

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)**

ANGELO RAPHAEL MATTOS

**PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PARA ALÉM DA
RATIFICAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS**

SÃO PAULO

2017

ANGELO RAPHAEL MATTOS

**PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PARA ALÉM DA
RATIFICAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração: Instituições, Processos e Atores, na linha de pesquisa: Política Externa, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Apoio: CAPES

SÃO PAULO

2017

Mattos, Angelo Raphael.

M444 Poder legislativo e política externa brasileira : para além da ratificação dos acordos internacionais / Angelo Raphael Mattos. – São Paulo, 2017. 118 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2017.

1. Poder legislativo – Brasil. 2. Brasil – Relações exteriores – Tratados. 3. Brasil – Direito internacional público e direito interno. 4. Brasil – Congresso Nacional – Câmara dos Deputados – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. 5. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. I. Título.

CDD 327.81

ANGELO RAPHAEL MATTOS

**PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PARA ALÉM DA
RATIFICAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração: Instituições, Processos e Atores, na linha de pesquisa: Política Externa, sob a orientação da Prof^a Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Data da Aprovação: 23/02/2017

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano (UNESP) -
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Regiane Nitsch Bressan (UNIFESP)

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (UNB)

SÃO PAULO

2017

À minha mãe e à memória dos meus avós
Angelo Lisboa e Zilda Sossoloti Lisboa,
com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vocação profissional e pela oportunidade concedida. Agradeço à minha mãe por ter sempre valorizado o conhecimento e me apoiado durante minha trajetória de estudos, agora no Doutorado. Ela que, como mãe e Professora, sempre acreditou no poder transformador da Educação. Agradeço, em memória, aos meus avós maternos, por todo o amor endereçado a mim quando da minha formação humana e intelectual. Muito obrigado por tudo que fizeram por mim.

Sou também muito grato à minha prima, Marcela Orsi Francisco, e à minha tia, Irene Aparecida Lisboa Orsi, por terem acreditado no meu potencial e me apoiado ao longo deste percurso na vida acadêmica, sobretudo nos momentos em que mais precisei. A ajuda de vocês foi decisiva para que eu pudesse continuar, assim como a do amigo-irmão Lucas Vasconcelos Pinto e de seus pais, que tanto me apoiaram para que eu pudesse permanecer em São Paulo e seguir com meus estudos. Muito obrigado pela confiança e pela presença constante.

Meu muito-obrigado à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano, pelo ensinamento no transcorrer da pesquisa, pelos apontamentos que sempre me ajudaram, e pela confiança no meu trabalho. Agradeço, do mesmo modo, a todos os funcionários do San Tiago Dantas pelo auxílio que tanto nos ajuda. Agradeço aos amigos de longa data e a todos que fiz no Mestrado. Muito obrigado pelas vivências compartilhadas. Agradeço, em especial, à Bruna Bosi Moreira, à Helena Salim, e ao Rodrigo Amaral, amigos com os quais aprendi e pude sempre contar, pela generosidade e bom humor.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de pesquisa.

Mais uma vez, agradeço muito a Deus por permitir que eu siga minha vocação nas Relações Internacionais. E que eu possa ajudar assim como fui ajudado.

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. (BOBBIO, 2009, p. 30).

RESUMO

A formulação e a condução da política externa brasileira são atribuições comumente associadas ao Presidente da República e ao Ministério das Relações Exteriores. Ao Poder Legislativo caberia, de modo geral, apenas a ratificação dos acordos negociados pelo Executivo, ou, no máximo, a escolha do Chefe de Missão Diplomática Permanente, por meio de sabatina do Senado Federal. Para além da ratificação dos acordos internacionais, esta dissertação objetivou demonstrar que o papel do Legislativo, em matéria de relações exteriores, não se restringiu a confirmar os atos do governo nas relações internacionais do Brasil. E que a atuação do Parlamento, desde a constituinte (1987-1988) até o segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016), tem sido expressiva e, em alguns episódios, e em certa medida, determinante das escolhas internacionais que o Brasil fez, como é o caso da opção pelo Mercosul, durante a inserção internacional brasileira da década de 1990. Nesse sentido, elegemos três mecanismos de atuação do Legislativo na política externa, que são a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), e o caso da denúncia pelo Executivo, sem consulta prévia ao Legislativo, da convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ensejou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.625), proposta por duas associações de classe, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Essas três vertentes de atuação (CREDN, CPCMS e dinâmica dos tratados) nos possibilitaram analisar outros casos correlatos e de expressivo posicionamento do Congresso Nacional, e que, naturalmente, também encontram respaldo na hipótese de que há indícios de crescente participação do Parlamento nas questões afeitas ao externo, e que tal processo é fundamental para o aprimoramento da democracia, para a efetividade dos acordos no plano interno, e para o fortalecimento do Brasil no âmbito de suas relações exteriores, em um contexto de adensamento das relações internacionais.

Palavras-chave: Parlamento. Relações Exteriores. Brasil. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Tratados Internacionais.

ABSTRACT

The formulation and conduct of Brazilian foreign policy are attributions commonly associated with the President of the Republic and the Ministry of Foreign Affairs. The Legislative branch would generally only have to ratify the agreements negotiated by the Executive, or at most, the choice of the Permanent Diplomatic Head of Mission, by inquiries of the Federal Senate. In addition to the ratification of international agreements, this dissertation aimed to demonstrate that the role of the Legislature in foreign relations was not limited to confirm the acts of the government in the international relations of Brazil. And the performance of Parliament from the constituency (1987-1988) to the second Dilma Rousseff government (2015-2016) has been expressive and, in some episodes, and to a certain extent, determinant of the international choices that Brazil has made, as in the case of the Mercosur option, during the Brazilian international insertion of the 1990s. In this way, we elected three mechanisms of the Legislative action in foreign policy, which are the Committee on Foreign Relations and National Defense of the Chamber of Deputies, the Brazilian Representation in the Mercosur Parliament, and the case of denunciation by the Executive, without previous consultation of the Legislative, of convention 158 of the International Labor Organization (ILO), which led to Direct Action of Unconstitutionality (1.625), Proposed by two class associations, the Confederation of Agricultural Workers and the Unified Workers' Central. These three strands of action have enabled us to analyze other related cases and expressive position of the National Congress, and, of course, also support the hypothesis that there is evidence of increasing participation of Parliament in the issues, and that such process is fundamental for the improvement of democracy, for the effectiveness of the agreements in the internal sphere, and for the strengthening of Brazil in the scope of its external relations, in a context of a deepening of international relations.

Keywords: *Parliament. Foreign Affairs. Brazil. Committee on Foreign Relations and National Defense. International Treaties.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ABC | Agência Brasileira de Cooperação |
| ACE | Acordo de Complementação Econômica |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AFRAS | Cúpula América do Sul-África |
| ALADI | Associação Latino-Americana de Integração |
| ALALC | Associação Latino-Americana de Comércio |
| Alca | Área de Livre Comércio das Américas |
| ASPA | Cúpula América do Sul-Países Árabes |
| BASIC | Brasil, África do Sul, Índia e China |
| BRICS | Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul |
| CCJ | Comissão de Constituição e Justiça |
| CCM | Comissão de Comércio do Mercosul |
| CEBRI | Centro Brasileiro de Relações Internacionais |
| CF | Constituição Federal |
| CFT | Comissão de Finanças e Tributação |
| CMC | Conselho do Mercado Comum |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| Contag | Confederação dos Trabalhadores da Agricultura |
| COP | Conferência das Partes |
| CPC | Comissão Parlamentar Conjunta |
| CPCMS | Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CRA | Cotas de Reserva Ambiental |
| CRE | Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal |

| | |
|-----------------|--|
| CREDN | Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DEM | Democratas |
| Embrapa | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| ESALQ | Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FCES | Foro Consultivo Econômico-Social |
| FIESP | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| Fiocruz | Fundação Oswaldo Cruz |
| FIPA | Fórum Interparlamentar das Américas |
| FOCEM | Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul |
| GMC | Grupo Mercado Comum |
| IBAS | Índia, Brasil e África do Sul |
| INC | Indicação |
| Ipea | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| Mercosul | Mercado Comum do Sul |
| <i>MINUSTAH</i> | <i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti</i> |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| Parlasul | Parlamento do Mercosul |
| Parlatino | Parlamento Latino-Americano |
| PICE | Programa de Integração e Cooperação Econômica |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |

| | |
|-------|--|
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PL | Projeto de lei |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Partido Progressista |
| PPB | Partido Progressista Brasileiro |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PRC | Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PR | Partido da República |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PV | Partido Verde |
| RQS | Requerimentos |
| SAM | Secretaria Administrativa do Mercosul |
| Sicon | Sistema de Informações do Congresso Nacional |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TEC | Tarifa Externa Comum |
| TPI | Tribunal Penal Internacional |
| UE | União Europeia |
| Unica | União da Agroindústria Canavieira de São Paulo |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA E ATUAÇÃO PARLAMENTAR..... | 17 |
| 2.1 A dinâmica política..... | 17 |
| 2.2 Intensificação parlamentar em política externa brasileira: episódios de atuação..... | 22 |
| 2.3 A agenda parlamentar..... | 32 |
| 3 A DIPLOMACIA PARLAMENTAR..... | 53 |
| 3.1 O desenho institucional de atuação..... | 53 |
| 3.2 A Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS)..... | 58 |
| 3.3 Requerimentos da CPCMS..... | 66 |
| 4 LEGISLATIVO E TRATADOS INTERNACIONAIS: O CASO DA DENÚNCIA UNILATERAL DA CONVENÇÃO 158 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT..... | 76 |
| 4.1 A convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT..... | 76 |
| 4.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.625 e os argumentos do Supremo Tribunal Federal..... | 77 |
| 4.3 Legislativo e denúncia de tratados internacionais..... | 80 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 86 |
| REFERÊNCIAS..... | 94 |
| ANEXO A..... | 100 |
| ANEXO B..... | 102 |
| ANEXO C..... | 103 |
| ANEXO D..... | 105 |

1 INTRODUÇÃO

O Legislativo brasileiro possui prerrogativas na seara internacional que vão desde a aprovação de tratados internacionais até as discussões que legitimam a integração regional, do ponto de vista do direito brasileiro e da democracia como valor fundamental. São estes principais mecanismos de atuação do Congresso Nacional em política externa - a dinâmica dos tratados, a atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), e a presença parlamentar no âmbito regional, por meio da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS) - que constituem o cerne da discussão que embasa nossa hipótese de que há indícios de maior participação legislativa, e que, portanto, o papel do Legislativo em política externa não se restringe à ratificação dos acordos negociados pelo Executivo. Decorrente dessas esferas de atuação parlamentar, estudaremos outros casos que são sustentados pelo mesmo argumento de que as discussões contemporâneas em política externa requerem maior representatividade e efetividade interna dos acordos negociados no plano externo, em face de seus impactos substanciais na esfera doméstica.

Ainda que, tradicionalmente, no Brasil, como em muitos países presidencialistas, o Executivo tenha estado à frente do processo decisório em política externa, na figura do Presidente da República e do Ministério das Relações Exteriores, tal protagonismo, para além do que comumente se conhece acerca das prerrogativas do Legislativo no campo das relações internacionais, é, hodiernamente, bastante relativizado. As rápidas e profundas mudanças no sistema internacional, sobretudo em face da emergência de uma ordem multipolar do pós-Guerra Fria, demandaram dos sistemas democráticos que seus Legislativos atuassem de modo mais assertivo no campo das relações exteriores (NEVES, 2006).

O adensamento dos fluxos internacionais requer dos Parlamentos postura que imprima legitimidade e efetividade aos acordos negociados no plano externo. Atos internacionais que impactam diretamente o cotidiano das pessoas são mais comuns do que, a princípio, pode-se imaginar. Tais acordos compreendem uma ampla gama de temas que vão desde questões de comércio, produção agrícola, segurança nacional, compromissos ambientais, até temáticas de direitos humanos e questões trabalhistas. Alguns episódios exemplificam a discussão sobre a ampliação do papel do Legislativo em política externa, como a denúncia¹ da convenção 158

¹ Prevista pelo art. 56 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, a denúncia é ato do Estado de desobrigar-se de um tratado anteriormente acordado.

da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em que direitos sociais foram postos em tela, como será visto neste trabalho.

A Constituição Federal de 1988, ao prever a competência do chefe do Executivo na condução das relações exteriores do Brasil, também o faz em relação ao Poder Legislativo. O art. 84, VIII, traz que compete ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais” (BRASIL, 1988), mas que tais atos estão “sujeitos a referendo do Congresso Nacional.” (BRASIL, 1988). Ao longo do texto constitucional, é possível, ainda, encontrar outras competências do Legislativo em política externa, como é o caso do art. 49, segundo o qual “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.” (BRASIL, 1988).

A ampliação da presença do Legislativo em política externa tem sido uma constante nos últimos anos no debate sobre diplomacia parlamentar, bem como na prática da política externa brasileira. No referente ao caso específico sobre denúncia de tratados internacionais, a questão ainda nos ajuda a compreender, em última análise, a presença do Parlamento no processo de integração regional, no que tange ao aspecto doméstico, haja vista que, pelo caráter intergovernamental, as normas emanadas do Mercosul devem ser apreciadas pelo Legislativo, responsável, também, pelos ajustes normativos necessários para que os acordos aconteçam no plano interno. Ademais, os casos selecionados no âmbito dessas três linhas de atuação (CREDN, CPCMS e dinâmica dos tratados) oferecem as justificativas que sustentam o argumento da maior presença do Legislativo em matéria de relações exteriores.

Tanto a questão da denúncia de tratados internacionais quanto a diplomacia parlamentar no âmbito da CREDN e da CPCMS demonstram, portanto, indícios de uma maior presença do Congresso Nacional na política externa brasileira. O Legislativo é ator fundamental não só na implementação dos acordos, mas também na discussão sobre o interesse do Estado e, em última análise, da sociedade brasileira, de vincular-se ou não a um tratado internacional. Apesar do protagonismo do Executivo na política externa brasileira, casos aqui estudados são sintomáticos da necessidade de qualificar ainda mais a discussão sobre os efeitos internos dos acordos internacionais e da democratização do debate em política externa.

A temática do Legislativo no processo decisório em política externa, seja pela via da integração regional, seja pela dinâmica dos tratados, ou ainda pela atuação da Comissão da Câmara dos Deputados, permeia os três Poderes constituídos, Legislativo, Executivo e Judiciário, e traz à pauta de discussão questões relativas ao aprimoramento da democracia, no

referente à formulação e à condução da política externa do Brasil, em um contexto de intensificação dos fluxos internacionais e do conseqüente impacto das questões externas no plano doméstico.

A partir do estudo do processo decisório em política externa e, mais especificamente, do caso brasileiro, e da literatura especializada na atuação do Legislativo nas relações exteriores, e analisando, ainda, episódios de destacada incidência do Parlamento nessa temática, como a atuação das Comissões (CREDN e CPCMS), esta pesquisa objetivou demonstrar se houve, de fato, intensificação da presença parlamentar na política externa do Brasil, como afirma nossa hipótese, e os elementos que impulsionaram tal intensificação.

A atuação do Legislativo brasileiro, portanto, não se restringiria a emitir decretos legislativos que ratificam os atos do Executivo, o que, por si só, já representa importante aspecto da democracia, haja vista a existência de discussões anteriores e posteriores a esse ato, quando da implementação do acordo. Vale esclarecer que os *decretos legislativos* são espécie normativa pela qual a vontade do Parlamento é expressa quando do referendo congressional. Tal etapa é parte do processo de internalização de um tratado internacional ao plano doméstico brasileiro, da qual trataremos na seção 4.

Curiosamente, compreender tal alicerce é, antes de tudo, uma metalinguagem interessante que contribui para o enriquecimento do estudo. A estrutura normativa, sobretudo constitucional, que estabelece parâmetros para a atuação do Legislativo em matéria de relações exteriores, é resultado da própria atuação parlamentar. As normas que disciplinam seu papel foram elaboradas por uma assembleia constituinte composta, no caso brasileiro, pelos mesmos parlamentares que corporificam o Poder Legislativo, na condição de representantes do Povo. O próprio Legislativo, portanto, foi quem, no limite, lhe atribuiu suas competências em política externa.

Disso também decorre a discussão sobre se houve delegação ou abdicação de poder por parte do Legislativo ao Executivo. Entendemos que não houve abdicação, em face dos episódios aqui analisados que demonstram substancial presença do Parlamento nas questões afeitas ao externo. Ainda quanto à presença do Legislativo no processo de elaboração das normas constitucionais de 1988, quando da assembleia constituinte (1987-1988), Neves (2006) propõe interessante observação nesse sentido também, mas com relação ao processo de integração regional, mais especificamente sobre o Mercosul, quando trata do art. 4º da CF/88 que traz os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, abordagem que analisaremos adiante.

Quanto à prática legislativa em matéria internacional, Leonardi (2014), em estudo recente, avalia o papel do Senado Federal na política externa brasileira, no referente à ajuda externa, durante os dois mandatos do Presidente Lula da Silva (2003-2010). Inicialmente, Leonardi (2014) esclarece que a ajuda proveniente do exterior é uma ferramenta de política externa comumente utilizada pelos países em desenvolvimento, e, notadamente, pelos países de economia emergente. Vale lembrar o destaque dado pela diplomacia brasileira, no referido governo, aos chamados arranjos ou coalizões de geometria variável, no âmbito das relações Sul-Sul, como mecanismos privilegiados de cooperação e de ajuda externa. Para além da expectativa de se criar posicionamentos políticos convergentes entre os lados envolvidos na ajuda, ressalta Leonardi (2014), espera-se que resulte dela, também, o estreitamento das relações comerciais entre os países envolvidos, a diminuição com gastos militares e o arrefecimento dos problemas humanitários, bem como o desenvolvimento dos países destinatários da ajuda.

Leonardi (2014) enumera situações de expressiva presença dos senadores na temática de política externa. Dentre elas, está o discurso da senadora Serys Slhessarenko (PT-MT), de 2004, que consta do Diário do Senado Federal, nº 183. Slhessarenko trata acerca de sua participação, e da delegação que integrava, de evento promovido pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas, em Quito, no Equador. A senadora destacou os recentes desdobramentos da política de equidade e de gênero tratada no âmbito do Parlamento Latino-Americano (Parlatino)², que resultou na criação do Ano Internacional da Mulher Latino-Americana. O autor afirma que “Este exemplo ressalta como estão imbricadas pautas aparentemente desconexas, como a luta por direito das mulheres, a atuação política no bloco regional latino-americano, o multilateralismo e a cooperação técnica [...]” (LEONARDI, 2014, p. 169), assim como a mobilização e a articulação de capital político dos senadores para configurar, a partir dessas discussões, novos arranjos que contribuam com a promoção de direitos e garantias, e para dar visibilidade, por exemplo, à discussão sobre a violação sistemática desses direitos, além de fomentar o debate no sentido da positivação de normas que devem ser resguardadas e que necessitam de intensa discussão e publicidade para tanto.

² Segundo o art. 1º de seu Estatuto, o Parlamento Latino-Americano “é um organismo regional, permanente, e unicameral, integrado pelos Parlamentos nacionais da América Latina, eleitos democraticamente mediante sufrágio popular, cujos países subscreveram o correspondente Tratado de Institucionalização em 16 de novembro de 1987, em Lima, Peru, e aqueles cujos Estados aderiram ao mesmo ou o façam em qualquer tempo, em conformidade com os procedimentos assinalados neste Estatuto e na regulação.”

Tal mecanismo de atuação do Legislativo, mais especificamente do Senado Federal nesse caso, configura-se como mais um meio que demonstra sua presença por uma via que deriva de suas prerrogativas constitucionais, mas que não está necessariamente institucionalizada ou regulamentada de maneira sistemática, ainda que o regimento interno do Senado estabeleça parâmetros gerais de atuação. O mesmo se aplica à Câmara dos Deputados.

Com efeito, na seara internacional, a atuação dos parlamentares, por evidente e por excelência, é política, e, como tal, acontece por meio do diálogo, da negociação, da influência, do fomento à discussão pública, do apoio direto e indireto às mais variadas questões e grupos por eles representados, além de ser, em última análise, importante interlocutor na esteira das ações do Executivo, como nos casos de aprovação ou não dos atos internacionais.

Nesse sentido, o cerne da discussão concentrou-se em três esferas principais: a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), e a dinâmica dos tratados internacionais. Com efeito, este estudo apoiou-se nos instrumentos jurídicos que dão sustentação à atuação parlamentar, como, dentre outros, a Constituição Federal de 1988, o Tratado de Assunção de 1991, e o Protocolo de Ouro Preto de 1994. Também consultamos as notas taquigráficas da CREDN, que registram a atuação parlamentar, e identificamos quais as temáticas em política externa mais recorrentes, bem como recorremos a alguns discursos oficiais que tratam da temática em tela, como os de abertura das sessões do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Desse modo, o texto está estruturado em cinco seções. A primeira seção é esta *Introdução*.

Na segunda seção, intitulada *Processo Decisório em Política Externa e Atuação Parlamentar*, fizemos um estudo da lógica na qual atuam os atores que compõem tal processo no campo das relações exteriores. Apresentamos a dinâmica política do processo decisório em sentido amplo, a partir do estudo de autores como Helen Milner (1997), Lisa Martin (2000) e Robert Putnam (1988). Em seguida, fizemos um recorte com foco no caso brasileiro, retomando as prerrogativas constitucionais em vigor. Com isso, analisamos a agenda parlamentar em política externa, a partir das notas taquigráficas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), identificando argumentos e temas recorrentes.

A terceira seção, intitulada *A Diplomacia Parlamentar*, apresenta as competências constitucionais do Legislativo em política externa, o arcabouço institucional em que está inserido, como as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, a seção apresenta e discute casos em que o

Parlamento demonstrou expressivo interesse pelas questões internacionais, como quando da institucionalização do Mercosul e das negociações em torno da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), bem como episódios em que sua atuação foi determinante em diversos aspectos, como quando da aprovação ou não de um acordo internacional ou, ainda, da mudança de rumo das discussões, evidenciando sua relação mais direta com confederações de classes. Também examinamos a atuação parlamentar na esfera do Mercosul, mais especificamente no que tange à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS) e os fundamentos que justificam seu papel em política externa.

Já na quarta seção *Legislativo e tratados internacionais: o caso da denúncia unilateral da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT*, discutimos o papel do Legislativo a partir de um caso específico, o da denúncia, sem consulta prévia ao Legislativo, da convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que proíbe a demissão do empregado sem que haja uma causa. Tal episódio ensejou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.625) em 1997, que tramita no Supremo Tribunal Federal – STF (2016), proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT). Este caso nos possibilitou entender, dentre outros aspectos, os fundamentos da presença do Legislativo na dinâmica dos tratados e dos efeitos da política externa no plano interno.

Na quinta e última seção, fizemos uma exposição de nossas considerações finais sobre a temática discutida ao longo da dissertação, considerando nossa hipótese de maior presença do Legislativo nas questões afeitas ao externo e das razões dessa intensificação. Abordamos os principais pontos levantados e analisados, bem como os casos e as justificativas que deram corpo à discussão que é tão atual quanto necessária.

2 PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA E ATUAÇÃO PARLAMENTAR

2.1 A dinâmica política

A intensificação da presença parlamentar nas relações entre os Estados, em diferentes regionais do globo, como na América Latina e na Europa, tem sido objeto de um debate crescente no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Jancic (2015), em um trabalho recente, afirma que a democracia representativa encontra-se em um processo gradual de globalização por meio da interação entre Parlamentos ou entre Parlamentos e regiões. O autor ilustra com as relações União Europeia-Brasil, ao evidenciar que não apenas os parlamentos tomam a frente ativa em algumas decisões internacionais, como também agem estrategicamente em cumprimento de objetivos comuns. Ainda segundo Jancic (2015), os Parlamentos criam novos corpos dentro de seu próprio arcabouço institucional que iniciam processos participativos inovadores, a fim de exercerem o controle ou contrapeso sobre a tomada de decisão governamental, o que fornece a eles maior capacidade de influência política.

No entanto, apesar de tal “parlamentarismo internacional em camadas”, assim denominado por Jancic (2015), ter suas virtudes, ele lembra que o Parlamento continua limitado à força argumentativa daqueles que tomam a frente das negociações, isso por não haver poderes legalmente instituídos em favor do cumprimento das decisões internacionalmente colocadas, significando que, na maioria dos casos, as decisões não são vinculantes.

O autor ressalta, no entanto, que isso pode influenciar futuras tomadas de decisões num mesmo sentido, como precedente importante. A exemplo disso está a composição de uma Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional brasileiro no Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA), criado em 2001, no Canadá, com o objetivo de promover a participação parlamentar interamericana e de fomentar o diálogo no sentido da promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos, ao compartilhar experiências, segundo informativo da Agência Câmara.

A partir desse novo cenário, esta pesquisa teve por escopo evidenciar que o papel do Legislativo brasileiro nas relações exteriores não se limitou à ratificação dos acordos negociados pelo Executivo. A investigação, desse modo, objetivou demonstrar se houve, de

fato, um adensamento da presença parlamentar na política externa brasileira, como assume nossa hipótese, e os fatores que impulsionaram tal intensificação.

Nossa hipótese é sustentada por elementos, institucionalizados ou não (NEVES, 2006), que demonstram tal presença como resultado direto ou indireto de escolhas internas e de condicionantes externos, como o recrudescimento dos fluxos internacionais nas mais diversas áreas e a decorrente intensificação da relação doméstico-internacional, no contexto da inserção internacional do Brasil, bem como da discussão, em âmbito doméstico, acerca das implicações internas dos acordos internacionais.³

Relevantes estudos sobre política externa, e mais especificamente sobre o processo decisório, ajudam a entender o papel de tal campo nas relações internacionais. Trabalhos como os de Carlsnaes (2011), Herz (1994), Martin (2000), Mello (2002), Milner (1997), Pinheiro (2004), Putnam (1988), e Smith (1986), são de fundamental importância na compreensão dos mecanismos e atores que condicionam a política externa e o processo decisório, bem como da lógica que os estrutura. Smith (1986), por exemplo, entende que todos os estudos acerca das relações internacionais incluem análises de política externa de alguma forma.

Para Smith (1986), o estudo da política externa reflete uma comparação entre políticas e é fonte para a compreensão do comportamento internacional. Ainda segundo o autor, teorias de política externa são inerentes às teorias de relações internacionais, mesmo para aqueles que negam o Estado como o principal ator na dinâmica internacional. E esse entendimento de que o Estado já não mais protagoniza o sistema internacional é justificado, na visão dos que assim pensam, afirma Smith (1986), pelas forças econômicas que têm alterado a lógica internacional, situando os Estados numa rede de interdependência.

Smith (1986) afirma não ser clara a distinção entre modelo e teoria nos estudos que relacionam doméstico e internacional (tanto pelo viés da complementaridade quanto pela análise que os considera esferas independentes). O que há de comum entre os diferentes níveis de análise é o Estado. E a intersecção entre realismo clássico e behaviorista reside na estrutura do sistema internacional, que, bipolar à época da Guerra Fria, impôs ideologias e regras de

³ Entendemos a expressão *acordos internacionais* em sentido amplo, como gênero das várias denominações que vinculam duas ou mais partes por meio de um instrumento internacional. De acordo com a previsão do art. 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, não há uma definição específica para *tratado internacional*. Acordos, tratados, protocolos, pactos, dentre outras denominações, são todos sinônimos do ponto de vista do direito internacional, variando, por evidente, apenas o conteúdo. Pela definição de tratado segundo a referida Convenção: Tratado designa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular.

comportamento a todos os Estados, sem negligenciar a anarquia como um dado da estrutura sistêmica.

Smith (1986) atenta para dificuldades existentes nos estudos de política externa.

[...] há consideráveis dificuldades ontológicas relacionadas à noção de sistema internacional, mas, como apontou Singer, há, igual e certamente, problemas sérios no que concerne à abordagem sobre o nível estatal, por exemplo, nas premissas fenomenológicas implícitas em cada concentração sobre as percepções dos tomadores de decisão. Tal problema relativo ao nível de análise permanece no estudo de política externa, e também aplica-se exatamente ao tipo de questões tratadas na economia política internacional. (SMITH, 1986, p. 17, tradução nossa).

Do ponto de vista teórico, Smith (1986) compartilha da visão explícita em Waltz e implícita em Singer, de que há um problema concernente à concepção de teoria. Teorias competem entre si, e se restringem ou ao tomador de decisão, ou ao Estado, ou à estrutura do sistema internacional. Smith (1986) afirma que, a despeito da importância que a estrutura do sistema internacional tem, não é suficiente reduzir a análise com foco apenas nela. Para ele, a análise de política externa deve ter consciência de seus pontos fracos e fortes, metodologia definida e conhecimento acumulado. Nesse sentido, o autor elenca cinco principais fraquezas no referente à metodologia, quais sejam: torná-la ampla, geral (preocupação epistemológica); análises quantitativas nessa área não necessariamente contribuem para o porquê os Estados fazem o que fazem; a falta de vontade das pessoas de fazerem um trabalho cumulativo; o uso maciço da expressão “interesse nacional”, mesmo com sua imprecisão; não há consenso sobre a política externa como oposição ao doméstico e acerca do que é o Estado.

Já Carlsnaes (2011), ao tratar de relações internacionais e análise de política externa, baseado numa retomada histórica e numa perspectiva interpretativa dos atores, sugere dimensões como ferramenta analítica, que são: a dimensão situacional, as dimensões de disposição e intenção e a dimensão intencional. A dimensão situacional seria o *status quo* tal como se apresenta; seria o aspecto objetivo das coisas. Já as dimensões de disposição e intenção seriam o caráter subjetivo delas, ou seja, valores, percepções e motivações. A dimensão intencional, por sua vez, se qualificaria pelas escolhas e motivações.

Ainda nessa perspectiva que leva em consideração variáveis subjetivas no estudo da política externa, bem como do processo decisório, aparece o trabalho de Herz (1994) sobre análise cognitiva em tais campos. Ela entende a necessidade da análise das dimensões psicológica e cultural da política externa como parte essencial dos estudos nessa área. Tais elementos também seriam considerados quando com relação ao tomador de decisão.

Segundo Herz,

O ambiente operacional, composto de elementos externos, que incluem os sistemas global, subordinado e bilateral, e internos, abrangendo a capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesse e elites competitivas, afeta o resultado das decisões diretamente; porém, só influencia as mesmas depois de filtrado pelas imagens e atitudes dos tomadores de decisões. (HERZ, 1994, p. 77).

Com efeito, é possível pensar, em síntese, que, para Herz (1994), há um ambiente psicológico e um operacional. Nesses cenários é que o processo decisório ocorre, a partir de maiores ou menores influências de um ou outro ambiente na figura do tomador de decisão.

A proposta dimensão subjetiva da política externa remete, no caso específico do ator Poder Legislativo, à reflexão sobre quais elementos condicionam as escolhas dos parlamentares, ou, em última instância, do Congresso Nacional como instituição, no referente ao processo decisório.

Pinheiro (2004), num estudo sobre política externa brasileira entre 1889 e 2002, enfatiza o papel das ideias e dos valores que orientam o posicionamento e a ação do Brasil no campo externo. Segunda ela, a característica marcante da política externa brasileira ao longo do período estudado é a busca pela autonomia como forma de angariar recursos de poder, ainda que tenha havido momentos em que o Estado brasileiro alinhou-se a uma determinada potência. Houve, no entanto, uma conjugação de ideias e interesses que imprimiu ao Brasil uma visão realista do sistema internacional. E tais concepções são produto “[...] da interação dinâmica entre os principais atores e instituições que compõem a arena de formulação e implementação da política.” (PINHEIRO, 2004, p. 9).

Episódio que exemplifica tal conjugação de ideias e interesses é trazido à discussão em um trabalho de Campos de Mello (2002), sobre política externa brasileira e os blocos internacionais. Mello (2002) nos lembra do forte posicionamento da diplomacia brasileira, na figura do ex-ministro das relações exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Felipe Lampreia, contrário ao aprofundamento do Mercosul. Tal adensamento pela via do aprofundamento do processo de integração regional representaria cessão de soberania que, de forma alguma, refletia os interesses da opinião pública, nem teria a anuência do Legislativo brasileiro.

Com efeito, a partir das discussões surgidas no Parlamento sempre que da tramitação de um acordo internacional, o papel do Legislativo em política externa pode ser pensado não apenas em suas funções mais evidentes, como também pode ser visto a partir das relações que se apresentam, culminando no jogo que se estabelece entre preferências internas e no seu

reflexo nas negociações externas, como esclarece Milner (1997). Segundo ela, o arranjo institucional doméstico é determinante nas negociações internacionais. Um olhar detido sobre o processo decisório de um Estado diz muito sobre os rumos da política exterior, no que diz respeito à conjugação de forças entre Executivo e Legislativo e a representatividade que esse último tem dos interesses da sociedade.

Ademais, a participação legislativa no processo decisório em política externa oferece ao Executivo informações mais apuradas sobre preferências legislativas e da sociedade, o que arrefece as chances de insucesso do negócio internacional, ensina Martin (2000).

Ao estudar a relação doméstico-internacional, Milner (1997) afirma que

A chave para se entender o fazer político é perceber como o jogo entre os atores domésticos acontece. Este jogo depende de três variáveis: as diferenças entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição doméstica de informação, e a natureza das instituições políticas domésticas. (MILNER, 1997, p. 14, tradução nossa).

Com efeito, é possível considerar outro fundamento da análise dos efeitos da política doméstica sobre a política externa: o modelo dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (1988). Tal modelo, especialmente com relação ao nível II, que trata das discussões dos grupos domésticos para ratificar os acordos internacionais, oferece mais um ferramental analítico na compreensão dos elementos e arranjos que condicionam as decisões em política externa. Em princípio, a demanda do Legislativo seria entendida nesse nível II, não apenas no referente à ratificação de tratados internacionais, mas, do mesmo modo, na atual reivindicação pela decisão definitiva do Legislativo também em caso de denúncia de tratados, de que trataremos na seção 4. Com isso, tal modelo ressalta a influência dos condicionantes domésticos na política externa, o que abarcaria, ainda, os cálculos estratégicos e as tomadas de decisões dos representantes no poder (PUTNAM, 1988).

Tais estudos sobre a política externa e/ou análise de política externa, bem como do processo decisório em si, nos oferecem amplo e importante ferramental de análise. Vale ressaltar, no entanto, que não se pode perder de vista, para entender o caso brasileiro, o que dispõe a CF/88 sobre as competências em matéria de política externa, já citadas neste trabalho.

2.2 Intensificação parlamentar em política externa brasileira: episódios de atuação

A montagem de um sistema eficiente de delegação congressional, na perspectiva de Lima e Santos (2001), tem em si duas vantagens, na medida em que contribui para o aprimoramento do sistema de freios e contrapesos do presidencialismo brasileiro, e, também, aumenta as chances de eficácia da política, tão fundamental para o destino do país, sobretudo num cenário de globalização.

Como bem ressalta Leonardi (2014), e que vai ao encontro do que defende Neves (2006), “[...] o Senado se mostra relevante por meio de outras atividades exercidas pelos senadores, para além daquelas previstas nos ritos do legislativo.” (LEONARDI, 2014, p. 175). Na esteira do mesmo raciocínio, Neves (2006) oferece importante argumento sobre o papel do Legislativo na política externa brasileira.

Segundo ele,

A emergência de novos temas na arena externa e a intensificação de processos de cooperação internacional, características marcantes das últimas décadas, entretanto, vêm pressionando o processo de formulação das relações internacionais do País por mudanças, intensificando a demanda por uma maior multiplicidade de agentes – estatais ou não – envolvidos no debate sobre as prioridades da política externa brasileira conduzidas pelo Itamaraty. Todavia, mesmo reconhecendo essa preponderância do Poder Executivo como característica presente em grande parte da história republicana brasileira, qualquer análise que desconsidere a participação do Poder Legislativo na política externa brasileira ignoraria mudanças significativas que ocorreram no País nas últimas décadas. (NEVES, 2006, p. 371).

Oliveira (2003) esclarece que o cenário político e econômico do Brasil é outro se comparado a décadas anteriores a 1980, o que implicaria nova postura do Legislativo. Para ele,

[...] as condições que possibilitavam um maior insulamento burocrático no processo de formulação e condução da política externa brasileira deixou de existir. Como decorrência, se é que podemos assim chamar, das “duas aberturas” que ocorre a partir do fim da década de oitenta e se consolida na década de 90: abertura política e econômica. No plano econômico, a abertura da economia induz, de um lado, à necessidade de estratégias assertivas de internacionalização econômica [...] No plano político, as condições de insulamento também deixam de existir na medida em que aumenta a vocalização política dos distintos segmentos da sociedade, e como consequência, amplia-se também a necessidade de canais institucionalizados receptores de tais demandas societais. (OLIVEIRA, 2003, p. 11-12).

Em relação ao controle democrático no Brasil, Diniz e Ribeiro (2014) esclarecem que

[...] em um contexto que destoa do caso clássico norte-americano, em especial, em contextos multipartidários, faz-se necessário identificar, primeiramente, quem controla a agenda de trabalhos nas casas congressuais, não em termos de separação de poderes – Legislativo e Executivo –, mas sim entre governo e oposição. Em relação a este aspecto, [...] não se deve descuidar dos motivos que podem levar os parlamentares ao exercício de atividade de controle. Para os parlamentares da base de sustentação do governo pode não haver incentivos para que se empenhem nessa atividade. É possível supor que governos de coalizão enfrentam esta situação. [...] Isto não significa que a oposição só existe nas fileiras fora do governo. Podem existir dois tipos de oposição: uma interna, formada por membros da base governista, e outra externa, que aglutina os partidos de oposição. O desafio é entender o que leva os membros da base governista a agir como oposição. [...] Pontuamos apenas que ações oposicionistas advindas da própria base governista podem fazer parte de um cálculo estratégico, em que o autor da ação supõe que terá algum ganho, sem, no entanto, causar maiores prejuízos ao governo. (DINIZ; RIBEIRO, 2014, p. 14-15).

Neves (2006) chama atenção para um aspecto importante. Além de tais meios de atuação e dos requerimentos de audiências públicas com especialistas e autoridades da área, que podem ser de iniciativa das duas Casas, não raras as vezes, o Parlamento atenta para a repercussão interna de temas de política externa, no referente à opinião pública. O autor ilustra com três episódios de destaque: negociações com os Estados Unidos da América (EUA) para instalação de base para lançamento de foguetes em Alcântara, no Maranhão; negociações quando da ratificação e institucionalização do Mercosul, e em torno da criação da Alca. “A crença na instalação de uma suposta base militar norte-americana no Brasil fez [com] que o Congresso Nacional arquivasse, em 2001, o acordo bilateral de cooperação assinado com os Estados Unidos em 2000.” (NEVES, 2006, p. 378). Com relação ao Mercosul, foram criadas comissões especiais para acompanhar as negociações que conduziram, mais tarde, à criação do bloco. Apesar da forte convergência em torno do projeto, Neves (2006) ressalta que foi dada especial atenção aos temas mais controversos, como com relação às negociações a respeito do setor açucareiro.

Um exemplo de como pontos de divergências podem fomentar os interesses dos parlamentares em participar mais ativamente da política externa esteve presente nas próprias negociações do Mercosul, que, apesar de ter sido um projeto praticamente consensual do Estado brasileiro, apresentou alguns conflitos pontuais. [...] o caso do setor açucareiro é um dos mais conhecidos, em que o conflito pontual estimulou a criação de comissões legislativas especiais para acompanhar as negociações. No caso do Mercosul, portanto, a variação no comportamento dos parlamentares, no que se refere à participação na política externa, variou de acordo com as repercussões do bloco sul-americano perante à sociedade. (NEVES, 2006, p. 381).

O caso do açúcar, no âmbito do Mercosul, evidencia atuação parlamentar em política externa em clara resposta do Congresso Nacional brasileiro a uma decisão do Legislativo argentino. Além disso, a questão envolveu diretamente o interesse de duas associações de classe, que fizeram pressão junto ao Parlamento do Brasil. Em 2003, o deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) propôs o Projeto de Lei nº 454, que visava a suspender as preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e para todos os produtos alimentícios que contivessem 10% ou mais de açúcar em sua composição.

Como mencionado, o PL nº 454 foi evidente resposta à decisão do Congresso argentino de manter a sobretaxa às exportações de açúcar provenientes dos membros do Mercosul, como informa nota da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul - CPC (Representação brasileira)⁴ do ano de 2003. A CPC entendeu improcedente o PL de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, e pediu a rejeição do texto pelo Congresso Nacional, argumentando em relatório que

É necessário enfatizar, tal como fizemos em nosso relatório sobre o Projeto de Lei nº 448, de 2003, que tal iniciativa argentina não se constitui em novidade. Com efeito, o setor sucro-alcooleiro sempre teve tratamento diferenciado, no âmbito do Mercosul, à semelhança do setor automotivo, que também tem regras especiais. Portanto, a lei que motivou o projeto em discussão apenas mantém normas antigas. Assim, é necessário considerar, em primeiro lugar, que a decisão do Congresso Argentino, alvo da proposição em tela, não acarreta danos adicionais ao comércio no âmbito do Mercosul, uma vez que ela apenas cristalizou situação já existente. Em segundo lugar, estudo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) demonstra que, no que se refere ao açúcar, o Brasil não concede mais preferências tarifárias, o que torna inócua a proposição apresentada. A tarifa aplicada sobre o produto argentino é de 17,5%, a mesma aplicada sobre o açúcar de outras origens. Relativamente aos produtos contendo açúcar, esclarece o MAPA que o Brasil é exportador líquido para os países do Mercosul, de modo que não haveria interesse brasileiro na sobretaxação, uma vez que ficaríamos expostos à retaliação por parte da Argentina. (BRASIL, 2003).

Ainda na esteira desse caso, segundo Amâncio e Onuki (2007), a Associação dos Plantadores de Cana de Açúcar do Estado de São Paulo e a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica) marcaram presença com vistas a pressionar para que o projeto de lei sobre liberalização do açúcar fosse aprovado. A Unica chegou, inclusive, a enviar cartas aos membros da CPC solicitando a suspensão de preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e para todos os produtos alimentícios que

⁴ Em 2006, com a criação do Parlasul pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) deu origem, no Brasil, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS). Trataremos especificamente dela em seguida.

contivessem 10% ou mais de açúcar em sua composição, ou seja, em conformidade com o que pleiteava o PL de autoria do referido deputado do PSDB-SP.

Tal fato exemplifica como as questões internacionais estão atreladas ao doméstico e como o externo impacta expectativas e demandas internas.

Afinal, diferentemente do que preconiza a teoria realista pura, as relações internacionais não são determinadas apenas pela interação entre entidades soberanas (Estados) que agem de acordo com a racionalidade instrumental e sempre pautadas por questões de segurança e de sobrevivência do Estado. Tampouco procede a premissa de que os Estados são atores unitários, isto é, uníssonos e autônomos em relação às suas sociedades nacionais e capazes de agir sempre de forma coerente. (NEVES, 2006, p. 366).

Ademais, tal episódio ilustra como a política externa, notadamente no seu viés comercial, afeta diretamente os interesses de determinados segmentos sociais ou associações de classes de modo mais específico. Adiante, discutiremos, detidamente, o caso da convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), denunciada pelo Executivo sem consulta prévia ao Legislativo, e que também ensejou a manifestação de duas confederações de classe: a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

No caso da denúncia da convenção, tal demanda instrumentalizou-se não por pressão junto ao Legislativo, como no episódio do açúcar, mas em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.625) proposta por essas confederações ao Judiciário, na esteira da argumentação principal da não observância do texto constitucional⁵ e, como pano de fundo de igual importância, o risco de violação a direito social, trabalhista. Os referidos casos também remetem à reflexão acerca da política externa como política pública. Associação que, frequentemente, não é feita de modo imediato; muito provavelmente em face das especificidades da área, tecnicidade e amplitude de temas, e de resultados concretizados, por vezes, de modo indireto ou a longo prazo.

Em contraste com o movimento de convergência quando da institucionalização do Mercosul, por exemplo, Neves (2006) afirma que a criação da Alca passava ao largo de ser consensual não só entre as esferas de Poder, sobretudo entre Executivo e Legislativo, como também na sociedade brasileira de forma geral. Em meados da década de 1990, era nítida a preferência por um processo de integração regional que privilegiasse o entorno geográfico do Brasil ao invés de uma associação hemisférica de livre comércio encorajada pelos EUA.

⁵ Trataremos sobre isso mais detidamente na seção 4.

Concomitante ao início das negociações da Alca, Mello (2002) lembra que o objetivo de constituir alianças com vistas a aumentar o poder de barganha do Brasil nas negociações para a criação da área de livre comércio hemisférica foi direcionado, sobretudo, para a estratégia de alargamento na América do Sul, que se iniciou a partir dos acordos de associação da Bolívia e do Chile ao Mercosul, assinados em 1996. A autora ressalta que os ganhos nessas negociações na esteira do alargamento do Mercosul *versus*⁶ criação da Alca foram no sentido de adensar ainda mais as relações com o entorno. Segundo ela, “Embora [...] tivessem suscitado preocupações quanto à sobrevivência do Mercosul como agrupamento sub-regional [...], o Brasil obteve então o compromisso do Chile e da Bolívia de que coordenariam suas posições com o Mercosul nas negociações da Alca.” (MELLO, 2002, p. 40).

Nesse sentido, Neves (2006) entende que

[...] o predomínio do interesse pela integração regional, em detrimento da integração hemisférica, teve desdobramentos evidentes na atuação dos parlamentares na política externa brasileira. Essa preferência, aliás, esteve presente no próprio texto constitucional. Afinal, diferentemente da integração regional, a integração hemisférica não consta dos princípios constitucionais norteadores da política externa brasileira. De certa forma, isso quer dizer que o Congresso Nacional não “delegou” ao Poder Executivo a atribuição de negociar “livremente” os acordos de integração hemisférica. De maneira semelhante aos momentos de conflito dentro das negociações do Mercosul, portanto, nas negociações da Alca, o Congresso Nacional demonstrou claramente ao Poder Executivo as suas preferências por meio da intensificação da influência legislativa [...]. (NEVES, 2006, p. 383).

Por meio do Sistema de Informações do Congresso Nacional (Sicon), Neves (2006) elenca alguns exemplos das formas de intensificação da influência legislativa a que ele se refere. Em 1997, o deputado Octavio Elisio (PSDB) propôs Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) 132/97 que visava a instituir uma comissão de acompanhamento da Alca, destinada a participar do processo de sua implantação. Já o senador Francelino Pereira (PFL) foi o autor do Requerimento (RQS) 217/97 que pleiteou a designação de uma comissão temporária externa de três senadores para representar o Senado na III Reunião de Ministros de Comércio das Américas, realizada em Belo Horizonte, em maio de 1997.

Outra iniciativa parlamentar no âmbito das discussões sobre a criação da Alca partiu do deputado Fernando Gabeira (PV). O parlamentar, por meio de Indicação (INC) 1614/2001, sugeriu ao Poder Executivo providências no sentido de que se tornassem de domínio público

⁶ A palavra *versus* foi utilizada, aqui, não significando que os dois processos de integração fossem necessariamente excludentes, mas enfatizando a ideia da autora de que o alargamento do Mercosul resultaria em ganhos estratégicos nas negociações em torno da criação da Alca.

o debate, os documentos e as propostas oficiais de cada um dos países no contexto das negociações referentes à Alca.

Além de tais episódios que demonstram efetiva participação do Legislativo nas questões internacionais, e ainda que a maioria das ações do Executivo em política externa tenham a anuência desse Poder, Diniz (2014) chama a atenção para três atos que não foram aprovados pelo Congresso Nacional, que são: a convenção 153 da OIT sobre a duração do trabalho e períodos de descanso nos transportes rodoviários, adotada em Genebra no ano de 1979; o Protocolo Adicional à convenção 89 da OIT sobre trabalho noturno das mulheres; e o Acordo entre Brasil e EUA sobre isenção mútua de tributos às missões diplomáticas e repartições consultares de um país em relação ao outro, em reciprocidade, de 1994.

No ano de 1988, esclarece Diniz (2014), a convenção 153 da OIT foi encaminhada para deliberação da Câmara. Não houve sobressaltos quando da tramitação nas comissões permanentes, tendo recebido parecer favorável tanto nas comissões de Relações Exteriores, quanto nas de Trabalho, Viação e Transporte e na de Constituição e Justiça (CCJ). Sua rejeição ocorreu em 1997, quando apreciada pelo plenário da Câmara. Um argumento ressaltado por Diniz (2014) para a rejeição do referido instrumento veio do deputado Inocêncio Oliveira (PFL), em que ele afirma que a Legislação brasileira encontrava-se em estágio muito mais avançado, em direito trabalhista, se comparada ao que propunha o texto da Convenção 153 da OIT. Os partidos PSDB, PMDB, PSD, PSL e PPB endossaram o posicionamento do deputado do PFL, afirma Diniz (2014). Segundo ela, votaram em favor da adesão à Convenção apenas PT, PDT e PCdoB.

Já o Protocolo da OIT à convenção 89 não foi aprovado porque uma comissão de 1990, composta por integrantes do governo, do empresariado e da classe dos trabalhadores, considerou, a partir do princípio da equidade, que o referido Protocolo constituía ato de discriminação às mulheres. Uma vez na CRE, a relatora deputada Sandra Starling (PT) compartilhou do mesmo entendimento da comissão tripartite que fez a primeira análise do instrumento internacional. Quando em plenário, o Protocolo foi arquivado, afirma Diniz (2014).

Quanto ao Acordo entre Brasil e EUA, a autora esclarece que o encaminhamento aconteceu durante o governo Fernando Henrique Cardoso e que houve intensa resistência quando da apreciação pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT). O desenrolar do caso chegou a suscitar questões atreladas à constitucionalidade do Acordo, no caso de uma eventual internalização, em face de a [...] “União estabelecer isenções de tributos estaduais e municipais.” (DINIZ, 2014, p. 47).

Segundo Diniz (2014), a partir do parecer do relator Augusto Viveiros (PFL), e considerando o art. 151, § 3º, da CF/88,

[...] há duas teses antagônicas. Uma defende a posição de que o Congresso não pode sancionar o Acordo assinado pelo Executivo porque a Constituição Federal não permite tais isenções. Outra distingue dois modos de agir da União. O primeiro, como um ente federado frente a outros entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesta posição, não poderia a União usurpar a competência dos demais. O segundo modo de atuação destaca que a União se constitui como expressão do Estado Nacional e, neste papel, representaria também os demais entes federados, por eles se obrigando no nível internacional e criando-lhes legitimamente obrigações. Mesmo admitindo esta distinção, a posição do relator é de que a União não pode, em acordo internacional, estabelecer cláusulas contrárias àquilo que está expresso na Constituição. (DINIZ, 2014, p. 48).

Pires (2014) nos traz outros exemplos de atuação assertiva do Legislativo nas discussões sobre política externa, mais especificamente no contexto dos atos internacionais que previnem e combatem atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e de pessoas e a corrupção. A autora fez um estudo a partir dos casos das Convenções de Viena (1988), Palermo (2000), e Mérida (2003), todas no âmbito da ONU, em que houve convergência de interesses entre Legislativo e Executivo, e clara discussão parlamentar em torno de fatores domésticos, como o policiamento da fronteira, no que tange a se relacionar diretamente com o cenário externo e vice-versa. Tais instrumentos internacionais tratam, respectivamente, do tráfico de drogas, do crime organizado transnacional, e da corrupção.

Nas discussões em torno da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, assinada em Viena, em 1988, Pires (2014) sinaliza que houve forte convergência, no sentido da aprovação do compromisso internacional, entre o Parlamento e o Executivo. No Senado Federal, afirma ela, a tramitação aconteceu, notadamente, de modo mais célere, e isso pode ser justificado por dois motivos: “Primeiramente, os problemas que envolviam a proposição já haviam sido solucionados na Câmara dos Deputados [...] Segundo, em virtude de movimentação do Colégio de Líderes, que solicitou urgência na apreciação da matéria.” (PIRES, 2014, p. 77).

Pires (2014) afirma não ser possível avaliar se tal pedido de urgência decorreu em face de ter havido, neste caso, compatibilidade das vontades dos dois Poderes. A despeito disso, ela afirma que “[...] independentemente das motivações que levaram os senadores a lançar mão desse recurso, sua utilização evidencia, *stricto sensu*, interesse na mesma [Convenção] e, ainda, interesse em que ela recebesse tratamento diferenciado por parte daquela Casa.” (PIRES, 2014, p. 78).

Outro aspecto relevante, que evidencia a convergência de interesses entre Legislativo e Executivo no caso da referida convenção, afirma Pires (2014), foi o então Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) ter promulgado a matéria em apenas nove dias seguidos da decisão do Legislativo, o que destoa de outros casos em que se leva bem mais tempo entre a anuência do Parlamento e a promulgação por parte do Executivo. Pires (2014) sugere duas possibilidades que explicariam tal convergência em curto espaço de tempo. Quando da leitura do trabalho de Pires (2014), já nos intuímos acerca de sua segunda possibilidade, referente ao contexto de adesão do Brasil a diferentes regimes internacionais na esteira da redemocratização do país, quando do final da década de 1980 e durante os anos 1990, no bojo de sua inserção internacional.

Tal convergência explicar-se-ia, portanto, segundo Pires (2014), dadas:

- a) A conjuntura política brasileira. O Presidente Fernando Collor foi o mais jovem a assumir o cargo de chefe do Executivo no país. Sua eleição se deu pouco tempo após o processo de redemocratização, período permeado por muitas incertezas, grandes dificuldades econômicas e notícias de corrupção. Sua campanha teve grande auxílio da mídia e baseou-se no slogan de combate à corrupção. [...] Dados os episódios que aconteciam naquele momento, uma das possibilidades é que o recém-empossado Presidente Fernando Collor, conhecido como caçador de Marajás, tenha se mobilizado na aprovação desse compromisso para ampliação de seu capital político, devido à relação entre o conteúdo daquele e sua campanha.
- b) A inserção brasileira no cenário internacional. O número de compromissos internacionais contraídos pelo Brasil apresentou crescimento vertiginoso a partir dos anos finais da década de 1990. O Presidente Fernando Collor exerceu seu mandato entre 15 de março de 1990 e 29 de dezembro de 1992, momento em que foram adotadas medidas liberalizantes e de aumento da inserção brasileira no cenário internacional. A partir disso, é plausível pensarmos que a agenda do presidente, envolvida com a promulgação dos compromissos naquele momento, ainda era um tanto quanto incipiente, e que a menor quantidade de compromissos existentes naquela época, se comparada aos padrões atuais, permitiu maior celeridade quando da promulgação. (PIRES, 2014, p. 78-79).

Quanto à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, firmada em Palermo, em 2000, Pires (2014) ressalta a ênfase dada pelo deputado Agnaldo Muniz (PPS-RO) sobre o Brasil ser um dos casos mais preocupantes de tráfico de pessoas. Justificou ele que seu partido já havia pedido pela instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar casos de tráfico de mulheres e crianças. Nesse sentido, como esclarece Pires (2014), o deputado dava seu integral apoio à adesão do Brasil à Convenção de Palermo. Pires (2014) também trata do posicionamento do deputado Dr. Evilásio (PSB-SP) ao ressaltar a situação precária do policiamento das fronteiras do Brasil, o que é elemento facilitador de práticas ilícitas transnacionais. O deputado Babá (PT-PA) quis pronunciar-se em face de seu Estado ser local de rota de tráfico de crianças e adolescentes para exploração sexual e venda de órgãos, afirma Pires (2014). Segundo ela, o deputado pediu

“[...] empenho das autoridades brasileiras, principalmente para provimento de recursos financeiros e humanos à Polícia Federal, que embora apresente um papel importante nesse contexto, encontra-se recorrentemente mal aparelhada, principalmente na região amazônica.” (PIRES, 2014, p. 89).

No que se refere à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em Mérida, no ano de 2003, Pires (2014) elucida que “[...] a posição favorável do relator e sua consideração de que a criação de um instrumento desse tipo era de fundamental importância não somente para o nosso país, mas também para todo o sistema internacional.” (PIRES, 2014, p. 82). Pires (2014) relata, ainda, a perspicaz observação dada pelo relator ao fato de que “[...] muitas determinações e normas previstas no texto daquele acordo já [são] serem uma realidade em nosso país e ressaltou a necessidade de se prestar atenção para que a aprovação deste não incorporasse na invalidação ou revogação de outra lei anterior, mais restritiva.” (PIRES, 2014, p. 82).

Com relação aos três compromissos internacionais analisados por Pires (2004), no referente ao papel do Legislativo, a autora ressalta o caso da Convenção de Mérida. Segundo ela, chamou a atenção pelo requerimento de audiência na Câmara dos Deputados e solicitação de urgência nas duas Casas.

[...] Uma possível explicação reside na própria exposição de motivos encaminhada por Celso Amorim. Sendo o Brasil signatário de outros acordos multilaterais nesse sentido e já havendo promulgado a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, [...] a necessidade de celeridade era grande, principalmente se acrescida do fato de que o governo federal havia oferecido o Brasil como sede para o 4º Fórum Global de Combate à Corrupção, ocorrido em Brasília entre 7 e 10 de junho de 2005. (PIRES, 2014, p. 84).

Correa (2014) nos lembra da presença do Legislativo também em questões de segurança e defesa internacional. O Brasil, tradicionalmente, sempre se posicionou contrário a respostas belicistas nas relações internacionais. Tal tradição foi incluída dentre os princípios que regem suas relações com outros Estados, no já citado art. 4º da CF/88. Sua postura é de país que prima pela solução pacífica das controvérsias, bem como pela paz nas relações internacionais de modo mais amplo. Correa (2014) afirma que, não obstante tal postura, o Brasil “[...] aceitou comandar uma missão de imposição da paz [no Haiti, em 2004] e justificou que a MINUSTAH estaria baseada no capítulo VII somente no que se referia à segurança.” (CORREA, 2014, p. 115).

Em tal contexto, quanto ao papel do Legislativo, o autor ressalta que

[...] a Constituição de 1988 garante ao Poder Executivo predominância de ação em temas ligados às relações internacionais e limita a participação dos parlamentares nos temas relacionados à Política Externa. Com a Minustah não foi diferente, e, em uma articulação entre Presidência, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, o Brasil manifestou interesse em participar da missão.

Entretanto, é importante destacar que de acordo com a lei de remessas de tropas para o exterior, o envio de contingentes militares para fora do Brasil só poderia ser feito mediante aprovação do Congresso, ou seja, uma discussão interna era parte constitucional do processo da participação brasileira no Haiti. E nessa discussão, a proposta enfrentou um percurso de resistência e aprovação no envio e também na manutenção das tropas no Haiti de 2004 aos dias de hoje. (CORREA, 2014, p. 115).

As questões ambientais também ocupam posição de destaque nas discussões do Legislativo brasileiro, haja vista o importante custo das mudanças climáticas para o Brasil. Rodrigues (2014) chama a atenção para a real necessidade de convergência política em tal matéria, no tocante ao aspecto institucional como um todo. Segundo ele,

O processo de institucionalização da política brasileira de mudança do clima padece de um risco político quanto a uma ação governamental ambiental departamentalizada, e, se dinamizada neste sentido, pode ter um ônus político elevado para uma política ambiental que necessita de medidas de convergência política e institucional, contínuas e necessariamente interdependentes. A ampla participação de atores políticos e sociais é fundamental para a eficácia da política brasileira de mudanças climáticas, e a participação do Poder Legislativo no processo político envolvendo a mitigação e adaptação às mudanças climáticas permite maior representatividade democrática [...]

A Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas, e depois a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, embora um espaço institucional mais consultivo que deliberativo (e similar ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas em algumas de suas atribuições e competências), envolvendo a política brasileira de mudanças climáticas, representou o reforço da accountability horizontal nesse processo político, e a mudança de status de provisória para permanente permite identificar uma absorção política do tema tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo. (RODRIGUES, 2014, p. 146).

O Parlamento é fundamental também nessa temática porque muitos dos compromissos internacionais ratificados pelo Brasil e de instrumentos internos criados para mitigar os efeitos do aquecimento global necessitam da instrumentalização por parte do Congresso Nacional para que eles ocorram na prática, isto é, precisam de regulamentação. Nesse sentido, em abril de 2016, a Comissão Mista sobre Mudanças Climáticas debateu o cumprimento de metas de redução de gases de efeito estufa pela Brasil. Segundo a Agência Câmara Notícias, a despeito da entrada em vigor do Código Florestal em 2012, algumas medidas previstas (como as Cotas de Reserva Ambiental (CRA) e os pagamentos por serviços ambientais) continuam no papel, carecendo de regulamentação. O assunto foi discutido em audiência pública da Comissão

Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, que monitora o cumprimento das metas de mitigação dos gases de efeito estufa assumidas pelo Brasil na 21ª Conferência das Nações Unidas sobre o Clima (COP-21), em 2015.

Tal situação evidencia, de maneira bastante clara, dois aspectos já discutidos nesta dissertação e que permeiam nossa hipótese de que o Legislativo não é alienado das questões internacionais, que são: o fato de que o Parlamento é ator fundamental na implementação dos acordos internacionais, que, no limite, pode determinar seu cumprimento ou não; e a globalização como variável de peso no estudo Parlamento-Relações Internacionais. Nesse sentido, a abertura do Brasil frente ao cenário internacional acarreta novas agendas que precisam ser pensadas também pelo Legislativo como forma de adaptar-se ao debate, e, junto ao Executivo, fazer as escolhas num contexto de maior representatividade. Com efeito, o aumento da participação no processo decisório em política externa confere ao Parlamento maior capacidade de resposta frente aos novos desafios, além de maior efetividade na implementação das decisões, porquanto, como vimos, cabem a ele os ajustes normativos necessários para a efetivação dos acordos internacionais no plano interno.

A substituição de um sistema bipolar por uma nova ordem internacional ainda hoje difusa, ou de polaridades indefinidas, criou novos desafios para os agentes de política exterior em todos os países. Como consequência, a mudança no ambiente internacional, impôs aos Estados nacionais a necessidade de modernização não apenas de suas estruturas institucionais – e dos processos decisórios por elas estabelecidos -, mas também de atualização de seus objetivos. Nas últimas duas décadas e, em especial, a partir dos anos 1990, a emergência de novos temas na arena externa fez surgir novas preocupações e, portanto, novas prioridades para os Estados. Questões como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, cooperação internacional, entre outras, ganharam espaço e constituem, atualmente, parte considerável da agenda diplomática de qualquer país. Assim, essa multiplicidade de temas, por si só, já seria suficiente para tornar a formulação e condução da política externa um processo muito mais complexo no mundo contemporâneo. (NEVES, 2006, p. 365).

2.3 A agenda parlamentar

O recorte de análise das notas taquigráficas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) se concentra nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), muito embora a pesquisa como um todo contemple também o caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT (seção 4), da década de 1990, e que se estende até 2016. O estudo dos documentos (reuniões, audiências e requerimentos), no período compreendido entre 1999 e 2015, nos permite visualizar nossa

hipótese de crescente presença parlamentar nas relações exteriores, bem como observar quais são os temas de maior incidência na agenda parlamentar em política externa e como os congressistas respondem a eles.

Elegemos apenas a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), e não a do Senado Federal (CRE) para nosso estudo das notas taquigráficas, por perceber, em um levantamento preliminar, que, pelo maior número de representantes no Congresso Nacional e pelo Senado atuar muitas vezes em conjunto com essas duas outras Comissões, que a CREDN e a CPCMS já nos permitiam visualizar em que sentido caminha e como é possível verificar a intensificação da presença parlamentar brasileira em política externa.

A investigação nos mostrou que as temáticas mais recorrentes na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), de 1999 a 2015, estiveram concentradas especialmente na esfera regional, com temas sobre Mercosul e União de Nações Sul-Americanas (Unasul), relações Brasil-Argentina (comércio bilateral e Mercosul), temáticas sobre segurança e defesa, comércio, e direitos humanos, além de temas sobre as relações Brasil-EUA. Ou seja, em consonância com o Executivo. Os mesmos temas que foram caros à diplomacia brasileira.

Em 1999, a discussão de destaque era sobre as relações Brasil-Argentina e seus impactos no Mercosul⁷. A audiência pública conjunta entre CREDN e CPCMS contou com a participação dos ministros das relações exteriores da época, Luiz Felipe Lampreia, e do desenvolvimento, indústria e comércio, Clóvis de Barros Carvalho. Na ocasião, as discussões concentraram-se no sentido de intensificar o fluxo de comércio entre Brasil e Argentina, sobretudo no que se refere às exportações brasileiras para esse país, e também a respeito da necessidade de diminuir a concentração do Mercosul no âmbito governamental e expandi-la para a esfera da sociedade civil e de suas demandas.

Segundo o ex-ministro Lampreia (1999), a Argentina procurou incorporar ao seu ordenamento jurídico interno um instrumento que era completamente inaceitável ao Brasil. Tal resolução previa a possibilidade de o governo argentino adotar salvaguardas à entrada de produtos importados em quantidades crescentes. Buenos Aires, portanto, “[...] criava uma espécie de espada sobre a cabeça de qualquer produto de importação” (BRASIL, 1999, p. 8). Ainda segundo Lampreia (1999), qualquer produto de importação que começasse a vender ou a crescer de modo mais acentuado era passível, a qualquer tempo, de ser barrado por cotas ou

⁷ Notas taquigráficas. Notas 1999. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

tarifas, isto é, por impedimentos gerais. A questão não podia ser discutida apenas como mais uma medida protecionista. Segundo ele, o Brasil “[...] não poderia aceitar um mecanismo que tornaria letra morta toda uma série de acordos que temos no âmbito do MERCOSUL e que são a pedra de toque do comércio na região” (BRASIL, 1999, p. 8). Certamente, uma medida como essa se constituiria em grave retrocesso para o livre comércio, além de ser completamente incompatível com as regras do Mercosul, considerou o ex-ministro das relações exteriores.

Sobre o episódio, Lampreia (1999) ainda esclareceu que

Felizmente, diante da firmeza de nossa posição, o governo argentino, por meio do Presidente Carlos Menem, se deu conta de que o Brasil jamais aceitaria essa situação. Assim, aquele governo resolveu recuar no que se refere a essa questão e veio aqui — como é bem sabido — para ouvir as nossas objeções, e expor ao Presidente Fernando Henrique a sua decisão de cancelar a medida. (BRASIL, 1999, p. 8).

Durante sua fala, o deputado Júlio Redecker (PSDB/RS) tratou da relação Mercosul-governo-sociedade civil e da importância da negociação bem articulada diante dos desafios próprios do comércio regional. Segundo ele, um aspecto importante da integração que se via como gargalo à época, isto é, em 1999, era o de trazer o Mercosul para dentro do Legislativo, para acompanhar e compatibilizar demandas da sociedade civil brasileira e da indústria nacional em especial, em face do comércio com os parceiros mercosulinos. Redecker (1999) lembrou que a Argentina era, naquele ano, o segundo parceiro comercial do Brasil, logo após os EUA⁸. O Mercosul se constituiu uma corrente de comércio importantíssima para o nosso país, ressaltou Redecker (1999).

Muitas vezes, pensar que, por causa de determinados produtos, podemos romper as linhas de negociação que estão estabelecidas hoje no comércio bilateral entre Brasil e Argentina é o mesmo que perguntar onde o nosso País vai inserir os produtos que vende para a Argentina, e onde a Argentina vai comercializar os produtos que vende para o Brasil. Por isso, tanto o Governo como a sociedade civil têm que ter cautela nas negociações. A orientação que vem sendo dada é muito importante, qual seja, a de que os setores procurem entrar em entendimento porque, legalmente, os Governos não têm o que fazer para coibir a movimentação de mercadorias entre os países.

Digo isso porque estamos enfrentando a questão dos têxteis, do papel celulose e do calçado, especificamente. Recentemente estive na Argentina para falar com a oposição e com o Governo, e há interesse muito grande por parte do Governo em que haja entendimento entre os setores privados, a fim de que esta panela de pressão que vem sendo criada dentro do MERCOSUL seja descomprimida. Nesse sentido, cumprimento o Governo brasileiro, que, embora tenha agido com o rigor necessário,

⁸ Segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, atualmente (2016), a Argentina é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, atrás apenas da China (1º) e dos EUA (2º). Se considerarmos os blocos regionais, a União Europeia toma a liderança como principal parceira comercial do Brasil.

jamais fechou as portas para o entendimento, além de ter promovido ações muito firmes e dinâmicas nessa direção. (BRASIL, 1999, p. 11).

O deputado Paulo Delgado (PT), por sua vez, enfatizou a importância de se aprofundar o Mercosul também no campo social, como forma indispensável de se fortalecer a integração nos outros âmbitos. Ao partir da premissa de que o Mercosul é um fato e uma necessidade, Delgado (1999) afirmou que o bloco é uma grande e sábia articulação de Brasil e Argentina, e que, com a possibilidade de adesão de outros países e sua ampliação, era preciso rever o Protocolo de Ouro Preto (1994) quanto às recomendações sobre um Mercosul mais profundo nas questões sociais. Segundo ele, o Protocolo limitaria a ação tanto do Parlamento quanto do fórum econômico-social, questionando uma abertura para tal discussão: “[...] Se os senhores entendem assim, há possibilidade ou discussão nesse sentido no MERCOSUL?” (BRASIL, 1999, p. 17).

O deputado expôs ainda que, na sua visão, “Há no MERCOSUL, não diria desprezo pelas questões sociais, mas estas não se tornaram emergenciais no MERCOSUL pela força das questões econômicas e comerciais.” (BRASIL, 1999, p. 17). Acrescentando ainda que a posição do governo brasileiro no bloco era de que a agenda social das Nações Unidas, por exemplo, podia constituir um grupo autônomo na integração mercosulina que poderia conduzir, nos períodos de crise, à ampliação da base social de apoio ao Mercosul nos países e superar as divergências políticas e econômicas com grande apoio social. O Mercosul social seria, portanto, o elemento que poderia ajudar no processo de aprofundamento da integração. (BRASIL, 1999).

Dessa audiência de 1999, três pontos foram destacados e cabe concluir, preliminarmente, o seguinte acerca deles: primeiro, a Argentina continua sendo um dos principais parceiros comerciais do Brasil e um dos países com os quais temos relações mais estreitas também do ponto de vista político, com um bom diálogo que favorece o entendimento quando das crises na esteira do Mercosul.

A discussão parlamentar que via o grande potencial de crescimento da relação comercial entre Brasil e Argentina, em 1999, se confirmou. De 2000 a 2016, o bloco contribuiu para o recrudescimento da relação comercial entre Brasil e Argentina. Embora com algumas retrações, não apenas o volume de comércio entre os dois cresceu, mas o Brasil também passou a ser superavitário nessa relação com aquele país, de modo contínuo desde 2004, como mostra a tabela seguinte:

Tabela 1 - Intercâmbio Comercial Brasil-Argentina**Série Histórica**

| Ano/Mês | Exportação | Importação | Resultado | Resultado |
|----------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| | US\$ FOB (A) | US\$ FOB (B) | SALDO (A-B) | CORRENTE (A+B) |
| 2000 | 6.237.684.373 | 6.843.231.619 | -605.547.246 | 13.080.915.992 |
| 2001 | 5.009.810.224 | 6.206.537.463 | -1.196.727.239 | 11.216.347.687 |
| 2002 | 2.346.508.274 | 4.743.785.116 | -2.397.276.842 | 7.090.293.390 |
| 2003 | 4.569.767.654 | 4.672.610.523 | -102.842.869 | 9.242.378.177 |
| 2004 | 7.390.967.394 | 5.569.811.952 | 1.821.155.442 | 12.960.779.346 |
| 2005 | 9.930.152.936 | 6.241.110.029 | 3.689.042.907 | 16.171.262.965 |
| 2006 | 11.739.591.939 | 8.053.262.647 | 3.686.329.292 | 19.792.854.586 |
| 2007 | 14.416.945.588 | 10.404.245.932 | 4.012.699.656 | 24.821.191.520 |
| 2008 | 17.605.620.920 | 13.258.441.511 | 4.347.179.409 | 30.864.062.431 |
| 2009 | 12.784.966.502 | 11.281.656.656 | 1.503.309.846 | 24.066.623.158 |
| 2010 | 18.522.520.610 | 14.434.593.883 | 4.087.926.727 | 32.957.114.493 |
| 2011 | 22.709.344.431 | 16.906.351.509 | 5.802.992.922 | 39.615.695.940 |
| 2012 | 17.997.706.375 | 16.443.910.391 | 1.553.795.984 | 34.441.616.766 |
| 2013 | 19.615.414.342 | 16.462.685.523 | 3.152.728.819 | 36.078.099.865 |
| 2014 | 14.281.998.035 | 14.142.927.904 | 139.070.131 | 28.424.925.939 |
| 2015 | 12.800.015.447 | 10.284.589.084 | 2.515.426.363 | 23.084.604.531 |
| 2016 | 12.184.889.257 | 8.168.089.933 | 4.016.799.324 | 20.352.979.190 |

Fonte: Elaboração nossa com base em Brasil (2016).

Além disso, a necessidade de se desenvolver o Mercosul sob o ponto de vista social ganhou corpo ao longo dos anos 2000, com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que começou a operar em janeiro de 2007. A necessidade de se criar meios para dirimir a disparidade econômica entre seus membros contribui direta e indiretamente com a redução das desigualdades sociais entre suas populações também. O Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo. Em seguida, vem a Argentina com 27% do montante. O Uruguai contribui com 2%, e o Paraguai com 1%.

Além disso, em 2000, os países do Mercosul subscreveram-se à Declaração do Milênio que derivou nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, que significou o

compromisso conjunto na consecução dos objetivos de crescimento, diretamente vinculados aos compromissos de inclusão e coesão social, que dão fundamento à preocupação social no âmbito do Mercosul. Em 2008, foi criado o Programa Mercosul Social e Participativo que busca estreitar as relações entre o governo brasileiro e a sociedade civil, no que se refere à participação social no bloco. Segundo o sítio eletrônico da Secretaria de Governo,

“[...] O Programa tem como objetivos divulgar as iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, debater temas da integração e encaminhar sugestões da sociedade civil. É integrado por representantes dos ministérios que atuam no Bloco e lideranças de organizações sociais convidadas, de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, entre outros.” (BRASIL, 2016).

Um terceiro aspecto da discussão parlamentar que se desenvolvia em 1999, na CREDN, e que tem se intensificado atualmente (2016), diz respeito, como observou o deputado Júlio Redecker (PSDB/RS), à relação entre governo e sociedade civil no campo das relações exteriores. O impacto das negociações e dos acordos comerciais no âmbito do Mercosul é sentido de forma direta pela indústria e pelo setor de serviços, o que resulta também em mais ou menos postos de emprego, quando considerado num contexto macroeconômico mais amplo. Além disso, o caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT, que discutiremos na seção 4, exemplifica, de modo bastante claro, como denunciar um acordo internacional que amplia direitos sociais impacta associações de classe. A discussão levantada pelo deputado Júlio Redecker (PSDB/RS), em 1999, reverbera, portanto, até o contexto de hoje, e se faz ainda mais necessária.

Em 2001⁹, a agenda da CREDN se concentrava em assuntos especialmente estratégicos. Os parlamentares pediram esclarecimentos sobre os seguintes temas: política de defesa nacional e o acordo Brasil-EUA para uso da Base de Alcântara. Participaram da audiência o ministro da defesa à época, Geraldo Quintão, o então comandante do Exército, Gleuber Vieira, e os ex-comandantes da Marinha e da Aeronáutica Sérgio Chagasteles e Carlos de Almeida Baptista, respectivamente.

Logo no início de sua fala, o ex-ministro Quintão (2001) apontou que a amplitude dos temas que seriam tratados naquela audiência da CREDN refletiam o “interesse crescente do Congresso Nacional com relação à defesa. Esse envolvimento é imprescindível para reforçar a legitimidade das decisões que afetam os destinos do sistema de defesa nacional.” (BRASIL,

⁹ Notas taquigráficas. Notas 2001. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

2001). Segundo o ex-ministro, a definição da arquitetura militar que o Brasil assumiria nas décadas seguintes envolvia a análise da inserção brasileira nos planos sul-americano, hemisférico e mundial. Tal análise estava sendo feita por militares com a participação de setores da sociedade civil. Um prognóstico inicial, de acordo com Quintão (2001), apontou que o Brasil crescentemente desempenhava um papel-chave no fortalecimento da segurança regional e na consolidação de um ambiente regional estável e próspero, apesar de ter sido um dos últimos países da América do Sul a criar seu Ministério da Defesa (1999).

Segundo o ex-ministro, a falta de eficiência do Sistema de Segurança Hemisférica e o término do conflito bipolar da Guerra Fria deixaram um vazio estratégico no continente que ainda não teria sido preenchido. Aquela era, portanto, uma oportunidade histórica para que o Brasil assumisse seu papel como potência média e ampliasse sua influência na América do Sul. Quintão (2001) apontou para a prioridade ao regional em diferentes áreas que se intensificava à época e que demonstrava a intencionalidade brasileira de aprofundar as relações com seus vizinhos.

A construção do Mercosul, o papel central desempenhado pelo Brasil na solução da diferença entre Equador e Peru, e a decisão de reunir em Brasília, pela primeira vez na história, os Presidentes sul-americanos, eram exemplos claros da prioridade conferida pelo Brasil ao seu entorno geográfico, e no âmbito da defesa não era diferente, acrescentou Quintão (2001). Desde que ele havia assumido o Ministério, em 2000, a aproximação com os parceiros do Mercosul era sem precedentes, em particular com a Argentina, com quem o Brasil criou importantes mecanismos de cooperação na área estratégico-militar. Enfatizou Quintão (2001): “Tenho também mantido encontros com meus homólogos do Chile e da Bolívia. Estou marcando para breve uma reunião com os Ministros da Defesa do Uruguai e do Paraguai, com quem estaremos atingindo um patamar inédito de diálogo em matéria de defesa.” (BRASIL, 2001, p. 5).

Em seguida, o ex-ministro da defesa tratou a respeito do Acordo de Salvaguarda Tecnológica entre Brasil e EUA, que envolvia o Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. Quintão (2001) chamou atenção para uma análise cuidadosa das cláusulas e termos do tratado. Segundo ele, era preciso verificar se o acordo com o EUA previa cooperação científica e tecnológica, se era um contrato comercial de aquisição de foguetes, de satélites ou de tecnologia, ou se se tratava de contrato de aluguel ou de arrendamento, ou, ainda, se versava sobre tecnologia sensível de uso dual. Tal debate foi de fundamental importância para que os parlamentares entendessem com profundidade do que tratava o acordo e quais seriam as implicações diretas e indiretas para o Brasil, antes de ratificar o instrumento no chamado

referendo congressual, que é uma das fases de incorporação de um tratado internacional ao plano doméstico brasileiro¹⁰.

Após essa introdução, Quintão (2001) afirmou que, depois de ter analisado as cláusulas de forma contextualizada e não isoladamente, o instrumento firmado com os EUA, na realidade, não era sobre cooperação científica ou tecnológica para o desenvolvimento de satélites, foguetes ou centro de lançamento, até porque os americanos não cooperaram com esses temas, como qualquer outro país, ressaltou o ex-ministro. O acordo também não consistia em um contrato comercial de aquisição de foguetes ou satélites dos EUA, no qual pudessemos ter negociado e inserido cláusulas de compensação comercial ou transferência de tecnologia, tampouco era um contrato de aluguel ou de arrendamento. Na realidade, esclareceu Quintão (2001), o documento negociado e firmado com Washington era, tão somente, de salvaguarda de tecnologia sensível de uso dual, desenvolvimento e fabricação pelos EUA, acordo comum entre Estados detentores dessa tecnologia.

Como é comum na vida privada, quando se faz um acordo de transferência de tecnologia ou mesmo de prestação de serviço, o detentor da tecnologia e do conhecimento guarda-se, no sentido de manter seus segredos, que é valor patrimonial inextinguível, acordo esse que permitirá a empresas norte-americanas exportar para o Brasil foguetes e satélites para ser lançados no espaço a partir do Centro de Lançamento de Alcântara. (BRASIL, 2001, p. 11).

Como sabemos hoje (2016), o acordo não prosseguiu por não haver tido a anuência do Congresso brasileiro, e a não ratificação do Parlamento pode ser explicada por dois motivos principais: primeiro, os esclarecimentos dessa audiência pública no âmbito da CREDN, de 2001, sobretudo os apontamentos e as explicações do ex-ministro da defesa Geraldo Quintão, em especial no final de sua fala quando ele interpreta uma cláusula específica que poderia colocar em risco a soberania do Brasil, o item 1-A do art. 3º, foram fundamentais para deixar cientes os parlamentares sobre o conteúdo político subjacente ao dispositivo jurídico, o que demonstra a importância da CREDN e do debate parlamentar com especialistas. O segundo motivo diz respeito à repercussão do acordo. A opinião pública, de modo geral, era contra o tratado, como afirma Neves (2006). Quanto à cláusula em tela do possível acordo com os EUA, Quintão (2001) esclarece que resultaria da interpretação desse dispositivo o risco de não saber a procedência efetiva dos materiais e cargas destinados à base no Maranhão, bem como, além da questão da segurança em si mesma, poderia ainda pôr em risco a soberania do espaço aéreo brasileiro.

¹⁰ Detalharemos as fases de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro na seção 4.

Segundo o Quintão (2001),

[...] a República Federativa do Brasil teria uma quebra de sua soberania e não permitirá o lançamento, por foguetes americanos, a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, de cargas úteis, que tanto podem ser fornecidas por outro governo, que não o americano, como pelo Governo americano, de propriedade ou sob controle de países, os quais, na ocasião do lançamento, estejam sujeitos a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou cujos governos, a juízo de qualquer das partes, tenham dado repetidamente apoio a atos de terrorismo internacional, bem como não permitirá que satélites norte-americanos sejam colocados em órbita a partir do Centro de Lançamento de Alcântara por foguete de propriedade ou sob controle desses países.

É uma cláusula política? É. Contudo, o Brasil a aceita, porque está sujeito às regras de Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não se pode admitir que o Brasil soberanamente possa admitir que qualquer país seja terrorista. Ele não tem essa intenção.

A preocupação brasileira foi a de não permitir que empresas norte-americanas trouxessem para Alcântara itens de países envolvidos repetidamente em terrorismo internacional, tanto de um lado quanto de outro. (BRASIL, 2001, p. 16).

Já em 2004, a principal pauta que ocupava a agenda da CREDN dizia respeito ao envio de tropas brasileiras à missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti, a MINUSTAH. Participaram da reunião conjunta entre as Comissões da Câmara e do Senado o embaixador Celso Amorim, então ministro das relações exteriores, e o à época ministro da defesa, José Viegas Filho. A discussão foi requerida em face da mensagem enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional sobre a participação de tropas brasileiras na missão da ONU¹¹. Estiveram presentes, também, o Vice-Presidente do Parlamento Andino¹², Fred Elers, que era parlamentar do Equador, e o embaixador da Autoridade Palestina, Musa Amer Odeh, próximos dos parlamentares brasileiros, segundo o senador Eduardo Suplicy (PT/SP), que presidia a reunião.

Em sua fala inicial, o ex-ministro Celso Amorim (2004) esclareceu que, no Haiti da época, não havia a alternativa de um alto governo local se constituir e reconstruir o país por meio da ordem. Naquele momento, tal alternativa era inviável. Além da missão de reconstrução da paz da ONU, o outro cenário possível era o caos absoluto, enfatizou Amorim (2004). Segundo ele, “[...] o número de facções existentes não respondem (*sic*), necessariamente, a chefes específicos, o risco de um estado de insurreição, misturado com criminalidade, é muito grande.” (BRASIL, 2004, p. 9).

¹¹ Notas taquigráficas. Notas 2004. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

¹² O Parlamento Andino foi criado em 1979, no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN), com sede em Bogotá, na Colômbia.

Segundo Amorim (2004),

A nossa preocupação, em toda a discussão do assunto – discussão internacional do assunto – foi sempre a de chamar a atenção para esse fato. O Haiti foi objeto de ações internacionais, por assim dizer – consideradas não intervenções, mas ações internacionais –, em momentos de emergência e para resolver problemas específicos, mas pouco tempo depois era abandonado pela comunidade internacional, e a situação voltava à mesma situação pré-existente. Isso, aliás, foi o que ocorreu com o próprio governo Aristides, instalado no poder por uma intervenção militar – não estou discutindo os motivos – de uma força multinacional autorizada pelas Nações Unidas. Não era uma força das Nações Unidas, mas uma intervenção comandada pelos Estados Unidos. O Aristides foi instalado com muitas promessas de ajuda da comunidade internacional, mas, com o passar do tempo – e é difícil afirmar isso, pois há uma dialética entre o próprio governo, as omissões do governo e as omissões da comunidade internacional. (BRASIL, 2004, p. 9).

O ex-ministro ressaltou que aquele teria sido o posicionamento brasileiro durante as discussões de todas as resoluções das ONU, e o fato de o Brasil ter aceitado tais entendimentos, significava que eles estavam “[...] sujeitos, naturalmente, como sempre tenho dito até nas minhas conversas pessoais com o Sr. Kofi Annan e com outras autoridades, à aprovação do Congresso Nacional” (BRASIL, 2004, p. 10), a disposição brasileira de participar foi sempre condicionada, no que diz respeito à política externa, pela convicção de que uma participação ativa do Brasil conferiria ao país maior autoridade moral para influir nas resoluções da ONU e, desse modo, garantir que esse compromisso da autoridade internacional com a reconstrução do país seja em longo prazo, e não apenas uma ação emergencial para evitar que ocorra alguma questão migratória, que pode ser encarada como um problema específico para alguns, mas que não corresponde à visão do Brasil.

Já o ex-ministro da defesa, José Viegas Filho, ressaltou a notoriedade e o ganho político que a participação nessa missão da ONU conferiria ao Brasil, ao tratar sobre o número inicial do contingente brasileiro que seria enviado. Segundo ele, havia sido uma honra o Brasil ter sido convidado, inclusive pelo próprio Secretário-Geral da ONU, para comandar a força de paz. O Brasil enviou, inicialmente, um contingente de 1.200 homens, “[...] condizente com a tradição na ONU de que o país de comando deve ter, se não o maior, um dos maiores contingentes.” (BRASIL, 2004, p. 13).

Depois da adesão do Brasil ao comando da missão, vários países latino-americanos mostraram interesse em contribuir, como é o caso do México, da Argentina, do Chile e do Paraguai, que quis integrar-se diretamente à força brasileira, além do Peru, do Uruguai, e de alguns sinais de intenção por parte da Bolívia e da Colômbia, assinalou o ministro. Segundo ele, “[...] essa participação é um instrumento importante de política internacional, sobretudo

com estes dois objetivos: o de desenvolver um perfil de atuação positivo na América Latina e o de respaldar a atuação multilateral [...]” (BRASIL, 2004, p. 14).

O deputado Fernando Gabeira (2004), do estado do Rio de Janeiro, sem partido naquele momento, afirmou de forma enfática que os Estados Unidos da América (EUA) não apoiaram o então presidente do Haiti, Jean-Bertrand Aristides, que governou o país em 1991, e em mais dois outros períodos: de 1994 a 1996, e novamente de 2001 a 2004. Segundo Gabeira (2004), a permanência de Bertrand Aristides no comando do país não seria do interesse dos EUA. Sobre isso, afirmou o deputado: “Não quero dizer que Aristides era um santo. Ele não era um santo, mas uma tentativa democrática do Haiti. Ele era (sic) realmente representou uma tentativa democrática. Foi o primeiro Presidente eleito.” (BRASIL, 2004, p. 16).

O deputado Carlos Zarattini (PT/SP), por sua vez, rebateu o argumento do deputado Gabeira de que os EUA, com o intuito de manter sua hegemonia na região, poderia vir a controlar diretamente qualquer processo que se instalasse no Haiti. Na visão de Zarattini (2004), o Brasil já apresentava uma postura mais ativa nas relações internacionais, e a missão de paz no Haiti, isto é, a estabilidade da região era de interesse de todos os países, sobretudo os do continente americano, ainda que o referido deputado concordasse com Gabeira sobre o evidente poder de influência dos EUA. Para Zarattini (2004), a maturidade brasileira, numa postura mais ativa e assertiva no concerto das nações, implicaria a real compreensão de seus pares sobre a importância do comando brasileiro da MINUSTAH, e nisso os EUA estariam inteiramente de acordo.

Ainda em 2004, a CREDN discutiu a posição brasileira nas negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia¹³. Os parlamentares da Comissão convidaram para o debate o embaixador brasileiro José Alfredo Graça Lima, à época chefe da Missão do Brasil junto às Comunidades Europeias. A audiência, bem mais direta e menos polêmica que a anterior sobre o envio de tropas brasileiras à MINUSTAH, concentrou-se na exposição do embaixador Graça Lima, que, após fazer alguns apontamentos sobre a Alca, já bastante enfraquecida no olhar da diplomacia brasileira, enfatizou que talvez fosse mais útil e interessante tentar estabelecer uma interação maior com os membros da CREDN que tivessem interesses sobre questões mais específicas no que dizia respeito ao Mercosul e à União Europeia.

¹³ Notas taquigráficas. Notas 2004. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

Sem acrescentar fatos novos quanto ao desenrolar das negociações, uma vez estagnadas, afirmou o embaixador que a negociação entre o Mercosul e a União Europeia passava por um momento crítico. Esclareceu Lima (2004) que, até aquele momento, o bloco sul-americano já havia apresentado sua oferta melhorada. Tal oferta, contudo, talvez estivesse aquém dos anseios da União Europeia, mas era melhor em relação à anterior e ao que propunham os próprios europeus. “Apesar de emitirem sinalizações crescentes de como será a oferta agrícola europeia, e sabemos que não será dado o mesmo tratamento dos produtos industriais, entre outros, ela ainda não é conhecida na sua integridade. Daí a dificuldade [...]” (BRASIL, 2004, p. 6-7).

Ao finalizar sua fala, que, como apontado anteriormente, tomou boa parte da breve exposição, sintetizou o embaixador que havia um comitê de negociações marcado para maio daquele ano, e que esses impasses, bem explorados pela imprensa, seriam, em boa medida, solucionados de comum acordo. Nesse sentido, afirmou Lima (2004): “[...] espero, sinceramente, sejam momentâneos, sejam partes talvez de uma tática de negociação, mas que devem ou possam permitir avanços muito expressivos e em curto prazo [...]” (BRASIL, 2004, p. 7).

Até hoje (2016), as negociações em torno do acordo entre os dois blocos se arrastam sem alcançar um formato que acomode ambos os anseios. As Comissões parlamentares ainda devem pedir esclarecimentos e debater significativamente, por um tempo considerável, antes de ratificar qualquer acordo, embora a intenção governamental atual demonstre sinais de concretizá-lo, pelo menos no que tange à inclinação brasileira a respeito do tema.

As relações Brasil-EUA, por sua vez, voltaram a ser o tema da discussão na CREDN em uma audiência pública em 2007¹⁴. A reunião intitulada “Debate entre Deputados Federais brasileiros e Congressistas da Casa dos Representantes dos Estados Unidos, para troca de experiências entre os dois Parlamentos e sobre as relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos da América do Norte” contou com a presença do Presidente da Subcomissão do Hemisfério Ocidental da Câmara dos Deputados dos EUA (Casa dos Representantes), Eliot Engel, do congressista representante do estado do Colorado, John Salazar, da congressista representante da Carolina do Norte, Virginia Foxx, do congressista representante do bairro do *Queens*, de Nova Iorque, e integrante do *Committee on Foreign Affairs* e do *Financial Services* do Congresso norte-americano, Gregory Meeks, e do congressista

¹⁴ Notas taquigráficas. Notas 2007. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

representante do Texas, Randy Neugebauer. Além da presença do Vice-Presidente do Parlasul à época, o deputado Dr. Rosinha (PT/PR).

De modo geral, a audiência concentrou-se na temática do meio ambiente e de formas de estreitar os laços já próximos entre Brasil e EUA, sobretudo no que se refere à produção de biocombustíveis. O congressista Eliot Engel (2007) lembrou que, naquela época, uma resolução para fortalecer os vínculos entre os dois países havia sido aprovada pelo Congresso norte-americano. Engel (2007) enfatizou, assim, o desejo dos congressistas norte-americanos de trabalharem com os parlamentares brasileiros.

O deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) esclareceu que Brasil e EUA juntos respondiam por 40 bilhões de litros/ano de etanol. Para substituir 10% da produção mundial de gasolina, afirmou ele, seria preciso 320 bilhões de litros, ou 2 bilhões de barris/ano. O que evidenciava que, juntos, Brasil e EUA, cada um produzindo em torno de 20 bilhões de litros, seria preciso que a produção de ambos crescesse oito vezes com base nos valores da época. A questão central para ele era que “[...] não há [havia] terra suficiente para isso, não vamos nos iludir. Mas poderíamos dobrar ou até triplicar a produção. E não nos esqueçamos dos impactos positivos dos biocombustíveis, aquilo que os economistas chamam de externalidades e os médicos chamam de efeitos colaterais.” (BRASIL, 2007, p. 7).

Para um país como o Brasil, considerou o deputado Thame (2007), o primeiro impacto está na balança comercial. “Cada barril de biocombustível que produzimos é um barril de petróleo a menos que temos de importar ou que sobra para exportarmos. A segunda vantagem é a vantagem ambiental, porque os biocombustíveis não poluem, ou poluem 95% menos” (BRASIL, 2007). A terceira vantagem, afirmou o deputado, é de saúde pública. Segundo ele, “[...] o etanol misturado à gasolina substituiu o chumbo tetraetila, altamente cancerígeno. Os próprios Estados Unidos iniciaram a produção de etanol quando tiveram problemas com a percolação do MTBE, que, misturado à gasolina, contaminou aquíferos.” (BRASIL, 2007, p. 8).

A quarta vantagem é que, com a queima do bagaço, produzimos energia elétrica, lembra o deputado, que elenca uma quinta vantagem sobre a diminuição da dependência com relação aos países árabes, uma vantagem, portanto, geopolítica, “[...] meio difícil de definir, mas que consideramos importantíssima nos dias de hoje. E a sexta vantagem é a criação de empregos.” (BRASIL, 2007, p. 8). Os biocombustíveis, nessa visão geopolítica do deputado, poderiam contribuir significativamente para a paz internacional, ao diminuir essa dependência energética, segundo Thame (2007).

Já o representante do estado do Colorado, John Salazar, ressaltou que ambos os congressos de Brasil e EUA podiam trabalhar em conjunto para discutir propostas de como introduzir o etanol de forma mais significativa e de como manter o programa de pesquisas não só de etanol, mas de outros biocombustíveis. Somado a isso, lembrou Salazar (2007) das pesquisas em torno da produção do etanol não apenas a partir do milho ou da cana-de-açúcar, mas também de outras fontes já investigadas como produtoras desse combustível também. Ao final de suas observações, o congressista lembrou que é agricultor e que acreditava que o etanol causaria significativo impacto na produção agrícola dos dois países. Ele disse: “Estou muito impressionado com os rumos da agricultura no Brasil e sei que é somente quando ambos os países trabalharem em conjunto e criarem uma grande cúpula, a cúpula das Américas [será], um verdadeiro centro de poder, com todos os países do hemisfério trabalhando juntos”. (BRASIL, 2007, p. 10).

Ainda a respeito da temática ambiental, o deputado Fernando Gabeira (RJ) fez um recorte sobre o tema da Amazônia, ao explicar para seus pares norte-americanos como o Brasil vinha lidando com esse tema e qual era a proposta da diplomacia brasileira nos foros multilaterais, o que mostra um bom entendimento sobre posições do Executivo nas relações internacionais.

Interessante notar que, a depender do regime internacional de que a reunião trata, seja segurança, comércio internacional, direitos humanos, meio ambiente etc, e das influências partidário-ideológicas, bem como se o parlamentar é oriundo de uma região em que a produção agrícola é mais intensa, por exemplo, seu conhecimento sobre política externa (e a relação interno-externo mais especificamente) tende a se especializar, como é o caso do deputado Thame, que é de Piracicaba, região produtora de cana-de-açúcar e onde está localizada a ESALQ-USP¹⁵, importante centro de pesquisas sobre o etanol e outros biocombustíveis, e de aprimoramento da produção da cana-de-açúcar. Dessa forma, há um interesse econômico regional. E esses parlamentares fazem suas discussões não de forma solta, mas representando o interesse local, no que se refere à vocação econômica de sua região de origem. Com efeito, para representar os interesses econômicos de onde eles são oriundos, os parlamentares levam as discussões do plano interno para o internacional.

Quanto ao aquecimento global, Gabeira (RJ) explica aos colegas norte-americanos que 70% das emissões brasileiras são causadas por desmatamento e queimadas. Segundo ele, grande parte dessas emissões é proveniente da região amazônica, onde existe um sério

¹⁵ Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo.

problema de desmatamento ainda, embora o governo viesse intensificando ações de combate ao desmatamento nos últimos dois anos, esclareceu o deputado.

Segundo Gabeira (RJ), o Brasil contava, e ainda conta, com um bom sistema de vigilância adquirido dos EUA, da Raytheon. Um sistema que custou ao Brasil 1 bilhão e 400 milhões de dólares e que permite acompanhar o que se passa em solo com muita facilidade.

Ao elucidar, Gabeira continua

Temos até condições de oferecer aos nossos vizinhos, que também detêm uma parte da floresta, informações sobre o que acontece. Além disso, temos já instalado no Brasil um sistema de acompanhamento por satélite que detecta a cada instante surgimentos de novos focos de queimada ou de área desmatada. No entanto, se de um lado temos a capacidade de avaliar por cima o que está se passando, ficamos muito angustiados porque nossas condições de resolver os problemas em terra ainda são muito precárias. Para melhorar isso, será necessário que o Brasil desenvolva a região amazônica, que tem 20 milhões de habitantes, muitos deles vivendo em situação muito difícil. (BRASIL, 2007, p. 11).

O deputado esclarece aos parlamentares norte-americanos sobre a proposta brasileira para o tema. O Brasil defende, ao longo dos anos, que se crie um fundo mundial para florestas tropicais, o que foi lembrado na Conferência de Bali, na Indonésia, em 2008, pela diplomacia brasileira. Acrescentou, contudo, Gabeira (RJ) que ele só acreditava no sucesso do fundo se houvesse um projeto sustentável para a Amazônia: “[...] na condição de Deputado de oposição, que esse fundo mundial só terá sentido se tivermos a capacidade de organizar um projeto de crescimento sustentável para a Amazônia, um projeto transparente e convincente, que atraia contribuições.” (BRASIL, 2007, p. 11).

Finalizada a discussão sobre meio ambiente, outra temática recorrente retorna à pauta parlamentar na CREDN, agora em audiência pública no ano de 2013¹⁶. A reunião debateu, sobretudo, o quadro atual e futuro das relações econômicas e políticas na América do Sul e sobre as perspectivas para o Mercosul. O debate contou com a presença de Antonio José Ferreira Simões, então subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores (MRE), de Rubens Antonio Barbosa, então presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, à época Alto Representante-Geral do Mercosul.

O subsecretário-geral do MRE iniciou sua exposição com uma breve comparação entre o Mercosul e a União Europeia. O caso da integração mercosulina, afirmou Simões

¹⁶ Notas taquigráficas. Notas 2013. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

(2013), se distingue da europeia, ainda que essa seja um modelo em alguns aspectos para aquela. O processo de integração no continente sul-americano é um processo diferente, portanto. Para Simões (2013), “Pensa-se evidentemente na experiência europeia que é, sem dúvida, um modelo, mas no nosso caso não havia aquele determinante que havia no caso europeu [guerra] e também é um processo mais recente.” Simões (2013, p. 4). Ele ressaltou que o Mercosul tinha, na época, pouco mais de 20 anos, e que havia vários mitos sobre o bloco.

Um deles é a ideia de que o acordo é incompleto, que há muitas exceções, e que, em face de tais imperfeições, o acordo não funciona bem. Simões (2013) esclarece que:

[...] as imperfeições no MERCOSUL existem. Algumas delas nós, evidentemente, queremos eliminar — ninguém quer uma coisa imperfeita —, mas é preciso entender que outras imperfeições existem com uma determinada finalidade. Em qualquer união aduaneira, o país que mais se beneficia é o país maior. Isso é válido aqui ou em qualquer lugar do mundo. Então, é interessante notar o seguinte: algumas imperfeições do MERCOSUL são elementos para acomodar os países menores. Outro tipo de imperfeição que existe no MERCOSUL é para acomodar os próprios interesses brasileiros. Quer dizer, para nós, muitas vezes, é interessante ter exceções à Tarifa Externa Comum, para poder estimular um certo projeto de desenvolvimento, por exemplo. Então, é preciso entender isso. Quer dizer, não que todas as exceções sejam desejáveis — não é isso que estou dizendo —, mas é preciso qualificar as exceções. Algumas delas cumprem um equilíbrio. No caso do Europa, como eles tiveram muito mais tempo e fizeram algo muito mais perfeito — vamos dizer assim —, o problema que eles enfrentaram foi esse. Então, quando eles buscaram, por exemplo, os elementos da zona do euro, alguns dos países que entraram para a zona do euro não estavam em condições completas de estarem num esquema como aquele. E o resultado qual foi? Foi a crise que eles estão enfrentando hoje, que eu chamaria até de uma crise de perfeição, e não de imperfeição. (BRASIL, 2013, p. 5).

Barbosa (2013), da FIESP, lembrou que a política externa brasileira tende a uma continuidade sem mudanças bruscas, o que varia é a ênfase e suas consequentes inovações. No caso da América do Sul, a política externa, nos últimos 20 anos, teve que lidar com os desafios resultantes de grandes transformações no Brasil, na região e no mundo. “Nós não estamos discutindo no vácuo; estamos discutindo concretamente em situações que mudaram política, econômica e socialmente aqui na América do Sul, no Brasil e no mundo.” (BRASIL, 2013, p. 12).

A América do Sul, certamente, ocupa um lugar central na política externa brasileira, ressaltou Barbosa (2013). Nos últimos 12 anos, no entanto, houve um considerável distanciamento entre discurso e ação. Afimou ele:

Eu analiso essa situação toda do Brasil no mundo — não é o caso para se examinar agora —, mas a situação do Brasil na América do Sul, do ponto de vista do interesse

nacional brasileiro hoje, que é uma coisa concreta. Eu acho que, dentro dessa perspectiva, nesses últimos 12, 13 anos, nós tivemos uma estratégia equivocada em relação à América do Sul do ponto de vista político e econômico. E isso é resultado da influência da política externa sobre nossas ações na região, influência contaminada, na minha visão, pela partidarização e pela politização das negociações tanto políticas quanto econômicas. (BRASIL, 2013, p. 12).

Para além do aspecto eminentemente político, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto (2013) afirmou que, nessa esteira, os debatedores estavam se esquecendo de que o Brasil não só deveria preocupar-se com o saldo das exportações, no balanço de pagamentos, como também precisava prestar atenção no aumento de suas importações, o que diminui a competitividade externa do Brasil, além de gerar empregos em outros países ao invés de criá-los internamente.

Polarização semelhante ocorreu num seminário realizado pela CREDN, em 2014, intitulado “Rumos da Política Externa Brasileira”¹⁷. Participaram do evento Carlos Antonio da Rocha Paranhos, embaixador e, à época, Subsecretário-Geral de Política I do MRE, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, o sociólogo Demétrio Martinelli Magnoli, o assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, Marco Aurélio de Almeida Garcia, o Vice-Presidente emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Luiz Felipe Palmeira Lampreia, o membro do Conselho de Administração da SulAmérica S.A., Roberto Teixeira da Costa, o embaixador e professor do Instituto Rio Branco Samuel Pinheiro Guimarães Neto, e o Vice-Presidente emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) José Botafogo Gonçalves.

O objetivo do seminário foi promover a discussão sobre a situação do Brasil na ordem internacional, com ênfase nos desafios da política externa brasileira. O tom do seminário foi marcadamente polarizado entre aqueles que defendiam os contornos e ações da política externa brasileira dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) e os que criticavam os rumos que as relações exteriores do Brasil haviam tomado.

A política externa brasileira desse período caracterizou-se por ações voltadas ao chamado Sul global. Sua inserção deu-se, sobretudo, por meio de coalizações, cúpulas Sul-Sul, como as cúpulas América do Sul-África (ASA ou AFRAS) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), negociações comerciais Sul-Sul, cooperação técnica e ajuda humanitária. Tais mecanismos se instrumentalizaram por meio dos chamados arranjos ou coalizões de geometria variável, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), de 2003, com prioridade no combate à fome e à miséria, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul),

¹⁷ Notas taquigráficas. Notas 2014. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

formalizado em 2009, cinco anos após sua primeira cúpula, e que objetiva a reforma do sistema financeiro internacional, e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), também de 2009, com foco no meio ambiente.

A atuação da Embrapa, empresa brasileira de pesquisa agropecuária, em Gana, e da Fiocruz, sobre ciência e tecnologia em saúde, em Moçambique, assim como a cooperação do Brasil para o desenvolvimento da fazenda modelo no Mali, que produz algodão fundamental para a economia da região, deram corpo e exemplificam tais mecanismos de atuação da política externa brasileira à época, além da prioridade regional, que enfatizava o fortalecimento do Mercosul e da Unasul.

A diplomacia desses governos, bem como alguns dos palestrantes convidados para essa discussão de 2014, reafirmaram que os ganhos com a promoção do Brasil no exterior e o significativo aumento de nossas exportações, não eram em detrimento de parcerias tradicionais, como as relações entre Brasil e EUA e entre Brasil e países europeus, mas, sim, somando-se ao intercâmbio com o Norte. Inclusive, as relações com a UE foram tema de um seminário promovido pela CREDN em 2015, intitulado “XXII Fórum Brasil-Europa - Brasil e União Europeia - Parceiros na Política Mundial”¹⁸. O seminário, em que apenas especialistas da área de Relações Internacionais expuseram, esclarecendo os parlamentares sob diferentes pontos de vista, sem o pronunciamento dos congressistas, tratou, fundamentalmente, da possibilidade de efetivação do acordo de livre comércio entre Mercosul e UE, discutido em reunião pretérita aqui analisada. Além disso, tratou-se da questão de se flexibilizar as negociações para tratados de preferências comerciais entre Brasil e outros países sem que esses tenham de ser à luz do Mercosul.

Quanto ao seminário de 2014 sobre os rumos da política externa brasileira, em que houve intensa polarização por parte dos expositores, o deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) reafirmou a importância do Legislativo na política externa, e, por conseguinte, daquele seminário. Segundo ele, “[...] o Congresso brasileiro tem papel cada vez mais importante no debate e na influência da elaboração de nossa estratégia internacional, embora caiba constitucionalmente ao Poder Executivo formular e executar a política externa.” (BRASIL, 2014, p. 5). Acrescentou o deputado explicando sobre a relação doméstico-internacional ter sido intensificada nas últimas décadas. “Não se trata aqui de submetê-la [política externa] a influências doutrinárias ou a injunções partidárias; de forma alguma. Mas, se a política externa é a outra face da política nacional, o Parlamento tem a obrigação de

¹⁸ Notas taquigráficas. Notas 2015. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

ajudar a interpretar o que vem a ser de fato interesse nacional. Em outras palavras, cuidar que a política externa não se desvincule da realidade nacional [...]” (BRASIL, 2014, p. 5).

A discussão, no entanto, foi mais incisiva nas falas de Demétrio Magnoli e de Marco Aurélio Garcia, ambos defendendo visões diametralmente opostas sobre os rumos da política externa brasileira à época, e com trajetórias acadêmicas distintas, no que se refere às Relações Internacionais. Para Magnoli (2015), as recorrentes falas de Garcia, em outras ocasiões, demonstravam claramente uma intenção brasileira de, junto aos BRICS, construir uma ordem internacional multipolar, que, segundo Magnoli, era uma intenção equivocada, uma vez que construir ou não uma nova ordem internacional não é um objetivo de política externa de um Estado.

Para Magnoli (2014), “[...] quando um Estado coloca como seu objetivo de política externa produzir certa configuração do sistema internacional, nós estamos diante da substituição do interesse nacional pela ideologia.” (BRASIL, 2014, p. 9). Segundo ele, um objetivo que deveria surgir de um interesse de cunho pragmático havia se tornado de tipo ideológico.

O sociólogo afirmou ainda que

Essa orientação da política externa brasileira, que é a ideia de que alianças estratégicas sul-sul — aqui eu falo do sul geopolítico e não do sul geográfico — devem reconfigurar a ordem mundial em detrimento dos centros de poder tradicionais do norte geopolítico, ou seja, os Estados Unidos e seus aliados europeus, expressa-se tanto no campo da diplomacia comercial quanto no campo estratégico. Tanto num campo quanto no outro os interesses nacionais brasileiros são substituídos por uma visão ideológica de como deve se configurar o sistema internacional. (BRASIL, 2014, p. 9).

Garcia (2014) discordou enfaticamente de Magnoli (2014). Para o ex-assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, a política externa tinha, sim, um rumo e essa era a questão fundamental. Segundo Garcia (2014), havia se tornado habitual, em alguns setores da oposição de que Magnoli fazia parte, caracterizar tudo aquilo que não está em conformidade com suas ideias como ideologia, e estabelecer então o parâmetro da política de Estado, de uma política não ideológica, como se houvesse uma política de Estado em estado puro, e como se todas as atividades humanas, afirmou Garcia (2014), especialmente as que acontecem no campo da política, não tivessem, evidentemente, um componente ideológico, que é apresentado como oposto ao interesse nacional.

Na sequência, esclareceu Garcia (2014) que o governo daquele período não estava, de modo algum, propondo uma configuração de blocos no mundo. Para ele,

Nós estamos constatando concretamente que há uma nova configuração, que é aquela que se seguiu ao fim: da bipolaridade e da unipolaridade. E há um processo acelerado de transformação internacional a que nós estamos assistindo nos últimos anos, o que mostra concretamente que emergem novos polos, novos centros de poder, novos atores econômicos no mundo. (BRASIL, 2014, p. 16).

Com efeito, o estudo dos debates e principais argumentos que permearam as discussões na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), no período de 1999 a 2015, mais especificamente nos anos de 1999, 2001, 2004, 2007, 2013, 2014 e 2015, em que os temas recorrentes apareceram, nos ajuda a concluir como parte substancial da pesquisa que a atuação parlamentar brasileira em política externa evidencia:

1) *Alinhamento com o Executivo*: a atuação parlamentar em política externa tende, a despeito de eventuais polarizações, a estar em consonância com a agenda do Executivo. Os temas que são tradicionalmente caros à diplomacia brasileira, ou que, nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), ganharam ênfase, estiveram presentes de forma recorrente nas audiências, reuniões e seminários da Casa;

2) *Transparência e informação*: a atividade parlamentar na CREDN é fundamental por dois aspectos. O último pode ainda ser entendido em dois sentidos. Primeiro, com o convite de especialistas de diversas áreas, sobretudo das Relações Internacionais, os congressistas passam a compreender melhor as nuances e os meandros das discussões em política externa (campo amplo e multifacetado), como quando um tratado internacional é debatido de forma pormenorizada em suas cláusulas e esclarecido para aqueles que, posteriormente, irão ratificá-lo ou não, agora com um conhecimento mais denso sobre do que se trata e das implicações para o Brasil (ganhos e possíveis riscos), como no caso do acordo com os EUA para o uso da base de Alcântara, no Maranhão. Um segundo aspecto sobre a informação diz respeito ao próprio eleitor, que pode acompanhar os debates. Disso decorre, também, a transparência em política externa, área que esteve, por muito tempo, insulada na figura do Executivo. Hoje, a atividade parlamentar em política externa, assim como em outras searas, é televisionada e registrada em notas taquigráficas, disponibilizadas na Internet;

3) *Especialização*: foi possível notar que, em face da amplitude de temas de política externa, muitos parlamentares acabam atuando de modo mais concentrado em um assunto do que em outro, ou ainda por determinado tema ter implicações mais diretas na sua região de origem, como é o caso daqueles que se especializam em temas de agricultura/exportação e/ou Mercosul, por exemplo;

4) *Incentivos ou desincentivos*: as exposições de convidados especialistas nos temas fomentam ainda mais a discussão e geram incentivos ou desincentivos a um determinado tema ou tratado;

5) *Intercâmbio parlamentar*: o intercâmbio parlamentar, como quando da visita dos congressistas norte-americanos, tem crescido na medida em que também cresce a atuação parlamentar em política externa, o que amplia o aspecto da informação e do conhecimento, além de facilitar o encaminhamento de questões comuns em política externa.

3 A DIPLOMACIA PARLAMENTAR

3.1 O desenho institucional de atuação

A *priori*¹⁹, cabe ao Congresso Nacional, isto é, às duas Casas em conjunto, no referente à política externa, deliberar definitivamente sobre tratados e acordos internacionais, referendar declaração de guerra ou de paz²⁰, autorizar o trânsito de tropas estrangeiras no território nacional, salvo nas hipóteses previstas em lei complementar, bem como autorizar viagens do Presidente da República e de seu Vice ao exterior, quando essas forem superiores a quinze dias.

Quanto às prerrogativas exclusivas do Senado Federal na temática de relações exteriores do Brasil, compete a ele a autorização prévia para que os entes federativos Estados, Distrito Federal e Municípios, realizem operações financeiras externas²¹. Ademais, cabe ao Senado, por meio de sabatina, a aprovação de Chefe de Missão Diplomática Permanente (Embaixador) indicado pelo Executivo. Em separado, e do ponto de vista constitucional, não há prerrogativa exclusiva, na temática de relações exteriores, reservada à Câmara dos Deputados. Existem, no entanto, como vimos, debates, pedidos de informação, e recomendações no campo da política externa quando das reuniões em plenário, nas comissões temáticas temporárias, bem como na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), e seus membros (ANEXO A), e na sua quase homônima do Senado, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e seus membros (ANEXO B), que são permanentes.

Segundo o Portal da Câmara dos Deputados, a origem da CREDN remete à Resolução de 1936, que a intitulou de *Diplomacia e Tratados*. Em 1947, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, passou a chamar-se *Diplomacia*, por meio da Resolução nº 10, art. 20, inciso III. A Resolução nº 115, de 1957, modificou sua denominação para *Comissão de Relações Exteriores*. Por fim, com a Resolução nº 15, de 1996, passou a ser *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional* pelo art. 32, inciso XV, do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que também elenca as áreas temáticas das atividades de competência dessa Comissão, que são:

¹⁹ Trataremos de modo mais detalhado sobre as competências constitucionais do Legislativo em política externa mais adiante.

²⁰ Em caso de recesso do Congresso Nacional, pode o Executivo declarar guerra sem a autorização daquele.

²¹ Tais operações têm natureza de contrato internacional, e não de tratado. Entende-se, portanto, não ser necessária a consulta ao Congresso Nacional.

XV - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;
- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- m)²² outros assuntos pertinentes ao seu campo temático;

No caso do Senado, as competências mais substanciais da CRE estão previstas nos artigos 103 e 390. Nesse último, em seu parágrafo único.

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

²² Na fonte primária, disponível de modo eletrônico no endereço <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>, pulou-se da letra *j* para a *m*.

I - proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores;

II - comércio exterior;

III - indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV);

IV - (Revogado);

V - Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II);

VI - assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza;

VII - autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (Const., art. 49, III);

VIII - outros assuntos correlatos.

§ 1º A Comissão integrará, por um de seus membros, as comissões enviadas pelo Senado ao exterior, em assuntos pertinentes à política externa do País.

§ 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa para prestarem informações no âmbito de suas competências.

Art. 390. Na tramitação da matéria de que trata o art. 389²³, obedecer-se-ão as seguintes normas:

Parágrafo único. No caso de mensagens propondo perdão e reescalonamento de dívidas de que o Brasil seja credor, a matéria será encaminhada para parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional antes de seu exame pela Comissão de Assuntos Econômicos.

²³ Art. 389. O Senado apreciará pedido de autorização para operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Const., art. 52, V), instruído com:

I - documentos que o habilitem a conhecer, perfeitamente, a operação, os recursos para satisfazer os compromissos e a sua finalidade;

II - publicação oficial com o texto da autorização do Legislativo competente;

III - parecer do órgão competente do Poder Executivo.

Parágrafo único. É lícito a qualquer Senador encaminhar à Mesa documento destinado a complementar a instrução ou o esclarecimento da matéria.

Ressalta Neves (2006) que tais canais institucionalizados constituem mecanismos de participação do Legislativo tanto no processo decisório e de formulação da política externa do Brasil quanto no que tange à influência na condução de processos já em andamento, isto é, na condução da política externa. Nessa arena, Diniz (2012) afirma que cabe ao Legislativo a “[...] apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado; solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação [...]” (DINIZ, 2012, 175). A autora ainda nos esclarece que uma atuação mais assertiva não se restringe à apresentação de reservas aos projetos por meio dos *decretos legislativos*. Há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório, o que demonstra não somente ocorrências de outras formas de participação, como também exemplifica situações de acirradas divergências quanto ao conteúdo substantivo de certos atos internacionais.

A CREDN, por exemplo, promove seminários temáticos que abarcam uma série de assuntos em política externa, como meio ambiente, migrações e direitos trabalhistas, que representam ensejos de grande importância para o debate, como analisamos anteriormente, visto que tais seminários reúnem parlamentares, especialistas nos temas em pauta, e representantes da sociedade civil, em um espectro que, recorrentemente, é marcado por divergências, o que enriquece a discussão sob o ponto de vista da diversidade. Tais reuniões são televisionadas, o que confere ainda mais publicidade ao debate. As duas Casas também possuem jornais impressos, além das fontes eletrônicas, que contemplam, também, temas de política externa. É comum, ainda, as Comissões (CREDN e CRE) receberem especialistas ou autoridades ligadas ao governo de outros países para um debate inicial em reuniões e audiências públicas. Esses encontros representam oportunidade de esclarecimentos, ganho de informação, e de estreitamento de laços que facilitam um eventual acordo *a posteriori*, ou o aperfeiçoamento dos que já existem. As audiências públicas são, portanto, oportunidade de debates, revisões e balanços de acordos, de eventos e de políticas públicas internas, que se relacionam com o externo.

No ano de 2015, no âmbito da CREDN, as audiências públicas trataram de temas como²⁴:

- Política sobre drogas;

²⁴ Segundo informativo do Portal da Câmara dos Deputados.

- O atual estágio da resolução 181 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 29 de novembro de 1947, presidida pelo brasileiro Oswaldo Aranha, que aprovou o Plano de Partilha da Palestina;
- Sobre a passagem dos 20 anos da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995) e o atual estágio dos acordos e convenções assinados pelo Governo brasileiro que tratam sobre a igualdade de gênero nas relações de trabalho;
- Avaliar os balanços dos Programas de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) implementados no Brasil, Colômbia e México;
- Sobre ações para prevenção contra possíveis atentados terroristas por ocasião da realização de grandes eventos internacionais no Brasil;
- Sobre os dez anos do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul;
- Acerca do exercício do direito ao voto dos brasileiros residentes ou em trânsito no exterior e sobre os encaminhamentos e as providências que vêm sendo tomadas para execução do plano de ação elaborado a partir da IV Conferência Brasileiros no Mundo;
- Sobre avaliação, no âmbito do relacionamento econômico-comercial do Brasil, acerca da propriedade intelectual, inovação e competitividade nacional;
- No referente às medidas que o Brasil está tomando sobre o recrutamento de jovens em território brasileiro por extremistas islâmicos e ações preventivas contra possíveis atentados terroristas em grandes eventos internacionais no Brasil;
- Sobre questões referentes à segurança pública na faixa de fronteira;
- Acerca da repressão ao turismo sexual durante a realização das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016.

Interessante notar, também, a existência de grupos de intercâmbio parlamentar. Os Grupos Parlamentares, segundo nota explicativa do Portal da Câmara dos Deputados, são criados sem ônus para essa Casa, a fim de fortalecer as relações interparlamentares entre o Congresso brasileiro e o parlamento de um país estrangeiro. No contexto hodierno, existe um grande número de Grupos Parlamentares que promovem o debate de temas em comum. A nota esclarece ainda que, para criar um Grupo Parlamentar, o deputado apresenta um Projeto de Resolução (PRC), que deverá ser aprovado pelo plenário após receber parecer da Mesa Diretora. Na sequência, a Resolução é promulgada pelo Presidente da Casa. A partir desse momento, os Parlamentares realizam a reunião de instalação para eleger a diretoria e elaborar

o estatuto. A ata de instalação e o estatuto são encaminhados à Secretaria-Geral da Mesa e publicados no Diário da Câmara dos Deputados. A cada nova legislatura, é necessário realizar uma reunião de reativação para proceder à eleição da diretoria e ratificar ou modificar o estatuto.

Desde a década de 1990, foram criados mais de cinquenta grupos de congressistas brasileiros com seus pares de diversos países, a exemplo de argentinos, belgas, bolivianos, estadunidenses, norte-coreanos, dentre outros. Vale lembrar que o Brasil, em face de sua experiência no cultivo da soja, aprofundou a cooperação agrícola com a República Popular Democrática da Coreia, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Os temas discutidos no âmbito desses grupos são tão amplos quanto àqueles abarcados pela política externa no seu todo, e variaram de acordo com os interesses das partes e da área em que predominavam as relações bilaterais do Brasil com esses mais de cinquenta Estados, como as discussões em torno da cooperação agrícola, ou aquela ocorrida por ocasião da constituição de grupo parlamentar entre Brasil e Chile, para discussão dos consórcios, dos impostos de renda, previdência e atuação do Banco Central, como consta do Diário da Câmara dos Deputados²⁵. O pedido de formação desse grupo parlamentar Brasil-Chile foi de autoria do deputado Iberê Ferreira (PFL).

Posto o desenho institucional de atuação do Poder Legislativo na política externa, bem como suas prerrogativas constitucionais, esta pesquisa buscou entender, alicerçada na hipótese de intensificação da presença parlamentar brasileira em política externa, por meio das notas taquigráficas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e dos requerimentos da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS) – que analisaremos adiante –, quais foram os temas mais recorrentes, se houve polarizações e quais os argumentos mais incisivos presentes nos debates.

3.2 A Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS)

Nesta parte da dissertação, faremos um recorte específico do papel do Legislativo em política externa. Analisaremos sua atuação, particularmente, com relação ao Mercosul. Apresentaremos o bloco em linhas gerais, a importância a ele conferida pela diplomacia brasileira, bem como a estrutura institucional do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e de seu

²⁵ Ano XLVI, nº 178, de 13 de dezembro de 1991.

braço brasileiro no Congresso Nacional, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), assim como de sua antecedente, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Discutiremos a importância e o papel que tem a CPCMS no referido processo de integração.

Apesar das experiências quando da ALALC²⁶ e da ALADI²⁷, o adensamento das relações entre Brasil e Argentina, em fins da década de 1970 e, sobretudo, durante os anos 1980, é considerado o embrião mais concreto do bloco. Em 1985, os dois países assinaram a Declaração de Iguazu, que constituiu a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral. No ano seguinte, viria a Ata para a Integração Brasil-Argentina, que ensejou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Em 1988, Brasília e Buenos Aires assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, almejando a formação gradual de um mercado comum entre Brasil e Argentina. A Ata de Buenos Aires, de 1990, assinada por Fernando Collor (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), fixou como prazo para a constituição de um mercado comum entre os dois países o ano de 1994. Ainda em 1990, Brasil e Argentina assinaram, no âmbito da ALADI, o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14), prevendo a eliminação das tarifas entre os dois países.

Em decorrência de tal aproximação no final da década de 1970, e da adesão do Paraguai e do Uruguai à ideia de uma integração regional, surgia, por meio do Tratado de Assunção de 1991, o Mercosul Comum do Sul (Mercosul), de caráter intergovernamental. Posteriormente, no ano de 1994, foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do bloco, que ficou conhecido como Protocolo de Ouro Preto, e que conferiu ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34). Segundo tal instrumento, que já previu a participação legislativa no processo de integração (IV), a estrutura institucional do Mercosul seria constituída dos seguintes órgãos:

I - O Conselho do Mercado Comum (CMC);

II - O Grupo Mercado Comum (GMC);

III - A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);

IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);

²⁶ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio da década de 1960, como o próprio nome já diz, pretendeu constituir uma área de livre comércio na América Latina. A ALALC foi composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

²⁷ Com sede em Montevideu, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980 e tem como membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);

VI - A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Parágrafo único - Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.

Anteriormente ao instrumento de Ouro Preto, os países do bloco assinaram o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, que ficou conhecido como Protocolo de Las Leñas. Pós-Ouro Preto, vieram outros Protocolos importantes que também foram incorporados ao Tratado de Assunção. Em 1998, o de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul²⁸, com vigor quatro anos mais tarde. Em 2002, o Protocolo de Olivos, para solução de controvérsias no Mercosul. Em 2005, mesmo ano do acordo-quadro de adesão da Venezuela ao bloco (assinado em 2006), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, em vigor desde 2010; e o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul, conhecido como Ushuaia II, de 2011.

A política externa brasileira, sobretudo no governo Lula da Silva (2003-2010) e no de Dilma Rousseff (2011-2016), conferiu especial atenção ao regional. Em discurso por ocasião da reunião da Comissão de Assuntos Políticos do Parlatino, em Brasília, em 2015, o ex-ministro das relações exteriores, Mauro Vieira, reafirmou a importância de iniciativas de integração regional e do papel do Legislativo nesses processos²⁹:

A integração possibilitou que os valores democráticos se consolidassem em nosso continente. A integração é também um importante vetor para a promoção da paz e da justiça social. Ela permite que levemos adiante projetos importantíssimos para nossas economias, como é o caso das ações de integração física e energética. Tem ainda uma relevante dimensão cidadã, que facilita a circulação de pessoas e contribui para criar um sentimento de irmandade entre nossos povos.

Para ser sustentável, a integração deve basear-se no componente humano e social. Nesse sentido, interações frequentes entre os legisladores latino-americanos e caribenhos são fundamentais para consolidar cada vez mais em nossas sociedades o espírito de integração e os valores da paz e da convivência fundada na integração. Dada sua condição de altos representantes da sociedade, é muito importante que os parlamentares continuem a manifestar publicamente suas visões sobre os benefícios que decorrem da maior integração regional em termos de prosperidade, bem-estar e estabilidade política para os nossos países.

²⁸ A Decisão CMC nº 16/2005 aprovou a adesão da Venezuela ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático (1998) e à Declaração sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL (1996).

²⁹ A íntegra do discurso está disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10896-discurso-do-ministro-mauro-vieira-por-ocasio-da-reuniao-da-comissao-de-assuntos-politicos-do-parlatino-brasilia-19-de-agosto-de-2015>>.

Saúdo nesse sentido a participação cada vez mais ativa do Parlatino – em colaboração com o Parlasul e os demais foros parlamentares sub-regionais – nos debates sobre a integração latino-americana e caribenha, os quais muito podem contribuir para que nosso processo de integração se torne cada vez mais representativo, inclusivo, democrático e benéfico para nossas populações. (BRASIL, 2015).

Onuki (2006) afirma que, a despeito das crises domésticas e internacionais que afetaram o Mercosul, o bloco passou a ser emblemático na política externa do governo brasileiro no decorrer da década de 1990, e manteve-se no discurso diplomático como uma das prioridades da atuação externa do governo Lula da Silva, “[...] que vem insistindo na expansão do projeto de integração para os demais países andinos, na perspectiva de ampliar a integração sul-americana, na sua liderança.” (ONUKEI, 2006, p. 299).

Todos os países da América do Sul estão ligados ao Mercosul de alguma forma, ou como Estados Partes, ou na condição de Estados Associados. A exceção é a Guiana francesa por estar atrelada juridicamente à França como departamento ultramarino.

Celso Amorim, então ministro das relações exteriores, por sua vez, em discurso³⁰ proferido quando da sessão inaugural do Parlasul, em 2007, ressaltou o importante aspecto do adensamento democrático e da segurança jurídica que tal instituição conferiria à integração e do papel prioritário do Mercosul na política externa brasileira:

[...] A integração da América do Sul é a maior prioridade da política externa brasileira. Estamos empenhados também em outros processos, como o da Comunidade, agora União Sul-americana de Nações. Mas não podemos perder de vista que, nos últimos 20 anos, o Mercosul tem sido, inevitavelmente, inexoravelmente, o motor que injeta dinamismo à integração. Aos membros originais, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, junta-se agora a Venezuela. Espero que outros sigam no mesmo caminho. [...]

[...] Nossa região – a América do Sul e, em particular, o Mercosul – tem feito muitos progressos notáveis na consolidação das instituições democráticas. Eleições livres, transparentes e periódicas asseguram o exercício da cidadania. Isso reflete a maturidade política que os países da América do Sul alcançaram. A cláusula democrática, que tanto valorizamos, reforça a legitimidade da nossa integração. [...]

[...] O Parlamento aumentará a segurança jurídica do processo e contribuirá, com suas propostas, com seus debates, para a consolidação e aperfeiçoamento do nosso bloco, em sintonia com as aspirações da sociedade. O Parlamento do Mercosul é uma realidade em evolução. Em 2010, elegeremos seus membros segundo o conceito da representação cidadã, por critérios a serem definidos idealmente ainda este ano. A partir de 2014, os parlamentares do Mercosul serão eleitos de forma simultânea e pelo sufrágio universal direto em todos os Estados-membros. (BRASIL, 2007).

³⁰ O discurso pode ser lido na íntegra em: < <http://www.mundorama.net/2007/05/07/discurso-preferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-sessao-inaugural-do-parlamento-do-mercosul-montevidéu-uruguai-07052007/>>

Em discurso de 2010³¹, por ocasião da XXVI Sessão Plenária do Parlasul, Amorim já ressaltaria a importância de se retomar as tratativas em favor de um acordo comercial com a União Europeia (UE) e, também, a evolução dos mecanismos que fortalecem o viés da democracia no Mercosul:

[...] Também queremos propor a retomada das tratativas para impulsionar o comércio de serviços no âmbito do Mercosul. Ao lado de um parque industrial dinâmico, o Mercosul conta com um setor de serviços em plena expansão. Precisamos realizar juntos o nosso potencial. O atual esquema de rodadas de negociação setor por setor esgotou suas possibilidades. Não tem cabimento que estejamos, em conjunto, discutindo com outros países ou conjunto de países (como a União Européia) um nível de liberalização que ainda não alcançamos dentro do Bloco. [...]

[...] Percorremos um longo caminho desde a criação do Parlasul em 2007 até chegarmos a um acordo sobre a proporcionalidade que tornará realidade a representação cidadã. Congratulo-me com todos os membros do Parlamento e com meus colegas Chanceleres pelo resultado alcançado na reunião extraordinária do Conselho Mercado Comum (CMC) de hoje. A decisão do CMC fortalece ainda mais esta instância insubstituível de representação da vontade popular.

Gostaria de lembrar, ainda, de outra importante vocação do Parlamento: velar pela democracia na região. O Observatório da Democracia consolidou-se como mecanismo de reafirmação do compromisso dos Estados Partes com os valores democráticos e os direitos humanos. (BRASIL, 2010).

Ainda sobre as crises que afetam o Mercosul, Onuki (2006) destaca que “Tais discussões conjunturais ainda podem ser superadas pela vontade política dos países e pelo cumprimento de uma agenda de consolidação do bloco.” (ONUKEI, 2006, p. 318). Segundo ela, tal ponto caracteriza-se como o principal desafio da política externa brasileira. A importância da recuperação do Mercosul reside no fato de que isso possibilita, até mesmo, que se avance em outras propostas no sentido da consolidação da liderança brasileira na região, que se desenrolava à época.

Na esteira das colocações de Onuki (2006), acrescentamos e entendemos o fato de que o Parlasul, e mais especificamente a representação brasileira nele, pode, nesse sentido, contribuir com as discussões sobre quais são os gargalos e desafios a serem superados para que o aprofundamento do bloco aconteça, e, mais do que isso, propor e discutir meios para alcançá-lo, como o aperfeiçoamento dos mecanismos de diminuição das assimetrias entre os Estados Partes ou, ainda, sobre a consolidação de uma tarifa externa comum (TEC). Em tais discussões, o adensamento democrático é uma via importante para tanto.

³¹ O discurso pode ser acessado integralmente em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8091:discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xxvi-sessao-plenaria-do-parlamento-do-mercosul-montevideu-18-de-outubro-de-2010&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>.

Nesse sentido, o Parlasul é um canal que confere legitimidade às negociações, visto que representa os interesses da sociedade que são conduzidos às discussões, a despeito da limitação que existe em face de seu caráter não decisório, uma vez que as normas emanadas do Mercosul (mais especificamente do Conselho do Mercado Comum), ou mesmo as discussões abordadas no Parlasul, necessitam da ratificação dos Congressos Nacionais dos Estados Parte, em face de seu viés intergovernamental, e não supranacional, como no caso da UE. O Parlasul seria, portanto, um órgão de apoio dessas discussões que permeiam os parlamentos nacionais e de contraponto ao Executivo. A instituição parlamentar mercosulina, por si só, não possui caráter decisório, como vimos, mas confere representatividade ao debate no âmbito da integração regional.

Uma interessante observação sobre as teorias que tentam explicar o processo de integração regional, suas vantagens e eventuais problemas, vem de Mariano (2007). O autor elucidada que,

[...] no caso do intergovernamentalismo liberal, é o pré-requisito de que para haver integração seria necessária uma condição de forte interdependência econômica. A idéia por trás dessa premissa é que o mercado regional, ao criar interdependência com relação ao comércio exterior e também ao comércio intra-firma, demandaria mais integração. As instituições seriam criadas e assumiriam a função de reforçar os acordos resultantes dessa situação.

Independentemente de concordarmos com essa opinião ou não, concluímos que as teorias de integração, quando utilizadas para o caso concreto da integração na América do Sul, podem orientar a pesquisa a respeito da dinâmica desses processos, pois apesar da discórdia quanto aos pré-requisitos, o mesmo não é verdadeiro quando se refere às consequências do processo integrativo.

Por requisitos estamos nos referindo ao tamanho do bloco, o número de membros, a organização política dos países participantes, os níveis de desenvolvimento econômico, as assimetrias, entre outras características que, de acordo com um ou outro autor, indicam uma maior ou menor probabilidade de que a integração possa se aprofundar ou não. (MARIANO, 2007, p. 71-72).

Na esteira dos debates sobre o aprimoramento e desafios do Mercosul, está a necessidade de ampliação do papel do Legislativo em política externa brasileira também nesse âmbito. Tal esforço é visível em propósito da criação, na esfera do Congresso Nacional brasileiro, em 1996, da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), quando da previsão no Protocolo de Ouro Preto da Comissão Parlamentar Conjunta, como já visto. Em 2006, com a efetivação do Parlasul, que teve sua previsão no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a CPC deu origem, no Brasil, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), por meio de resolução nº 15.

Tal Comissão “[...] é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul [...]” (BRASIL, 2014). Instalada em 1991, em Montevidéu, no Uruguai, a

CPC tem seu marco fundador, na verdade, no art. 24 do Tratado de Assunção. Sua criação objetivou “[...] facilitar a implementação do Mercado Comum [...] Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado”, e nos arts. 22 a 27 do Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Apesar de tais instrumentos serem os principais marcos jurídicos que culminaram na criação do Parlasul, o art. 8º do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, assinado em 1988, previu a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração.

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) representava os Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul. Era de sua competência, respeitando o processo legislativo de cada Estado Parte, incorporar ao direito interno normas emanadas dos órgãos do Mercosul. De caráter consultivo e deliberativo, suas principais atribuições eram:

[...] acompanhar o processo de integração e manter os Congressos Nacionais informados; tomar as medidas necessárias à futura instalação do Parlamento do Mercosul; constituir subcomissões para análise dos temas relacionados ao processo de integração; emitir recomendações ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum sobre a condução do processo de integração e a formação do Mercosul; realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-Partes e submetê-los aos Congressos Nacionais; estabelecer relações com entidades privadas de cada um dos Estados-Partes, e com entidades e organismos internacionais de modo a obter informações e assessoramento especializado nos assuntos de seu interesse; estabelecer relações de cooperação com os Parlamentos de outros Estados e com entidades envolvidas com assuntos pertinentes à integração regional; subscrever acordos de cooperação e assistência técnica com organismos públicos e/ou privados, de caráter nacional, supranacional e internacional; e deliberar sobre seu orçamento e fazer gestões junto aos Estados-Partes para a obtenção de outros financiamentos. (BRASIL, 2016).

Mariano (2001) atenta para o fato de que os parlamentares acabaram por transferir para a CPC do Mercosul o mesmo padrão de participação que tinham anteriormente quanto ao processo de integração. Segundo a autora, “Este tipo de ‘adaptação’ seria normal como passo inicial, porque permitiria dar continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido. No entanto, [...] esta atuação anterior já não condizia com os objetivos gerais propostos nos discursos de seus membros.” (MARIANO, 2001, p. 128).

Com a crescente complexidade da globalização e o aumento das demandas sociais, e a decorrente necessidade de o Legislativo adaptar-se ao debate, no contexto mais recente da referida primazia que a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010) conferiu ao entorno regional, as colocações de Mariano (2001) sobre os objetivos na criação da CPC se

fazem, ainda hoje, atuais e pertinentes e, portanto, aplicam-se ao Parlasul. Segundo a autora, “[...] o intuito central da CPC era levar para o âmbito da integração as questões que refletissem as preocupações sociais, e criar canais de expressão das demandas presentes na sociedade.” (MARIANO, 2001, p. 139), embora Mariano (2001) ressalte que, de modo geral, a atuação parlamentar, quando da CPC, tenha ficado aquém desses objetivos iniciais.

Já o Parlasul, que substituiu a CPC, tem seu marco legal na decisão nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum (CMC), decisão essa incorporada como Protocolo Constitutivo. De caráter representativo, independente e autônomo, está sediado em Montevideú. Seu órgão é unicameral e permanente, representando os interesses dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul.

Além desse escopo atrelado à questão democrática na integração, o Parlasul tem como prioridade fomentar “um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas,” segundo seu Protocolo Constitutivo. Tal prioridade se baseia nos princípios do pluralismo, da diversidade, da representatividade, da participação social, do repúdio a todas as formas de discriminação, da equidade, da justiça, e do respeito aos direitos humanos.

Conforme seu art. 1º, o Protocolo Constitutivo do Parlasul prevê que seus representantes sejam eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do Protocolo. Até o momento, apenas o Paraguai e a Argentina realizaram eleições diretas para o Parlasul, ocorridas pela primeira vez em 2008 e 2015 respectivamente.

A composição de representantes por Estado no Mercosul, hoje, é: Argentina com 26, Brasil com 37, Paraguai e Uruguai com 18 cada, e Venezuela com 23. A composição final, considerando-se o prazo para eleições diretas por parte de todos os Estados Partes até 2020, será de: Argentina com 43, Brasil com 75, Paraguai com 18, Uruguai com 18, e Venezuela com 27 representantes. Vale lembrar que a Bolívia é Estado Parte do Mercosul em processo de adesão, aguardando a ratificação do Parlamento interno de alguns dos países do bloco, como o Brasil.

Quanto às características dos políticos da representação brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS (ANEXO C), tais parlamentares têm vasta experiência no que concerne às relações exteriores e à defesa nacional, a despeito de serem minoria nesse aspecto quando considerados no conjunto do Congresso Nacional. Dois terços já foram membros titulares ou suplentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara ou do Senado

(alguns deles mais de uma vez). Um terço participou na condição de titular, sendo que mais da metade já exerceu cargos no Executivo, como os de prefeito, governador e ministro, segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) à CPCMS em 2012.

Um perfil atual da Representação Brasileira no Parlasul por região do país, traçado pelo Ipea (2012) e apresentado na CPCMS, mostra que o Sul é a região com maior número de políticos no Parlamento do bloco, representando 42% do total, o que pode ser explicado pela proximidade física e pelo estreitamento das relações comerciais entre essa parte do Brasil e os vizinhos mercosulinos. O Sudeste vem em segundo lugar com 22%, seguido do Nordeste com 29%, do Norte com 13%, e do Centro-Oeste com 8%. Outro dado interessante do Ipea (2012) revela que a representação brasileira por gênero no Parlasul é de 33 homens (entre deputados e senadores) e de apenas 4 mulheres (entre deputadas e senadoras), ou seja, representação majoritariamente masculina. Perfil que pode mudar com as eleições diretas.

Um dos principais escopos da CPCMS é emitir requerimentos sobre, dentre outros assuntos, pedidos de realização de audiências públicas para discutir temas diversos, que reúnam distintas áreas relacionadas ao processo de integração. A exemplo disso, está o requerimento nº 6/20158 do deputado federal do PPS/CE Moses Rodrigues, que pedia a realização de uma audiência pública, para debater o intercâmbio docente em nível superior, no âmbito do Mercosul, e a remuneração de Professores Doutores para intercâmbio educacional docente entre países do bloco. Para tanto, o deputado propôs a participação de Ministros da Educação do Mercosul, do Ministério da Educação, da Capes, e do CNPq.

3.3 Requerimentos da CPCMS

As reuniões dessa comissão mista (deputados e deputadas, e senadores e senadoras), diferentemente dos debates mais amplos da CREDN, têm por escopo aprovar ou não requerimentos ou decisões regimentais. A CPCMS não tem caráter decisório por si só, mas encaminha pedidos dos parlamentares para outras comissões permanentes, para o próprio Executivo ou para serem discutidos no âmbito do Parlasul.

A tabela abaixo mostra quais temas, nos últimos cinco anos (2011-2015), foram abordados nos requerimentos emitidos por integrantes da CPCMS:

Tabela 2 - REQUERIMENTOS ORIUNDOS DA CPCMS

| ANO | OBJETIVO | PARLAMENTAR |
|-------------|--|--|
| 2011 | Propor a realização de audiência pública com o Prof. Dr. Matias Spektor, com o objetivo de analisar e debater condições de estabilidade da região dos países do Mercosul e perspectivas de ampliação de membros. | Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PMDB/SP) |
| 2012 | Requerer reunião com o então ministro das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim, para discutir sobre a situação dos brasileiros no Paraguai. | Deputado Roberto Freire (PPS/SP) |
| 2012 | Requerimento para que a CPCMS participasse do III Congresso de Cultura e Educação para a Integração da América Latina – III CEPIAL, realizado em Curitiba – PR. | Senador Roberto Requião (PMDB/PR) |
| 2012 | Requerimento para audiência pública para discutir as restrições impostas pela Argentina à entrada de produtos brasileiros, o que estaria comprometendo a indústria do Brasil. | Deputado Renato Molling (PP/RS) |
| | Requerimento para que a CPCMS participasse da | |

| | | |
|------|--|--|
| 2012 | Extensão Universitária | Deputado Marçal Filho (PMDB/MS) “Modelo de Simulação do Parlasul”, realizada pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). |
| 2012 | Requerimento para a realização de audiência pública para debater a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) no âmbito internacional. | Deputado Dr. Rosinha (PT/PR) |
| 2012 | Propor a realização do Seminário “Crise, Estado e Desenvolvimento: desafios e perspectivas para a América do Sul”. | Senador Roberto Requião (PMDB/PR) |
| 2012 | Propor a realização de reuniões de audiências públicas para aprofundar as discussões sobre temas vinculados ao processo de integração regional na América do Sul. | Senador Roberto Requião (PMDB/PR) |
| 2012 | Propor a realização de audiência pública para aprofundar as discussões sobre as relações comerciais entre Brasil e Argentina, com autoridades convidadas do Brasil e da Argentina. | Senador Roberto Requião (PMDB/PR) |
| | Requerimento para que, em virtude da posse dos novos | |

| | | | | |
|------|--|-------------------|----------------|--|
| 2013 | membros da CPCMS, seja convidado o embaixador Antônio José Pereira Simões, então Sub-Secretário Geral da América do Sul, Central e do Caribe do MRE. | Deputado (PT/SP) | Newton Lima | |
| 2013 | Requerimento para que, em virtude da posse dos novos membros da CPCMS, seja convidado o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. | Deputado (PT/SP) | Newton Lima | |
| 2013 | Manifestação de veemente repúdio à agressão sofrida pelo Presidente da Bolívia, Evo Morales, cujo avião presidencial foi impedido, sem nenhuma justificativa, de sobrevoar o território de Portugal, Espanha, França e Itália. | Deputado (PT/PR) | Dr. Rosinha | |
| 2013 | Requerimento para a realização de seminário da CPCMS com a finalidade de discutir o projeto de lei nº 5.655, de 2009, que “Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho | Deputada (PSB/SP) | Luiza Erundina | |

| | | | |
|-------------|---|--|--|
| | Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”. | | |
| 2013 | Requerimento para a designação de um representante da CPCMS para participar de uma reunião no Conselho Superior de Comércio Exterior (COSCEX). | Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP) | |
| 2013 | Requerimento para a realização de audiência pública para tratar do acordo Mercosul-UE | Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP) | |
| 2013 | Requerimento para a realização de seminário, com a presença das Comissões de Relações Exteriores e de Representações Parlamentares de Integração Mercosul/Unasul, em parceria com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. | Deputado Newton Lima (PT/SP) | |
| 2013 | Requerimento para que o então ministro do desenvolvimento, indústria e comércio exterior, Fernando Pimentel, fosse convocado para prestar informações sobre as denúncias de que estaria negociando, com o | Senador Paulo Bauer | |

| | | |
|-------------|--|--|
| | governo da Venezuela, linhas de financiamento do Programa de Financiamento das Exportações (PROEX), para ajudar aquele país a saldar dívidas milionárias não pagas a exportadores brasileiros. | (PSDB/SC) |
| 2014 | Requerimento para a realização de um seminário sobre o Parlamento do Mercosul, intitulado “A Dimensão Parlamentar da Integração no Mercosul”. | Deputado Dr. Rosinha (PT/PR) |
| 2014 | Pede a aprovação de denúncia de violação, por parte da Venezuela, das cláusulas democráticas, em virtude das graves violações aos direitos humanos perpetradas contra o povo venezuelano. | Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) |
| 2014 | Requerimento para que a presidente da Petrobras, Maria das Graças Silva Foster, fosse convidada para prestar informações sobre a desistência da petroleira estatal venezuelana PDVSA de participar de parceria com a Petrobras para a construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco. | Senador Paulo Bauer (PSDB/SC) |

| | | |
|------|--|--|
| 2015 | Requerimento para a aprovação de denúncia de violação, por parte da Venezuela, das cláusulas democráticas, em face das graves acusações de violações de direitos humanos e do tratamento desrespeitoso e violento à comitiva de oito senadores brasileiros durante visita feita àquele país. | Deputado Rocha (PSDB/AC) |
| 2015 | Requerer autorização para a realização de despesas diversas com vistas à reunião da Mesa Diretora do Parlasul em Brasília. | Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP) e Senador Roberto Requião (PMDB/PR) |
| 2015 | Realização de audiência pública conjunta com a Subcomissão de Comércio Exterior para esclarecer erros de tradução em tratados comerciais e debater, em especial, os firmados pelo Mercosul e países africanos. | Deputado José Stédile (PSB/RS) |
| 2015 | Realização de audiência pública conjunta entre CPCMS e CREDN para debater projeto de integração educacional para admissão de títulos e graus universitários nos países do Mercosul. | Deputada Benedita da Silva (PT/RJ) |

| | |
|------|---|
| 2015 | <p>Requer a inclusão de palestrante na audiência pública conjunta entre CPCMS e CREDN para o Deputado Luiz Cláudio tema descrito no (PR/RO) requerimento da deputada Benedita da Silva (PT/RJ).</p> |
| 2015 | <p>Requer a realização de audiência pública para discutir o intercâmbio docente, em nível superior, Deputado Moses Rodrigues no âmbito do Mercosul, e a (PPS/CE) remuneração de professores doutores para intercâmbio educacional docente entre países do Mercosul.</p> |

Fonte: Elaboração nossa com base em Brasil (2015).

Como é possível notar na tabela, os temas tratados nos requerimentos são tão amplos quanto as questões de política externa no âmbito regional. Os assuntos requeridos pelos parlamentares foram desde pedido para realização de audiência pública para debater temas específicos como as relações com a Argentina, no que se refere às restrições que foram impostas aos produtos brasileiros pelo país vizinho, até convidar especialistas ou autoridades do governo para esclarecimentos e debates.

Também é possível notar o pedido de reuniões para que projetos de lei sejam discutidos, como o requerimento proposto pela deputada Luiza Erundina (PSB/SP), para discutir a entrada e saída de estrangeiros do território brasileiro, de que tratava o projeto de lei em questão. Há, também, uma preocupação com a situação da Venezuela, no que se refere à democracia, como tratou o requerimento do deputado Rocha (PSDB/AC).

Os temas são, portanto, variados. E foram propostos por diferentes parlamentares, ainda que haja um maior número de emissão de requerimentos na figura de determinados políticos, o que demonstra crescente protagonismo de alguns deles nessas questões da integração regional. Tais parlamentares são: senador Roberto Requião (PMDB/PR),

presidente da Mesa Diretora, com quatro requerimentos; deputados Dr. Rosinha (PT/PR) e Newton Lima (PT/SP), com três requerimentos cada; deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP), com dois requerimentos; e o deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PMDB/SP), também com dois requerimentos no período.

Com efeito, por meio desta pesquisa, é possível afirmar que o papel da CPCMS é o de “aparador de arestas” dos temas de interesse da integração mercosulina. Seus pedidos por meio de requerimentos não constituem decisões finais em si, mas são passos importantes para que um resultado se concretize ou para que um determinado tema em política externa ganhe fôlego e envergadura.

A exemplo disso está o requerimento do deputado Moses Rodrigues (PPS/CE), citado anteriormente, que buscou facilitar o intercâmbio acadêmico no âmbito do Mercosul. Ainda que as discussões mais aprofundadas ocorram nas Comissões da Câmara e do Senado, o encaminhamento de questões específicas da integração pela CPCMS às reuniões conjuntas com as outras comissões é fundamental para que o Congresso como um todo tenha conhecimento de pontos importantes que estão sendo discutidos no âmbito da integração. Dessa forma, este é o principal resultado desta parte da pesquisa: a atuação da CPCMS se dá por meio do encaminhamento de questões para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) e para o Parlasul (sem caráter decisório), e por meio de requerimentos. A CPCMS, em última análise, é informativa do Congresso Nacional sobre as pautas da agenda do Parlasul, e de suas próprias iniciativas/sugestões como braço brasileiro na integração.

A pesquisa nos mostra, portanto, que a relevância da CPCMS está no seu caráter informativo e propositivo, fundamental para que as questões atreladas ao Mercosul sejam encaminhadas ao Congresso Nacional como um todo e para que ganhem musculatura, o que, sem dúvida, contribui com a democratização do processo de integração, porque, como vimos na CREDN, as questões de política externa, como qualquer questão de política, requer debate e esclarecimento, muitas vezes com intensa polarização, disso decorre a importância dessas comissões, além de reforçar o mecanismo de freios e contrapesos em relação ao Executivo.

Além disso, a CPCMS, desde sua criação, tem por escopo acelerar o processo de incorporação das normas aprovadas no Mercosul. Todo acordo proveniente do bloco é encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional, mais especificamente para CPCMS. Dependendo da temática de que trata o acordo, ele é encaminhado diretamente para a votação do Congresso Nacional em plenário. Ou seja, a CPCMS favorece a tramitação do instrumento

internacional ao mesmo tempo em que informa o Congresso Nacional sobre do que se trata o documento.

Uma questão que se coloca nasce a partir da possibilidade concreta de eleições diretas ao Parlasul, no que se refere ao enfraquecimento ou desaparecimento da CPCMS, como ocorreu na Argentina, e possível fortalecimento do Parlasul. Nessa hipótese, se esses parlamentares estiverem concentrados no âmbito do Parlasul, eles seriam capazes de atuar internamente também, isto é, fazer o papel da CPCMS de trazer o debate para o plano doméstico? É uma questão que se coloca em vista de eleições diretas para o Parlasul. Além disso, há uma discussão no Congresso Nacional sobre custos e dificuldades que aparecem nesse processo de ampliação do número de parlamentares atuando no âmbito do Mercosul.

4 LEGISLATIVO E TRATADOS INTERNACIONAIS: O CASO DA DENÚNCIA UNILATERAL DA CONVENÇÃO 158 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT

4.1 A convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho - OIT

Assinada em Genebra em 1982, a convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (Anexo D) foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do decreto legislativo nº 68. Sua entrada em vigor no Brasil aconteceu a partir da promulgação presidencial em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse mesmo ano, a convenção foi denunciada pelo Executivo sem consulta prévia ao Legislativo. O texto da convenção proíbe a demissão do empregado sem que haja motivo. Com relação a tal conteúdo, Viegas (2010) nos esclarece que

A Convenção proíbe a demissão do trabalhador, “a menos que exista para isto uma causa justificada dada ao seu comportamento com relação ao funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço” (Art. 4º). Com isto não deve ser finalizada antes que tenha sido dada ao trabalhador a possibilidade de se defender das acusações para com ele e no caso de dispensas consideradas justificadas por motivos “econômicos, tecnológicos, estruturais, analógicos devem ser observadas os seguintes, tais como: necessidade de comprovação da empresa competente, justificativa da dispensa, até o aviso em tempo hábil, abertura de canais de negociação com os representantes do trabalhador e por último a notificação previa da autoridade responsável. (VIEGAS, 2010).

A convenção, ainda em vigor internacional, representa direitos e garantias trabalhistas ao vedar a demissão arbitrária. Tal proteção, contudo, já estaria prevista pela CF/88 em seu art. 7, I. Segundo o referido dispositivo, a “relação de emprego [está] protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”. À luz do direito constitucional, esse dispositivo pode ser considerado como de eficácia limitada, isto é, não tem aplicabilidade imediata no plano prático, ao necessitar de lei complementar para assegurar seu provimento. Desse modo, se o Brasil tivesse permanecido parte da convenção, reforçaria o amparo constitucional, numa clara atuação parlamentar na relação interno-internacional, uma vez que foi o Congresso Nacional que elaborou as normas constitucionais (1987/1988) e que, também, aprovou a convenção 158 da OIT quando do processo de incorporação desse tratado ao plano doméstico (1992) e de seu conseqüente impacto como ampliação de direitos sociais.

Após a denúncia unilateral do Executivo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) propuseram Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.625), alegando que o artigo 49, I, da CF/88, não teria sido observado quando da denúncia. Com efeito, o argumento da inconstitucionalidade residia no fato de que, do mesmo modo em que houve consulta ao Legislativo para a aprovação ou não da convenção (o chamado referendo congressional), a possível denúncia também deveria ter sido objeto de análise das Casas, o que não ocorreu.

4.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.625 e os argumentos do Supremo Tribunal Federal

No ano de 2009, em voto favorável à ADI 1.625, o ministro Joaquim Barbosa ressaltou o papel do Legislativo no processo decisório em política externa, argumentando

[...] que nenhuma das Constituições brasileiras tratou especificamente do tema relativo à denúncia de tratados internacionais e que os artigos 49, I e 84, VIII, da CF/88, embora não admitissem a participação do Congresso Nacional na denúncia dos tratados, também não seriam expressos ao vedar essa participação [...] a tendência, cada vez mais crescente, de textos constitucionais repartirem as competências em matéria de denúncia de tratados representaria o surgimento, no direito comparado, do princípio da “co-participação parlamento-governo em matéria de tratado”, segundo o qual é da própria essência do tratado que ele, para comprometer um Estado interna e externamente, precise da deliberação do órgão parlamentar e do órgão executivo, e que, sendo essa característica da essência do tratado, qualquer ato que vise à desvinculação voluntária deste por um Estado também precisa passar pelo crivo parlamentar. (BRASIL, 2009).

O voto ainda nos esclarece sobre o papel do Legislativo e a conjugação de vontades entre esse Poder e o Executivo no referente aos tratados internacionais:

[...] a aprovação, ou reprovação, seria ato de vontade concordante ao conteúdo disposto no tratado. Disso se retirariam pelo menos 3 conseqüências: 1) a intervenção parlamentar seria essencial para que o tratado existisse internamente e, sendo da própria natureza do tratado que o Parlamento atuasse na sua constituição, seria óbvio que também o fizesse na sua desconstituição; 2) se o tratado seria expressão da vontade do Parlamento, o exercício de tal vontade não ocorreria no vácuo, ou seja, quando o Congresso aprovasse um tratado para futura ratificação e incorporação ao direito interno, ele aprovaria o próprio conteúdo de algo que se poderia chamar de “política convencional”. Reconhecer que o Parlamento seria árbitro de uma “política convencional” durante o processo de aprovação implicaria necessariamente que ele deveria ser árbitro dessa mesma “política convencional” durante o processo de denúncia; 3) seria preciso reconhecer que o tratado internacional a que um Estado se vincula seria expressão da vontade atual e efetiva dos órgãos envolvidos. Sendo autônomas as vontades do Executivo e do Legislativo, na formação, elas assim deveriam permanecer até que os dois Poderes, de maneira

conjunta e ordenada, decidissem alterar tal vontade, cada um dentro de suas próprias atribuições. (BRASIL, 2009).

Já os votos dos ministros Nelson Jobim e Teori Zavascki, este último em abril de 2016, foram no sentido da improcedência da Ação. Diferentemente de Jobim e Zavascki, os ministros Maurício Corrêa, relator da matéria, e Carlos Ayres Britto, entenderam ser parcialmente procedente a Ação, enquanto o ministro Joaquim Barbosa votou pela procedência total, como já citado. O voto da ministra Rosa Weber também considerou a denúncia unilateral inconstitucional. A Ação segue em análise no Judiciário.

No sentido de que não houve inconstitucionalidade na denúncia da convenção 158 da OIT, afirma o diplomata Sloboda (2016) que tratado internacional não é lei ordinária. Os dois se equivalem apenas em hierarquia. Segundo Sloboda (2016), a incorporação de um instrumento internacional ao plano interno brasileiro obedece ao que dispõe a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, da qual o país é parte, e a validade de qualquer tratado aprovado, a princípio, está condicionada a sua entrada em vigor no plano internacional. Se o tratado deixar de ter efeitos no plano externo, por previsão resolutiva no próprio acordo, por disposição da Convenção de Viena de 1969, ou por simples vontade das partes, não precisará nem mesmo da manifestação do Executivo para que ele deixe de existir no plano interno também. Nesse sentido, Sloboda (2016) entende que cabe apenas ao Executivo denunciar tratados, em casos em que o tratado não foi extinto.

Por outro lado, ao considerarmos os votos até o momento³² proferidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a Corte parece dar sinais no sentido da maior presença do Poder Legislativo no processo decisório em política externa. Como bem nos esclarece Oliveira (2014, p. 121), “caso prevaleça essa nova linha de compreensão, estarão confirmados os valores democráticos amalgamados no texto constitucional, ao mesmo tempo em que se ampliará o rol de atribuições do Parlamento no controle das relações exteriores”.

Em relação às justificativas de ampliação do Legislativo em política externa,

[...] admitir a participação do Parlamento como etapa necessária para a conclusão de ajustes internacionais pelos Estados propicia ganhos para ambas as ordens jurídicas envolvidas. Isso porque o Parlamento é o órgão estatal mais diretamente envolvido na execução interna dos tratados internacionais, pois o aumento dessas convenções exige que o Legislativo, mesmo depois de concordar com os atos externos formulados pelo Presidente da República, tenha de adotar várias outras medidas. Além de modificar a legislação interna existente no país com o objetivo de adaptá-la às obrigações internacionais subscritas pelo Estado, o Legislativo terá de elaborar

³² Ano de 2016.

novas regras que tornem possível implementar as obrigações internacionais assumidas. (TOURARD³³, 2000, apud OLIVEIRA, 2014, p. 116-117).

O voto vista do então ministro Barbosa (2009) ressalta, ainda, o entendimento do STF de que tratados internacionais tem hierarquia de lei ordinária. Tal força de lei dos acordos internacionais implica o raciocínio de que “[...] do ponto de vista do direito interno brasileiro, eles [tratados] somente podem ser revogados por um ato posterior de idêntica ou de superior hierarquia [...]” (BRASIL, 2009). O ex-ministro esclarece que, dado que os tratados internacionais têm a mesma hierarquia das leis infraconstitucionais (à exceção dos que versam sobre direitos humanos), como qualquer lei ordinária, é necessária a participação do Legislativo. “[...] A grande contradição é que a Constituição de 1988 não reconhece a existência de nenhum ato com força de lei em que o Parlamento não tenha algum tipo de intervenção.” (BRASIL, 2009). Segundo Barbosa (2009), continuar considerando a “[...] interpretação de que os tratados podem ser denunciados unilateralmente produz uma anomalia jurídica não encontrável em nenhuma parte da Constituição, mas apenas em constituições autoritárias [...]”. (BRASIL, 2009).

Outro posicionamento de Barbosa (2009) contrapõe-se ao argumento de que quando apenas o Presidente da República denuncia os tratados, a condução das relações exteriores ganha celeridade e flexibilidade. Para o ex-ministro, no entanto, esse argumento teria consistência apenas no século XIX e início do XX, quando o impacto dos tratados internacionais no plano interno era bastante reduzido.

No contexto hodierno, ao contrário, “[...] vivemos em um tempo em que tratados modificam de maneira drástica a vida e a liberdade de pessoas comuns [...]” (BRASIL, 2009). Ele exemplifica tais impactos quando aborda a possibilidade de indivíduos serem presos por cometerem crimes contra o direito internacional, como previsão do Estatuto de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI) em 1998. Ele cita, ainda, os acordos constitutivos da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como um conjunto de direitos e garantias fundamentais, os tratados de direitos humanos, além daqueles que versam sobre matéria ambiental. Ao sintetizar seu raciocínio, Barbosa (2009) elucida que o Parlamento não decidiria apenas do ponto de vista meramente processualístico quando aprova um tratado internacional. Quando o faz, o Legislativo também está aprovando o conteúdo desse tratado, que, como já citado, tem implicações significativas no cotidiano dos indivíduos. Se ele aprova materialmente o tratado, isto é, observando seu conteúdo e o impacto e relevância dele para a

³³ TOURARD, Hélène, *L'Internationalisation des Constitutions Nationales*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000.

sociedade brasileira, também é necessária sua anuência para desvincular-se ou não de tal obrigação internacional.

Segundo Barbosa (2009),

[...] é preciso entender que o exercício de tal vontade não acontece no vácuo. Quando o Congresso aprova um tratado para futura ratificação e incorporação ao direito interno, ele aprova o próprio conteúdo de algo que poderíamos chamar de “política convencional”. O ato do Parlamento não é meramente protocolar, mas revestido de um conteúdo significativo, conteúdo esse que, inclusive, como já afirmado, pode modificar drasticamente a vida de cidadãos comuns. A denúncia unilateral impõe a idéia de que a aprovação do conteúdo de uma política convencional pode ser simplesmente apagada por um gesto isolado do Poder Executivo. Reconhecer que o parlamento é árbitro de uma política convencional durante o processo de aprovação implica necessariamente que ele deve ser árbitro dessa mesma política convencional durante o processo de denúncia. Em outras palavras, o parlamento deve ser árbitro acerca da criação de uma política convencional e também de sua extinção. E mais: tal atribuição do Congresso é indelegável. (BRASIL, 2009).

4.3 Legislativo e denúncia de tratados internacionais

O Congresso Nacional é constitucionalmente parte do processo decisório em política externa também quando se refere à ratificação (ou referendo congressional) de um tratado internacional. No bojo de um Estado democrático de Direito, os parlamentares, em última análise, decidem sobre a vontade popular, por meio da representação, de ser ou não parte em um acordo internacional. Sua atuação, nesse âmbito específico, insere-se em uma das fases de internalização de um tratado ao plano doméstico brasileiro, antecedida de intenso debate nas Comissões específicas aqui analisadas.

De modo geral, o processo de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro passa por quatro etapas: duas internas e duas externas. A primeira diz respeito à negociação do tratado, em que pode ser assinado. Em tal hipótese, passará o Estado brasileiro a ser signatário. A segunda fase é interna, na qual, depois de encaminhado pelo governo, o acordo internacional passará pela apreciação do Legislativo, no chamado referendo congressional. Nessa etapa, o Congresso Nacional aprova, ou não, por meio de decreto legislativo, o tratado internacional em tela, podendo, ainda, aprovar com ressalvas. Na terceira etapa, o Executivo ratifica o tratado, no caso da aprovação pelo Legislativo na fase anterior. Na última etapa, também interna, por meio de decreto presidencial, o Executivo torna tal tratado internacional, do qual a República Federativa do Brasil é parte, norma interna, sendo publicada no Diário Oficial da União.

Mazzuoli (2012) afirma que no estudo mais amplo sobre denúncia de tratados, encontra-se o debate acerca da processualística em vigor no Brasil. A questão é se os tratados internacionais devem ser denunciados apenas pela vontade do Executivo, como ocorre atualmente, ou se o Legislativo deve ser parte nessa decisão, de modo convergente ou não. O caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT, assim como os argumentos do ex-ministro do STF Joaquim Barbosa, elucidam bem a questão, no que tange, sobretudo, aos efeitos cotidianos dos tratados internacionais no plano doméstico, como visto.

Nessa esteira, Mazzuoli (2012) nos lembra de que a questão da denúncia de tratados internacionais é quase centenária no Brasil. Em 1926, ainda no governo de Artur Bernardes (1922-1926), o país deixou de fazer parte da Liga das Nações. Tal decisão foi proferida de modo unilateral pelo Poder Executivo, com base em consulta feita ao jurista Clóvis Beviláqua, quando na função de consultor jurídico do Itamaraty. Desde então, o ato de denúncia dos acordos internacionais é feito à revelia do Congresso Nacional. Ainda na esteira do parecer de Beviláqua à época da referida denúncia, Mazzuoli afirma que,

[...] não obstante os dispositivos constitucionais terem silenciado a respeito da denúncia, só se referindo ao procedimento de formação dos atos jurídicos internacionais, a faculdade do Poder Executivo em denunciar os tratados que o próprio governo celebrou dar-se-ia em virtude da combinação dos preceitos constitucionais que conferem as atribuições dos Poderes em que se divide a soberania nacional. Da combinação desses preceitos, junto ao espírito que os domina, é que resultaria a competência do Poder Executivo de denunciar os tratados que ele celebrou, com a aprovação do Congresso. (MAZZUOLI, 2012, p. 325).

O argumento é reforçado, ainda, quando nos remete ao que dispõe o art. 1º, parágrafo único, da CF/88, como lembra Mazzuoli:

Segundo entendemos, a participação do Parlamento no procedimento de denúncia faz com que se respeite o paralelismo que deve existir entre os atos jurídicos de assunção dos compromissos internacionais com aqueles relativos à sua extinção. É evidente, cremos, que um jurista de expressão como Clóvis Beviláqua não se manifestaria contrariamente a esta tese se tivesse emitido o seu parecer à égide da Constituição de 1988, que fixa claramente a regra da participação ativa do Parlamento no processo de conclusão dos atos internacionais. Trata-se, agora, de observar o comando constitucional (art. 1º, parágrafo único) segundo o qual todo o poder emana do povo, incluindo-se nesta categoria também o poder de denunciar tratados. Com isto se modifica, para a consagração efetiva da democracia, uma prática internacional obscura, que até os dias atuais vem sendo freqüentemente seguida em diversos países, entre os quais figura o Brasil. (MAZZUOLI, 2006).

Vale ressaltar que há um entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos, uma vez aprovados segundo o que dispõe o § 3º, do art. 5º, da CF/88, e tendo,

portanto, adquirido *status* de emenda à Constituição, não podem ser denunciados sem prévia consulta ao Congresso Nacional, como afirma Tarciso Dal Maso Jardim (2016), consultor legislativo do Senado Federal na área de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Cachapuz de Medeiros (1983) afirma que a competência para concluir atos internacionais, até meados do século XVIII, era exclusivamente reservada aos monarcas. A vontade dos reis estava condicionada à pouca ou nenhuma limitação. Na lógica absolutista, a figura do soberano era tida como o próprio Estado e, portanto, nele residia toda a vontade nacional, como a máxima do rei da França, Luís XIV, que dizia que o Estado era ele: “*L’état c’est moi*”. Só a partir do século XVIII, sobretudo depois da Constituição norte-americana de 1787 e da Revolução Francesa de 1789, que o poder passou a ser entendido como emanado do povo. É possível, contudo, vislumbrar, ainda no século XIII, ensaios da soberania popular ou, pelo menos, limites consideráveis impostos ao rei. A Carta Magna inglesa de 1215 (considerada a matriz do movimento que posteriormente ficaria conhecido como constitucionalismo) foi marco importante na diferenciação entre privado e público. Movidos pelo senso do que é justo (ainda que fosse uma justiça restrita a eles, o que, por si só, é passível de análise) os nobres passaram a questionar os limites do poder irrestrito do rei João Sem Terra, o que culminou na Magna Carta, a qual submeteu o rei à limitação imposta pela lei.

Ainda que, cronologicamente, a Constituição norte-americana seja lembrada como importante passo na construção da democracia como a conhecemos hoje, Cachapuz de Medeiros (1983) enfatiza que, guardada a devida importância da Carta estadunidense, foi com a Revolução Francesa e os trabalhos da Assembleia Constituinte que o controle do Legislativo sobre os atos internacionais ganhou consistência. “Na ótica dos constituintes franceses, um tratado, juridicamente, obriga o Estado e, por consequência, obriga os cidadãos [...]” (CACHAPUAZ DE MEDEIROS, 1983, p. 28). Isso significa que tais assuntos são de interesse dos governados também, entendeu a assembleia constituinte francesa.

O estudo de Cachapuz de Medeiros (1983) sobre o Poder Legislativo e os Tratados Internacionais conclui alguns pontos. Um deles chama atenção pela possibilidade de o Executivo vincular o Brasil a um acordo internacional sem precisar de consulta ao Legislativo, que são os chamados acordos em forma simplificada, ou tratado unifásico, ou acordos executivo (*Executive Agreements*). Tais acordos se constituem em adendos ou ajustes a atos internacionais já existentes, mas também podem se constituir em novos acordos. Por serem ajustes a compromissos já existentes, eles não passam pelo Legislativo. Na década de 1980, essa prática parecia ser adotada com mais frequência do que nos dias de hoje. Dado o

recrudescimento das demandas da sociedade, bem como a intensificação dos fluxos internacionais e sua implicação mais acentuada na esfera doméstica, os acordos são majoritariamente bifásicos, ou seja, a vinculação é resultado tanto da vontade do Executivo quanto do Legislativo.

Ainda que não seja apenas um ajuste a tratado vigente, mas, sim, importante ato internacional, a ratificação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 demonstra que, crescentemente, o Legislativo brasileiro tem sido lembrado como ator fundamental nas decisões na arena da política externa por parte do Estado brasileiro. Atento às prerrogativas constitucionais e à prática processualística quando da incorporação de atos internacionais ao ordenamento jurídico nacional, em 2009, o Executivo brasileiro ratificou a referida Convenção reservando o art. 25, cuja disposição trazia que um tratado internacional seria aplicado provisoriamente, no todo ou em parte, tão logo da assinatura, se assim as partes concordassem. Ou seja, não seria necessária a anuência do Legislativo de imediato para que o tratado surtisse efeito no plano doméstico do Estado Parte. O governo Lula da Silva de imediato fez reserva a esse artigo em face da previsão constitucional de consulta ao Parlamento. Tal dispositivo da Convenção de Viena de 1969, portanto, não vale para o Brasil.

No que tange ao plano prático da atuação do Parlamento, uma forma pela qual o Legislativo atua de modo mais assertivo quando da aprovação dos atos internacionais e de maneira indireta no que se refere à denúncia, é por meio do acréscimo, nos decretos legislativos que são espécie normativa que aprovam esses atos, “[...] de menção expressa à necessidade de aprovação congressional para mudanças de caráter substantivo no estatuto ou situação do ato aprovado.” (ALMEIDA, 1990, p. 63). Desse modo, qualquer revisão ou modificação no tratado, já aprovado, deve passar pelo crivo do Congresso Nacional. Nesse caso especificamente, em que houve tal previsão do Parlamento com relação ao tratado em causa, uma possível denúncia pode ser analisada pelo Congresso Nacional.

A discussão principal ensejada pelo caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT reside no fato de que o Brasil desvinculou-se das obrigações decorrentes de tal tratado sem consulta prévia ao Legislativo, o que resultou na ADI 1.625 aqui discutida. Nessa questão, como na maioria dos casos de denúncia de tratados, a vontade de desvincular-se de um acordo internacional parte do Executivo, sem qualquer consulta ao Parlamento. Há, no entanto, a possibilidade de que a vontade de denunciar um tratado internacional seja oriunda do próprio Parlamento. Ou seja, a situação de denúncia de tratados de modo unilateral por parte do Executivo é diferente da vontade do próprio Legislativo de desvincular-se de um ato internacional. Nesse último caso, o Parlamento elaborará lei que revogue a lei interna que

incorporou ao plano doméstico o tratado internacional. Isto é, lei interna posterior revoga lei anterior. No plano internacional, é o instituto da denúncia que desvincula o Brasil do tratado. Nessa situação, o Executivo poderá vetar a lei que revogaria o tratado internacional em causa.

Quanto à conjugação de vontades entre Executivo e Legislativo, Rezek (2011)³⁴ defende a tese de que é necessária a anuência também do Parlamento quando de denúncia de tratados internacionais. Seu argumento é o de que a vontade do Estado, nas relações exteriores, é constituída não apenas pelo que deseja o Executivo, mas também pelas pretensões do Legislativo. A coesão do que almeja o Estado brasileiro, dos seus interesses em política externa, viria da soma dessas duas vontades. Para Rezek (2011), o Estado é, a princípio, livre de qualquer compromisso internacional. Por meio de sua vontade soberana, e com o passar do tempo, ele se vincula a obrigações internacionais por meio dos contratos internacionais, os tratados. Para tanto, é imprescindível do ponto de vista constitucional e, portanto, da legitimidade, que tanto o Executivo quanto o Legislativo decidam em face de quais tratados internacionais sejam de interesse do Estado brasileiro de tornar-se parte.

Do ponto de vista da análise de política externa, essa conjugação de forças entre Executivo e Legislativo seria o resultado da combinação entre as diretrizes adotadas pelo governo em exercício, considerando-se fatores de política interna, bem como princípios da ação diplomática do Estado brasileiro. Para Rezek (2011), Executivo e Legislativo constituem dois pilares de sustentação do Estado na sua política externa.

“[...] se as duas vontades tiverem de somar-se para a conclusão do pacto, é preciso vê-las de novo somadas para seu desfazimento. Antes, cumpre entender que as vontades reunidas do governo e do parlamento presumem-se firmes e inalteradas, desde o instante da celebração do tratado, e ao longo de sua vigência pelo tempo afora, como dois pilares de sustentação da vontade nacional. Isso levará à conclusão de que nenhum tratado – dentre os que se mostrem rejeitáveis por meio de denúncia – deve continuar vigendo *contra a vontade* quer do governo, quer do Congresso. O ânimo negativo de um dos dois poderes políticos em relação ao tratado há de determinar sua denúncia, visto que significa o desaparecimento de uma das bases em que se apoiava o consentimento do Estado. (REZEK, 2011, p. 142-143).

Diante do exposto, é possível compreender que haja demandas do Legislativo por maior participação no processo decisório em política externa, sobretudo no referente à denúncia de tratados internacionais. O processo decisório na arena da política externa é tema relevante para se entender os meandros que condicionam os efeitos da política doméstica

³⁴ Advogado, José Francisco Rezek foi ministro do Supremo Tribunal Federal em duas nomeações (de 1983 a 1990, e de 1992 a 1997), também foi ministro das relações exteriores no governo de Fernando Collor (1990-1992), e atuou como Juiz da Corte Internacional de Justiça de 1997 a 2006.

sobre a política externa, e do impacto dos acordos internacionais na esfera doméstica, o que possibilita uma melhor compreensão da inserção internacional do Brasil.

O caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT é sintomático da necessidade de ampliar o debate sobre os aspectos da representatividade e da legitimidade no processo decisório em política externa. Tal caso levou às instâncias superiores do Judiciário brasileiro, e ensejou nova discussão em outros âmbitos de poder, aspecto relevante da política externa em uma democracia. O papel do Legislativo quanto à decisão de desobrigar-se de um tratado internacional reacende discussão antiga, mas em um contexto que, hodiernamente, se diferencia, uma vez que a sociedade, crescentemente, apresenta demandas que se relacionam com o externo, a exemplo do comércio internacional e das questões relativas aos direitos humanos, como o caso aqui analisado sobre a denúncia unilateral da convenção 158 da OIT.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns estudos sobre Legislativo e política externa sugerem que os parlamentares se voltam predominantemente para assuntos que possam lhes render mais votos nas próximas eleições e/ou que estejam relacionados com suas respectivas regiões de origem (Oliveira, 2003). Há, no entanto, ainda que de forma incipiente, um crescente interesse da população em geral sobre alguns assuntos voltados a temáticas de política externa, como o comércio de *commodities* e pautas relacionadas aos direitos humanos, ou ainda que dizem respeito a direitos sociais, como é o caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT, analisado nesta dissertação. Aos poucos, esse interesse mais acentuado pela seara internacional parece difundir-se também entre os políticos, sobretudo (e evidentemente) entre os que compõem as Comissões aqui estudadas.

Mais uma vez, enfatizamos que a discussão trabalhada ao longo desta dissertação procurou mostrar que uma maior abertura do Brasil frente ao cenário internacional acarreta novos desafios que precisam ser pensados também pelo Legislativo, como forma de adaptar-se ao debate vigente, e, junto ao Executivo, fazer as escolhas num contexto de maior representatividade, além do importante papel que a diplomacia parlamentar exerce no referente a dirimir ou a mitigar o déficit democrático nesses processos. Nesse sentido, o aumento da participação no processo decisório em política externa confere ao Parlamento maior capacidade de resposta frente aos novos desafios, além de maior efetividade na implementação das decisões.

No que se refere especificamente às discussões no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), no período analisado (entre 1999 e 2015), a atuação parlamentar evidenciou cinco pontos relativos à intensificação da presença parlamentar em política externa no Brasil, que são: *alinhamento com a agenda do Executivo; transparência e informação; especialização* em temas que tenham relação com sua origem, no que se refere à produção econômica daquela região, por exemplo; *incentivos ou desincentivos*, de acordo com o debate ou palestrante especialista em uma determinada área; *intercâmbio parlamentar*, como forma de compartilhar experiências e facilitar o encaminhamento de questões comuns em política externa. Isso pode ser explicado, em parte, como decorrência do processo de globalização e do consequente aumento no número e na profundidade dos temas em política externa, bem como dos tratados internacionais a serem apreciados pelo Legislativo, o que requer ainda mais legitimidade e representatividade nas decisões.

Nesse sentido, Oliveira (2004) nos lembra que

Não é por acaso que a constituição de um órgão vinculado ao poder Legislativo dentro de um processo de integração regional é quase uma constante para todos os casos que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São exemplos a União Européia, o Pacto Andino e também o Mercosul. Isto pode ser explicado por dois motivos básicos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração regional. (OLIVEIRA, 2004, p. 232).

Oliveira (2004) ressalta, ainda, a importância do Parlamento como forma de adensar o aspecto da democracia nesses processos, por meio da manutenção dos condicionantes do processo e da fiscalização dos atos do Executivo no âmbito da integração regional. Segundo o autor, os parlamentares no Mercosul “[...] são de jure os únicos atores que podem proporcionar no processo de integração regional um caráter democrático, ao estarem em uma posição única para representar os interesses dos grupos econômicos e sociais que os apoiam em nível nacional.” Ainda na perspectiva de Oliveira (2004), habitualmente, os partidos políticos brasileiros consideram prioritários os grandes temas nacionais, que, de modo geral, podem ser relacionados com a esfera econômica, da estabilização, do crescimento, e do combate ao desemprego. Ou ainda, no referente ao aspecto da política per se, estão relacionados à reforma dos sistemas político e partidário, o “pacto federativo”. Já na esfera social, os temas estão atrelados a uma melhor distribuição de renda, à educação, à saúde, e à violência. A democracia e sua consolidação são, portanto, o que permeia todas essas discussões.

De acordo com a análise de Oliveira (2004), no que se refere aos desafios inerentes à própria democracia, no âmbito regional,

[...] enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no poder Executivo a tendência será dos partidos político e parlamentares presentes no poder Legislativo brasileiro se interessarem pouco, levando os demais atores sociais a buscarem outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo.

Desta maneira, podemos sugerir duas conclusões distintas no tocante à questão democrática no Mercosul. Por um lado, os valores democráticos – de acordo com as regras schumpeterianas – tendem a se concretizar internamente em cada Estado-membro e, ao mesmo tempo, o Mercosul é um estímulo a esta mesma consolidação. Por outro lado, a centralização do processo decisório do Mercosul no poder Executivo enfraquece o controle democrático sobre o próprio processo de integração, acarretando um relativo descompromisso por parte dos partidos e dos parlamentares, devido à falta de possibilidade de instrumentalização da integração para os próprios objetivos políticos e de poder. (OLIVEIRA, 2004, p. 241).

Ainda sobre a importância do Parlasul, Mariano (2011) ressalta que os mecanismos de controle nessa instância implicam transparência quanto ao processo decisório, normalmente circunscrito aos governos, uma vez que estimularia o seu enraizamento no cotidiano das sociedades em questão. De forma mais ampla, o Parlasul fomenta a superação das deficiências da CPCMS. Segundo a autora, “Para determinar a extensão das mudanças promovidas pelo Parlasul em relação à sua antecessora [...]” (MARIANO, 2011, p. 7), é preciso considerar os aspectos do “[...] fluxo de informação, oportunidades de negociação, regras e procedimentos, e expectativas dos atores.” (MARIANO, 2011, p. 7). Para ela, a aproximação e o reconhecimento mútuo decorreram do fluxo de informação tanto intrabloco, entre as delegações de parlamentares, como extrabloco, no plano doméstico de cada Estado Parte.

Quanto às oportunidades de negociação e às regras de procedimento, Mariano (2011) esclarece que, a despeito da limitação desse acompanhamento, ele possibilitou um diálogo efetivo entre os membros do Parlasul e os representantes dos governos, além da aproximação das agendas de negociação e discussão, ao passo que na CPC, os debates se concentravam, em grande medida, naquilo que era trazido pelos parlamentares no que diz respeito aos aspectos negativos da integração do ponto de vista de cada interesse nacional.

A respeito da expectativa dos atores no Parlasul, Mariano (2001) afirma que a mudança com relação àquilo que é esperado por esses atores pode ter como consequência “[...] uma postura mais positiva em relação à sua participação no processo de integração, isso reforça a instituição e as pressões por maior intervenção nas decisões, o que por sua vez contribuiria para a maior democratização do bloco.” (MARIANO, 2011, p. 14).

Não é possível afirmar que esse ciclo virtuoso esteja acontecendo, porque o parlamento regional não demonstrou até um momento uma superação real dos problemas apresentados pela sua antecessora, como desinteresse de seus membros, desconhecimento sobre sua atuação, falta de articulação e outros.

Apesar disso, é possível sim reconhecer o crescimento de expectativas positivas em relação a essa instituição que estão fortemente vinculadas à realização das eleições diretas. O estabelecimento dessa novidade normativa em relação à Comissão, embora não tenha gerado ainda resultados práticos, mostra-se um elemento positivo na visão sobre o futuro da integração, especialmente no tocante à ação parlamentar. (MARIANO, 2011, p. 14-15).

Para além dos interesses regionais, bem lembra Beetham (2006) que o Parlamento, como o órgão legislativo principal, tem a tarefa de adaptar as leis vigentes na sociedade às necessidades dessa mesma sociedade e às circunstâncias que mudam rapidamente. Ademais, como fiscalizador das ações do governo, cabe ao Parlamento a incumbência de garantir que o Executivo tenha uma postura de inteira responsabilidade perante o povo. Com efeito, a

importância de tal instância legislativa reside no fato de que ela traz consigo os imperativos da representatividade, da transparência, e da acessibilidade (envolvimento público nas discussões em gerais, associações da sociedade civil, proposição de leis), e prestação de contas à sociedade/eleitorado, além da efetividade dos acordos.

Para além das funções clássicas dos Parlamentos regionais, Malamud e Sousa (2007) nos asseveram que essas instituições

[...] podem ajudar a cumprir metas complementares, como nutrir uma identidade regional comum entre as elites políticas, fortalecendo a presença simbólica da organização regional nas mentes do público e de terceiros países, e facilitar a comunicação intra-regional. Eles também podem promover spillovers inesperados. (MALAMUD; SOUSA, 2007, p. 100, tradução nossa).

Somado a isso, é preciso lembrar que não se pode ignorar o fenômeno da globalização. Todas as instâncias de poder, bem como a sociedade civil, sofrem os impactos desse processo, e os Parlamentos não estão à margem disso. Sabic (2008) ressalta que em decorrência de a globalização não ser um fenômeno passageiro,

[...] os parlamentares dificilmente podem se prestar a ignorar os seus efeitos, ou serem indiferentes à forma como a globalização é governada. Um empenho ativo nas atividades internacionais pode muito bem tornar-se um componente natural do seu dia de trabalho comum em sua sala. Sem dúvida, ainda há um longo caminho para chegar a esse estágio, mas os benefícios da participação parlamentar em assuntos internacionais já podem ser discernidos. Na medida em que o público se torna mais consciente da importância dos problemas globais, e exige cada vez mais soluções eficientes de seus governos e representantes, o investimento de tempo e energia dos parlamentares, que opera nas instituições parlamentares internacionais, fará cada vez mais sentido [...]. (SABIC, 2008, p. 268, tradução nossa).

Ainda na esteira da relação entre o processo de integração europeu e o sul-americano, Ajenjo e Stavridis (2010) bem lembram que

O conjunto de estudos que lida com as relações entre as duas regiões vai além da questão de saber se a Europa pode ser um modelo para a integração no resto do mundo. Claro, isso não significa que a questão de um modelo não é importante, nem que as lições não podem ser tiradas a partir de outras experiências. Mas o que mudou desde 1989 é o surgimento de uma nova literatura acadêmica que argumenta que existem muitos modelos de integração regional; e que, como resultado, o Novo Regionalismo (NR) é fundamentalmente diferente das antigas e mais velhas formas de regionalismo. Além disso, lições de outras regiões do mundo também podem ser úteis para o continente europeu. (AJENJO; STAVRIDIS, 2010, p. 4, tradução nossa).

Seja puramente no aspecto regional ou no que tange ao âmbito mundial, a diplomacia parlamentar é o elo entre os acontecimentos externos e o impacto deles no cotidiano dos

nacionais do Estado Parte. Essa representatividade legitima as ações do bloco como um todo, facilitando os acordos, o que confere efetividade às decisões. Quanto ao conhecimento da relevância de tais instituições no processo de integração regional, Mariano (2011) nos lembra que

Até 1996 havia um total desconhecimento da CPC dentro do Congresso brasileiro. Hoje reconhece-se o papel da Comissão Parlamentar Mista do Mercosul como uma instância legítima de representação e discussão da integração, mas os legisladores em sua grande maioria continuam ignorando o que está sendo negociado pelo bloco. (MARIANO, 2011, p. 9).

É preciso, pois, avançar no sentido da compreensão da relevância que o Parlamento tem no que concerne ao déficit democrático nesses processos, bastante discutido aqui. A começar pelo próprio conhecimento sobre diplomacia parlamentar nas discussões que devem existir dentro do próprio Congresso Nacional.

Diante do exposto, é possível considerar que, a despeito da pouca associação que ainda há entre Poder Legislativo e política externa brasileira, os casos aqui levantados e discutidos demonstram acentuado interesse e expressiva intervenção direta dos parlamentares em áreas da política externa, ainda que, quando consideradas no conjunto mais amplo do Congresso Nacional, tais questões da arena internacional estejam pouco disseminadas no cotidiano de atuação desses parlamentares.

Não se pode, contudo, em absoluto, considerar o Legislativo como um Poder alienado das questões afeitas ao externo. Seja pela resposta direta a uma decisão de um Parlamento vizinho, como no caso do açúcar no âmbito do Mercosul, seja pela dinâmica dos tratados, a atuação do Legislativo na arena internacional possibilita a compreensão de que seu papel confere representatividade e refinamento ao aspecto democrático das decisões, ao passo que amplia as discussões e o espectro que abarca diferentes interesses sociais, além de sua presença ser imprescindível, como já reforçado aqui, no que se refere à efetivação e à celeridade dos acordos, quando visto sob a ótica interna; e para o aprofundamento do Mercosul, quando analisado do ponto de vista do adensamento do aspecto democrático nos processos da integração regional. Não por acaso, o Parlamento é uma constante não só no Mercosul, mas também em todos os blocos regionais que figuram como importantes atores no sistema internacional (OLIVEIRA, 2004), como visto neste trabalho.

Hodiernamente, questões de política interna estão crescentemente relacionadas com o exterior, e o internacional também tem impactado consideravelmente o doméstico. Discussões parlamentares, no que se refere a visões distintas de condução da política exterior, e a própria

crise política na esteira do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, foram conduzidas ao Parlasul recentemente (2016).

A exemplo de casos controversos envolvendo o Parlamento está, ainda, o da visita da Comissão Externa do Senado brasileiro à Venezuela, em junho de 2015. Nesse episódio, a comitiva de senadores brasileiros objetivava visitar presos políticos na Venezuela, mas foi impossibilitada por um grupo de manifestantes que impediu a Comissão de chegar à Penitenciária. Relatou-se, ainda, problemas no tráfego da rodovia. O episódio não resultou em constrangimentos significativos às diplomacias brasileira e venezuelana, ainda que os senadores da referida Comissão tenham cobrado uma postura mais assertiva da Presidente Dilma Rousseff quando do acontecido. A Câmara dos Deputados publicou Moção de Repúdio ao episódio, juntamente com um dos requerimentos da CPCMS de que tratamos na subseção 2.3.

No caso do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, durante a XXXVII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, em 26 de abril de 2016, o parlamentar Renato Molling, do Brasil, manifestou-se no sentido de ser favorável ao *impeachment*, acrescentando que o “Brasil tem vivido momentos difíceis, porque a política está falhando em seu objetivo de melhorar a vida das pessoas [...]” (PARLASUL, 2016). Já o parlamentar brasileiro Saguas Moraes defendeu posição contrária ao Impedimento da Presidente ao afirmar que “[...] com o apoio da grande mídia nacional tem se promovido um espírito de crise. Esta oposição que tem perdido quatro eleições em forma consecutiva tem planejado este golpe desde a reeleição da Presidente Dilma Rousseff [...]” (PARLASUL, 2016).

O parlamentar Arlindo Chinaglia pronunciou-se sobre a resolução da Mesa Diretora do Parlasul de ir ao Brasil com o intuito de promover o intercâmbio com atores políticos, e entre esses e a sociedade civil, como informa nota da Agência Parlasul: “[...] lhes digo que serão bem-vindos já que esta é a melhor forma de assumir um compromisso universal com a democracia.” (PARLASUL, 2016).

A agência informa, ainda, da criação de um novo grupo político intitulado Integração Democrática, constituído por parlamentares da Argentina, do Brasil, da Venezuela e do Uruguai, expressando que “[...] devem se deixar de lado as separações ideológicas, sectárias, para que assim possamos todos avançar.” (PARLASUL, 2016).

No caso específico do Legislativo ser ou não consultado quando da denúncia de um tratado internacional, a discussão em si já significa adensar o debate e conferir mais visibilidade às demandas sociais, o que fortalece a democracia. Somado a isso, o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo e Legislativo, caso o Parlamento passe a ser

consultado quando de denúncia de tratados internacionais, ganharia consideravelmente, a despeito do argumento de que a ampliação da presença parlamentar nas questões de política externa tornaria mais morosas as negociações e os procedimentos em matéria de relações exteriores.

Acreditamos, no entanto, que mais tempo demandado em uma discussão profficua, em que haja maior representatividade, só gera ganhos para a democracia. Caso isso não ocorra, pelo menos os tratados que versam sobre direitos humanos, aprovados pelo Congresso Nacional desde 2004, e que adquiriram, portanto, *status* de emenda à Constituição, têm a segurança jurídica de não serem facilmente denunciados no plano externo, já que passaram por duas vezes pelas duas Casas, para serem aprovados por três quintos de seus membros (quórum diferenciado). Com isso, adquiriram força de norma constitucional, diferentemente dos demais tratados que versam sobre outros temas (com hierarquia de lei ordinária). Esses últimos, por serem leis infraconstitucionais, podem ser facilmente denunciados quando comparados com os de direitos humanos. Na Argentina, por exemplo, tratados em geral não precisam passar pela apreciação do Legislativo para serem denunciados, à exceção dos que tratam de direitos humanos.

Como vimos, na leitura de Herz (1994), o processo decisório é condicionado por vários fatores subjetivos e objetivos. Tais condicionantes devem estar sempre em consonância com o art. 1º, parágrafo único, da CF/88, que dispõe sobre a origem de todo o poder, que é o povo, “[...] que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 2015). Dispositivo bem lembrado por Cachapuz de Medeiros (1983) e Mazzuoli (2006).

É amplo e rico o debate sobre a ampliação da participação do Legislativo na política externa, porquanto permeia aspectos sensíveis do processo decisório e da própria democracia. O caso da convenção 158 da OIT revela ainda que demandas por maior participação do Parlamento nas questões afeitas ao externo não só surgem do próprio Legislativo, mas como a ADI 1.625 proposta pela Contag e pela CUT nos mostra, também provenientes de associações de classe. Com efeito, ter deixado de ser parte em um tratado internacional que ampliava direitos sociais, sem consulta ao Legislativo, impactou diretamente organizações sindicais, que pleiteiam maior representatividade na política externa.

Ademais, o debate acerca do papel do Poder Legislativo nas relações exteriores do Brasil perpassa a si mesmo e conduz a uma reflexão sobre a complexidade da política externa e a relação entre os três Poderes nesse campo estratégico para qualquer Estado. Desse modo, o caso da denúncia unilateral da convenção 158 da OIT, bem como todos os casos e debates

aqui analisados, nos oferecem subsídios para qualificar ainda mais tal discussão, em um processo crescente de adensamento da presença parlamentar nas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.625-3 União Federal: **voto vista**. Voto do ministro Joaquim Barbosa referente ao caso da denúncia da Convenção 158 da OIT. 03 jun. 2009. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/voto-joaquim-barbosa.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

AJENJO, N.; STAVRIDIS S. *EU-Latin American parliamentary relations: some preliminary comments on the EUROLAT*. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/15002/>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

ALMEIDA, P. R. de. **A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro**. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Almeida_vol12.ano6.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BEETHAM, D. *Parliament and democracy in the twenty-first century*. Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. **Câmara dos deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1996/resolucao-1-21-novembro-1996-535772-publicacaooriginal-25223-pl.html>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Câmara dos deputados. Atividade Legislativa. Comissões. Comissões Mistas. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS. **Reuniões da Representação**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/reunioes-da-representacao>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

_____. **Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA)**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?13&codcol=1636>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

_____. **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. **Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?14&codcol=54>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 1999**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-1999/NT11081999.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2001**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-2001/NT05092001b.pdf>>. Acesso em 11 nov. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2004**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-2004/NT12052004.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2004**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-2004/NT12052004.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2007**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-2007/NT29112007.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2013**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-2013/audiencia-publica-analisar-e-debater-o-quadro-atual-e-o-futuro-das-relacoes-economicas-e-politicas-na-america-do-sul-as-perspectivas-para-o-mercosul-e-o-acordo-do-pacifico-bem-como-a-unasul>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2014**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-de-2014/seminario-rumos-da-politica-externa-brasileira>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

_____. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Notas taquigráficas. **Notas 2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2015/17032015FrumBrasilEuropaParteI.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comércio exterior. Estatísticas de comércio exterior. Balança comercial brasileira: países e blocos. **Argentina**. [2000-2016]. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Regimento Interno do Senado**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms>> Acesso em: 12 maio 2016.

_____. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Acompanhamento processual. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. **O poder legislativo e os tratados internacionais**. Porto Alegre: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul e L&PM Editores Ltda, 1983.

CARLSNAES, W. *Foreign policy*. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. **Projeto de Lei nº 454, de 2003**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=59059FE22569CE8D189F5221E07D1250.node1?codteor=146069&filename=Tramitacao-PL+454/2003>. Acesso em: 06 maio 2016.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

CORREA, P. G. P. **A participação do Poder Legislativo em questões de defesa e segurança internacional: um estudo de caso sobre a *Minustah***. In: DINIZ, S. (Org.). *Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização*, São Carlos: EdUFSCAR, 2014.

Diário da Câmara dos Deputados, Ano XLVI, nº 178, de 13 de dezembro de 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13DEZ1991.pdf#page=1>>. Acesso em: 10 maio 2016.

DINIZ, S. **O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsoc/v27n80/v27n80a10.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____; _____. **Poder Legislativo: veto player institucional?** In: DINIZ, S. (Org.). *Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização*, São Carlos: EdUFSCAR, 2014.

_____; RIBEIRO, C. **Acordos internacionais e controle democrático no Brasil.** In: DINIZ, S. (Org.). *Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização*, São Carlos: EdUFSCAR, 2014

HERZ, M. **Análise cognitiva e política externa. Contexto internacional**, vol. 16, nº 1, jan/jun 94, Rio de Janeiro, p. 75-89.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120413_comunicadoipea0143.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

JANCIC, D. **Globalizing representative democracy: The emergence of multilayered International Parliamentarism.** Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2659734>. Acesso em: 22 fev 2016.

JARDIM, T. D. M. **Condicionantes impostas pelo Congresso Nacional ao Executivo federal em matéria de celebração de tratados.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-13-condicionantes-impostas-pelo-congresso-nacional-ao-executivo-federal-em-materia-de-celebracao-de-tratados/view>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

LIMA, M. R. S. de; SANTOS, F. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior.** Lua Nova - Revista de Cultura e Política, n.52, 2001.

LEONARDI, R. S. Ajuda externa. In: DINIZ, S. (Org.). **Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização**, São Carlos: EdUFSCAR, 2014.

MALAMUD, A; SOUSA, L. de. **Regional parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance.** Disponível em: <[http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Chapter%20-%20Supranational%20parliaments%20\(Malamud%20&%20De%20Sousa\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Chapter%20-%20Supranational%20parliaments%20(Malamud%20&%20De%20Sousa).pdf)>. Acesso em: 20 jan, 2015.

MARIANO, K. L. P. **A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do subgrupo de trabalho-10 no Mercosul.** Campinas: UNICAMP, 2001. Tese (Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

_____, _____. **Parlamento do mercosul e a democratização da integração.** Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a45.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul.** 2007. 217 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de

Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106294>>. Acesso em: 12 maio 2016.

MARTIN, L. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton, Princeton University, 2000.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direito internacional público**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____, V. STF, **Poder Legislativo e denúncia de tratados internacionais (oitenta anos depois)**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI32611,101048-STF+Poder+Legislativo+e+denuncia+de+tratados+internacionais+oitenta>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

MELLO, F. de C. **Política externa brasileira e os blocos internacionais**. São Paulo em Perspectiva. vol. 16, nº1, 37-43, São Paulo. Jan./Mar, 2002.

MILNER, H. V. *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

NEVES, J. A. de C. **O Congresso Nacional e a política externa brasileira**. In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, J. A. **Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação**. Working Papers Caeni, nº3, São Paulo, 2003.

_____, M. F. **Atores políticos e parlamento brasileiro no mercosul**. In: Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/view/10/10>> Acesso em 22 maio 2014.

_____, R. V. de. **A abertura do estado constitucional brasileiro ao direito internacional**. São Paulo: USP, 2014. Tese (Doutorado), Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____; ONUKI, J. **Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa**. Papéis Legislativos (n.8, dez. 2007). Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/07/pl-n8.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2016.

ONUKI, J. **O Brasil e a construção do Mercosul**. In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

Parlamento do Mercosul: Disponível em <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/11651/2/parlasur/parlasul-debateu-sobre-impeachment-no-brasil.html>>. Acesso em: 16 maio 2016.

Parlatino. Disponível em: <<http://www.parlatino.org/es/>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PIRES, M. S. **A atuação dos parlamentares brasileiros na deliberação de compromissos internacionais na área de ilícitos: os casos das Convenções de Viena, Mérida e Palermo**. In: DINIZ, S. (Org.). **Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização**, São Carlos: EdUFSCAR, 2014.

Protocolo de Ouro Preto. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 02 fev. 2016.

PUTNAM, R. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games*. *International Organization*, v. 42, n.3, p. 427-460, summer 1988.

REZEK, J. F. **Direito internacional público: curso elementar**. 13. ed. rev. aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRIGUES, D. de F. **Atores e instituições na governança brasileira do clima: a contribuição do Poder Legislativo na política nacional de mudanças climáticas**. In: DINIZ, S. (Org.). **Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização**, São Carlos: EdUFSCAR, 2014.

SABIC, Z. *Building democratic and responsible global governance: The role of international parliamentary institutions*. Disponível em:

<<http://pa.oxfordjournals.org/content/61/2/255.full>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

SMITH, S. *Theories of foreign policy: an historical overview*. *Review of international studies*, Vol. 12 (Jan 1986), p. 13-29. Cambridge University Press.

SOARES DE LIMA, M. R.; SANTOS, F. **O congresso brasileiro e a política de comércio exterior**. Lua Nova: São Paulo, n.53, 2001.

Tratado de Assunção. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016.

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina (1988).

Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Tratado-de-integracao-cooperacao-e-desenvolvimento-entre-Brasil-e-a-Argentina-português.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

VIEGAS, C. A. C. **Convenção 158 da OIT – breves considerações sobre sua aplicabilidade e consequências**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7936>. Acesso em: 12 maio 2015.

ANEXOS

ANEXO A - Tabela 1 – Membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), cujo presidente é o deputado Pedro Vilela (PSDB/AL), o 1º vice-presidente o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), o 2º vice-presidente o deputado Rômulo Gouveia (PSD/PB), e o 3º vice-presidente o deputado Takayama (PSC/PR)

| TITULARES | SUPLENTES |
|---|----------------------------------|
| PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB/PT/PSD/PR/PROS/PCdoB/PSDB/PSB/PPS/PV/PDT/PSOL | |
| Jarbas Vasconcelos PMDB/PE | Cristiane Brasil PTB/RJ |
| Marcelo Castro PMDB/PI | Paes Landim PTB/PI |
| Moses Rodrigues PMDB/CE | Valdir Colatto PMDB/ |
| Tadeu Alencar PSB/PE | Vanderlei Macris PSDB/SP |
| Ezequiel Fonseca PP/MT | Cabo Daciolo PTdoB/RJ |
| Marcus Vicente PP/ES | Dilceu Sperafico PP/PR |
| Rômulo Gouveia PSD/PB | Nelson Marquezelli PTB/SP |
| Bonifácio de Andrada PSDB/MG | Moroni Torgan DEM/CE |
| Claudio Cajado DEM /BA | 1 vaga |
| Márcio Marinho PRB/BA | Vinicius Carvalho PRB/SP |
| Arnon Bezerra PTB/CE | Luiz Carlos Busato PTB/RS |
| Rosangela Gomes PRB/RJ | Major Olimpico SD/SP |
| Ricardo Teobaldo PTN/PE | Ságuas Moraes PT/MT |
| Takayama PSC/PR | Jair Bolsonaro PSC/RJ |
| Pastor Eurico PHS/PE | Carlos Andrade PHS/RR |
| Arlindo Chinaglia PT/SP | Benedita da Silva PT/RJ |
| Carlos Zarattini PT/SP | Luiz Sérgio PT/RJ |
| Henrique Fontana PT/RS | Nelson Pellegrino PT/BA |
| Marco Maia PT/RS | Vicente Candido PT/SP |
| Bruna Furlan PSDB/SP | Luiz Nishimori PR/PR |
| Capitão Augusto PR/SP | Ronaldo Lessa PDT/AL |
| 1 vaga | Shéridan PSDB/RR |
| Átila Lins PSD/AM | Antonio Brito PSD/BA |
| Jefferson Campos PSD/SP | Stefano Aguiar PSD/MG |

| | |
|----------------------------------|---------------------------|
| Jô Moraes PCdoB/MG | Jandira Feghali PCdoB/RJ |
| Luiz Carlos Hauly PSDB/PR | Eduardo Barbosa PSDB/MG |
| Miguel Haddad PSDB/SP | João Gualberto PSDB/BA |
| Pedro Vilela PSDB/AL | Jutahy Junior PSDB/BA |
| Benito Gama PTB/BA | Átila Lira PSB/PI |
| Heráclito Fortes PSB/PI | Rafael Motta PSB/RN |
| Rubens Bueno PPS/PR | Mariana Carvalho PSDB/RO |
| Roberto Góes PDT/AP | Subtenente Gonzaga PDT/MG |
| Jean Wyllys PSOL/RJ | Décio Lima PT/SC |

Fonte: Elaboração nossa com base em Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados – CREDN. Brasil, 2016.

ANEXO B – Tabela 2 - Membros da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), cujo presidente é o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), e o vice-presidente é o senador Valdir Raupp (PMDB/RO)

| TITULARES | SUPLENTES |
|--|------------------------------|
| PDT/PT/PMDB/PSDB/PV/DEM/PPS/PSB/PCdoB/REDE/PTB/PSC/PRB/PR/PTC | |
| Jorge Viana (PT/AC) | José Pimentel (PT/CE) |
| Lindbergh Farias (PT/RJ) | Telmário Mota (null/null) |
| Gleisi Hoffmann (PT/PR) | Vago |
| Lasier Martins (PDT/RS) | Humberto Costa (PT/PE) |
| Cristovam Buarque (PPS/DF) | Vago |
| Ana Amélia (PP/RS) | Benedito de Lira (PP/AL) |
| Edison Lobão (PMDB/MA) | João Alberto Souza (PMDB/MA) |
| Roberto Requião (PMDB/PR) | Raimundo Lira (PMDB/PB) |
| Sérgio Petecão (PSD/AC) | Marta Suplicy (PMDB/SP) |
| Valdir Raupp (PMDB/RO) | Kátia Abreu (PMDB/TO) |
| Ricardo Ferraço (PSDB/ES) | Hélio José (PMDB/DF) |
| José Agripino (DEM/RN) | Ronaldo Caiado (DEM/GO) |
| Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) | Flexa Ribeiro (PSDB/PA) |
| Tasso Jereissati (PSDB/CE) | José Aníbal (PSDB/SP) |
| Paulo Bauer (PSDB/SC) | Antonio Anastasia (PSDB/MG) |
| Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE) | João Capiberibe (PSB/AP) |
| Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) | Lídice da Mata (PSB/BA) |
| Eduardo Amorim (PSC/SE) | Marcelo Crivella (PRB/RJ) |
| Armando Monteiro (PTB/PE) | Magno Malta (PR/ES) |

Fonte: Elaboração nossa com base em Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal - CRE. Brasil, 2016.

ANEXO C – Tabela 3 – Membros da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), cujo presidente da Mesa Diretora é o senador Roberto Requião (PMDB/PR), tendo por vice-presidentes o deputado Edio Lopes (PR/RR) e o senador Paulo Bauer (PSDB/SC). A CPCMS, além de sua Mesa Diretora, tem um vice-presidente geral, o deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP)

| DEPUTADOS | |
|---|--|
| PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB, PT, PSD, PR, PROS, PCdoB, PSDB, PSB, PPS, PV, PDT, PSOL | |
| TITULARES | SUPLENTES |
| Arthur Oliveira Maia (PPS/BA) | Afonso Hamm (PP/RS) |
| Carlos Henrique Gaguim (PTN/TO) | Carlos Andrade (PHS/RR) |
| Celso Russomano (PRB/SP) | Carlos Gomes (PRB/RS) |
| Dilceu Sperafico (PP/PR) | Professor Victório Galli (PSC/MT) |
| Edio Lopes (PR/RR) | Maia Filho (PP/PI) |
| Moses Rodrigues (PMDB/CE) | Fernando Montero (PP/PE) |
| Paes Landim (PTB/PI) | Osmar Serraglio (PMDB/PR) |
| Marcelo Aro (PHS/MG) | Benito Gama (PTB/BA) |
| Renato Molling (PP/RS) | Ronaldo Benedet (PMDB/SC) |
| Takayama (PSC/PR) | Wilson Filho (PTB/PB) |
| Mandeta (DEM/MS) | Rosangela Gomes (PRB/RJ) |
| Arlindo Chinaglia (PT/SP) | Givaldo Vieira (PT/ES) |
| Benedita da Silva (PT/RJ) | Pepe Vargas (PT/RS) |
| Danlei de Deus Hinterholz (PSD/RS) | Hugo Leal (PSB/RJ) |
| George Hilton (PROS/MG) | Jorginho Mello (PR/SC) |
| Ságuas Moraes (PT/MT) | Zeca do PT (PT/MS) |
| Rômulo Gouveia (PSD/PB) | Jaime Martins (PSD/MG) |
| Luiz Cláudio (PR/RO) | José Fogaça (PMDB/RS) |
| Remídio Monai (PR/RR) | Vago |
| Eduardo Barbosa (PSDB/MG) | Sandro Alex (PSD/PR) |
| Elizeu Dionizio (PSDB/MS) | Heitor Schuch (PSB/RS) |
| Roberto Freire (PPS/SP) | Vicentinho Junior (PR/TO) |
| Rocha (PSDB/AC) | Capitão Augusto (PR/SP) |
| José Stédile (PSB/RS) | Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG) |

| | |
|----------------------------------|-------------------------|
| Heráclito Forte (PSB/PI) | Vago |
| Damião Feliciano (PDT/PB) | Weverton Rocha (PDT/MA) |
| Jean Wyllys (PSOL/RJ) | Angela Albino (PSOL/SC) |

SENADORES

| | |
|--|-------------------------|
| Humberto Costa (PT/PE) | Acir Gurgacz (PDT/RO) |
| Fátima Bezerra (PT/RN) | Gleisi Hoffmann (PT/PR) |
| Lindbergh Farias (PT/RJ) | Gladson Cameli (PP/AC) |
| Vago | Waldemir Moka (PMDB/MS) |
| Roberto Requião (PMDB/PR) | Dário Berger (PMDB/SC) |
| Valdir Raupp (PMDB/RO) | Vago |
| Paulo Bauer (PSDB/SC) | Vago |
| Davi Alcolumbre (DEM/AP) | Vago |
| Antonio Carlos Valadares (PSB/SE) | Lídice da Mata (PSB/BA) |
| Cidinho Santos (PR/MT) | Eduardo Amorim (PSC/SE) |

Fonte: Elaboração nossa com base em Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS. Brasil, 2016.

ANEXO D – Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho sobre Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador e Decreto Presidencial Nº 2.100, de 20 de Dezembro de 1996, que Denuncia o Tratado³⁵

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL aprovou, e eu, MAURO BENEVIDES, Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 48, item 28 do Regimento Interno, promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO Nº 68, DE 1992

Aprova o texto da Convenção nº 158, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre o Término da Relação do Trabalho por Iniciativa do Empregador, adotada em Genebra, em 1982, durante a 68ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É aprovado o texto da Convenção nº 158, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre o término da Relação do Trabalho por Iniciativa do Empregador, adotada em Genebra, em 1982.

Parágrafo único. São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida convenção, bem como aqueles que se destinem a estabelecer ajustes complementares.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 16 de setembro de 1992.

SENADOR MAURO BENEVIDES

Presidente

DECRETO Nº 1.855, DE 10 DE ABRIL DE 1996

³⁵ Fonte: Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_158.html>. Acesso em: 09 dez. 2016.

Promulga a Convenção 158 sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, de 22 de junho de 1982.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que a Convenção Número 158, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, foi assinada em Genebra, em 22 de junho de 1982;

Considerando que a Convenção ora promulgada foi oportunamente submetida ao Congresso Nacional, que a aprovou por meio do Decreto Legislativo número 68, de 16 de setembro de 1992;

Considerando que a Convenção em tela entrou em vigor internacional em 23 de novembro de 1985;

Considerando que o Governo brasileiro depositou a Carta de Ratificação do instrumento multilateral em epígrafe, em 05 de janeiro de 1995, passando o mesmo a vigorar, para o Brasil, em 05 de janeiro de 1996, na forma de seu artigo 16;

DECRETA:

Art. 1º A Convenção número 158, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, assinada em Genebra, em 22 de junho de 1982, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º O presente Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 10 de abril de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Luiz Felipe Lampreia

CONVENÇÃO Nº 158
CONVENÇÃO SOBRE TÉRMINO DA RELAÇÃO DE TRABALHO POR
INICIATIVA DO EMPREGADOR

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, e reunida nessa cidade em 2 de junho de 1982, na sua Sexagésima-Oitava Sessão;

Tendo tomado nota das normas internacionais contidas na Recomendação sobre o Término da Relação de Trabalho, 1963, foram registradas importantes novidades na legislação e na prática de numerosos Estados-Membros relativas às questões que essa Recomendação abrange.

Considerando que em razão de tais novidades é oportuno adotar novas normas internacionais na matéria, levando particularmente em conta os graves problemas que se apresentam nessa área como consequência das dificuldades econômicas e das mudanças tecnológicas ocorridas durante os últimos anos em grande número de países;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, questão que constitui o quinto item da agenda da Reunião, e

Após ter decidido que tais proposições tomariam a forma de uma Convenção, adota na data 22 de junho de 1982, a presente Convenção sobre o Término da Relação de Trabalho, 1982:

PARTE I

Métodos de Aplicação, Área de Aplicação e Definições

Artigo 1º

Dever-se-á dar efeito às disposições da presente Convenção através da legislação nacional, exceto na medida em que essas disposições sejam aplicadas por meio de contratos coletivos, laudos arbitrais ou sentenças judiciais, ou de qualquer outra forma de acordo com a prática nacional.

Artigo 2º

1. A presente Convenção aplica-se a todas as áreas de atividade econômica e a toda as pessoas empregadas.

2. Todo membro poderá excluir da totalidade algumas das disposições da presente Convenção as seguintes categorias de pessoas empregadas:

a) os trabalhadores de um contrato de trabalho de duração determinada ou para realizar uma determinada tarefa;

b) os trabalhadores que estejam num período de experiência ou que tenha o tempo de serviço exigido, sempre que, em qualquer um dos casos, a duração tenha sido fixada previamente e for razoável;

c) os trabalhadores contratados em caráter ocasional durante um período de curta duração.

3. Deverão ser previstas garantias adequadas contra o recurso a contratos de trabalho de duração determinada cujo objetivo seja o de iludir a proteção prevista nesta Convenção.

4. Na medida em que for necessário, e com a prévia consulta das organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, quando tais organizações existirem, a autoridade competente ou o organismo apropriado de cada país poderá tomar medidas para excluir da aplicação da presente Convenção, ou de algumas de suas disposições, certas categorias de pessoas empregadas, cujas condições de emprego forem regidas por disposições

especiais que, no seu conjunto, proporcionem uma proteção pelo menos equivalente à prevista nesta Convenção.

5. Na medida em que for necessário, e com a prévia consulta das organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, quando tais organizações existirem, a autoridade competente ou o organismo apropriado de cada país poderá tomar medidas para excluir da aplicação da presente Convenção ou de algumas de suas disposições, outras categorias limitadas de pessoas empregadas, a cujo respeito apresentam-se problemas especiais que assumam certa importância, levando em consideração as condições de emprego particulares dos trabalhadores interessados ou a dimensão ou natureza da empresa que os emprega.

6. Todo Membro que ratificar a presente Convenção deverá enumerar, no primeiro relatório sobre a aplicação da Convenção que submeter em virtude do artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, as categorias que tiverem sido excluídas em para essa exclusão, e deverá indicar nos relatórios subseqüentes a situação da sua legislação e prática com relação às categorias excluídas e a medida em que é aplicada ou se tenciona aplicar a Convenção essa categorias.

Artigo 3º

Para os efeitos da presente Convenção as expressões "término" e "término da relação de trabalho" significam término da relação de trabalho do empregador.

Parte II

Normas de Aplicação Geral

SEÇÃO A

Justificação do Término

(Grifo nosso)

Artigo 4º

Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

Artigo 5º

Entre os motivos que não constituirão causa justificada para o término da relação de trabalho constam os seguintes:

a) a filiação a um sindicato ou a participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento de empregador, durante as horas de trabalho;

b) ser candidato a representante dos trabalhadores ou atuar ou ter atuado nessa qualidade;

c) apresentar uma queixa ou participar de um procedimento estabelecido contra um empregador por supostas violações de leis ou regulamentos, ou recorrer perante as autoridades administrativas competentes;

d) a raça, a cor, o sexo, o estado civil, as responsabilidades familiares, a gravidez, a religião, as opiniões políticas, a ascendência nacional ou a origem social;

e) a ausência do trabalho durante a licença-maternidade.

Artigo 6º

1. A ausência temporal do trabalho por motivo de doença ou lesão não deverá constituir causa justificada de término da relação de trabalho.

2. A definição do que constitui uma ausência temporal do trabalho, a medida na qual será exigido um certificado médico e as possíveis limitações à aplicação do parágrafo 1 do

presente artigo serão determinadas em conformidade com os métodos de aplicação mencionados no artigo 1 da presente Convenção.

SEÇÃO B

Procedimentos Prévios ao Término por Ocasão do Mesmo

(Grifo nosso)

Artigo 7º

Não deverá ser terminada a relação de trabalho de um trabalhador por motivos relacionados com seu comportamento ou seu desempenho antes de se dar ao mesmo a possibilidade de se defender das acusações feitas contra ele, a menos que não seja possível pedir ao empregador, razoavelmente, que lhe conceda essa possibilidade.

SEÇÃO C

Recurso Contra o Término

(Grifo nosso)

Artigo 8º

1. O trabalhador que considerar injustificado o término de sua relação de trabalho terá o direito de recorrer contra o mesmo perante um organismo neutro, como, por exemplo, um tribunal, um tribunal do trabalho, uma junta de arbitragem ou um árbitro.

2. Se uma autoridade competente tiver autorizado o término, a aplicação do parágrafo 1º do presente artigo poderá variar em conformidade com a legislação e a práticas nacionais.

3. Poder-se-á considerar que o trabalhador renunciou a seu direito de recorrer contra o término de sua relação de trabalho se não tiver exercido tal direito dentro de um prazo razoável após o término.

Artigo 9º

1. Os organismos mencionados no artigo 8 da presente Convenção estarão habilitados para examinarem as causas alegadas para justificar o término da relação de trabalho e todas as demais circunstâncias relacionadas com o caso, e para se pronunciar sobre o término ser ou não justificado.

2. A fim do trabalhador não estar obrigado a assumir por si só o peso da prova de que seu término foi injustificado, os métodos de aplicação mencionados no artigo 1 da presente Convenção deverão prever uma ou outra das seguintes possibilidades, ou ambas:

a) caberá ao empregador o peso da prova da existência de uma causa justificada para o término, tal como foi definido no artigo 4 da presente Convenção;

b) os organismos mencionados no artigo 8 da presente Convenção estarão habilitados para decidir acerca das causas alegadas para justificar o término, levando em conta as provas apresentadas pelas partes e em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação e a prática nacionais.

3. Nos casos em que forem alegadas, para o término da relação de trabalho, razões baseadas em necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço, os organismos mencionados no artigo 8 da presente Convenção estarão habilitados para verificar se o término foi devido realmente a essas razões, mas a medida em que esses organismos estarão habilitados também para decidirem se tais razões seriam suficientes para justificar o término deverá ser determinada pelos métodos de aplicação mencionados no artigo 1 desta Convenção.

Artigo 10

Se os organismos mencionados no artigo 8 da presente Convenção chegarem à conclusão de que o término da relação de trabalho é justificado e se, em virtude da legislação e prática nacionais, esses organismos não estiverem habilitados ou não considerarem possível, devido às circunstâncias, anular o término e, eventualmente, ordenar ou propor a readmissão

do trabalhador, terão a faculdade de ordenar o pagamento de uma indenização adequada ou outra reparação que for considerada apropriada.

SEÇÃO D

Prazo de Aviso Prévio

(Grifo nosso)

Artigo 11

O trabalhador cuja relação de trabalho estiver para ser dada por terminada terá direito a um prazo de aviso prévio razoável ou, em lugar disso, a um indenização, a não ser que o mesmo seja culpado de uma falta grave de tal natureza que seria irrazoável pedir ao empregador que continuasse a empregá-lo durante o prazo do aviso prévio.

SEÇÃO E

Indenização por Término de Serviços e Outras Medidas De Proteção dos Rendimentos

(Grifo nosso)

Artigo 12

1. Em conformidade com a legislação e a prática nacionais, todo trabalhador cuja relação de trabalho tiver sido terminada terá direito:

a) a uma indenização por término de serviços ou a outras compensações análogas, cuja importância será fixada em função, entre diretamente pelo empregador ou por um fundo constituído através de cotizações dos empregados; ou

b) a benefícios do seguro desemprego, de um sistema de assistência aos desempregados ou de outras formas de previdência social, tais como benefícios por velhice ou por invalidez, sob as condições normais às quais esses benefícios estão sujeitos; ou

c) a uma combinação de tais indenizações ou benefícios.

2. Quando o trabalhador não reunir as condições de qualificação para ter direito aos benefícios de um seguro desemprego ou de assistência aos desempregados em virtude de um sistema de alcance geral, não será exigível o pagamento das indenizações ou benefícios mencionados no parágrafo 1, item a), do presente artigo, pelo único fato do trabalhador não receber benefício de desemprego em virtude do item b) do parágrafo mencionado.

3. No caso de término devido a falta grave, poder-se-á prever a perda do direito a desfrutar das indenizações ou benefícios mencionados no parágrafo 1, item a), do presente artigo pelos métodos de aplicação mencionados no artigo 1 da presente Convenção.

PARTE III

Disposições Complementares sobre o Término da Relação de Trabalho por Motivos Econômicos, Tecnológicos Estruturais ou Análogos

(Grifo nosso)

SEÇÃO A

Consulta aos Representantes dos Trabalhadores

(Grifo nosso)

Artigo 13

1. Quando o empregador prever términos da relação de trabalho por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos;

a) Proporcionará aos representantes dos trabalhadores interessados, em tempo oportuno, a informação pertinente, incluindo os motivos dos términos previstos, o número e categorias dos trabalhadores que poderiam ser afetados pelos mesmos e o período durante o qual seriam efetuados esses términos:

b) em conformidade com a legislação e a prática nacionais, oferecerá aos representantes dos trabalhadores interessados, o mais breve que for possível, uma

oportunidade para realizarem consultas sobre as medidas que deverão ser adotadas para evitar ou limitar os termos e as medidas para atenuar as conseqüências adversas de todos os termos para os trabalhadores interessados, o mais breve que possível, uma oportunidade para realizarem consultas sobre as medidas que deverão ser adotados para evitar ou limitar os termos e as medidas para atenuar as conseqüências adversas de todos os termos para os trabalhadores afetados, por exemplo, achando novos empregos para os mesmos.

2. A aplicação do parágrafo 1 do presente artigo poderá ser limitada, mediante os métodos de aplicação mencionados no artigo 1 da presente Convenção, àqueles casos em que o número de trabalhadores, cuja relação de trabalho tiver previsão de ser terminada, for pelo menos igual a uma cifra ou uma porcentagem determinadas do total do pessoal.

3. Para efeitos do presente artigo, a expressão "representantes dos trabalhadores interessados" aplica-se aos representantes dos trabalhadores reconhecidos como tais pela legislação ou a prática nacionais, em conformidade com a Convenção sobre os Representantes dos Trabalhadores, em 1971.

SEÇÃO B

Notificação à Autoridade Competente

(Grifo nosso)

Artigo 14

1. Em conformidade com a legislação e a prática nacionais, o empregador que prever termos por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos, deverá notificá-los o mais breve possível à autoridade competente, comunicando-lhe a informação pertinente incluindo uma exposição, por escrito, dos motivos dos termos previstos, o número e as categorias dos trabalhadores que poderiam ser afetados e o período durante o qual serão efetuados esses termos.

2. A legislação nacional poderá limitar a aplicabilidade do parágrafo 1 do presente artigo àqueles casos nos quais o número de trabalhadores, cuja relação de trabalho tiver previsão de ser terminada, for pelo igual a uma cifra ou uma porcentagem determinadas do total do pessoal.

3. O empregador notificará às autoridades competentes os termos referidos no parágrafo 1 do presente artigo com um prazo mínimo de antecedência da data em que seriam efetuados os termos, prazo que será especificado pela legislação nacional.

PARTE IV

Disposições Finais

(Grifo nosso)

Artigo 15

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas, para serem registradas, ao Diretor da Repartição Internacional do Trabalho.

Artigo 16

1. Esta Convenção obrigará exclusivamente àqueles Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tiverem sido registradas pelo Diretor-Geral.

2. Entrará em vigor 12 (doze) meses após a data em que as ratificações de 2 (dois) Membros tiverem sido registradas pelo Diretor-Geral.

3. A partir desse momento, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, 12 (doze) meses após a data em que sua ratificação tiver sido registrada.

Artigo 17

1. Todo Membro que tiver ratificado a presente Convenção poderá denunciá-lo no fim de um período de 10 (dez) anos, a partir da data da entrada em vigor inicial, mediante um ato comunicado, para ser registrado, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A denúncia tornar-se-á efetiva somente 1 (um) ano após a data de seu registro.

2. Todo Membro que tiver ratificado esta Convenção e que, no prazo de um ano após a expiração do período de 10 (dez) anos, mencionado no parágrafo precedente, não fizer uso do direito de denúncia previsto neste artigo ficará obrigado por mais um período de 10 (dez) anos, e, sucessivamente, poderá denunciar esta Convenção no fim de cada período de 10 (dez) anos, nas condições previstas neste artigo.

Artigo 18

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará a todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho o registro de todas as ratificações e denúncias que lhe comunicarem os Membros da Organização;

2. Ao notificar aos Membros da Organização o registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral fará notar aos Membros da Organização a data em que a presente Convenção entrará em vigor.

Artigo 19

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para efeitos do registro e em conformidade com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas, uma informação completa sobre todas as ratificações, declarações e atos de denúncia que tiver registrado, de acordo com os artigos precedentes.

Artigo 20

Cada vez que o considerar necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência um relatório sobre a aplicação da Convenção e considerará a conveniência de se incluir, na agenda da Conferência, a questão de sua revisão total ou parcial.

Artigo 21

1. No caso da Conferência adotar uma nova Convenção que implique uma revisão total ou parcial do presente, e a não ser a nova Convenção contenha disposições em contrário:

a) a ratificação, por um Membro, da nova Convenção revista implicará, ipso jure, a denúncia imediata da presente Convenção, não obstante as disposições contidas no artigo 17, sempre que a nova Convenção revista tiver entrado em vigor;

b) a partir da data de entrada em vigor da nova Convenção revista, a presente Convenção deixará de estar aberta para ratificação por parte dos Membros.

2. A presente Convenção permanecerá em vigor em todos os casos em forma e conteúdo atuais, para aqueles Membros que a tiverem ratificado e que não ratificarem a Convenção revista.

Artigo 22

As versões inglesa e francesa do texto desta Convenção são igualmente autênticos.

DECRETO Nº 2.100, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 (Grifo nosso).

Torna pública a denúncia, pelo Brasil, da Convenção da OIT nº 158 relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA torna público que deixará de vigorar para o Brasil, a partir de 20 de novembro de 1997, a Convenção da OIT nº 158, relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, adotada em Genebra, em 22 de junho de 1982, visto haver sido denunciada por Nota do Governo brasileiro à Organização Internacional do Trabalho, tendo sido a denúncia registrada, por esta última, a 20 de novembro de 1996.

Brasília, 20 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Luiz Felipe Lampreia