temas negociados, seguido das atuais negociações em curso (Quadro 2.1.2).

**Quadro 2.1.2**  
**Acordos Comerciais em Vigor e em**  
**Negociação**

<b>País</b>	<b>Assinatura</b>	<b>Tipo de Acordo</b>
Bolívia	1993	ACE
Colômbia	1993	ACE
Equador	1994	ACE
Mercosul	1996	ACE
Canadá	1996	TLC
México	1998	TLC
Peru	1998	ACE
Países Caribenhos**	1999	TLC
UE	2002	AAE†
Coréia do Sul	2003	TLC
EUA	2003	TLC
EFTA	2003	TLC
Nova Zelândia, Singapura e Brunei	2005	AAE†
China	2005	AAP††
Índia	2006*	TLC
Panamá	2006*	TLC
Peru	2006*	TLC
Colômbia	2006*	TLC
Equador	Em negociação	TLC
Tailândia	Em negociação	TLC
Malásia	Em negociação	TLC
Japão	Em negociação	TLC
Vietnã	Em negociação	TLC
Austrália	Em negociação	TLC

\*Falta tramitação parlamentar. \*\*Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua. †Acordo de Alcance Parcial (APP). ††Acordo de Associação Econômica (AAE):  
Fonte: site Direcon, <<http://www.direcon.cl>>

Na via bilateral, ao lado dos acordos comerciais, o Chile vem consolidando uma ampla rede de Tratados Bilaterais para Proteção de Investimentos (BIT, *Bilateral Investment Treaty*, em inglês) e de acordos para eliminar a dupla tributação sobre importações. Em relação aos BITs, desde 1991, quando o país se tornou signatário da Convenção de Washington (1965), negociaram-se 52 acordos, dos quais 38 já estão em vigor, dentre eles, os assinados com: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, China, Costa Rica, Croácia, Cuba, República Tcheca, Dinamarca, Equador, El Salvador,

Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Guatemala, Honduras, Itália, Indonésia, Líbano, Malásia, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Inglaterra, Uruguai e Venezuela. Ademais, o Chile é país-membro do *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) e do *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC); e signatário da Convenção Inter-americana sobre Arbitragem Comercial Internacional (OMC, 2003). No que diz respeito aos acordos sobre dupla tributação, desde 2000, o Chile dispõe de 10 em vigor, assinados com: Argentina, México, Canadá, Polônia, Brasil, Noruega, Coréia do Sul, Equador, Peru, Espanha; e, no momento, negocia outros 20 (OMC, 2003).

Em termos econômicos, pode-se dizer que a política comercial do período democrático consolidou as tendências que já vinham sendo construídas durante o governo militar, tanto no que diz respeito a maior participação das exportações no PIB, estabelecendo o setor exportador como a base da economia nacional, como também quanto à diversificação da pauta de exportação e de mercados. Em relação à participação das exportações no PIB, por exemplo, esse número chegou a 40% no primeiro semestre de 2004 (Raul Sáez, 2006). Houve, também, alterações significativas em relação à diversificação dos parceiros comerciais e da pauta de exportação, assim como aumento considerável do volume de exportações, que, em 2004, atingiu a quantia de US\$ 30 bilhões (Tabela 2.1.1, pág.46).

A política comercial posta em prática entre os anos de 1973 e 1989 teve como elemento central a redução e a uniformização da proteção tarifária, na tentativa de impedir distorções no mercado interno e aumentar competitividade, ficando conhecida como estratégia comercial “unilateral”. A partir da redemocratização, o Chile buscou consolidar uma série de acordos bilaterais de livre-comércio, estratégia que contrasta com a política anterior, e que ficou conhecida como estratégia “lateral” ou abertura negociada. Vale ressaltar, no entanto, que não houve retrocesso em relação à política de baixas tarifas de importação e nem afrontas aos princípios que regem as negociações multilaterais sob a égide da OMC.

A abertura negociada atende tanto aos preceitos econômicos, sob a ótica da reciprocidade na abertura comercial e da diminuição dos custos de transação<sup>37</sup>, como

---

<sup>37</sup> Os custos de transação nas relações econômicas internacionais estariam vinculadas, basicamente, à ausência de regras estáveis e à falta de transparência. A literatura especializada informa que os acordos de livre-comércio podem gerar estabilidade, estimular a transparência e diminuir o desvio de comércio a partir do momento da criação de regras que tenha eficácia com abrangência bilateral ou multilateral (Sáez e Valdés, 1999).

aos preceitos da política externa dos governos democráticos, especialmente no que diz respeito ao processo de re inserção internacional do Chile. Ela também se caracteriza por ser muito mais abrangente que a anterior, incluindo na pauta de negociações questões relativas a barreiras alfandegárias, mas também temas da “nova agenda comercial”, como investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, legislação trabalhista e ambiental, e, especialmente, o estabelecimento de mecanismo de solução de controvérsias. Os resultados econômicos auferidos são considerados positivos: deu-se continuidade aos números positivos alcançados durante os anos de 1973-1989, e incrementou-os de forma considerável. Nesse sentido, conforme já constatado, desde meados dos anos de 1970, há considerável aumento do volume das exportações, da diversificação da pauta de produtos exportados e dos parceiros comerciais, além do aumento da relação Exportações/PIB, o que indica a maior dependência do país no comércio exterior.

## 2.2 – Modelo Decisório da Política Comercial no Chile

Os princípios que regem e que determinam o funcionamento do processo decisório da política externa – e da política comercial – em grande parte dos países latino-americanos normalmente emanam de disposições constitucionais, que concedem maior competência ao Poder Executivo, restando ao Poder Legislativo a atuação *ex post*. Mas, mesmo diante desse cenário assimétrico, pode haver espaço para uma posição mais influente dos Parlamentos. Exemplos de sistemas altamente concentrados no Executivo e com pouca interferência dos parlamentares no processo decisório são a Argentina e o Brasil, onde a assimetria é acentuada pelo freqüente uso dos decretos-executivos – na Argentina, *Decreto de Necesidad y Urgencia*; no Brasil, as Medidas Provisórias (Bouzas e Avegado, 2002; Lima e Santos, 1998). Por outro lado, há países que dispõem de matriz constitucional muito parecida no que diz respeito à competência sobre a política comercial, mas que permitem uma maior influência do Poder Legislativo. São eles o México (Ortiz Mena, 2005) e o próprio Chile, conforme se verá a seguir.

Nas duas próximas subseções, discorrer-se-á sobre o caso chileno, expondo, primeiramente, as competências do Poder Executivo em matéria de política comercial, e a organização da estrutura burocrática competente pela condução da política comercial – a *Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales* (Direcon); em seguida, tratar-se-á das competências do Poder Legislativo e das formas pelas quais pode intervir na matéria e influenciar no processo decisório.

### 2.2.1 Estrutura decisória do Poder Executivo

No Chile, decorre da interpretação do Art. 32, N.15 da Constituição que o Poder Executivo é o responsável pela condução da política externa, o que inclui, aqui, a política comercial. Assim, conforme o dispositivo constitucional sobre negociações e tratados internacionais, é competência do presidente da República conduzir as relações com outros países, sendo responsável pelas negociações internacionais. Nesse sentido:

Art. 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 (...).

No que diz respeito a outro instrumento importante da política comercial, a competência para alterar tarifas – imposto de importação –, a Constituição informa que essa é uma iniciativa exclusiva da Presidência da República, vide o Art. 65 N. 1, cabendo tão-somente ao chefe do Executivo apresentar projeto de lei sobre a matéria:

Art. 65 - Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1) Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

Embora as normas constitucionais que determinam a competência do Executivo estarem definidas desde a promulgação da Constituição, em 1980<sup>38</sup>, e não terem passado por alterações significativas, mesmo após a transição para o regime democrático, não se pode dizer o mesmo da estrutura burocrática vinculada ao Executivo e que é responsável pela formulação da política comercial.

O arranjo institucional que fora herdado do período militar era fortemente concentrado na Direcon. A agência, criada em 1978, por meio da Lei n.º 161 de 1978, estava formalmente vinculada à Chancelaria, mas gozava de grande autonomia

---

<sup>38</sup> Na verdade, a única inovação da Constituição de 1980 no que diz respeito ao tema analisado foi determinar a iniciativa exclusiva do presidente em matéria tributária. Quanto ao Art. 32, N. 15, sobre a competência do Executivo em matéria de política externa, esse dispositivo reproduz o que fora estabelecido pelas Constituições de 1833 e de 1925. Na Carta de 1833, o Art.82, N.19, aponta que: *Son atribuciones especiales del Presidente: Mantener las relaciones políticas con las naciones extranjeras, recibir sus Ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir i firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos i otras convenciones.* Já na de 1925, o Art72, N.16, informa que: *Son atribuciones especiales del Presidente: Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus Agentes, admitir sus Cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificacion, se presentarán a la aprobacion del Congreso.*

financeira e administrativa (Jara, 2001; Porras, 2003; Sáez, 2003). Conquanto subordinado hierarquicamente ao MRE, o decreto de nomeação do diretor da instituição, por exemplo, deveria levar a assinatura do ministro da Fazenda. Em sua Lei Orgânica (DFL n° 53 de 1979), está disposto no Art. 2 que a função primordial da instituição é *ejecutar la política que formule el Presidente de la República en materia de relaciones económicas con el Exterior (...)*. A criação da Direcon, na verdade, tratava-se de uma forma retirar a política comercial da esfera Ministério das Relações Exteriores (MRE), transferindo-a para os Ministérios da Fazenda (MF) e da Economia (ME), sob o argumento da ineficiência do MRE e de sua “politização”.

Face às modificações políticas no Chile – com a redemocratização, que exigia maior representatividade internacional do país; e com as alterações na própria estratégia comercial, que se tornava mais complexa, com a ênfase nos acordos bilaterais, demandando maior eficiência das instituições – houve a necessidade de se alterar essa estrutura burocrática. Com esse propósito, criaram-se mecanismos de negociação e de consultas diferenciados (Sáez, 2005b). Vale ressaltar que as modificações efetuadas foram iniciativas do Executivo, já que não existia dispositivo legal que as exigisse. Além do mais, o modelo burocrático atual foi resultado de modificações graduais, que se consolidaram durante o início dos anos de 2000 (Porras, 2003: 22; Lazo, 2005), embora alguns ainda considerem que o modelo atual ainda está em transição (Sáez, 2003 e 2004).

Durante o governo Aylwin (1990-1993), o modelo anterior, altamente centrado em uma Direcon “autônoma”, sofrendo ingerências do MF e do ME, foi considerado inapropriado para dar conta das diversas “frentes comerciais” nas quais o Chile pretendia atuar. O novo governo buscou estabelecer um equilíbrio de forças entre o MRE, MF e ME, e distribuiu as competências comerciais baseado em um critério territorial. Assim, o MRE seria competente para atuar nas negociações comerciais com a América Latina; o ME, nas negociações com a Ásia, Oceania, Europa e, também, América Latina; e o MF, nas negociações com a América do Norte. Outra medida de relevância foi a criação, por meio do Decreto Supremo n.º 1.153 de 1992, do Comitê Interministerial de Relações Econômicas Internacionais (CIREI), cujo objetivo era estabelecer coordenação entre os atores envolvidos e servir de órgão consultivo. O comitê era dirigido pela Secretaria Geral da Presidência (SEGPRES). Na prática esse modelo não foi bem avaliado, pois não foi capaz de solucionar as divergências entre o MF, que pregava visão mais liberal e de aproximação com os EUA, e o MRE e o ME,

que defendiam uma integração mais profunda com a América Latina (Jara, 2001; Porras, 2003; Lazo, 2005). Houve consenso que o CIREI não foi capaz de estabelecer uma coordenação eficiente entre os ministérios responsáveis pela política comercial.

A partir de 1994, o governo Frei (1994-1999) implementou novas reformas no processo decisório da política comercial, motivado pelo insucesso do projeto de fazer parte do *Nafta* – que foi atribuído, também, à falta de coordenação da política comercial. Primeiramente, alterou a competência da Direcon, com o objetivo de centralizar a coordenação de todas as negociações comerciais no órgão, tendo como modelo a *Secretaria de Comercio y Fomento Industrial* (SECOFI), do México, e o *Office of the United States Trade Representative* (USTR), dos EUA, arranjos que buscam isolar a política comercial de outras agências/ministérios do governo (Porras, 2003; Jordana e Ramió, 2002; Jara, 2001). Foram criados departamentos internos com competências regionais e temáticas (acesso ao mercado, propriedade intelectual, temas ambientais etc.); e o órgão ficou responsável pela administração dos tratados, fiscalizando as implementações.

Ao mesmo tempo, foram criados novos mecanismos de coordenação. Por meio do Decreto n. 419 (DTO-419) de 1995, organizou-se o Comitê Interministerial de Negociações Econômicas Internacionais (CINEI) – que substituiu o CIREI –, presidido pelo MRE e que conta com a participação do MF, do ME, do Ministério da Agricultura e da SEGPRES. Dependendo da negociação, outros Ministérios são convocados para participar. A secretaria do CINEI fica a cargo do chefe da Direcon. Outra instância de negociação, porém mais informal, é o Comitê de Negociador (CN), que é composto por representantes dos Ministérios envolvidos na negociação e, também, de outras agências governamentais, e tem sua ação limitada pelas decisões do CINEI. Já no âmbito da interação com setor privado, não há institucionalização legal, mas um sistema de consultas, organizado pelo MRE, mas que também é composto por membros do MF, do ME e do MA. Mantém-se permanente diálogo com as principais entidades empresariais do país.

Em suma, atualmente o processo decisório da política comercial do Chile está organizado da seguinte forma: as decisões são tomadas por um comitê interministerial (CINEI) e são executadas por uma agência autônoma (Direcon). Face às reformas durante o governo Frei, é inegável que o MRE tenha se fortalecido em detrimento do MF e do ME, pois ganhou mais poder dentro do CINEI e é a instituição que coordena a interação com o setor privado. No entanto, existe determinação legal que obriga a

interação com outros Ministérios – o próprio DTO-419 – e a política comercial está isolada, dentro da Chancelaria, sob os auspícios da Direcon. Portanto, o modelo organizativo está estruturado sob o MRE, com baixa fragmentação institucional, alto grau de formalização da coordenação entre público-público e ativa interação público-privado.

### 2.2.2 Formas de Participação do Legislativo

Historicamente, os mecanismos institucionais do Congresso para participar do processo decisório da política externa, e, mais especificamente, da política comercial no Chile, são considerados limitados, seguindo a tradição apontada anteriormente. Excetuando-se o período conturbando do início do século XIX, entre os anos de 1811 e 1828, durante o processo de independência, quando, por meio do *Reglamento para el Arreglo de La Autoridade Ejecutiva*, de 1811, chegou-se a conferir ao Parlamento a competência para conduzir a política externa do país, a regra que prevaleceu nas constituições de 1833, na de 1925 e na atual, de 1980, foi a da dominância do Executivo, com escassas fontes de poder ao Legislativo.

A Constituição de 1833, por exemplo, que perdurou por quase 100 anos, não informava os poderes do Congresso em matéria de participação na ratificação de tratados internacionais, mas determinava que o presidente da República, após negociar com outra nação, deveria enviar o texto para apreciação do Poder Legislativo<sup>39</sup>. Alguns juristas interpretaram essa norma como sendo uma faculdade da Presidência, fato que não encontra respaldo na realidade, uma vez que na prática o Congresso ratificava os tratados internacionais (Medina, 2003; Vinãs, 2003). O texto Constitucional de 1925

---

<sup>39</sup> **Art. 82.** *Son atribuciones especiales del Presidente: 19 Mantener las relaciones políticas con las naciones extranjeras, recibir sus Ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir i firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos i otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso. Las discusiones i deliberaciones sobre estos objetos serán secretas, si así lo exige el Presidente de la República.*

explicitava a norma, ao destacá-la na seção dedicada às atribuições exclusivas do Congresso Nacional<sup>40</sup>.

Quanto a outro instrumento importante da política comercial, a política tarifária, os poderes institucionais do Congresso para influir na decisão de redução ou aumento de tarifa de importação pode ser considerada maior. As duas Constituições determinavam que, para qualquer alteração, seria necessário lei ordinária, com origem no Câmara dos Deputados<sup>41</sup>. Ou seja, a matéria não estava à mercê do poder discricionário do Executivo. No que diz respeito à alteração tarifária e a Constituição de 1980, a norma constitucional também repete as constituições de 1833 e 1925, e informa que a matéria só pode ser tratada mediante lei ordinária. Deve-se recordar, no entanto, que o Art.65, N.1 aponta que a medida é de iniciativa exclusiva do presidente da República.

Art.65.- (...) 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.

Conforme ressaltado, as regras atuais, estabelecidas pela Constituição de 1980, pouco se alteraram no que diz respeito à divisão de competências entre o Executivo e o Legislativo em matéria de política comercial. Mas um dos poucos dispositivos alterados foi o Art. 50 N1, que tratava participação do Congresso no processo de retificação de tratados internacionais. A alteração do dispositivo também não trouxe modificações substantivas à matéria. Ela veio dar mais clareza ao texto original, que, em razão das ambigüidades, gerou polêmicas no Congresso, especialmente em matéria de tratados internacionais sobre comércio. A redação original era a seguinte:

---

<sup>40</sup> **Art. 43.-** *Son atribuciones exclusivas del Congreso: 5.a Aprobar o desechar los tratados que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificacion.*

<sup>41</sup> Constituição de 1833: **Art. 37.** *Sólo en virtud de una lei se puede: 1 Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes i determinar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o departamentos;*

Constituição de 1925: **Art. 44.-** *Solo en virtud de una lei se puede: 1 Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas, y determinar su proporcionalidad o progresión.*

Art. 50. Son atribuciones exclusivas 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 se someterá a los trámites de una ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

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 61, y

Na verdade, reedita-se a prática anterior, segundo a qual cabe ao Poder Legislativo aprovar ou vetar acordo internacional negociado pelo presidente. De acordo com o dispositivo, os tratados internacionais obedecem ao mesmo trâmite dos projetos de lei. Porém, um aspecto deve ser sublinhado: acordos internacionais que visem à implementação de tratados já assinados não precisam de ratificação do Congresso. Assim, se um acordo internacional for decorrência de um acordo anterior (acordo-marco), ou seja, tenha como objetivo aprofundá-lo ou regulá-lo, ter sido celebrado pelas mesmas partes e não abordar matérias de lei, ele pode entrar em vigor por meio de decreto, sem consentimento do Congresso Nacional.

Esse é o único dispositivo legal que regulava os tratados internacionais em todo ordenamento jurídico chileno. Ele, contudo, apresentava ambigüidades e gerou grandes debates tanto no meio jurídico quanto no parlamento, especialmente no que diz respeito às exceções – as matérias que poderiam ser negociadas em tratados e que não precisavam passar pelo Congresso Nacional, contida no inciso primeiro: *Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso.*

A interpretação desse dispositivo afetou diretamente a capacidade institucional do Poder Legislativo sobre a política comercial do Chile no início dos anos de 1990, porque fez que um dos principais instrumentos de negociação do país, os Acordos de Complementação Econômica (ACE), que são negociados no âmbito da Aladi sob o marco jurídico do Tratado de Assunção de 1980 (TA-80), não passassem pelo escrutínio do Congresso Nacional. Devido à interpretação restritiva do Art.50 da Constituição,

entendia-se que os ACEs não precisavam da ratificação uma vez que o tratado em vigor seria TA-80 e eles teriam a mera função de dar cumprimento ao acordo-marco.

O tema foi constantemente questão de discórdia entre os dois Poderes e motivou a elaboração de diversos projetos de reforma constitucional (Quadro 2.2.2). Entre novembro de 1994 e junho de 1996, cinco projetos de reforma envolvendo o art. 50 N.1 da Constituição estiveram em pauta. Apesar de não terem se concretizado, chama a atenção o fato de que tanto opositores como governistas tenham elaborado emendas no mesmo sentido: demandando maior participação da instituição, por meio da eliminação do dispositivo em questão. A oposição apresentou dois projetos: um de autoria do senador Francisco Javier Errázuriz, que pretendia conceder aos parlamentares a possibilidade de emendar e/ou alterar o tratado, que deveria ser submetido, de antemão, ao Congresso, antes de ser assinado. Além do mais, o “Projeto Errázuriz” trazia um dispositivo que copiava o então modelo do *Fast-Track*<sup>42</sup> norte-americano. O outro projeto elaborado por parlamentares da oposição – pelos senadores da Renovação Nacional (RN) Sergio Eduardo de Praga, Antonio Horvath Kiss e Miguel Otero Lathrop – era menos complexo, e previa, tão-somente, a obrigatoriedade do aval do Congresso para todo e qualquer compromisso internacional.

Entre os projetos de senadores governistas, está o do senador do Partido Pela Democracia (PPD), Sergio Bitar, e do o senador do Partido Demócrata Cristão (PDC), Gabriel Valdés. Ambos demandavam a introdução de excerto no Art. 50, N.1, que facultava ao Congresso Nacional o direito de ratificar qualquer tratado internacional assinado pelo Executivo.

Por fim, em 1995, em iniciativa do Executivo, houve a tentativa de se alterar a redação do Art. 50 N.1, com o objetivo de conceder maior poder ao Executivo. Como dispunha a *Mensaje Presidencial* enviada pelo presidente Frei, *el proyecto propone otorgar mayores facultades al Poder Ejecutivo para que, en uso de su facultad reglamentaria, pueda celebrar acuerdos o instrumentos comerciales, de carácter internacional, con la celeridad que lo requieran las circunstancias* (Senado, Boletim 1726-07: 13). Previa-se inserção do excerto: *Tampoco requerirán aprobación del Congreso Nacional los tratados que el Presidente de la República celebre en relación a materias propias de la potestad reglamentaria.*

---

<sup>42</sup> Hoje esse sistema é denominado de *Trade Promotion Authority* (TPA).

Nenhum dos projetos supracitados foi aprovado. Os de iniciativa parlamentar não chegaram a ser levados a plenário. Já o de iniciativa do Executivo, que fazia parte de um projeto de reformas constitucionais mais amplo, foi votado, mas a questão do Art.50 N.1 era menor frente aos temas em pauta, e sequer foi mencionado durante as sessões (Senado, 1995).

#### Quadro 2.2.2

#### Ementas dos Projetos de Reforma Constitucional do Art. 50

N.º Boletim/ Data	Ementas
1424-07 – 02/11/94	<b>(Projeto Errázuriz)</b> Proyecto de Reforma Constitucional que Modifica los Nº 9 y 10 del artículo 32, y el artículo 50, de la Carta Fundamental, en materia de designación y remoción de embajadores, a la vez que otorga al Congreso Nacional atribuciones que señala en materia de aprobación de tratados internacionales. Archivado
1427-07 – 08/11/94	Agrega nuevo inciso al Nº1 del artículo 50 de la Carta Fundamental, sometiendo a la aprobación del Congreso Nacional, previo a su ejecución, aquellos asuntos que el Presidente de la República decida someter a un medio de solución pacífico de controversias, y que afecten la soberanía nacional. Archivado
1726-07 – 07/11/95	<b>(Projeto Frei)</b> Proyecto de Reforma Constitucional que introduce diversas enmiendas a la Carta Fundamental. Rechazado.
1877-07 – 02/06/96	<b>(Projeto Bitar)</b> Modifica el artículo 50 de la Carta Fundamental, referido a las facultades del Congreso Nacional en la aprobación de los acuerdos que celebre el Presidente de la República para el cumplimiento de un tratado internacional. Archivado
1898-07 – 18/06/96	<b>(Projeto Valdés)</b> Reforma Constitucional que modifica el artículo 50 de la Carta Fundamental, referido a facultades del Congreso Nacional en la aprobación de los acuerdos que celebre el Presidente de la República para el cumplimiento de un tratado internacional. Archivado.
2526-07 – 04/07/00	Modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica. [Refundido con: 2534-07] Ley Nº 20.050 (D. Oficial: 26/08/05).
3025-07 – 14/08/02	Proyecto de reforma constitucional que modifica el Nº 1) del artículo 50 de la Carta Fundamental, en lo relativo a la aprobación de los tratados internacionales. Archivado

Fonte: Site do Sistema de Tramitação de Projetos do Congresso Nacional <<http://sil.senado.cl/pags/index.html>>

Diante do impasse, até 1996, os acordos comerciais negociados com Argentina (ACE-16, 1991), México (ACE-17, 1991), Bolívia (ACE-22, 1993), Venezuela (ACE-23, 1993), Colômbia (ACE-24, 1993) e Equador (ACE-32, 1994) não passaram pelo crivo do Congresso Nacional. No entanto, com o início das negociações para o Chile fazer parte do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por meio da negociação do ACE-35, e após intensas discussões, a matéria foi levada ao Congresso Nacional.

Durante as negociações do ACE-38 com Peru em 1998, um grupo de deputados da oposição buscou repetir a atuação do Poder Legislativo no caso do ACE-35. A matéria não passou pelo crivo das Casas Legislativas, mas o resultado final do processo gerou resultados do ponto de vista institucional, ampliando, de fato, os poderes dos parlamentares em matéria comercial. Semelhante processo ocorreu quando se procurou intervir nas negociações da implementação de modificação no ACE-22, assinado entre o Chile e a Bolívia. Neste caso, porém, a questão foi parar na Justiça, quando um grupo

formado por parlamentares da RN e da UDI demandava a inconstitucionalidade do decreto do Executivo e exigia que o acordo fosse votado na Câmara dos Deputados. Em 1999, o Tribunal Constitucional (TC) decidiu pela constitucionalidade do Decreto Supremo Nº 1.412, que implementava modificações no ACE-22<sup>43</sup>.

Apesar de toda a discussão em torno do art. 50 N.1, ele finalmente foi modificado em 2005, por meio da reforma constitucional introduzida pela Lei 20.050. O documento legislativo tratava de ampla reforma na Carta de 1980, abordando temas centrais da transição democrática, como a eliminação do cargo de senador vitalício e institucional; a retirada do sistema binominal da ordem constitucional; a eliminação da norma que garantia a inamovibilidade do comandante-em-chefe das Forças Armadas e do diretor geral dos Carabineros; e a redução de poder do Conselho de Segurança Nacional (Cosená).

O tema do Art. 50 N.1, contudo, não deixou de receber menos destaque, como pode ser percebido na leitura dos diários das seções da Câmara e do Senado (Boletim 2526-07). Pode-se afirmar que a nova redação do Art.50 N.1 considerou todo o debate que houve em relação ao dispositivo durante os anos de 1990, pois, se por um lado, não houve modificações radicais; por outro lado, consolidou-se uma forte tendência de maior cooperação entre Executivo e Legislativo.

A proposta teve origem na Comissão de Relações Exteriores do Senado, no final dos anos de 1990, durante discussões a respeito do acordo comercial com o Peru. À época, houve um acordo entre parlamentares e o Executivo, representado pelo então ministro das Relações Exteriores, José Miguel Inzulza, para impulsionar alterações no Art. 50. No entanto, ele só veio a ser concretizado no início do governo Lagos, quando chegou-se a um consenso sobre os termos, com a concordância do MRE, representado pela ministra Soledad Alvear (Senado, Legislatura 350, sessão 3, 14/10/2003); assim, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, com a participação ativa do senador Gabriel Valdés, apresentou o projeto, que foi incorporado à última reforma

---

<sup>43</sup> Excerto do acórdão do Tribunal Constitucional: (...) *carece de todo asidero la argumentación de los recurrentes, en orden a que el Protocolo por contener materias de ley debió someterse a la aprobación del Congreso. En efecto, aquí el tratado ya ha sido aprobado con anterioridad por el Órgano Legislativo, promulgado y publicado. El decreto cuestionado sólo se limita a ejecutar o cumplir lo dispuesto en el Tratado Marco. Ello no significa, por ende, que se actúe al margen del Poder Legislativo, pues éste ya otorgó su autorización al aprobar el acuerdo primitivo que ahora se complementa o ejecuta;* (Tribunal Constitucional, Rol 282, de 1999).

constitucional. O propósito das modificações, segundo aqueles que a formularam, não foi limitar a capacidade do Executivo, mas aumentar a capacidade das duas Casas Legislativas de obter informações, reforçando a capacidade do Legislativo de influir no processo decisório (Senado, Legislatura 350, sessão 3, 14/10/2003).

A nova redação acrescentou sete parágrafos ao antigo Art. 50, que, com a reforma, passou a ser o Art. 54. Em relação à questão da regulação e implementação de tratados-marco, manteve-se a idéia original presente no N.1 anterior, permitindo que tratados que não abordem matérias de lei sejam internalizados por meio de decreto, sem apreciação do Poder Legislativo. Assim, com intuito de extinguir as ambigüidades do texto, adicionou-se o seguinte trecho: *No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria*. O segundo ponto que merece destaque diz respeito à obrigatoriedade de o Executivo informar ao Congresso o conteúdo dos tratados antes de assiná-lo. Dessa forma, o Congresso poderá por em prática outra atribuição: apresentar reservas e declarações interpretativas acerca dos tratados assinados pelo Executivo, considerado por muitos um avanço. O texto aponta que a instituição poderá “sugerir” reservas, de forma que não será obrigatório acatá-las. Por fim, definiu-se o *quorum* necessário para aprovação de tratado internacional, deverá seguir as regras estabelecidas no Art.66<sup>44</sup>. As demais modificações dizem respeito a procedimentos de derrogação, suspensão e modificação dos tratados.

---

<sup>44</sup> **Artículo 66** – Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.

Sem dúvida, segundo informe emitido pelo diretor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Claudio Troncoso, foi a maior inovação no regime de tramitação de tratados internacionais já feita desde 1833, pois ainda se prevê modificações na Lei Orgânica do Congresso Nacional (Lei 18.918), que está em avançado processo de tramitação (Boletim 3962-07).

Em relação às atribuições do Congresso, substantivamente, houve poucas modificações, sendo a maioria de caráter informativo e que não proporcionaram alteração na dinâmica institucional de concentração de poder no Executivo em relação à matéria. A maior e mais complexa regulamentação do tema, porém, abre espaço para que se aumente o fluxo de informação entre o Executivo e o Legislativo, concretizando uma tendência que já vinha sendo apontada desde o final dos anos de 1990 (Kangiser e Soto, 2005). Isso seria resultado dos procedimentos de consultas, que apesar de não vinculantes, contribuem para resolver problemas de assimetria de informação, uma questão primordial para atividade legislativa em matéria de política comercial.

Mas, para além dos procedimentos de ratificação discutidos até aqui, existem outros meios para que o Congresso Nacional possa ter voz no processo decisório em questão. O sistema de comissões legislativas do Congresso, por exemplo, é um instrumento importante para otimizar a atuação do Poder Legislativo<sup>45</sup>. Durante o processo de tramitação legislativa, são nesses grupos que os projetos são examinados em maior detalhe e onde a intervenção parlamentar é mais ativa (Valdivieso, 2006). Ademais, em matéria comercial, funcionam como importante meio de comunicação com o Executivo, por meio de negociações diretas com ministros e outros funcionários.

Não há uma regra clara a respeito de quais comissões legislativas avaliam matérias que envolvam política comercial. Além da atuação das Comissões de Constituição, Legislação e Justiça de ambas as Casas Legislativas, na prática, o que se constata, é a primazia das Comissões de Relações Exteriores e da Comissão de Finanças, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. Dependendo da amplitude do acordo em questão, no entanto, outras comissões podem analisar a matéria separadamente, como ocorreu com a Comissão de Meio Ambiente do Senado no

---

<sup>45</sup> Atualmente, estão em funcionamento em cada Casa Legislativa 19 comissões legislativas permanentes. Na Câmara dos Deputados, elas são formadas por 13 membros eleitos pela Mesa da Diretora; no Senado, são formadas por 5 membros, obedecendo aos mesmos critérios. Ver *Ley Organica Constitucional del Congreso Nacional* (Lei n.º18.918 de 1990), *Reglamento de la Cámara de los Diputados* ([www.camara.cl](http://www.camara.cl)) e *Reglamento del Senado* ([www.senado.cl](http://www.senado.cl)).

processo de ratificação do TLC com o Canadá; ou em conjunto com outras comissões, como ocorreu com a Comissão de Agricultura, que se juntou à Comissão de Relações Exteriores do Senado para também analisar o TLC com o Canadá. Prática comum é a criação de comissões especiais, como se deu no processo de ratificação do acordo com o Mercosul e no TLC com os EUA. As comissões especiais geralmente substituem a Comissão de Relações Exteriores (Porrás, 2003).

Outro ponto relevante que deve ser ressaltado são os meios pelos quais o Congresso Nacional pode superar um dos principais problemas relacionados aos temas de política exterior, que é o acesso à informação. Uma vez que é o Executivo que conduz as negociações, a assimetria de informação é, normalmente, um empecilho à participação do Poder Legislativo no processo decisório, mas o Congresso conta com mecanismos institucionais que podem auxiliar na superação desta deficiência. São eles os dispositivos presentes no texto Constitucional<sup>46</sup>, na Lei Orgânica Constitucional do Congresso Nacional (Lei n.º18.918)<sup>47</sup> e nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado<sup>48</sup>. Dispõem, basicamente, dos direitos dos parlamentares e/ou comissões de obterem informações junto a Ministérios, a agências executivas e à própria Presidência da República, por meio da convocação de funcionários para prestar informações no Congresso ou por meio do envio de documentos solicitados. Para se ter uma dimensão do uso de um dos dispositivos citados, entre os anos de 2000 e 2003, a Comissão de Relações Exteriores do Senado convocou ministros, funcionários de agências e especialistas por 527 vezes. Já a Comissão de Finanças, 1016 vezes<sup>49</sup>. Elas só perdem para a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça (Síntese Estatística do Senado)<sup>50</sup>.

Em suma, diante da apresentação dos principais traços característicos do processo decisório da política comercial no Chile, envolvendo a função exercida pela burocracia vinculada à Presidência e os mecanismos que permitem a interação – e intervenção – do Poder Legislativo, pode-se concluir, sem muita dificuldade, que a

---

<sup>46</sup> Da Constituição, destaca-se, entre outros, os Art. 37 e Art. 52.

<sup>47</sup> Da Lei n.º 18.918, Art. 9 e Art. 22.

<sup>48</sup> Regimento da Câmara dos Deputados, Art. 293 ao Art. 296; Regimento do Senado, Art. 38 e Art. 39.

<sup>49</sup> De acordo com pesquisa realizada com deputados e senadores chilenos, e que se encontra disposta em apêndice do Capítulo 3, 60% dos parlamentares inquiridos consideraram satisfatórias as informações prestadas pela Direcon. Esse número sobe para 62% entre os senadores e cai para 59% entre os deputados.

<sup>50</sup> <[http://appsvr1.senado.cl/prontus\\_senado/antialone.html?page=http://appsvr1.senado.cl/estadisticas/consultas.php](http://appsvr1.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://appsvr1.senado.cl/estadisticas/consultas.php)>.

balança pende, indiscutivelmente, para o lado do primeiro. Ele conduz as negociações, detém prerrogativas legais para introduzir matéria sobre política tarifária e possui um corpo burocrático especializado e altamente capacitado ao seu dispor. O Executivo determina a agenda e controla as informações. O Legislativo, por outro lado, é um importante ponto de veto, cabendo a ele ratificar acordos internacionais e propostas de redução ou aumento de tarifas. Ademais, com o passar dos anos, os legisladores tem se especializado e novos mecanismos institucionais foram sendo criados e aperfeiçoados, o que permite um maior diálogo entre os dois Poderes.

### – Capítulo 3 –

No Chile, o desenvolvimento econômico baseado no direcionamento da produção nacional para o mercado externo e no livre-comércio é uma opção política que recebe amplo apoio do governo e da oposição, em razão de ser uma estratégia que vem produzindo resultados econômicos positivos desde a segunda metade da década de 1980. Esse fato é refletido no índice de adesão parlamentar ao livre-comércio, elaborado pela Câmara de Comércio Chile-Estados Unidos (Amcham)<sup>51</sup>, que aponta um cenário onde não há oposição organizada em relação ao tema, e tanto representantes do governo como da oposição votam, sistematicamente, a favor da abertura (Amcham, 2006). A constatação, somada ao fato de que, desde 1990, a coalizão governista, *Concertación*, sempre manteve maioria na Câmara e, a partir de 2006, adquiriu maioria na Câmara e no Senado, resulta em votações amplamente favoráveis aos projetos legislativos que indicam abertura comercial e aos acordos comerciais apreciados nas duas Casas Legislativas, que são, obrigatoriamente, de iniciativa do Executivo.

À primeira vista, se analisadas, por exemplo, a baixa sofisticação institucional para a participação do Legislativo e as votações dos últimos tratados de livre-comércio e da Lei n.º 19.589, que permitiu a última redução tarifária unilateral, poder-se-ia concluir que, uma vez que não houve resistência legislativa perceptível, prevalece um cenário no qual o Legislativo encontra-se alijado do processo decisório. Nos poucos estudos sobre a política comercial chilena que mencionam a participação do Legislativo, essa é a conclusão mais comum. No entanto, a visão não se coaduna com episódios nos quais o Poder Legislativo buscou influenciar o processo para ter suas preferências atendidas e, muito menos, explica-os. Nesse sentido, o que se pretende demonstrar, por meio de estudos de casos, é que, diferente do senso comum, e apesar do “consenso” em torno da política comercial, há divergências de interesses entre o Legislativo e o Executivo, e aquele é capaz de utilizar de forma eficiente os mecanismos institucionais que tem à mão e influenciar o processo de formulação da política comercial.

---

<sup>51</sup> O índice de adesão parlamentar ao livre-comércio da Amcham avalia o comportamento de deputados e senadores em 6 votações de TLCs do Chile com os seguintes países: Canadá, México, EFTA, EUA, Coreia do Sul e UE. O índice varia de 10 a 0, sendo que, quanto maior número, maior a adesão ao livre-comércio. Entre os senadores que obtiveram índice 10, estão 4 opositoristas e 6 governistas. Na Câmara, entre os deputados melhores posicionados, estão 25 governistas e 16 da oposição.

As hipóteses do aumento de poder do Legislativo e da influência, apresentadas no Capítulo 1 (1.3), serão testadas com base na análise da atuação do Congresso Nacional nos processos de negociação dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs) que o país assinou durante a década de 1990 e nas duas votações de redução de tarifas ocorridas em 1991 e em 1998. Nos dois estudos de caso, buscou-se confrontar processos políticos semelhantes nos quais, ora o Congresso procurava se manifestar, ora se abstinha. No primeiro caso, são contrapostos o processo de aprovação dos ACEs que o Chile negociou com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador com a aprovação do ACE-35, que permitiu a associação do Chile ao Mercosul. Já no segundo, são cotejados os processos de negociação de dois programas de abertura unilateral na década de 1990: o primeiro, ocorrido em 1991, e o segundo, em 1998. Portanto, buscar-se-á explicar o comportamento oscilante do Poder Legislativo diante de casos relativamente semelhantes.

### **3.1 – O Congresso Nacional e os ACEs negociados na Década de 1990**

Durante os anos de 1990, quando o Chile deu início à política comercial bilateral, os primeiros acordos foram fechados com países latino-americanos, e um dos principais instrumentos à disposição da Chancelaria foram os Acordos de Alcance Parcial (AAP) de Complementação Econômica, mais conhecidos como Acordos de Complementação Econômica (ACEs). Esse mecanismo foi criado sob marco jurídico do Tratado de Assunção de 1980 (TA-80), que deu origem à Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Seguindo os princípios norteadores da Aladi, de promover a integração regional de forma gradual e prezando pela flexibilidade dos compromissos comerciais, os ACEs foram idealizados para permitir que os países signatários pudessem ir além das metas estabelecidas, e aprofundassem a integração de forma bilateral ou sub-regional, mas deixando sempre espaço para a adesão negociada de outros países membros.

Os ACEs, a princípio, são acordos comerciais relativamente simples, pois contemplam, sobretudo, a redução tarifária, conforme dispõe o TA-80, Art. 9 ao 11, e a Resolução ALALC/CM n.º 2, Art. 7. Eles podem variar, no entanto, entre acordos com listas positivas de produtos, com trato preferencial estático, e com vigência temporal que obriga aos países a permanente renovação, a acordos que permitam a criação de

uma zona de livre-comércio entre os países signatários, assumindo formas mais complexas, como é o caso do acordo sub-regional Mercosul (ACE-18).

Dado o caráter simplificado que assumem na maioria das vezes, especialmente face aos TLCs, que hoje em dia vão muito além da simples redução tarifária, tratando de temas como serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, defesa da concorrência, leis ambientais e trabalhistas, proteção de investimentos e a criação de mecanismos de solução de controvérsias, os ACEs também são implementados de forma bastante simples. Na maioria dos países latino-americanos, são internalizados no ordenamento jurídico sob a forma de decreto presidencial, não necessitando de ratificação do Poder Legislativo, ao contrário do que é exigido dos tratados internacionais (Sáez, 2005b).

No caso específico do Chile, prevaleceu, tradicionalmente, o argumento de que os ACEs se consubstanciam em implementações do TA-80; logo, não necessitavam do processo de ratificação por parte do Congresso Nacional para sua validação, uma vez que o acordo-marco, o TA-80, já estava em vigência no país. Eram simplesmente incorporados ao ordenamento jurídico por meio de decreto emitido pelo chefe do Executivo. A interpretação decorria de dispositivos constitucionais, os quais já foram exaustivamente comentados na seção anterior. E esse, portanto, foi o procedimento adotado para a internalização dos compromissos comerciais negociados pelo Chile, sob a forma de ACE, durante os primeiros anos da década de 1990.

### **3.1.1 ACE com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador**

O primeiro acordo comercial bilateral negociado pelo Chile foi o ACE-16, com a Argentina, que tratou de acordos de dupla tributação, de proteção de investimentos e questões relacionadas à integração física. Ele teve mais um caráter político, dando prosseguimento ao processo de aproximação entre as duas nações, que se iniciou em 1984, com a assinatura de Tratado de Paz e Amizade, e se consolidou com a Declaração Presidencial de 1991, feita em conjunto pelos então presidentes Patricio Aylwin e Carlos Saúl Menem. As questões comerciais mais complexas foram tratadas em negociações posteriores, como na associação do Chile ao Mercosul, na implementação

dos Protocolos de Interconexão Gasífera e no Protocolo Complementar ao Tratado de Mineiro.

O segundo acordo comercial negociado pelo Chile, mas o primeiro de caráter amplo, foi o ACE-17 com o México. A aproximação com o país foi motivada por razões econômicas e por razões políticas. Ambos haviam alcançado um nível de abertura comercial semelhante, devido às reformas liberais postas em práticas anos antes, um fato que colaborava para a aproximação. Ademais, buscavam uma reaproximação diplomática, pois as relações bilaterais estavam congeladas desde os anos de 1980. Por parte do Chile, no entanto, a motivação maior era, sem dúvida, o fato de o México estar negociando o *Nafta* junto aos EUA e ao Canadá. O país já tinha sido convidado para fazer parte do acordo pelo então presidente norte-americano, George Bush, e o projeto era uma das prioridades da diplomacia econômica chilena. Apesar de o processo negociador ter sido mais demorado do que imaginavam as duas delegações (Porrás, 2003: 41), o acordo foi celebrado em 1991 e entrou em vigor no ano seguinte. Pelo lado chileno, houve certa resistência de alguns setores do empresariado, mas o fator de aproximação com os EUA foi capaz de garantir o consenso doméstico.

Nos anos seguintes, o governo se concentrou nas negociações comerciais com os países que faziam parte da CAN, bloco do qual deixou de fazer parte em 1976. Em 1992, iniciaram-se as negociações do ACE-22 com a Bolívia, do ACE-23 com a Venezuela e do ACE-24 com a Colômbia, que foram concretizadas em 1993. Em 1994, negociou-se o ACE-32 com o Equador e iniciaram-se as primeiras conversações com o Peru. Em linhas gerais, os principais obstáculos domésticos para a conclusão desses acordos foram as discordâncias que emergiram entre os MRE e Ministério da Economia, que defendiam a consolidação de acordos comerciais com países latino-americanos, por razões econômicas e políticas, com o Ministério da Fazenda, que era avesso à idéia, em razão de entender que tal opção, primeiro, colocaria em risco uma possível negociação comercial com os EUA; e segundo, por considerar que os países andinos eram por demais instáveis, o que poderia converter-se em resultados econômicos negativos ao país. A posição da Fazenda, por vezes, foi reforçada pelo apoio da Sociedade de Fomento Fabril (SOFOFA), como ocorreu nas negociações com a Venezuela. Em outras ocasiões, os agricultores tradicionais se tornavam a maior oposição, vide a participação da Sociedade Nacional Agrícola (SNA) no processo negociador com a Bolívia (Porrás, 2003: 42).

Apesar de os ACEs negociados com os países andinos terem sofrido certa oposição no nível doméstico, isso não foi suficiente para impedir que fossem concluídos e implementados. A consecução dos acordos, no entanto, não pode ser considerada uma imposição do Executivo, já que os sistemas de consultas junto à iniciativa privada já estavam em processo de consolidação e houve participação ativa de diversos setores.

Diante da análise dos ACEs negociados e implementados pelo Chile, o aspecto que se pretende destacar é que nenhum deles passou pelo trâmite ordinário ao qual os tratados internacionais deveriam obedecer, qual seja, após a sua conclusão, ser encaminhado para a ratificação do Congresso Nacional. Todos foram introduzidos no ordenamento jurídico nacional por meio de decretos do Executivo<sup>52</sup>. É importante ressaltar que não se encontra registro que possa apontar que houve tentativa do Congresso Nacional em participar do processo ou manifestações mais contundentes de parlamentares, que poderiam ser representativos de desejo de participar.

### **3.1.2 Acordo de Associação do Chile ao Mercosul**

Desde as primeiras reuniões para a formalização da criação do Mercosul, o Chile havia sido convidado a integrar-se ao projeto inicial. Durante o governo Aylwin, no entanto, prevalecia grande ceticismo em relação a uma possível associação<sup>53</sup>. Entre aqueles que rechaçavam a idéia, argumentava-se que a entrada do país colocaria em risco a autonomia da política comercial, podendo se tornar um empecilho nas negociações entre o Chile e o *Nafta*, e não traria benefícios econômicos. Além do mais, a oposição à participação em projetos de integração latino-americana fazia-se muito presente. Essa visão era compartilhada por membros do governo – especialmente pelos economistas do Ministério da Fazenda – e por setores do empresariado e dos partidos de direita, que faziam parte da oposição, RN e UDI.

A partir do momento em que o bloco foi se consolidando e que os resultados econômicos da interação do Chile com esse grupo emergente foram ficando mais

---

<sup>52</sup> ACE-16, decreto 1495/1991; ACE-17, decreto 1569/1991; ACE-22, decreto 402/1993; ACE-23, decreto 421/1993; ACE-24, decreto 1535.

<sup>53</sup> Em outubro de 1990, por exemplo, em reunião entre os ministros das Relações Exteriores de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, para definir a formação do bloco regional, o Chile optou por permanecer no processo, mas apenas como observador, o que demonstra o baixo interesse do país à época.

perceptíveis, no sentido de que era evidente a importância desses mercados tanto para as exportações chilenas como para os investimentos privados do Chile no exterior, a possibilidade de uma associação começou a ser aventada. A empreitada ganhou o apoio de associações como a SOFOFA e Associação dos Exportadores de Manufaturas (ASEXMA) (Porrás, 2003: 51). Outro fator, que poderia ser considerado exógeno, mas que teve grande importância para impulsionar o processo de aproximação do Chile com os países do Mercosul, foi a crescente dificuldade que emergia nas negociações com os EUA. Em meados de 1994, os obstáculos já estavam mais visíveis e as negociações foram oficialmente suspensas em 1995, quando o governo democrata do presidente Bill Clinton não obteve a aprovação do *Fast Track* no Congresso norte-americano.

Em junho de 1994, já durante o governo Eduardo Frei, portanto, o Chile decidiu oficializar suas intenções para se associar ao Mercosul<sup>54</sup>. As negociações aceleraram-se durante o ano de 1995, e, em março de 1996, o governo, por meio do então ministro das Relações Exteriores, José Miguel Insulza, declarou que o processo de negociação já estava encerrado e que o acordo seria assinado em junho de 1996, com previsão de entrar em vigor no dia 01 de julho de 1996.

O nível de coordenação interministerial e o grau de participação do setor privado junto ao comitê negociador foram considerados satisfatórios (Porrás, 2003: 51), o que garantiu, de certa forma, legitimidade ao processo. A SOFOFA e a ASEXMA tiveram papel importante nas negociações, trabalhando em prol da consolidação do acordo (Lazo, 2005; Porrás, 2003; Silva, 2001). Por outro lado, setores que representam a agricultura tradicional, concentrados na SNA, foram os que mais se opuseram, mobilizando agricultores em todo o país e atuando junto a parlamentares da oposição e daqueles representantes das Regiões VII, IX, e X, e em parte das Regiões VI e VIII, na qual o setor é mais forte (El Mercurio, 01/05/1994). Por fim, apesar de ter encontrado resistência dos países membros do Mercosul na proposta de liberalização de serviços e de não ter conseguido obter sucesso na tentativa de impor uma redução tarifária mais

---

<sup>54</sup> Em discurso em Buenos Aires, onde a proposta foi oficialmente depositada, o então chanceler chileno, Carlos Figueroa, explicou a mudança da estratégia do país, primeiro, baseada na idéia de que seria mais um passo para consolidar a internacionalização da economia; segundo, que seria coerente com o projeto da segunda fase exportadora do país, que busca diversificar a pauta de exportações e incluir um maior número de produtos de maior valor agregado; e, por fim, que se consubstanciaria com um dos pilares do novo governo na área da política externa: a maior integração econômica e política com a América Latina (El Mercurio, 09/06/1994).

agressiva, tendo como meta a eliminação total em 6 anos, o acordo final foi avaliado de forma muito positiva pelo governo.

De forma resumida, previa-se no acordo a criação de uma zona de livre-comércio em 10 anos, mediante a adoção de um programa de liberalização comercial aplicável aos produtos originários dos territórios dos países signatários. As desgravações tarifárias eram progressivas e automáticas. A partir de 01 de outubro de 1996, 90% dos produtos comercializados entre as partes já entrariam neste processo. Entretanto, o comércio de produtos agrícolas e de veículos automotores, além de uma lista de produtos sensíveis e 12 anexos contendo exceções, passariam por processo de desgravação diferenciado (Aladi, ACE-35).

No caso do Chile, as listas de produtos sensíveis ficaram restritas, basicamente, aos produtos agrícolas tradicionais: açúcar, trigo, farinha de trigo, azeites vegetais, lácteos, carnes e arroz. Para esses produtos, ficou permitido a utilização dos sistemas de *bandas de precios* e um programa de desgravação que variaria de 15 a 18 anos. Segundo os termos do acordo, esperava-se que em 2004 67% das exportações chilenas e 62% das exportações dos países do bloco não fossem tributadas. O documento também continha acertos referentes à integração física – aspecto de grande interesse do Chile – e capítulos sobre investimentos. Quanto a questões relativas aos incentivos a exportações, antidumping e medidas sanitárias e fitossanitárias, ficou decidido que os países seguiriam as regras acordadas sob o âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ademais, o documento previa a assinatura de uma cláusula democrática.

O acordo de associação entre o Chile e o Mercosul foi negociado sob a forma de um ACE (ACE-35). Previa-se, logo, que fosse introduzido no ordenamento jurídico doméstico por meio de decreto, sem a necessidade de ratificação por parte do Congresso, conforme ocorreu com os outros 6 acordos desta natureza que o país havia subscrito nos anos anteriores. No entanto, dado à amplitude do ACE-35 – e a diversidade de interesses que estavam em jogo – houve a emergência de divergências no Congresso e a necessidade de esclarecimentos, o que tornou inviável o planejamento inicial do Executivo de evitar que o acordo fosse levado ao Parlamento.

### **3.1.3 ACE-35 entre o Executivo e o Legislativo**

Ao comunicar ao Congresso o fim das negociações do ACE-35, em março de 1996, o governo foi enfático ao se posicionar a respeito do procedimento de ratificação. Isso se deu por meio de seus principais porta-vozes, à época, e, sobre o tema, no Congresso: o ministro das Relações Exteriores, José Miguel Insulza, o ministro da Economia, Álvaro Garcia, e o ministro do Interior, Carlos Figueroa. Em declarações à imprensa e nas duas visitas que os ministros fizeram ao Congresso – tanto à Câmara quanto ao Senado – insistiram que não havia necessidade de o acordo ser ratificado pelo Legislativo. Os principais argumentos se baseavam no fato de que a instituição já estava informada o suficiente a respeito dos termos do acordo, uma vez que membros do MRE, do Ministério da Agricultura e do Ministério da Economia eram frequentemente convocados para comunicar o andamento das negociações e que as duas Casas Legislativas teriam acesso ao acordo um mês e meio antes da assinatura (El Mercurio, 01/06/1996). Também se insistiu bastante no aspecto jurídico-formal, ao se reafirmar o caráter instrumental dos ACEs na tradição chilena de implementá-los via decreto. O Executivo argumentava que houve uma delegação de poderes legislativos, concretizada com a implementação do TA-80 (El Mercurio, 01/06/1996).

O governo tinha vários motivos para tentar evitar que o acordo fosse levado a plenário, pois, apesar de deter maioria na Câmara, não a tinha no Senado<sup>55</sup>. Ademais, a matéria era tema de discórdia tanto dentro da coalizão governista como entre os parlamentares da oposição. Dentre os principais motivos, destacava-se a questão da proteção ao setor agrícola tradicional, que mobilizava boa parte dos parlamentares. Estavam, assim, do mesmo lado grande parte dos membros da UDI e da RN e setores do PDC e do PS. A esse contexto, somava-se o *lobby* que a SNA buscava por em prática, e que preocupava o governo.

Mas, no geral, não havia uma proposta consolidada daqueles que poderiam se opor ao acordo. Desde o anúncio de março, a SNA argumentava que não teve seus interesses atendidos<sup>56</sup>, e por isso se opunha, frontalmente, ao acordo Chile-Mercosul. Políticos da oposição, por outro lado, exigiam compensações às possíveis perdas do setor (El Mercurio, 24/07/1996). Ao mesmo tempo, o tema de um segundo programa de abertura unilateral começava a se associar ao debate.

---

<sup>55</sup> À época, a coalizão governista detinha 21 cadeiras (46,8%), enquanto a oposição tinha 26 (55,3%). Vale ressaltar que ao cálculo do número de senadores da oposição somam-se os senadores designados, que, na maioria das vezes, acompanha o voto desta bancada (Siavelis, 2000; Londregan, 2000).

<sup>56</sup> Especialmente, o aumento de produtos na lista de exceções.

No momento em que o governo fez o anúncio de que as negociações chegavam ao fim, faltando, tão-somente, questões pontuais para serem definidas, e deixou clara sua vontade de evitar que o acordo passasse, formalmente, pelo escrutínio parlamentar, a reação dos congressistas foi imediata. A postura da oposição, por razões óbvias, foi mais contundente, mas governistas demonstravam certo desconforto frente à inflexibilidade do Executivo, como os deputados José Antonio Viera Gallo (PS) e Francisco Huenchumilla (PDC), que declararam haver dúvidas razoáveis a respeito da situação (El Mercurio, 08/04/1996). O Senado, onde o governo não contava com a maioria, procurou se mobilizar e pressionar o Executivo para que o acordo fosse enviado para ao Legislativo o quanto antes. Ao final de março, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça iniciou processo de análise da proposta governista<sup>57</sup>.

Algumas semanas depois, em 16 de abril de 1996, o Senado aprovou, por 18 votos a favor e 6 abstenções, projeto de acordo<sup>58</sup> no qual definia sua posição diante da questão, posicionando-se, como esperado, a favor da tramitação legislativa:

(...) los Tratados que no se fundamenten en otro anterior, como claramente es el del MERCOSUR, que excede en todo sentido a cualquier anterior, incluido el de Montevideo, ya que contiene normas arancelarias de integración física entre otras, y que, además se suscribe con una persona jurídica distinta, como es el MERCOSUR, a la de los Estados signatarios de tal Tratado, debe requerir tal aprobación.

"IV. Nadie se opone al ingreso de Chile al MERCOSUR, pero es de toda conveniencia que el Congreso Nacional conozca no sólo por imperativo constitucional estas materias, sino porque el interés nacional superior recomienda que no se excluya la plena participación de los parlamentarios en un Tratado que compromete e interesa a Chile en su totalidad.

---

<sup>57</sup> As declarações do presidente da instituição, o senador Sergio Diez (RN), resumem o sentimento que predominava entre os parlamentares: *Nadie le ha pedido al Presidente de la República que renuncie a sus facultades, ésa no es la intención del Congreso. No se trata de disputar competencia, sólo se trata de juntar esfuerzos y demostrarle a la comunidad internacional que somos un país con real unidad. (...) Si se trata de un tratado internacional, tendrá que ser aprobado por el Congreso y si en cambio se trata de conducir las relaciones internacionales dentro de los tratados vigentes, eso ya compete al Presidente de la República* (El Mercurio, 23/03/1996)

<sup>58</sup> Projeto de Acordo é uma proposição que cinco ou mais parlamentares apresentam com o objetivo de adotar acordos, ou sugerir observações sobre atos do Executivo, ou obter um pronunciamento da instituição legislativa sobre determinado tema (Glossário da Biblioteca do Congresso Nacional – <http://www.bcn.cl>).

"Por lo anterior:

"El Senado de la República de Chile por imperativo constitucional y conveniencia superior solicita al Supremo Gobierno que el Tratado del MERCOSUR sea conocido y ratificado por el Congreso Nacional." (Senado, Legislatura 332ª, Extraordinária, Sessão n.º 51, 16/04/1996).

Parte dos argumentos da oposição se concentrava em aspectos técnicos, e se reafirmava que o ACE-35 não dispunha das prerrogativas do Art. 50, da Constituição, que permite que determinados acordos sejam internalizados sem o processo de ratificação legislativa<sup>59</sup>. Ao mesmo tempo, outros argumentavam que, independente da forma que se adote, o ACE-35 representava um marco político para o país, e deveria ser analisado pela instância Legislativa, o que seria uma maneira de conceder mais legitimidade ao processo. Vale ressaltar, porém, que apesar do esforço parlamentar feito para se exigir o trâmite legislativo, em momento algum essa demanda se misturou a declarações de rechaço ao acordo; muito pelo contrário.

Diante da pressão política, o governo Frei decidiu, por fim, voltar atrás, e enviar a matéria ao Congresso Nacional, para que o ACE-35 fosse examinado pelos parlamentares. O anúncio foi feito pelo chanceler Insulza, que explicou o gesto como sendo um ato político de benevolência do presidente Eduardo Frei, em vez do cumprimento de um dever legal ou reflexo de pressões políticas, e que a ação não implicaria a perda das prerrogativas de que o Executivo goza sobre a matéria. De acordo com o ministro, o ato *debe ser entendido como un gesto de buena voluntad política del Presidente, para que todo el país tenga la posibilidad de participar en el debate y el Congreso pueda también dar su opinión formalmente respecto de la aprobación del convenio* (El Mercurio, 25/05/1996). Apesar dos parlamentares terem elogiado a decisão do presidente, a interpretação do ato, no entanto, foi bem diferente do que a apresentada pelo chanceler. A grande maioria entendeu que o governo se antecipou a um resultado que seria inevitável.

Uma vez acertado o trâmite do ACE-35, as discussões subseqüentes ficaram restritas ao tipo de procedimento que prevaleceria no Legislativo, à barganha política em torno das votações e quais as exigências que poderiam ser atendidas pelo governo. O

---

<sup>59</sup> Os parlamentares trataram de informar que o ACE-35 não era, simplesmente, uma implementação do TA-80; que não foi assinado pelas mesmas partes do TA-80, já que o Mercosul é pessoa jurídica e não é signatário do acordo-marco; e que aborda matérias que só podem ser reguladas por lei ordinária.

procedimento acordado entre o governo e os parlamentares foi o de um tratado internacional ordinário, desta forma, não se poderia apresentar emendas, nem aprová-lo com restrições. No que diz respeito às negociações políticas, tudo girava em torno da proteção ao setor considerado o mais prejudicado com o acordo: o agrícola tradicional.

No início do processo legislativo, não houve resistência para se aprovar na Câmara o projeto de acordo. Em 18 de julho, foi aprovado pela Comissão Especial do Mercosul da Câmara dos Deputados por 9 votos a favor, 3 contra e 1 abstenção; no mês seguinte, passou, sem maiores problemas, pelo plenário da Casa Legislativa. O resultado foi 76 votos a favor, incluindo todos os membros da *Concertación* e alguns representantes da UDI e da RN; 26 contra; e 3 abstenções. Diante desse cenário, o governo manteve postura inflexível, indicando que não cederia mais às pressões dos do setor agrícola<sup>60</sup>. Ao final de agosto, o governo declarou, por meio do ministro da Agricultura, que era inviável implementar os pedidos feitos pela SNA no mês de julho, entre eles, subsidiar a compra de fertilizantes e reduzir a zero as tarifas de importação sobre insumos e bens de capital para o setor.

A postura do governo começou a mudar, no entanto, quando a matéria foi levada ao Senado. O primeiro sinal dado pela instituição sobre as dificuldades que o Executivo iria enfrentar diante da oposição – e, até mesmo, diante de parlamentares da base aliada – foi o rechaço ao nome de Carlos Massad para o cargo de conselheiro do Banco Central, horas antes das Comissões Unidas de Agricultura, Finanças e Relações Exteriores do Senado começarem a discutir o ACE-35. Mas, mais uma vez antecipando-se às dificuldades da aprovação do acordo de associação ao Mercosul, representantes do governo iniciaram negociações diretas com líderes da oposição, com o fim de dirimir as divergências em torno do acordo. A negociação final foi conduzida pelo chefe de Secretaria Geral da Presidência (SEGPRES), Genaro Arriagada, pelo ministro da Fazenda, Eduardo Aninat, pelo ministro da Economia, Alvaro Garcia, e pelos senadores Sebastián Piñera (RN) e Sergio Diez (RN) (*El Mercurio*, 10/09/1996; 11/09/1996; 15/09/1996; 17/09/1996).

---

<sup>60</sup> Em coletiva à imprensa concedida pelos ministros da Fazenda, Eduardo Aninat, da Agricultura, Emiliano Ortega, e pelo presidente do Banco do Estado, Andrés Sanfuentes, para o lançamento de linha de crédito de US\$ 100 milhões para o setor, foi reafirmado que o governo se limitaria a programas de incentivo à agricultura, mas que não estava disposto a aplicar medidas compensatórias, tal como a oposição havia proposto.

As propostas apresentadas pelos parlamentares congregavam desde os interesses daqueles advindos de Regiões onde prevalecia a agricultura tradicional como as antigas demandas por aqueles mais afeitos ao livre-comércio, e que convergia com as preferências de setores exportadores, que exigiam a diminuição de custo. Em suma, podem ser assim resumidas: em termos substantivos, as duas exigências centrais diziam respeito à queda do imposto de importação e de um programa de assistência à agricultura tradicional. Exigiam-se a implementação de um novo programa de abertura unilateral, seguindo os moldes do que fora posto em prática em 1991, para ser discutido já no ano seguinte, e um compromisso explícito para com o setor agrícola tradicional, calcado em compensações financeiras. Além do mais, foi pedido empenho do governo para que convencesse os demais membros do bloco a apoiarem a criação de um mecanismo de solução de controvérsias e para que fosse incorporada ao acordo, no futuro, matéria relativa a serviços. Tendo em vista o interesse do governo em concretizar, o mais rápido possível, o acordo com o Mercosul; e mais, tendo em vista que as demandas parlamentares não colocavam em perigo o projeto de associação com o Mercosul e muito menos a estratégia do *regionalismo aberto*, o Executivo viu-se obrigado a aceitar as propostas do Legislativo.

Em 09 de setembro de 1996, na véspera da votação e diante do plenário do Senado, o ministro Aninat tornou público o compromisso do governo de implementar um segundo programa de abertura unilateral. Não foram informados detalhes do plano e nem uma agenda definida. Na ocasião, o que se adiantou foi que a abertura representaria uma queda de 4 a 6 pontos sobre o tarifa e que seria estabelecido de forma gradual. A única garantia que o governo poderia dar – e deu – era declarar o compromisso publicamente, como o fez Aninat<sup>61</sup>.

Ao mesmo tempo em que Aninat informava a respeito do compromisso com a segunda abertura unilateral, o ministro da Agricultura, Emiliano Ortega, anunciava o

---

<sup>61</sup> *Es cierto que el Ejecutivo, con la concurrencia --claro está-- del Poder Legislativo, podría proponer e implementar una rebaja arancelaria general y unilateral, en la oportunidad y bajo las condiciones que estimara conveniente para los intereses generales de Chile.(...) Quiero aprovechar esta oportunidad, señor Presidente, para expresar, formal y solemnemente, nuestro compromiso de promover una desgravación arancelaria significativa durante el transcurso del primer semestre de 1997, en condiciones similares, en magnitud y compensación fiscal, a la unánimemente aprobada por esta misma Sala en 1991. (Senado, Legislatura 333ª, Extraordinária, Sessão n.º 38, 09/09/1996).*

novo plano compensatório do governo para o setor agrícola tradicional em um café da manhã com líderes partidários no dia em que seria realizada a votação. A proposta governista foi ao encontro das demandas dos congressistas. O Estado se comprometeria a destinar US\$ 500 milhões ao setor agrícola em um período de 5 anos, quantia que, à época, representava 0,6% do PIB. Nos quatro primeiros anos, seriam liberados US\$ 350 milhões; e o restante, US\$ 150 milhões, em 2001. Foram também anunciados a eliminação de tarifas sobre a importação de 85% dos insumos agrícolas e confirmada as linhas de crédito da *Corporación de Fomento de la Producción* (Corfo) e do *Banco del Estado*, uma das demandas da SNA (El Mercurio, 01/10/1996).

Apesar de parte dos parlamentares ter demonstrado insatisfação pelo fato de não haver informações suficientes sobre a implementação das medidas, tanto sobre o programa de abertura unilateral quanto a respeito do pacote de ajuda ao setor agrícola, o resultado dos anúncios de comprometimento do governo com as propostas defendidas pelos parlamentares surtiu o efeito desejado, e o acordo de associação do Chile ao Mercosul (o ACE-35) foi aprovado sem maiores problemas no Senado. A votação ocorreu no dia 10 de setembro de 1996. Foram 36 votos a favor, 3 contra e 1 abstenção. Entre os que se opuserem estavam dois senadores da RN, Sergio Romero e Mario Ríos, e um da UDI, Hernán Larraín. O resultado das decisões do Executivo pode ser percebido nas justificativas do voto a favor do projeto, tanto entre governistas como entre opositoristas, quando fica clara a importância dada pelos senadores à negociação entre o governo e o Congresso e aos compromissos assumidos pelo governo.

### **3.1.4 ACE-38 entre o Chile e o Peru**

O acordo comercial negociado entre o Chile e o Peru na década de 1990, o ACE-38, foi resultado de um processo de negociação longo e complexo, onde a instabilidade da relação bilateral, marcada por décadas de disputas, foi ali também refletida<sup>62</sup>. Em

---

<sup>62</sup> Desde o século XIX, as disputas fronteiriças dão o tom na relação Chile-Peru. Na década de 1990, com o restauração da democracia, foram empreendidas tentativas para se discutir o principal questão de discórdia, o Tratado de Lima, assinado em 1929, que delimitava as fronteiras pós-Guerra do Pacífico. Os presidentes Patricio Aylwin e Alberto Fujimori assinaram as Convenções de Lima em 1992, que objetivava rever obrigações criadas pelo Tratado de 1929. Apesar do acordo inicial, o tratado não foi ratificado nem no Chile, nem no Peru, deixando a questão aberta e indefinida (Elizondo, 2004).

1998, o Peru era o único país da América do Sul que não havia fechado um acordo comercial com o Chile. Apesar de, a curto prazo<sup>63</sup>, ter sido considerado comercialmente modesto, ele teve uma importância política fundamental para a galvanização da relação Chile-Peru e propiciou alterações no processo decisório da política comercial, no que diz respeito à participação do Legislativo.

As consultas formais entre os dois países iniciaram-se ainda em 1994, tendo sido finalizadas somente 4 anos mais tarde, em junho de 1998. De forma resumida, o ACE-38 contemplou a desgravação de todo o comércio bilateral. De imediato, 2600 produtos, 37,5% do total da pauta de itens comercializados entre os dois países, atingiram 0%. Outros 2440 itens (ou 17% de produtos da pauta bilateral) atingiriam a liberalização em 5 anos. O restante ficou dividido entre 3 listas, com liberalização total prevista para 10 anos (729 itens/ 10,5%), 15 anos (270 itens/ 3,9%) e 18 anos (24 itens/ 0,3%). Além do mais, o acordo previa o estabelecimento de cláusula de salva-guarda e deixou as portas abertas para avanços no setor de serviços e para o estabelecimento de mecanismo de proteção de investimentos. Durante as negociações, a maior parte das críticas adveio da indústria têxtil, mas, no geral, o acordo foi bem recebido pelo setor privado, não havendo oposição doméstica organizada, apenas críticas dispersas daqueles que esperavam maior abertura da economia peruana (La Tercera, 24/06/1998). O ACE-38 foi assinado em 22 de junho de 1998, com previsão para entrar em vigor em 01 julho.

À época do anúncio oficial do fim das negociações, alguns deputados se manifestaram, trazendo à tona antigas exigências parlamentares, calcados em argumentos que foram utilizados durante a negociação do ACE-35, entre o Chile e o Mercosul. Os deputados governistas do PDC, Antonella Sciaraffia e Tomás Jocelyn-Holt, pediam uma discussão prévia no Congresso Nacional antes que o documento entrasse em vigor, pois, segundo eles, o ACE-38 afetava uma série de leis – *Ley de Arica; Ley de las Zonas Francas; Ley del Reintegro Simplificado* –, de modo que deveria estar sujeito à ratificação parlamentar. Tanto membros do governo como da oposição mostraram-se contrários às exigências de Sciaraffia e Jocelyn-Holt<sup>64</sup>, o que não impediu que se levasse o assunto à *Contraloría General de la República* (CGR), resultando em mais de 20 dias de atraso para a entrada em vigor do acordo. Após a

---

<sup>63</sup> A longo prazo, pode-se considerá-lo positivo, já que permitiu a consolidação de um acordo de proteção de investimentos e a consolidação de um TLC – em fase avançada de negociação – entre os dois países.

<sup>64</sup> Os senadores Jorge Pizarro (PDC) e Hernán Larraín (UDI), bem como o deputado Edgardo Riveros (PDC) censuraram a demanda publicamente (La Tercera, 24/06/1998).

CGR ter negado o pedido dos parlamentares, o deputado Jocelyn Holt levou a matéria ao TC, gerando preocupação ao setor privado e ao Executivo<sup>65</sup>.

Apesar da mobilização para postergar a entrada em vigor do ACE-38, o Senado e a Câmara dos Deputados cumpriram um importante papel para resolver o impasse. No início de julho, quando a matéria ainda estava sendo apreciada pela CGR, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, após longo debate, emitiu comunicado informando que não seria necessária a tramitação do ACE-38 no Congresso Nacional (La Tercera, 08/07/1998). Em agosto, quando a matéria caminhava para o TC, a Câmara dos Deputados aprovou resolução que ratificava o acordo comercial com o país vizinho. A sessão foi secreta e resultou em 46 votos a favor e 30 contra (La Tercera, 19/08/1998). Mesmo não participando formalmente do processo, o que exigiria o trâmite do acordo comercial pelo Congresso Nacional para a ratificação legislativa, a atuação da Câmara e do Senado pode ser considerada decisiva para auxiliar o MRE na tarefa de implementar, com celeridade, o ACE-38, garantido, especialmente, o apoio político.

Para a entrada em vigor do ACE-38, no entanto, ainda foi necessária uma negociação direta entre um grupo parlamentares – do governo e da oposição<sup>66</sup> – e o chanceler Insulza, o que resultou na retirada, definitiva, do pedido feito pelos congressistas no TC (La Tercera, 22/08/1998). O acordo firmado entre os legisladores e o MRE, como posto anteriormente, deu origem à reforma do antigo Art.50 N1, que tratava do procedimento de ratificação de tratados internacionais aprovado em 2005. Além do mais, antes que o projeto se transformasse em lei, garantiu-se a concordância do Executivo de que qualquer matéria que envolvesse novo acordo comercial, inclusive ACE sob o marco da Aladi, seria enviada para a apreciação do Parlamento (La Tercera, 21/08/1998; Porras, 2003).

---

<sup>65</sup> O vice-presidente da Câmara Nacional do Comércio (CNC), Mario Agliati, declarou que a paralisação do acordo poria em risco o intercâmbio comercial entre os dois países. O ministro das Relações Exteriores, José Miguel Insulza, também demonstrava a mesma preocupação: *Desde el punto de vista de nuestras relaciones con Perú, impugnar el ACE es francamente una lástima. Además, porque aparecen diputados de gobierno, más que de oposición, patrocinando una iniciativa de esta naturaleza. Me parece una pésima señal. (...) Si el ACE se declarara nulo sería una catástrofe para las relaciones exteriores del país* (La Tercera, 21/07/1998 e 19/08/1998).

<sup>66</sup> Por parte dos governistas, assinaram o protocolo de acordo os deputados Jocelyn-Holt (PDC), Andrés Palmas (PDC) e Gabriel Ascencio (PDC); entre os membros da *Alianza*, Rodrigo Alvarez (UDI), Gustavo Alessandri (RN) e Arturo Longton (RN).



### 3.2 – O Congresso Nacional e a Implementação da Abertura Unilateral na Década de 1990

A estratégia comercial do Chile na década de 1990 compreendia a busca da consolidação de acordos comerciais preferenciais, como foram os exemplos dos ACEs e dos TLCs com o México e com o Canadá, conjugado com a abertura unilateral, por meio de redução tarifária sem a exigência de contrapartidas de seus parceiros. No capítulo 2, onde se discutiu as estratégias comerciais, denominou-se a primeira de estratégia lateral – bilateral ou negociada – e a segunda, de unilateral. Conforme já mencionado, a redução tarifária unilateral foi um dos principais instrumentos da política comercial do governo Pinochet que, calcado em preceitos econômicos liberais, visava à redução e à uniformização das tarifas, na tentativa de impedir distorções no mercado interno e aumentar a competitividade, permitindo o melhor aproveitamento das vantagens comparativas.

Nos anos de 1990, apesar da atenção dada aos acordos bilaterais, isso não tirou da agenda política o objetivo de trabalhar com uma economia aberta, com o mínimo de barreiras tarifárias, para aumentar a eficiência econômica. Em 1991, por meio da Lei n.º 19.065, reduziu-se as tarifas sobre importação de 15% para 11%. Em 1998, uma nova redução foi concretizada, quando, após período de longa negociação, foi promulgada a Lei n.º 19.589, que estabeleceu uma redução tarifária gradual, de um ponto percentual por ano, com o objetivo de atingir a meta de 6% em 2003<sup>67</sup>.

No que diz respeito à competência para instituir a abertura unilateral, de acordo com a Constituição de 1980, não só a criação de impostos, mas também a alteração de alíquotas, é matéria de lei ordinária, de forma que um programa Porém, ele só pode ser proposto pelo presidente da República<sup>68</sup>. Portanto, em linhas gerais, o procedimento para se estabelecer reduções tarifárias deve ter início com proposta de lei do presidente da República<sup>69</sup>, e, em seguida, ser aprovado, por maioria simples, nas duas Casas Legislativas.

---

<sup>67</sup> Vale ressaltar que essa redução tarifária diz respeito, tão-somente, ao imposto de importação. Outros impostos que atuam sobre os produtos importados, como, por exemplo, o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que é de 18% sobre o valor do bem, não foram atingidos.

<sup>68</sup> Constituição da República, Art. 65, N.1.

<sup>69</sup> No caso, o projeto de lei de iniciativa do presidente que é encaminhado para o Congresso é denominado *mensaje*.

Neste estudo de caso, utiliza-se a mesma abordagem empregada na seção anterior, objetivando avaliar a influência do Poder Legislativo no processo. Tendo em vista a divisão de competências constitucionais para trabalhar com a matéria e a interação entre o Legislativo e o Executivo, pretende-se analisar a influência do Congresso Nacional nos dois momentos no qual se aprovaram a redução de barreiras tarifárias – em 1991 e em 1998.

### **3.2.1 As Leis n.º19.065/91 e Lei n.º19.589/98 e as Negociações entre o Executivo e o Congresso Nacional**

A implementação da primeira redução tarifária com vistas a abertura comercial unilateral na década de 1990 se deu por meio da aprovação da Lei n.º19.065. Foi um processo político relativamente simples, pois havia consenso a respeito da necessidade da aprovação da medida entre membros do Executivo e do Parlamento. Em parte, o que explica o acordo entre os atores políticos domésticos foi o contexto da transição democrática. Após 17 anos sob um regime autoritário de direita, uma coalizão de centro-esquerda chegou ao poder. E entre os tantos desafios com os quais se deparou, um deles foi o de manter a bem-sucedida política econômica liberal implementada pelo regime militar. A decisão de por em prática um programa de abertura unilateral por meio da redução tarifária, um dos principais instrumentos da política comercial do período Pinochet, foi um claro sinal aos mercados e ao mundo de que o governo recém-empossado buscava conciliar os valores liberais herdados nos anos de 1980 com a nova agenda política da *Concertación*.

O projeto de lei foi apresentado formalmente ao Congresso Nacional no dia 18 de junho de 1991. Sua tramitação iniciou-se no Câmara dos Deputados; em seguida, foi repassado ao Senado, onde sofreu modificações, e encaminhado para análise da Comissão Mixta. O processo durou exatos 4 dias, tendo sido repassado para a sanção presidencial no dia 21 de junho<sup>70</sup>. A alteração mais substantiva do documento legislativo foi a redução tarifária uniforme de 15% para 11%.

---

<sup>70</sup> Com base nos dados fornecidos pelo *Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional* (SIL) (<http://sil.senado.cl/pags/index.html>) não foi possível ter acesso ao resultado das votações na Câmara dos Deputados e no Senado, pois problemas técnicos impedem a leitura das sessões parlamentares.

Diferente do processo de aprovação da Lei n.º19.065 de 1991, marcado pela celeridade na tramitação e pelo consenso político, a negociação da Lei n.º19.589, responsável pela segunda abertura unilateral nos anos de 1990, foi mais complexa, marcada por divergências dentro da base governista e dentro da própria oposição, fato que obrigou o Executivo a fazer uma série de adaptações e concessões ao projeto original, na tentativa de vê-lo aprovado.

A origem da Lei n.º19.589 remonta às negociações entre o Executivo e o Legislativo para a aprovação do projeto de acordo do ACE-35, que permitiu a associação do Chile ao Mercosul. Mais especificamente, foi uma das condições estabelecidas pelos parlamentares para que o acordo fosse aprovado. Entre os argumentos daqueles que defendiam a proposta, estavam presentes a necessidade de se evitar um desvio de comércio<sup>71</sup> e de ratificar o compromisso do país com o livre-comércio. Em 1996, o governo Frei havia se comprometido com parlamentares a implementar a medida no ano seguinte; no entanto, a matéria só ganhou força e começou a ser discutida, seriamente, no primeiro semestre de 1998. O principal interlocutor do governo junto ao Congresso Nacional e ao setor privado foi o Ministério da Fazenda, que, à época, era comandado pelo ministro Eduardo Aninat. Mas as participações do Ministério da Agricultura, do Ministério da Economia, do Ministério do Interior e da SEGRES não podem ser desconsideradas.

Em março de 1998, o governo sinalizou que já tinha o projeto praticamente definido e que pretendia apresentá-lo ao Congresso Nacional ainda naquele mês, pois se tratava de uma questão prioritária. Em declarações à imprensa, Aninat afirmou que ainda faltavam detalhes técnicos a serem definidos, mas que os aspectos centrais já estavam acertados, entre eles:

- O percentual de desgravação seria de 3 pontos percentuais, o que levaria a tarifa de 11% para 8%;
- A alteração seria aplicada de imediato, no ano de 1999;
- A aplicação seria uniforme; ou seja, não haveria discriminação para produtos sensíveis;
- Não haveria compensações financeiras a setores sensíveis;

---

<sup>71</sup> O desvio de comércio ocorre quando uma alteração na política comercial favorece o comércio de produtores menos eficientes (de custo de produção mais elevado) em detrimento de produtores mais eficientes (de custo de produção mais baixo) devido à presença de barreiras comerciais (Glossário do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Comerciais, <http://www.iconebrasil.org.br>).

- Haveria necessidade de compensar as perdas na arrecadação, calculadas em US\$ 420 milhões; portanto, a medida viria acompanhada de uma “mini-reforma” tributária.

Fonte: La Tercera, 13/03/1998, 14/03/1998, 15/03/1998 e 16/03/1998.

A reação dos parlamentares não foi uniforme. Setores da oposição, como a RN, receberam a notícia com satisfação. E apesar de discordarem da necessidade de compensações para a queda na arrecadação, acreditavam que este tópico poderia ser negociado. Por outro lado, a parte da bancada governista foi taxativa ao afirmar que o assunto não seria prioridade caso o governo não se mostrasse flexível em determinados pontos da proposta. As demandas dos parlamentares governistas giravam em torno da gradualidade da aplicação da medida, da discriminação para produtos sensíveis e de medidas compensatórias para setores menos competitivos, como a agricultura tradicional e as pequenas e médias empresas (PME).

No setor privado, no entanto, a proposta foi bem recebida. O CPC, a SOFOFA e a SNA mostraram-se favoráveis ao projeto defendido pelo Ministério da Fazenda, tendo divergências pontuais: a CPC e a SOFOFA propuseram queda de até 5 pontos percentuais, podendo ser a queda gradual; já a SNA, exigiu que, independente do percentual, ela fosse gradual. A ASEXMA, no entanto, foi bastante crítica ao projeto, demandando um tratamento diferenciado para as PME.

Diante do cenário apresentado, o maior problema estava dentro da própria *Concertación*, e, em vista do impasse, o Executivo optou por postergar o envio da matéria ao Congresso até que se alcançasse um acordo.

No dia 21 de maio, em mensagem presidencial ao Congresso Pleno na abertura 338ª legislatura, o presidente Eduardo Frei declarou que o projeto de redução da tarifária era uma das prioridades na agenda legislativa do governo. Naquela oportunidade, apresentou as modificações ao esboço inicial que fora informado, no início do ano, por Aninat. Basicamente, o que se alterava era o percentual da redução – de 3 para 5 pontos, e a forma de implementação, que seguiria uma gradualidade de 3 pontos já em 1999, 1 em 2000 e 1 em 2001. Além do mais, o presidente ressaltou que as perdas de arrecadação deveriam ser compensadas (Frei, 1998). Nas semanas seguintes, apesar de todo o empenho que Executivo buscou demonstrar para aprovar a medida, a resistência legislativa continuou a dificultar o avanço das negociações.

No mês de junho, quatro senadores de Regiões agrícolas tradicionais – Gabriel Valdés (PDC), Jaime Gazmuri (PS), Hernán Larraín (UDI) e Marco Cariola

(Independiente) – emitiram comunicado criticando a proposta do Executivo e condicionando seus votos ao estabelecimento de um sistema de discriminação para produtos sensíveis. Os senadores exigiam que se mantivesse a lógica que prevaleceu nos acordos comerciais assinados com o Mercosul e com o Canadá, quando se abriu a economia, mas se manteve uma proteção diferenciada para produtos considerados sensíveis, como trigo, beterraba, arroz, produtos lácteos, carnes, entre outros. De acordo com o comunicado, os senadores informaram que o Chile não deveria desgravar produtos que receberam tratamento diferenciado nesses acordos comerciais, porque, no período das negociações, teve que aceitar uma série de condições para poder garantir as exceções. (La Tercera, 12/06/1998).

No decorrer do mês, foram constantes as reuniões dos ministros Aninat, Carlos Figueroa (ministro do Interior) e Juan Villarzú (SEGPRES), com parlamentares do PDC. Uma das principais demandas do grupo era a proposta defendida pelo então presidente da Comissão de Finanças do Senado, Alejandro Foxley (PDC), que reclamava uma queda gradual da tarifa aduaneira de 1 ponto percentual por ano. Em julho, em reunião entre Aninat, Foxley e o presidente da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, Andrés Palma (PDC), os parlamentares mostraram insatisfação a respeito da gradualidade da queda, mais especificamente, com a fórmula 3-1-1 que o governo defendia.

Ao final do mês de julho, período no qual o Executivo pretendia enviar o projeto ao Congresso para a votação, a repetida resistência parlamentar fez que a decisão fosse postergada. Na ocasião, um grupo de 17 senadores<sup>72</sup>, de diversas bancadas, somou-se ao pedido feito no mês anterior por Valdés, Gazmuri, Larraín e Cariola, e emitiu nova nota com o seguinte pedido ao governo: *mantener inalterada (en una tasa de 11 por ciento) la situación de determinados productos, como el trigo, azúcar, la carne, la leche y las oleaginosas. Segundo Cariola, que falou em nome do grupo: Apoyamos la rebaja de aranceles propuesta por el Gobierno para todos los rubros de la producción nacional. Sólo estamos planteando que esta disminución arancelaria respete la gradualidad ya*

---

<sup>72</sup> Manuel Antonio Matta (DC), Marco Cariola (Independiente), Gabriel Valdés (DC), Hosáin Sabag (DC), Sergio Páez (DC), Jorge Lavandero (DC), Rafael Moreno (DC), Sergio Diez (RN), Antonio Horvath (Independiente), Hernán Larraín (UDI), Andrés Chadwick (UDI), Rodolfo Stange (Independiente), Sergio Fernández (UDI), Jaime Gazmuri (PS), José Antonio Viera-Gallo (PS), Francisco Prat (RN), Francisco Javier Errázuriz (UCC), Marco Cariola (UDI), Sergio Romero (RN), Mario Ríos, Mariano Ruiz-Esquide e Roberto Muñoz.

*establecida para los productos sensibles negociados con Mercosur y Canadá* (La Tercera, 23/07/1998). Outros parlamentares foram mais contundentes, como o senador socialista Gazmuri, que declarou que *si no exceptúan de la rebaja de aranceles, no estoy disponible para votar a favor del proyecto en el Congreso... pero espero que no tengamos que llegar a ese extremo* (La Tercera, 28/07/1998).

Durante o mês de agosto, o Executivo começou a dar sinais de que poderia aceitar a proposta de maior gradualidade – 1 ponto por ano. Conforme declarou Aninat, após reunião com Foxley e Palma, *el Gobierno estaría flexible a pensar en un calendario diferente, pero es parte de un paquete (...) ahora se entrará en una etapa de análisis interno para ver qué cosas se pueden readaptar del proyecto y cuáles no* (La Tercera, 08/08/1998). Mesmo próximo de se chegar a um acordo, o comportamento parlamentar continuava refratário à proposta, como ficou claro em carta assinada por 72 deputados – de um total de 120 – enviada ao presidente da República para pedir modificações ao projeto original. Diante desse cenário, o governo, por meio do Ministério da Fazenda, comunicou, mais uma vez, a decisão de adiar o envio do projeto de lei ao Congresso, e de retirar a aplicação de “suma urgência”, que desagradou, profundamente, os parlamentares.

Em meados de agosto, no entanto, após intensificação das negociações, Foxley declarou que os três eixos das demandas legislativas estavam sendo apreciados pelo Executivo: a questão da gradualidade, as medidas de proteção ao setor agrícola e as políticas de fomento para as PME (La Tercera, 10/08/1998). Assim, o presidente da Comissão de Finanças do Senado e um dos principais negociadores da *Concertación* junto ao Executivo, disse acreditar que uma vez que os parlamentares analisassem a nova proposta, as chances de aprovação seriam grandes. Os dias que se seguiram foram fundamentais para o desfecho da negociação, pois o governo começou a fechar acordos com o grupo *transversal* e com parte da oposição.

Das negociações com parlamentares da base governista que buscavam maior proteção ao setor agrícola, o governo se comprometeu com as seguintes medidas: programas de recuperação e fertilização de solos; prorrogação da lei de fomento à irrigação, que expirava em agosto de 1999; formulação de um sistema de salva-guarda; manutenção do sistema de *banda de precios*; e aumento dos Fundos de Promoção às Exportações, administrado pela *Dirección de Promoción de Exportaciones* (ProChile). O anúncio foi feito pelo ministro da Agricultura, Carlos Mladinic e pelo presidente da SNA, Ricardo Ariztía (La Tercera, 13/08/1998). Além do mais, ficou acertado que o

sistema de *reintegro simplificado*, incompatível com normas da OMC, seria instinto de forma gradual, e que uma parte do dinheiro iria para programas de ajuda às PME e a outra, compensaria as perdas fiscais da desgravação. Por fim, chegou-se a um acordo a respeito da forma de aplicação da redução tarifária, que seria de 1 ponto percentual por ano. Todos os compromissos foram formalizados no *Protocolo de Fomento Produtivo*, acertado entre o governo e parlamentares (Senado, Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, 25/08/1998; La Tercera, 18/08//1998 e 19/08/1998), o que permitiu que o projeto fosse avaliado de forma positiva na Comissão de Finanças e enviado ao plenário da Câmara dos Deputados, para ser aprovado por 55 votos a favor e 38 contra.

Com o projeto de lei sendo encaminhado para o segundo trâmite constitucional no Senado, outro protocolo foi assinado entre o governo e parlamentares. O *Protocolo de Entendimiento Proyecto de Ley Rebaja Aranceles*, subscrito pelos ministros Aninat, Mladinic e Lavalle (Economia), e por líderes dos partidos da *Concertación* e da *Alianza*<sup>73</sup>, estabeleceu, de forma mais detalhada, os termos do acordo entre o Legislativo e o governo. Foram eles:

- Uma vez aprovada a *Ley de Rebaja de Aranceles*, seria enviado ao Congresso projeto de lei de salvaguardas, compatível com as normas do GATT e da OMC, até o dia 06 de outubro de 1998.
- Prorrogação da Lei de Fomento à Irrigação (Lei n.º 18.450) por um prazo de 10 anos e aprovação de lei para garantir a implementação de programa para recuperação de solos degradados, nos quais serão aportados, no mínimo, US\$ 90 milhões anuais, a partir de 2001.
- Em caráter complementar ao acordo firmado em 1996, no qual o Executivo se comprometeu a repassar US\$ 500 milhões ao setor agrícola, estabeleceu-se um novo cronograma: em 1999, US\$ 17 milhões; em 2000, US\$ 45 milhões; em 2001, US\$ 50 milhões, que serão renovados nos anos seguintes. Esses recursos serão aportados sob a forma de programas de apoio, compatíveis com as normas da OMC.

---

<sup>73</sup> Os signatários foram: Edgardo Boeninger (PDC); Marco Cariola (UDI); Fernando Cordero (Institucional); Sergio Díez Urzúa (RN); Alejandro Foxley (PDC); Jaime Gazmuri (PS); Hernán Larraín (UDI); Ricardo Núñez (PS); Carlos Ominami (PS); Augusto Parra (INST); Jorge Pizarro (PDC); Sergio Romero (RN); Enrique Silva (PRSD); Rodolfo Stange (UDI); Ramón Vega (Ind.); Andrés Zaldívar (PDC).

- Em relação às PME, a CORFO seria responsável pelo repasse de 2/3 dos recursos que eram aplicados no sistema de “reintegro simplificado”, e que agora serão destinados a programas de fomento e apoio às PME. O cronograma de repasse dos recursos também foi definido: US\$ 10 milhões em 1999, US\$ 20 milhões em 2000, US\$ 30 milhões em 2001, US\$ 40 milhões em 2002 e US\$ 67 milhões em 2003, que serão renovados nos anos seguintes.

Definidos e confirmados os compromissos do Executivo com a agricultura tradicional e com as PME, e, mais importante, uma vez dilatado o prazo para a implementação da redução tarifária, em razão da opção de queda de um ponto percentual por ano, o Senado aprovou a medida por 26 votos a favor, contra 5. O projeto ainda retornou à Câmara, pois houve modificações pontuais inseridas na tramitação no Senado. Após 3 anos de negociações, a Lei n.º 19.589 foi sancionada pelo presidente Frei no final de outubro e entrou em vigor em 15 de novembro.

#### Quadro 3.2.1

#### Comparação das Propostas, das Demandas e o Resultado Final das Negociações para a Aprovação da Lei n.º 19.589

Origem proposta	Propostas do Executivo em Março	Propostas do Executivo em Maio	Demandas de Parlamentares	Protocolos de Entendimento e Lei n.º 19.589
Desgravação (%)	3%	5%	5%	5%
Implementação	Imediata	Gradual, 3+1+1	Gradual, 1 ponto por ano	Gradual, 1 ponto por ano
Amplitude	Aplicação uniforme	-----	Discriminação de lista de produtos sensíveis	Sem discriminação, mas Lei de Salvaguardas e manutenção de <i>Banda de Precios</i>
Compensações Setores Sensíveis	Sem compensação setores sensíveis	-----	Compensação setores sensíveis	Compensações para Agro e para PME
Compensações Fiscais	Compensação fisco/ US\$ 420 mi	-----	-----	-----

Fonte: La Tercera; El Mercurio.

Tendo como base a proposta inicial do governo, apresentada pelo ministro Aninat e divulgada pela imprensa no mês de março, conforme se pode averiguar no quadro abaixo (Quadro 2.3.1), houve alterações substanciais durante as negociações com a bancada governista, com a oposição e com a iniciativa privada. Um elemento capaz de apresentar a dimensão da complexidade da questão pode ser o número de vezes que o Executivo decidiu postergar o envio do projeto de lei para o Congresso Nacional em razão do risco de ver a proposta rechaçada: foram 4 vezes entre março e

agosto. Vale ressaltar, também, que apesar da iniciativa sobre a matéria ser de competência exclusiva do presidente<sup>74</sup>, o Legislativo teve uma parcela considerável de responsabilidade na ação do Executivo, pois a implementação da abertura unilateral foi uma das condições impostas pelos legisladores durante as negociações do ACE-35. Assim, no que diz respeito ao segundo programa de abertura unilateral, estabelecido por meio da Lei n.º 19.589, em 1998, a instituição legislativa teve influência direta tanto na definição da agenda e como em seu conteúdo.

### **3.3 – Avaliação dos Estudos de Caso**

À luz das hipóteses do aumento de poder do legislativo e da influência, os estudos de caso acima apresentados indicam que o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influenciar o processo decisório da política comercial. Os ACEs negociados com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador (ACE-16, ACE-17, ACE-22 e ACE-24, respectivamente), assim como a votação da Lei n.º 19.065 poderiam ser explicados por meio da hipótese da resignação, pois, dado que, à primeira vista, o Poder Legislativo teve uma posição marginal no processo, poder-se-ia presumir que a instituição teria se resignado frente ao Executivo. No entanto, em ocasiões semelhantes, o Congresso mostrou postura diferente, e procurou influenciar o processo decisório com o intuito de ter suas preferências atendidas, como ocorreu no caso do ACE-35, do ACE-38 e da Lei n.º 19.589. Assim, a hipótese em questão não seria capaz de explicar esse padrão de comportamento.

A hipótese do aumento de poder do Legislativo, portanto, detém poder explicativo maior para a compreensão do comportamento da instituição legislativa no processo decisório da política comercial. No caso do ACE-35, a validade do postulado é evidente. Primeiro, tratava-se de matéria fora da área de competência do Legislativo, mas que, por meio de intensa negociação, os parlamentares foram capazes de alterar um costume político e permitir que o ACE-35 tramitasse no Congresso. Ou seja, conseguiu-se institucionalizar participação do Legislativo quando emergiram alguns pontos conflitantes com o Executivo. Em segundo lugar, o Congresso foi eficiente em negociar a implementação de políticas públicas compensatórias e obter o compromisso de um

---

<sup>74</sup> Art. 65 N. 1, da Constituição.

segundo programa de abertura unilateral, influenciando no desfecho do processo. Ainda no caso do ACE-35, o Executivo foi incapaz de impedir que o Congresso Nacional influísse no processo decisório, manipulando as estruturas de participação, conforme informa a hipótese da influência.

No caso da negociação do ACE-38 entre Chile e Peru, segue-se o mesmo raciocínio. Apesar de não ter havido discordância substantiva entre os interesses do Legislativo e do Executivo, havia, na verdade, um ambiente de instabilidade e insegurança sobre a entrada em vigor do acordo comercial. A intervenção do Legislativo foi justamente para evitar que um processo mais lento fosse instaurado, colocando em risco a própria consecução do ato. A manifestação do Congresso, portanto, serviu para explicitar que havia a convergência de interesses e que, dessa forma, não seria necessária revisão legislativa. Por fim, a avaliação da votação da Lei n.º 19.589 também configurou momento no qual o Legislativo influenciou a formatação da política comercial, alterando, substancialmente, o resultado final. A tramitação do projeto de lei da redução tarifária foi marcada por longa negociação entre o Legislativo e o Executivo, e a intervenção legislativa alterou o calendário da implementação da medida, sua abrangência e estipulou compensações para determinados setores.

Diante do exposto, é perfeitamente razoável afirmar, portanto, que o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influir no processo decisório da política comercial, uma vez que o Executivo leva em consideração as preferências da instituição antes de enviar matéria ao Congresso. Ademias, de acordo com os casos examinados, o Poder Executivo não foi capaz de deter a participação do Congresso.

## – Apêndice –

Com o intuito de averiguar se a tese aqui apresentada encontrava respaldo entre os parlamentares, buscou-se inquirir diretamente os legisladores sobre a questão. O procedimento se deu por meio de questionário que foi enviado a deputados e a senadores chilenos utilizando-se o correio eletrônico disponível nos sites das instituições (<http://www.camara.cl> e <http://www.senado.cl>). Devido à forma pouco usual, o documento encaminhado aos parlamentares foi elaborado para ser direto e objetivo. O questionário continha 4 perguntas, cujas respostas deveriam ser preenchidas com Sim/Não e Satisfatório/Insatisfatório. As duas primeiras (Grupo 1) tratavam da percepção da participação e da influência do legislativo sobre o processo decisório da política comercial; as duas seguintes (Grupo 2), sobre o acesso à informação por meio do Executivo, da imprensa e outras instituições, como Organizações Não-governamentais (ONGs) ou institutos de pesquisa independentes (Quadro A.1).

### Quadro A.1

#### Questionário Enviado a Parlamentares

<b>Grupo 1</b>
1 - <i>¿Usted cree que el Congreso Nacional tiene una posición activa en el proceso de formulación de la política comercial de Chile?</i> ( ) Sí. ( ) No.
2 - <i>Usted cree que el Poder Ejecutivo, que, de acuerdo con la Constitución, es responsable por la negociación de acuerdos internacionales, tiene en cuenta las preferencias del Poder Legislativo al negociar un acuerdo de libre comercio, ya que el acuerdo deberá ser ratificado por el Congreso Nacional?</i> ( ) Sí. ( ) No.
<b>Grupo 2</b>
1 - <i>¿Cuál es la evaluación que Usted hace de la información sobre las negociaciones comerciales que son enviadas al Congreso Nacional por medio de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon) y del Ministerio de Relaciones Exteriores?</i> ( ) Satisfactorio. ( ) Insatisfactorio.
2 - <i>¿Cuál es la evaluación que Usted hace acerca del seguimiento de las negociaciones comerciales por parte de los medios y de instituciones independientes/ONGs?</i> ( ) Satisfactorio. ( ) Insatisfactorio.

Além de confrontar a inquirição com o resultado final dos estudos de caso, buscava-se a criação de um Índice de Percepção de Influência (IPF), que poderia ser útil para distinguir tanto a visão das diferentes bancadas como das próprias Casas Legislativas. Quanto às questões que envolvem acesso à informação por meio da

agência governamental competente pela política comercial, a Direcon, e de grupos organizados da sociedade civil, objetivava-se avaliar se não seria um empecilho para uma possível participação da instituição legislativa, já que a capacidade de obter dados precisos e confiáveis é constantemente apontada por especialistas como uma das principais razões que afastam os legisladores do tema ou impossibilitam uma avaliação mais acurada, deixando o Legislativo geralmente dependente do Executivo.

O número de retorno dos questionários, no entanto, foi baixo, o que não permitiu uma avaliação que fosse representativa da Câmara dos Deputados e do Senado. Obteve-se a resposta de 57 parlamentares de um total de 158 (120 deputados e 38 senadores), 36% do total – 39 deputados (ou 32%) e 16 senadores (42%). Porém, somente 35 (22%) dos parlamentares se dispuseram a participar da pesquisa – 27 deputados (22,5%) e 8 senadores (21%). Assim, no quadro que segue abaixo, apresentam-se os resultados de forma ilustrativa, na tentativa de apontar algumas tendências que possam ser comprovadas em estudos futuros.

#### Quadro A.2

##### Resultados de Pesquisa junto a Parlamentares – Senado / Câmara

Percepção de Participação	Informações prestadas pela Direcon	Informações prestadas pela imprensa e por ONGs
<b>57% dos parlamentares</b> inquiridos acreditam que o Congresso Nacional do Chile influencia o processo decisório da política comercial.	<b>60% dos parlamentares</b> consideram satisfatórias as informações sobre negociações comerciais repassadas pela Direcon	<b>25% dos parlamentares</b> consideram satisfatórias as informações difundidas pela imprensa, por ONGs ou instituições de pesquisas independentes sobre política comercial.
Entre os <b>deputados</b> , o número cai para <b>51%</b> .	Entre os <b>deputados</b> , o número cai para <b>59%</b>	Entre os <b>deputados</b> , o número sobe para <b>33%</b>
Entre os <b>senadores</b> , o número sobe para <b>75%</b>	Entre os <b>senadores</b> , o número sobe para <b>62%</b>	Entre os <b>senadores</b> , o número é cai para <b>25%</b>

#### Quadro A.3

##### Resultados de Pesquisa junto a Parlamentares – governo / oposição

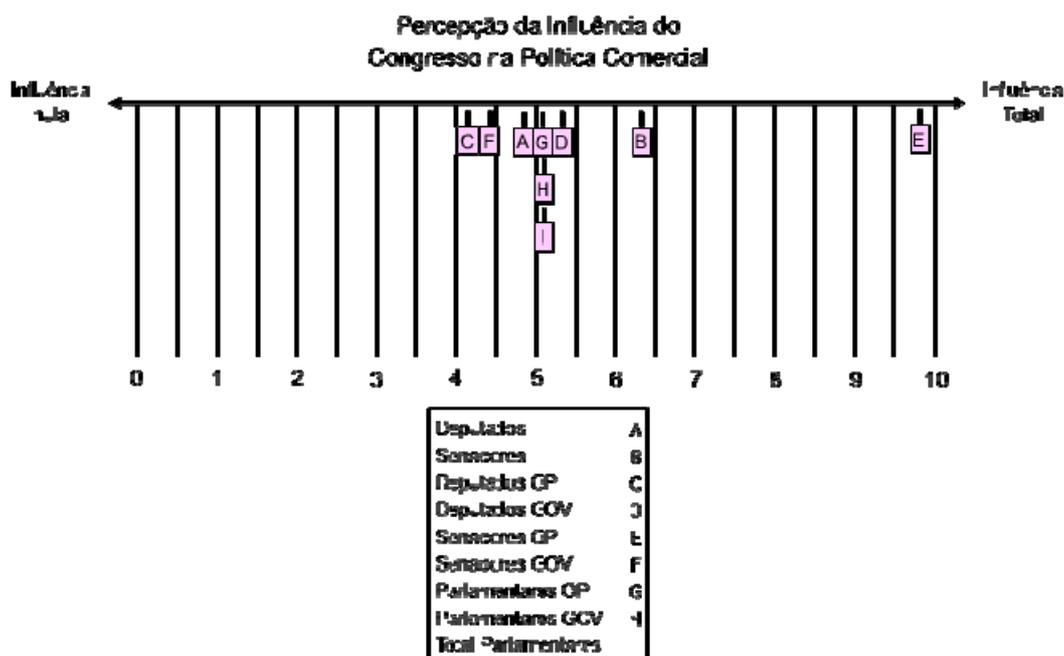
	Percepção de influência e participação (% dos que acreditam que o Congresso Nacional do Chile influencia o processo decisório)	Informações prestadas pela Direcon (% dos parlamentares que consideram satisfatórias)
<b>Deputados OP* (13)</b>	53%	53%
<b>Deputados GOV** (14)</b>	57%	64%
<b>Senadores OP (3)</b>	100%	66%
<b>Senadores GOV (5)</b>	60%	60%
<b>Parlamentares OP (16)</b>	50%	56%
<b>Parlamentares GOV (19)</b>	57%	63%

\* OP: Oposição.

\*\* GOV: Governo.

Nos quadros acima, os resultados estão dispostos primeiro, confrontando Câmara dos Deputados e Senado (Quadro A.2), e, em seguida, governistas e oposicionistas (Quadro A.3). Não surpreendem, coadunando-se com constatações feitas anteriormente. Indicam que um número considerável de membros da Câmara e do Senado vê-se com capacidade de influenciar as tomadas de decisões sobre política comercial. O mesmo ocorre na constatação entre governistas e oposicionistas. Não há, assim, diferenças marcantes entre senadores e deputados, sejam eles governistas ou oposicionistas. Existe convergência no que diz respeito à percepção de influência, avaliado positivamente. Corrobora a assertiva o fato de grande parte dos inquiridos ter se considerado satisfeito com o grau de interação com a Direcon, o que demonstra a disponibilidade da agência Executiva em atuar junto ao Parlamento.

Figura A.1  
**Percepção da Influência do Congresso na Política Comercial**



Por fim, conforme dito, procurou-se construir um Índice de Percepção de Influência (IPF). O resultado foi prejudicado pelo baixo retorno dos questionários, mas a leitura de sua representação gráfica (Figura A.1) e do Quadro A.3, feita à luz dos estudos de caso, pode indicar algumas tendências. O IPF foi elaborado com base nas três primeiras perguntas do Quadro A.1. Às respostas positivas nas duas primeiras perguntas foram dados 4 pontos cada. À terceira, 2 pontos. Dessa forma, o índice varia de 0 a 10, sendo 0, influência nula, e 10, influência total. A Figura A.1 indica que

senadores percebem-se mais influentes do que deputados. O mesmo retratado no Quadro A.3. Isso poderia ser reflexo de uma atuação mais eficiente do Senado, no que diz respeito à política comercial. Nos casos analisados, especialmente na aprovação do ACE-35 e na votação da segunda abertura unilateral (Lei n.º19.589), apesar de discussões intensas em ambas as instâncias legislativas, o processo se definiu no Senado, onde a polarização e os debates se mostravam mais intensos.

É importante mais uma vez ressaltar que as tendências aqui apontadas estão prejudicadas pelo fato de amostra colhida não ser representativa da legislatura chilena. No entanto, encontram algum aparo nas observações sobre processo decisório elaborada no Capítulo 3 e podem ser aprofundadas em estudos futuros.

## – Conclusão –

Neste trabalho, o objetivo foi avaliar a influência do Poder Legislativo sobre a política externa, tendo como base o envolvimento do Congresso Nacional do Chile no processo decisório da política comercial durante a década de 1990. Assim, à luz das hipóteses testadas no Capítulo 3, é possível afirmar que o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influenciar a formulação da política comercial. O avanço da investigação foi permitido diante da constatação – já feita por muitos – de que apesar de o Executivo deter amplos poderes constitucionais, também detém amplos poderes partidários, intensificados pela estabilidade e pela disciplina das duas coalizões partidárias que predominam no cenário político do Chile desde a redemocratização, o que lhe permite interagir mais habilmente com o Parlamento.

Ao mesmo tempo, a literatura institucionalista indica que, mesmo diante de mecanismos institucionais pouco sofisticados, que restringem a ação a uma atuação *ex post*, o Poder Legislativo pode agir de forma eficiente, e fazer que o Executivo leve em conta as preferências dos parlamentares ao formular decisões concernentes à política comercial.

Conforme apontado na introdução, a definição do marco teórico do estudo partiu de duas questões centrais: a importância conferida aos determinantes políticos domésticos para o processo decisório da política externa; e a necessidade de adaptar hipóteses teóricas desenvolvidas para o contexto político norte-americano à realidade latino-americana, mais especificamente, à chilena.

Em relação à primeira questão, levou-se em conta o debate que existe sobre o peso, ou o grau de importância, dos fatores externos e domésticos para a compreensão da política externa de um determinado Estado, profundamente marcado pela perspectiva realista, que desconsidera, de uma maneira geral, a atuação de atores políticos domésticos, estipulando a prevalência do ator unitário. Em contraposição à essa visão, recorreu-se a perspectivas institucionalistas: ao modelo do jogo de dois níveis apresentado por Putnam (1988), que intenta compatibilizar os dois níveis de análise, tanto o doméstico quanto o internacional, para explicar o comportamento dos Estados diante da dinâmica da cooperação internacional, e às propostas de estudo de Milner (1997) e Martin (2000), que conferem especial atenção à relação entre o Executivo e o Legislativo.

Quanto à segunda questão, limitou-se a adaptar algumas hipóteses teóricas ao contexto político chileno. Face às críticas proferidas contra as escolhas institucionais dos países latino-americanos – normalmente apontando a dominância do Executivo sobre o Legislativo – e ao tema abordado – a política externa é quase sempre associada ao Poder Executivo –, fez-se necessário uma discussão sobre estudos da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no sentido de demonstrar que, na América Latina, existe tanto uma “variedade de presidencialismos” como também uma “variedade de Legislativos”. Dessa forma, não é possível afirmar, *a priori*, que o Poder Legislativo nesses países são institucionalmente fracos.

Duas hipóteses foram adaptadas e testadas: **a hipótese do aumento de poder do Legislativo e a hipótese da influência**. Nos casos analisados, buscou-se confrontar processos políticos semelhantes nos quais, ora o Congresso procurava se manifestar, ora se abstinha. No primeiro, foram contrapostos os casos dos ACEs que o Chile negociou com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador com a aprovação do ACE-35, que permitiu a associação do Chile ao Mercosul, e do ACE-38, com o Peru. Já no segundo caso, foram cotejados os processos de negociação de dois programas de abertura unilateral na década de 1990: o primeiro, ocorrido em 1991, quando por meio da Lei n.º19.065, reduziu-se as tarifas sobre importação de 15% para 11%; e o segundo, em 1998, com a promulgação da Lei n.º19.589, que estabeleceu uma redução tarifária gradual, de um ponto percentual por ano, com o objetivo de atingir a meta de 6% em 2003.

Diante da análise dos resultados do processo decisório da política comercial, foi possível se conceber um padrão para a atuação do Congresso no que diz respeito à política comercial: quando houve convergência de interesses entre os dois poderes, o Congresso não se manifestou; no entanto, quando houve divergência, o Parlamento buscou interferir no processo – isto é, buscou impor suas preferências. A convergência de interesses ocorreu nos ACEs que o Chile negociou com Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e na aprovação da Lei n.º19.065. As divergências se sobressaíram na aprovação do ACE-35 e na negociação para a aprovação da Lei n.º19.589.

– Bibliografia –

- AGOSIN, Manuel R. (1999), “Comercio y crecimiento en Chile”. *Revista de la Cepal*, n. 68, pp. 79-100.
- ALEMÁN, Eduardo e BUITRAGO, Mónica Pachón. (2005), “Congressional Procedures and the Proposer’s Advantage: How Conference Committees Affect Legislative Outcomes in Chile and Colombia”. Trabalho apresentado na Conferência de Estudos Latino-americanas da Texas A&M University.
- ALEMÁN, Eduardo e SAIEGH, Sebastián M. (2006), “Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile”. *Comparative Politics*, vol 39, n.º 03.
- ALEMÁN, Eduardo. (2006), “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures”. *Latin American Politics and Society*, vol.48, n.º3, pp. 125-155.
- \_\_\_\_\_. (2003), “Legislative Rules and the Amending Process in Argentina, Chile and Mexico”. Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.
- ALEXANDRE, Cristina Viera Machado. (2006), *O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado, Puc-Rio/ Instituto de Relações Internacionais (IRI).
- ALTMAN, David. (2000), “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: Uruguay 1989-1999”. *Party Politics*, vol. 6, n.º.3, pp. 259–283.
- ALVEAR, Soledad. (2004), “A Política Externa do Chile no Início do Milênio”. *Diplomacia Estratégica Política*, Ano 1, n.º1, pp.49-66.

AMCHAM Chile. (2006), “Primer Índice de Senadores y Diputados: Cuánto y Quiénes adhieren al Libre Comercio”. Disponível em: <  
<http://www.amchamchile.cl/node/1210>>

ANASTÁSIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp.

ANINAT, Cristóbal, LONDREGAN, John, NAVIA, Patricio e VIAL, Joaquín. (2004), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile”. Latin American Research Network/ Research Department/ Inter-American Development Bank, *research network working paper*, n.º R-521. Disponível em: <  
<http://www.iadb.org/publications/search.cfm?Topics=ET&language=English&searchLang=E>>.

AMORIM NETO, Octavio. (2006), *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Konrad Adenauer Stiftung.

\_\_\_\_\_ e SCHIAVON, Jorge. (2005), “Instituciones Políticas Internas y la Política Exterior de Brasil y México. *In*: Octavio Amorim Neto, Antonio Ortiz e Rafael Fernández de Castro (Org.). *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*. Cidade do México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

AYLWIN, Marian, BASCUÑAN, Carlos, CORREA, Sofia, SERRANO, Cristian G. S., e TAGLE, Matia. (2005), *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.

BALDEZ, Lisa e CAREY, John M. (1999). “Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet’s Constitution”. *American Journal of Political Science*, Vol. 43, n.º1, pp.29-55.

BOUZAS, Roberto e AVOGADRO, Enrique. (2002), Trade Policy-Making and The Private Sector: A Memorandum on Argentina. *In*: Sylvia Ostry, *The Trade Policy-making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*, Inter-American Development Bank/ Integration and Regional



\_\_\_\_\_. Constituição (2003). *Constitución Política de La República de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

\_\_\_\_\_. Senado da República. *Reglamento del Senado*, publicado no Diário Oficial em 1998. Disponível em: < <http://www.senado.cl/>>.

CORREA, Rodrigo. (1999), “Los Acuerdos en Forma Simplificada en una Constitución Democrática: Comentario Crítico a Fallo del Tribunal Constitucional”. *Estudios Públicos*, vol. 75, pp. 67-105.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (2002), “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. In: Scott Morgenstern e Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

COLLIER, Simon e SATER, William F. (1999), *Historia de Chile: 1808 – 1994*. Madrid: Cambridge University Press.

DESTLER, I.M. (1992), *American Trade Politics*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

DEVLIN, Robert e ESTEVADEORDAL, Antoni. (2001), “What’s New in the New Regionalism in the Americas?”. Inter-American Development Bank/ Integration and Regional Programs Department/ Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, *Working Paper*, n.º06.

ELIZONDO, José Rodríguez. (2004), *Chile – Perú: El Siglo que Vivimos em Peligro*. Santiago: Ed. La Tercera/ Mondadori.

ESTADOS UNIDOS. Constituição. *The Constitution of the United States of America*. Disponível em: < <http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html>>.

FEARON, James D. (1998), “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations”. *Annual Review of Political Science*, vol.01, pp. 289.313.

- FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. (2004), “Resenha de Estudos sobre o Executivo”. *Revista do Serviço Público*, v. ano 55, n.º 1 e 2, pp. 05-48, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- FISCHER, Ronald. (2001), “Trade Liberalization, Development and Government Policy in Chile”. Trabalho apresentado no 11º Encontro Bilateral sobre Desenvolvimento Econômico.
- FOXLEY, Alejandro e SAPELLI, Claudio. (1999), “Chile’s Political Economy in the 1990s: Some Governance Issues”. In: G. Perry e D. Leipziger, *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. Washington D.C.: The World Bank.
- FREI R., Eudardo. (1998), “Mensaje Presidencial al Congreso Nacional de Chile en el Inicio de la Legislatura Ordinária”. Disponível em: <  
[http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/)>.
- \_\_\_\_\_. (1994), “Mensaje Presidencial al Congreso Nacional de Chile en el Inicio de la Legislatura Ordinária”. Disponível em: <  
[http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/)>.
- GERNER, Deborah J. (1995), “The Evolution of the Study of Foreign Policy”. In: Laura Neack, Jeanne A. K. Hey e Patrick J. Haney (Orgs.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall.
- HACHETTE, Dominique. (2000), “La Reforma Comercial”. In: Felipe Larrain e Rodrigo Vergara (Orgs.), *La Transformacion Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- HILL, Christopher e LIGHT, Margot. (1985), “Foreign policy analysis”. In: Margot Light e A.J.R. Groom (Orgs.), *International Relations: a handbook of Current Theory*. London: Pinter Publishers.

- HILL, Christopher. (1991), *Cabinet Decisions of Foreign Policy: the British Experience October 1938 – June 1941*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUNEEUS, Carlos e BERRÍOS, Fabiola. (2003), El Congreso Nacional en un Régimen Presidencial: El Caso de Chile. *Revista de Derecho Público*, vol. 66, pp. 61-97.
- HUNEEUS, Carlos. (2001), *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- INSULZA, José Miguel, (1998), *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*. Santiago: Ed. Andes.
- JARA, Alejandro. (2001), “Aspectos Institucionales y Económicos en las Negociaciones Comerciales de Chile – Parte I : Aspectos Institucionales”. In: Antoni Estevadeordal e Carolyn Robert (Orgs.), *Las Américas Sin Barreras*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- JONES, Mark P. (2002), “Legislator Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America”. *Latin America Research Review*, vol. 33, n.º 3, pp. 176-188.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- JORDANA, Jacint e RAMIÓ, Carles. (2002), “Trade Policy Institutions: A Comparative Analysis”. In: Robert Devlin e Antoni Estevadeordal (Orgs.), *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. Washington D.C: Inter-American Development Bank.
- JORDANA, Jacint e RAMIÓ, Carles. (2002), “Diseños Institucionales y Gestión de La Política Comercial Exterior en América Latina”. Inter-American Development Bank/ Integration and Regional Programs Department/ Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, *Documento de Divulgacion*, n.º15. Disponible em:<

[http://www.iadb.org/intal/detalle\\_publicacion.asp?idioma\\_pub=esp&tid=8&idioma=por&pid=74&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_publicacion.asp?idioma_pub=esp&tid=8&idioma=por&pid=74&cid=234)>.

KANGISER, Pablo e SOTO, Sebastián. (2005), “Reformas Constitucionales: Su Tramitación en el Senado”. *Serie Informe Legislativo Libertad y Desarrollo*, n.º 24. Disponible em: < <http://www.lyd.org/lyd/index.aspx?channel=3747>>.

KENNAN, George F. (1984), *American Diplomacy 1900-1950*. Chicago: University of Chicago Press.

KUWAYAMA, Mikio. (1999), Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature. *Serie Comercio Internacional Cepal*, n.º 04.

KIM, Sunyoung. (2002), *A Strategy for the Successful Conclusion of the South Korea-Chile Free Trade Agreement*. Dissertação de Mestrado, Monterey Institute of International Studies.

KUWAYAMA, Yusuke e KUWAYAMA, Mikio. (2003), “The Comprehensiveness of Chilean Free Trade Agreements”. In: Jiro Okamoto (Org.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralization*. Tokyo: Institute of Developing Economies.

LANZARO, Jorge. (2001), “Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”. In: Jorge Lanzaro (Org.), *Tipos Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

LAZO, Enrique Ceppi Di Lecco. (2005), *Estudio de la Política Comercial de Chile durante los Gobiernos de la Concertación, desde la Perspectiva de las Políticas Públicas*. Dissertação de Mestrado, Universidad de Chile.

LEDERMAN, Daniel. (2005), *The Political Economy of Protection – Theory and the Chilean Experience*. Stanford: Stanford University Press.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. (1998), “Brazilian Congress and Foreign Trade Policy. Trabalho apresentado em Encontro Anual do Latin American Studies Association.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2002), Foreign Policy and Democracy: a Preliminary Analysis of the Brazilian Case. Trabalho apresentado no Encontro Anual do International Studies Association.

\_\_\_\_\_. (2000), Globalização, Instituições Democráticas e Política Exterior. Trabalho apresentado em conferência realizada na Universidad Torcuato Di Tella.

\_\_\_\_\_. (2000), “Instituições Domésticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, n.º 2, pp. 265-303.

LINZ, Juan J. (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”. In: Arturo Valenzuela e Juan J. Linz (Orgs.), *The Failure of Presidential Democrac*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LONDREGAN, John e ANINAT, Cristóbal. (2006), “Measuring Spatial Aspects of Legislative Delay: Evidence from the Chilean Congress”. The Center for Institutions and Governance, *working paper*, n.º 26. Disponível em: <<http://igov.berkeley.edu/workingpapers/index.html>>

\_\_\_\_\_. (2005), “Urgencies, Gate Keeping, and Agenda Control in the Chilean Congress”. The Center for Institutions and Governance, *working paper*, n.º 10. Disponível em: <<http://igov.berkeley.edu/workingpapers/papers0405.html>>.

\_\_\_\_\_. (2004), “Non-Pigouvian Payo\_s and the Politics of Agricultural Trade Liberalization in Chile”. Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.

LONDREGAN, John. (2002), “Appointment, Reelections, and Autonomy in the Senate of Chile” *In: Scott Morgenstern e Benito Nacif (Orgs.), Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2000), *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew Soberg. (1997), “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”. *In: Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart, Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1997), “Presidentialism and the Party System”. *In: Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart, Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1993), “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: a Critical Appraisal”. Kellogg Institute, *working paper*, n.º 200. Disponível em: < <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/namerica.shtml>>.

MAINWARING, Scott. (2003), “Democratic Accountability in Latin America”. *In: Scott Mainwaring e Christopher Welna, Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic Commitments – Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University.

\_\_\_\_\_. (1997), “Legislative Influence and International Engagement”. *In: Miles Kahler (Org.), Liberalization and Foreign Policy*. New York: Columbia University Press.

MCCUBBINS, Mathew. (1999), “Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma”. *Regulation*, 1999, Vol. 22, n.º 2.

MCCUBBINS, Mathew e LUPIA, Arthur. (2000), “Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed”. *European Journal of Political Research*, vol. 37, pp. 291-307.

MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. (1984), “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms”. *American Journal of Political Science*, vol. 28, n.º1, pp. 165-179.

MEDINA, David Ibaceta. (2003), “Las Funciones del Congreso Nacional en Materias Internacionales en el Constitucionalismo Chileno”. *Revista de Derecho Público*, vol. 65, pp. 234-254.

MENA, Antonio Ortiz. (2005), “La Creación de Políticas Comerciales en América: Lo que se Puede Aprender de la Experiencia Mexicana”. *Revista sobre Fronteiras e Integração*, Ano 10, n.º19, pp. 7-16.

MILNER, Helen e KUBOTA, Keiko. (2005), “Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries.” *International Organization*, vol. 59, n.º 1, pp. 157-193

\_\_\_\_\_ e JUDKINS, Benjamin. (2004), “Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is there a Left-Right Party Divide on Trade Policy?” *International Studies Quarterly*, vol. 48, n.º 1, pp. 95-119.

\_\_\_\_\_, MANSFIELD, Edward e ROSENDORFF, Peter. (2003), “The Domestic Sources of International Trade Agreements and Institutions.”. In: Eyal Benvenisti e Moshe Hirsch (Orgs.), *The Role of Norms and Institutions in International Cooperation in Trade and Environmental Issues*. New York: Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_ e MANSFIELD, Edward. (2002), “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements”. *International Organization*, 2002, vol. 56, n.º 3, pp. 477 – 514.
- \_\_\_\_\_, MANSFIELD, Edward e ROSENDORFF, Peter (2002), “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements.” *International Organization*, vol. 56, n.º3, pp. 477-513.
- \_\_\_\_\_ e ROSENDORFF, Peter. (1997), “Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization”. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41,n.º1, pp. 117-46.
- \_\_\_\_\_ e ROSENDORFF, Peter. (1996), “Trade Negotiations, Information and Domestic Politics”. *Economics and Politics*, vol. 8, n.º2, pp. 145-89.
- MILNER, Helen V. (1997), *Interests, Institutions and Information – Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- MONTEIRO, Mercedes García. (2004), “El Procedimiento Legislativo en América Latina”. *América Latina Hoy*, vol. 38, pp. 17-55.
- MONTESINOS, Verónica. (2003), “Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile”. United Nations Research Institute for Social Development, *paper*, n.º11. <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/AFA3585F2764BF98C1256F010023B686?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/AFA3585F2764BF98C1256F010023B686?OpenDocument)>
- MORAVCISK, Andrew. (2000), “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”. *International Organization*, vol. 54, n.º02, pp.- 217-252.
- MORGENSTERN, Scott. (2002), “Towards a Model of Latin American Legislature”. *In: Scott Morgenstern e Benito Nacif (Orgs.), Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_. (2002), “Explaining Legislative Politics in Latin America”.  
*In: Scott Morgenstern e Benito Nacif (Orgs.), Legislative Politics in Latin America.*  
Cambridge: Cambridge University Press.
- MORGENTHAU, Hans J. (1951), *In Defense of the National Interest*. New York:  
Alfred A. Knopf.
- NAVIA, Patricio e Joignant, Alfredo. (2003), “De La Política de Individuos a los  
Hombres del Partido – Socialización, Competencia Política y Penetración Electoral  
de la UDI (1989-2001)”. *Estudios Públicos*, n.º 89.
- NAVIA, Patricio e HEISS, Claudia. (2003), “You Win Some and You Lose Some:  
Civil-Military Trade-offs in Chile’s Transition to Democracy”. Trabalho  
apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.
- NOLTE, Detlef. (2003), “El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación  
Democrática en Perspectiva Comparada”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 23, n.º 2,  
pp. 43-67.
- O’DONELL, Guillermo. (1993), “On The State, Democratization and Some Conceptual  
Problems”. Kellogg Institute, *working paper*, n.º 192.
- \_\_\_\_\_. (1992), “Delagative Democracy?”. Kellogg Institute, *working  
paper*, n.º 172.
- O’HALLORAN, Sharyn (1994), *Politics, Process, and American Trade Policy*.  
Michigan: University of Michigan Press.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. (2003), *Mercosul: atores políticos e grupos de  
interesses brasileiros*. São Paulo: ed. Unesp.
- Organização Mundial do Comércio. (2003), “Trade Policy Review: Chile”. Disponível  
em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp224\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp224_e.htm)>.

- \_\_\_\_\_. (1997), "Trade Policy Review: Chile". Disponible em: < [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp60\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp60_e.htm)>.
- OSTRY, Sylvia (Org.). (2002), "The Trade Policy-making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere". Inter-American Development Bank/ Integration and Regional Programs Department/ Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, *Occasional Paper*, n.º13. Disponible em: <<[http://www.iadb.org/intal/detalle\\_publicacion.asp? idioma \\_pub =en g& tid=8&idioma=eng&pid=16&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_publicacion.asp?idioma_publicacion=en&tid=8&idioma=eng&pid=16&cid=234)>>.
- PORRAS, José Ignacio. (2003), "La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político". *Serie Comercio Internacional Cepal*, n.º 36.
- PUTNAM, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level". *International Organization*, vol. 42, nº 3.
- REBOLLEDO, Andrés. (1996), "Historia y desafíos de la política comercial chilena. 1974-1994". Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de La Universidad Complutense de Madrid. Disponible em: < <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010021.htm>>.
- ROSENAU, James. (1966), "Pre-Theories And Theories Of Foreign Policy". In: R. Barry Farrell (Org.), *Approaches To Comparative And International Politics*. Evanston IL: Northwestern University Press.
- SÁEZ, Sebastián e VALDÉS, Juan Gabriel (1999), "Chile y su política comercial "lateral". *Revista de la Cepal*, n.º67, pp. 81-94.
- SÁEZ, Sebastián. (2005a), "Implementing Trade Policy in Latin America: The Case of Chile and Mexico". *Serie Comercio Internacional Cepal*, n.º 54.
- \_\_\_\_\_. (2005b), "Trade Policy Making in Latin America: a Compared Analysis". *Serie Comercio Internacional Cepal*, n.º 55.

- \_\_\_\_\_. (2005c), “Keeping Animal Spirit Asleep: the Case of Chile”. *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 3615. Disponível em: <[http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000090341\\_20050515155133](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000090341_20050515155133)>.
- \_\_\_\_\_. (2004), “La Política Comercial de Chile: una Síntesis”. Trabalho apresentado na Conferência “América Central e Outras Experiências de Integração”.
- \_\_\_\_\_. (2003), “Making Trade Policy in Chile: an Assessment”. In: Sylvia Ostry, *The Trade Policy-making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*, Inter-American Development Bank/ Integration and Regional Programs Department/ Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, *Occasional Paper*, n.º13. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/detalle\\_publicacion.asp?idioma\\_pub=eng&tid=8&idioma=eng&pid=16&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_publicacion.asp?idioma_pub=eng&tid=8&idioma=eng&pid=16&cid=234)>.
- SAIEGH, Sebastian. (2005), “The Role of Legislatures in the Policymaking Process”. Trabalho apresentado no Seminário organizado pelo Banco Inter-americano de Desenvolvimento sobre Reforma do Estado.
- SAPELLI, Claudio. (2000), “The Political Economy of the Chilean Transition to Democracy”. *Cuadernos de Economía*, vol.37, n.º112, pp.537-556.
- SERANI, Edmundo e VALDERRAMA, Pablo. (1991), Rol Del Congreso Nacional en la Política Exterior de Chile. *Série de Estudios Biblioteca del Congreso*. Disponível em: <[http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/roldcong.htm](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/roldcong.htm)>.
- SIAVELIS, Peter M. (2005), “Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy”. Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.

- \_\_\_\_\_. (2004), “Sistema Electoral, Desintegración de Coaliciones y Democracia en Chile: El Fin de La Concertación?”. *Revista de Ciencia Política*, vol.24, n.º 1, pp.58-80.
- \_\_\_\_\_. 2002b. “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”. *Comparative Politics*, vol. 34, n.º2. pp. 419-438.
- \_\_\_\_\_. (2000), *The President and Congress in Post-authoritarian Chile – Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997, “Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform”. *Comparative Political Studies*, vol. 30, n.º6, pp. 651-674.
- SILVA, Verónica e ÁLVAREZ, Ana María. (2006), “Cooperación en políticas de competencia y acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe: desarrollo y perspectivas”. *Serie Comercio Internacional Cepal*, n.º 73.
- SILVA, Verónica (2001), “Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa”. *Serie Comercio Internacional Cepal*, n.º 11.
- SMITH, Peter H. (2005), *Democracy in Latin America – Political Change in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- SMITH, Steve. (1986), “Theories of foreign policy: a historical overview”. *Review of International Studies*, vol. 12, n.º1, pp. 13-29.
- SNYDER, Richard, BRUCK, H.W. e SAPIN, Burton. (1962), *Foreign Policy Decision-Making*. New York: Free Press.
- STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, ECHEBARRÍA, Koldo, LORA, Eduardo e PAYNE, Mark. (2006), *The Politics of Policies – Economic and Social Progress in*

*Latin America*. Cambridge: Harvard University Press/ Inter-American Development Bank.

TSEBELIS, George e ALEMÁN, Eduardo. (2005a), “Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America”. *World Politics*, vol. 57, n.º3, pp. 396-420.

---

\_\_\_\_\_. (2005b), “The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America”. *Latin America Research Review*, vol. 40, n.º 2, pp. 03-26.

VALENZUELA, Arturo. (1998), The Crisis of Presidencialism in Latin America. *In: Scott Mainwaring e Arturo Valenzuela, Politics, Society, and Democracy – Latin America*. Boulder: Westview Press.

VENTURA-Dias, Vivianne; KUWAYAMA, Mikio, ACOSTA, Maria José, MATTOS, José Carlos, SILVA, Verónica. (2002), “The Chilean Strategy of Trade Liberalization and Market Access”. Trabalho apresentado no Fórum do Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico.

VALDIVIESO, Patricio (2006). “Agenda Legislativa Chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: diagnóstico y propuestas”. Trabalho desenvolvido pelo Programa de Políticas Públicas da Pontificia Universidad Católica de Chile . Disponível em: <<http://www.uc.cl/agendapublica/html/modernizacion1.html>>.

VIÑAS, Mirian Henríquez. (2003), “Atribución del Congreso: Aprobación de Tratados Internacionales”. *Revista de Derecho Público*, vol. 65, pp. 255-267.

WALTZ, Kenneth. (1996), “International Politics is not Foreign Policy”. *Security Studies*, vol.6, n.º 01, p. 54-57.

WILHELMY, Manfred e DURÁN, Roberto. (2003), “Los Principales Rasgos de la Política Exterior Chilena entre 1973 y el 2000”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n.º 1, pp.58-80.

## **Outras referências**

### **1. Fontes de dados legislativos:**

Sistema de Tramitação de Projetos do Congresso Nacional  
<<http://sil.senado.cl/pags/index.html>>

Câmara dos Deputados do Chile  
<<http://www.camara.cl>>

Senado do Chile  
<<http://www.senado.cl>>

Biblioteca do Congresso Nacional  
<<http://www.bcn.cl>>

Ministério das Relações Exteriores  
<<http://www.minrel.gov.cl/>>

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales  
<<http://www.direcon.cl/>>

### **2. Jornais Consultados:**

El Mercurio --- 1994 – 1997

La Tercera ----- 1997 – 1998

### **3. Bancos de Dados de Eventos Políticos Consultados:**

Banco de Eventos Políticos Opsa

*Keesing's Worldwide*

Latin American Regional Report (LARR)

Latin American Weekly Report (LAWR)

Latin America Data Base (LADB)

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)