



**SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

HENRIQUE SALLES PINTO

**GRUPOS PARLAMENTARES BRASILEIROS: INICIATIVA
DE PONTA OU APENAS RETÓRICA?**

**BRASÍLIA-DF
2016**

HENRIQUE SALLES PINTO

**GRUPOS PARLAMENTARES BRASILEIROS: INICIATIVA
DE PONTA OU APENAS RETÓRICA?**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Legislativo

Orientador: Professor Dr. Rafael Silveira e Silva

**BRASÍLIA-DF
2016**

HENRIQUE SALLES PINTO

**GRUPOS PARLAMENTARES BRASILEIROS: INICIATIVA
DE PONTA OU APENAS RETÓRICA?**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Brasília, _____ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Professor Dr. Rafael Silveira e Silva

Professor Dr. Fernando Borato Meneguim

RESUMO

Tradicionalmente, dispositivos constitucionais auferem ao Poder Legislativo pouca participação na política externa brasileira. Do Império à República, a gestão da diplomacia pátria concentra-se no Poder Executivo, devido a fatores como, por exemplo, o pouco interesse parlamentar a respeito das relações internacionais do Brasil. Essa tendência passa a ser questionada ao longo dos trabalhos da última Assembleia Constituinte, quando surgem as primeiras propostas de participação mais ativa do parlamento na política externa do País. Conquanto a Carta Política de 1988 mantenha as prerrogativas reduzidas do Legislativo em relação a temas diplomáticos, constata-se, recentemente, o aumento do número de grupos parlamentares de cooperação bilateral. Nesse contexto, o presente trabalho visa analisar se as finalidades que motivaram a criação desses grupos têm sido alcançadas e se a diplomacia parlamentar tem contribuído para aprimorar a atuação do Estado brasileiro no exterior.

Palavras-chave: dispositivos constitucionais; diplomacia parlamentar; política externa.

SUMMARY

Traditionally, constitutional rules give the Legislative little participation in the Brazilian foreign policy. From the imperial to the republican period, the Executive concentrates the management of diplomatic issues, as a consequence of matters such as low parliamentary interest regarding the international relations of Brazil. The Constituent Assembly of the 1980s shed light on this tendency, presenting the first proposals of more active participation of the parliament in the Brazilian foreign policy. Despite the fact that the Political Charter of 1988 maintains the reduced roll of the Legislative in the management of diplomatic subjects, it's important to stress that the number of parliamentary groups for bilateral cooperation has increased recently. In this sense, the study aims to check out if the objectives that motivated the creation of these groups have been reached and if parliamentary diplomacy has contributed to improve the performance of the Brazilian State abroad.

Key words: constitutional rules; parliamentary diplomacy; foreign policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. O PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA	6
2.1 Período imperial	6
2.2 Primeira República	7
2.3 As Constituições de 1934, 1946, o interlúdio do Estado Novo e o período militar	8
2.4 A Constituição Federal de 1988: a tentativa de ampliação das prerrogativas do Congresso Nacional em relação à política externa pátria	11
3. OS GRUPOS PARLAMENTARES E SEUS RESULTADOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	17
3.1 Análise do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina: dos objetivos aos resultados práticos	26
3.2 Análise do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-China: dos objetivos aos resultados práticos	31
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
5. BIBLIOGRAFIA	40

1. INTRODUÇÃO

Os grupos parlamentares representam mecanismo que visa a intensificar o intercâmbio entre o parlamento brasileiro e um ou mais parlamentos estrangeiros. Estabelecidos por meio de projeto de resolução do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, esses grupos são regidos por estatuto próprio, bem como inicia sua agenda de trabalho em reunião de instalação, oportunidade em que se elege sua mesa diretora. A cada mudança de legislatura, faz-se necessária a realização de nova reunião de instalação, a fim de reativá-los, eleger nova diretoria e realizar eventuais mudanças em seu estatuto.

Os grupos parlamentares ainda são pouco analisados em estudos sobre o Poder Legislativo brasileiro, representando novidade na história do País. Tradicionalmente, o parlamento brasileiro tem apresentado participação pouco ativa em assuntos de política externa. As cartas políticas do Brasil, do período imperial ao republicano, conferem ao Poder Executivo protagonismo quase que absoluto na gestão da diplomacia pátria, relegando ao Legislativo posição secundária, de, na maioria dos casos, mera chancela às decisões daquele poder.

O estudo da história do Brasil independente sugere que a pouca participação do Legislativo em assuntos relacionados à política externa deve-se, entre outros fatores, ao desinteresse ou desconhecimento da sociedade nacional em relação a esses temas, haja vista que, sob o ponto de vista institucional, o parlamento representa, de modo mais direto e dinâmico, a pluralidade de interesses da população. A própria análise de processos inerentes à assembleias constituintes reconhecidas como liberais, a exemplo da de 1946, demonstra, por um lado, a predominância de temas caros aos cidadãos brasileiros nesses períodos – como a questão do orçamento ou da polarização entre a maior ou menor participação do Estado na economia –, e, por outro lado, a quase ou absoluta ausência de constituintes que propõem mais protagonismo do Legislativo na política externa brasileira, como maneira de aumentar sua legitimidade.

Tal tendência reverteu-se, de modo significativo, nos primeiros meses dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1986 a 1988, oportunidade em que se apresentaram dezenas de propostas de maior protagonismo do Legislativo na política externa brasileira. Conquanto o curso do processo dessa constituinte tenha suprimido a maior parte das propostas apresentadas e, por consequência, o texto final da Carta Política vigente mantenha a tendência de pouca participação do Legislativo na diplomacia

nacional, cumpre destacar o aumento do interesse de parlamentares – representantes dos segmentos sociais do País – por temas da política externa.

Nesse contexto de maior questionamento sobre a baixa participação do Poder Legislativo na política externa brasileira – proporcionada por dispositivos constitucionais que, com adaptações, repetem-se ao longo da história do País – os grupos parlamentares surgem como oportunidade de conferir ao Congresso Nacional participação mais ativa e dinâmica em assuntos diplomáticos. Ao longo dos últimos anos, estabeleceram-se dezenas de grupos parlamentares em ambas as casas do Congresso Nacional (17 apenas no Senado Federal). Nesse contexto, mencionam-se aqueles instituídos junto a países emergentes, aos quais se tem auferido progressiva prioridade nas relações diplomáticas contemporâneas do Brasil.

Diante do exposto, em contexto de aumento da demanda por maior participação do Poder Legislativo em temas de política externa, o presente trabalho tem o objetivo geral de analisar a eficácia e a efetividade dos grupos parlamentares instalados no Senado Federal, considerando a tradicional restrição da atuação parlamentar brasileira em temas diplomáticos, de modo a verificar se as finalidades que motivaram a criação desses grupos têm sido alcançadas, bem como se, no alcance dessas finalidades, a diplomacia parlamentar tem contribuído para aprimorar a atuação do Estado brasileiro no exterior. Para o alcance do objetivo geral ora identificado, o trabalho apresenta os seguintes objetivos específicos: a) analisar, brevemente, as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo ao longo da história brasileira, bem como os contextos que motivaram essas prerrogativas; b) identificar todos os grupos parlamentares instituídos no Senado Federal desde a Carta Política de 1988; c) identificar os argumentos que motivaram a criação desses grupos e como esses argumentos se relacionam com as diretrizes da política externa brasileira vigente; d) dentre os grupos parlamentares instituídos, analisar as atividades dos estabelecidos com Argentina e China, dois dos principais parceiros do Brasil nas relações internacionais contemporâneas.

A compreensão dos resultados práticos dos grupos parlamentares justifica-se com base na possibilidade de o Poder Legislativo conferir, por meio desses grupos, maior legitimidade à política externa brasileira conduzida pelo Poder Executivo, em consonância com o referencial teórico da teoria política clássica – para John Locke, por exemplo, a supremacia política deveria estar sob o controle do Poder Legislativo, porquanto o poder de definir leis deve ser superior ao poder que meramente as executa. O presente trabalho não se concentrará na análise de qual o nível ideal de participação do

Legislativo para conferir mais legitimidade à diplomacia nacional, mas se orientará no argumento de que essa participação, independentemente de sua intensidade, já proporciona o aumento de legitimidade ora mencionado.

Entre todos os grupos parlamentares, decidiu-se por analisar os detalhes de dois especificamente: Grupo Parlamentar Brasil-Argentina e Grupo Parlamentar Brasil-China. As escolhas justificam-se pela importância de ambos os países (Argentina e China) para a diplomacia brasileira contemporânea, seja no contexto regional, seja no cenário internacional mais amplo.

De acordo com o Itamaraty, o capital brasileiro está presente em setores competitivos da economia argentina, a exemplo dos relacionados à construção civil, ao bancário e ao petrolífero, dentre outros. No decênio entre 2003 e 2013, o fluxo comercial entre os países aumentou significativamente, de US\$ 9,24 bilhões para US\$ 36,08 bilhões – crescimento de 290%. Dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) demonstram que a Argentina se consolida como o terceiro principal destino das exportações brasileiras, atrás de China e Estados Unidos, considerados dados dos primeiros bimestres de 2014 e de 2015. Acrescenta-se que a pauta exportadora brasileira à Argentina se caracteriza pela predominância de bens manufaturados (pouco mais de 90% do total).

A parceria sino-brasileira também proporciona significativos resultados econômicos. Atualmente, a China é o principal parceiro comercial do Brasil, representando, também, um dos países que mais tem alocado investimentos no território brasileiro. Dados do Itamaraty demonstram que o fluxo comercial entre os dois países se ampliou exponencialmente ao longo dos últimos quinze anos – saltando de US\$ 3,2 bilhões em 2001 para US\$ 66,3 bilhões em 2015. Já em 2009, a China alcançou o patamar de principal parceiro comercial do Brasil, seja como importador, seja como exportador de produtos ao mercado brasileiro - de acordo com o ministério supracitado¹, o Brasil, em 2015, *exportou para a China um total de US\$ 35,6 bilhões e importou daquele país US\$ 30,7 bilhões (contra US\$ 40,6 bilhões e US\$ 37,3 bilhões em 2014, respectivamente), obtendo, como resultado, superávit no comércio bilateral de US\$ 4,9 bilhões. Desde 2009, o Brasil acumula um superávit com a China de quase US\$ 46 bilhões.*

¹ Matéria disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china>.

Diante do exposto, demonstra-se a importância de Argentina e China para a política exterior brasileira, razão pela qual considerou-se oportuna a análise dos trabalhos dos grupos parlamentares estabelecidos junto aos parlamentos desses dois parceiros estratégicos do Brasil. À luz da compreensão das prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional a respeito da diplomacia pátria, em perspectiva histórica, este trabalho se justifica por pretender elucidar a) como os grupos parlamentares ora citados têm contribuído, efetivamente, para aumentar, no âmbito regional, a cooperação brasileiro-argentino e, no cenário internacional mais amplo, aquela entre Brasil e China; e b) em que medida os grupos em análise têm proporcionado consequências práticas no processo legislativo nacional.

A fim de alcançar os objetivos supracitados, o estudo subdivide-se nos seguintes capítulos:

- 1) O Poder Legislativo e a política externa – considerando os dispositivos constitucionais, esse capítulo pretende analisar a transição entre o tradicional desinteresse do parlamento em relação aos rumos da diplomacia nacional e a atual demanda por reversão dessa tendência, conforme constatado nos discursos parlamentares recentes;
- 2) Os grupos parlamentares e seus resultados na política externa brasileira – constatado o maior interesse parlamentar em assuntos afeitos à política externa desde o processo constituinte de 1988, em evidente ruptura com a tradição de atuação do Poder Legislativo nesses assuntos, pretende-se compreender, nesse capítulo, a eficácia e efetividade desses grupos, especialmente dos estabelecidos com Argentina e China, países selecionados conforme sua importância para a diplomacia brasileira, como já ressaltado; e
- 3) Considerações finais – síntese do estudo elaborado, destacando-se os resultados constatados à luz dos objetivos gerais e específicos elaborados.

2. O PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA

Como já destacado na introdução, o Poder Legislativo, tradicionalmente, apresenta pouca participação em assuntos relacionados à política externa brasileira, seja devido às suas prerrogativas constitucionais, seja devido ao desinteresse ou desconhecimento da sociedade nacional em relação a esses temas. Mesmo no momento em que se possibilitaram mudanças nas regras constitucionais, muito pouco se avançou no sentido de auferir ao parlamento participação mais ativa em temas diplomáticos. As seções a seguir pretendem resumir as nuances desse processo, apontando para as transformações, ainda que sutis, proporcionadas nos resultados do processo constituinte de 1988, com desdobramentos na dinâmica corrente do Congresso Nacional.

2.1. Período imperial

A história do Brasil independente demonstra o predomínio do Poder Executivo na elaboração e execução da política externa do País. De acordo com o professor Amado Cervo, a Carta Magna outorgada em 1824 apresentava “dispositivos draconianos” que possibilitavam excessivo controle do Imperador nos assuntos de política externa (CERVO, 1981, p. 6), tendência também constatada em outros segmentos de gestão do Estado relacionados à política interna. Tal processo, de acordo com Cervo, era possível devido a dois fatores principais: **a)** a possibilidade de o Imperador nomear senadores vitalícios e **b)** o controle simultâneo desse nos poderes Executivo e Moderador.

Ainda nos primeiros anos pós-independência nacional, portanto, a Constituição vigente conferia ao Imperador a prerrogativa de nomear chefes de missões diplomáticas, realizar negociações com Estados estrangeiros e assinar tratados bilaterais e multilaterais, dentre outras atividades. Nesse período, já se constata a participação pontual da Assembleia Geral nas relações internacionais do País, manifestada, tão somente, na chancela de tratados do Executivo que, concluídos em tempos de paz, relacionassem-se a limites territoriais.

Cervo argumenta que a participação restrita do parlamento em assuntos de política externa contribuiu para aumentar o desgaste da Assembleia Geral junto a Dom Pedro I na década de 1920, sobretudo quando da assinatura de acordos comerciais com países de maior desenvolvimento relativo que, na interpretação do parlamento, não se

compatibilizavam com os interesses nacionais. Nesse contexto, aumentou-se o número de deputados e senadores que reivindicavam maior participação legislativa no processo de vigência de tratados internacionais no País, os quais passaram, devido à Lei aprovada em 1831, a ser apreciados pela Assembleia Geral ao longo do período regencial (CERVO, 1981, p. 6).

Com o início do reinado de Pedro II, revogou-se a legislação de 1831 ora mencionada e, portanto, retornou-se ao contexto de restrição institucional da Assembleia no que tange a assuntos da política externa brasileira. O argumento de Cervo, contudo, sugere que o período regencial foi extremamente salutar para fomentar cultura de debates parlamentares sobre temas diplomáticos, sejam os afeitos ao eixo assimétrico (relações com países de maior desenvolvimento relativo), sejam aqueles vinculados ao eixo simétrico (relações bilaterais e plurilaterais no contexto geopolítico sul-americano).

2.2. Primeira República

As prerrogativas do Parlamento em relação à política externa brasileira ampliaram-se no início do período republicano. Nesse sentido, destaca-se o exposto no art. 34 da Carta Magna de 1891, segundo o qual competia privativamente ao Congresso Nacional, dentre outras responsabilidades:

- a) *legislar sobre o commercio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem publico, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou suppressão de entrepostos (5°);*
- b) *resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Districto Federal, e os do territorio nacional com as nações limítrofes (10);*
- c) *autorizar o Governo a declarar guerra, si não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz (11);*
- d) *resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras (12) – ao contrário do que constava da Constituição de 1824, essa prerrogativa não mais se limitava a circunstâncias de segurança e interesse nacionais;*
- e) *conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz, para operações militares (19);*
- f) *declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional na emergencia de aggressão por forças estrangeiras ou de commoção interna, e approvar ou suspender o sitio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso (20);*

g) regular os casos de extradição entre os Estados (32).

Além das competências privativas elencadas, a Constituição de 1891 (art. 48, 12) também conferia ao parlamento, mais especificamente ao Senado Federal, a prerrogativa de aprovar a nomeação de Ministros Diplomáticos realizada pelo Presidente da República. Constata-se, desta feita, ampliação das prerrogativas do Congresso Nacional em matéria de política externa, se comparadas àquelas vigentes no período imperial – merece destaque a participação constante do parlamento pátrio na aprovação definitiva, por exemplo, dos tratados internacionais relativos ao equacionamento das últimas pendências fronteiriças do País (Amapá, Palmas e Acre), os quais foram negociados por José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira.

2.3. As Constituições de 1934, 1946, o interlúdio do Estado Novo e o período militar

O esgotamento da “política do café com leite”, acelerado com a crise financeira oriunda da quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, apresentou consequências significativas na organização do Estado brasileiro, com relativa perda de autonomia das elites estaduais em benefício do governo central. Tal processo institucionalizou-se na Constituição de 1934, inspirada em seu homólogo alemão, a Constituição de Weimar, cuja ênfase estava em atender aos interesses de classes urbanas em ascensão.

Não obstante as tendências de centralização política e de urbanização supracitadas, a Carta Magna de 1934 manteve as mesmas prerrogativas que o Diploma de 1891 auferia ao Congresso Nacional em matéria de política externa. O único acréscimo que merece destaque diz respeito à possibilidade de a Câmara dos Deputados *convocar qualquer Ministro de Estado* – inclusive, portanto, o de Relações Exteriores – *para prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério* (art. 37).

A vigência da ordem estabelecida pela Constituição de 1937, também conhecida como Polaca, retirou do parlamento a prerrogativa de decidir definitivamente sobre a vigência do disposto em tratados ou convenções internacionais. O art. 74, *r*, estabelecia que competia privativamente ao Presidente da República *determinar que entrassem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo parlamento, os tratados ou*

convenções internacionais, se a isso o aconselhassem os interesses do País. Tal dispositivo, contudo, não chegou a ser usado com a frequência prevista pelo legislador, haja vista a dinâmica política centralizadora do Poder Executivo ao longo do Estado Novo.

Restabelecida a ordem democrática com o fim da Segunda Guerra Mundial, o regimento constitucional de 1946 retomou, com adaptações, os dispositivos da Carta Magna de 1891. Lima (2000) argumenta que, ao longo dos anos subsequentes, o Parlamento possibilitou ambiente institucional propício ao debate dos grandes temas de política externa à época, considerando o contexto de bipolarização geopolítica entre os blocos capitalista e socialista. No que diz respeito ao processo legislativo de tratados internacionais, o parlamento manteve-se alinhado ao posicionamento do Executivo em assuntos de política externa, tendo rejeitado, tão somente, alguns dos pouco mais de 350 tratados dessa natureza negociados pela diplomacia pátria.

Marcelo Costa Ferreira argumenta que a afirmação do Poder Legislativo predominava no pensamento político quando da realização da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 (FERREIRA, 2010). Muito desse pensamento se originava da repulsa à repressão das atividades legislativas no período institucional imediatamente anterior, haja vista a suspensão das atividades do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, dos Senados estaduais e das Câmaras estaduais e municipais no Estado Novo.

A transição do regime autoritário para o democrático, estimulada, também, por variáveis de política externa - haja vista a vitória, na Segunda Guerra Mundial, do modelo liberal predominante nos países aliados em contraponto ao modelo totalitário nazista e fascista em países do Eixo nos primeiros decênios do século XX -, possibilitou que a Carta Magna de 1946 tenha sido uma das mais parlamentares e liberais da história nacional (VAINER, 2010). Nesse contexto, ampliava-se de modo significativo o número de defensores do controle do Congresso Nacional sobre as atividades legislativas originárias do Poder Executivo, contemplando temas das mais variadas naturezas, desde o orçamentário até a garantia dos direitos individuais. A exceção eram os temas relacionados à política externa, conforme argumenta Ferreira (2010, p.25):

Todavia, a fiscalização do Legislativo sobre o Executivo em temas de política externa e correlatos não foi um dos temas da agenda política daquele momento. O grupo de constituintes a favor do papel mais ativo do Congresso Nacional era reduzido e o processo constituinte de 1946

revela uma total indiferença da maior parte dos congressistas em relação à questão da política externa.

Não obstante as transformações inerentes às relações internacionais no Pós-Segunda Guerra Mundial – verificadas, por exemplo, com a substituição da Liga das Nações pela Organização das Nações Unidas, ou mesmo com o equilíbrio geopolítico entre os blocos capitalista e socialista –, a sociedade brasileira ainda tinha pouco contato com esse contexto, contribuindo para que a política externa não ocupasse o centro do debate sobre o protagonismo legislativo ao longo do processo constituinte de 1946. A excepcionalidade da política externa entre os temas passíveis de controle do Legislativo sobre o Executivo se instrumentalizou, de fato, na própria Carta Magna de 1946, como registrado por Marcelo Costa Ferreira (2010, p. 26):

No texto da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, há o registro de que o papel fundamental na condução da política externa seria realizado pela Presidência da República. Vale notar que a participação do Congresso acional na Política Externa não foi um dos temas de destaque nos debates da agenda da constituinte de 1946, ao contrário, por exemplo, da questão do orçamento ou da polarização entre a maior ou menor participação do Estado na economia, além da polarização entre forças progressistas e conservadoras.

A terceira ruptura institucional brasileira no século XX proporcionou mudanças na dinâmica de participação do Parlamento em assuntos de política externa. A Carta Magna de 1967 apresentava dispositivos imprecisos quanto a essa temática, sobretudo se comparados os excertos do art. 47, I, com os do art. 83, VIII, conforme descrição a seguir:

"Art 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República;

.....

Parágrafo único - O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional até quinze dias após sua assinatura, os tratados celebrados pelo Presidente da República.

.....
Art 83 - Compete privativamente ao Presidente:
.....

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional;"

A contradição dos excertos ora descritos é, portanto, evidente: se, por um lado, mantinha-se, no art. 47, a competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pela Presidência da República, por outro lado o art. 83 era claro em conceder a competência privativa da Presidência para, *ad referendum* (conhecimento) do Congresso Nacional, celebrar tanto tratados, como convenções e atos internacionais. A vigência do Ato Institucional nº 5, de 1968, impossibilitou que a contradição ora mencionada se verificasse no processo legislativo brasileiro de modo significativo nos primeiros meses da ordem constitucional de 1967 – o referido ato resultou no recesso do Congresso Nacional, proporcionando autonomia para a Presidência aprovar, definitivamente, convenções, atos e tratados internacionais sem indagações quanto à previsão constitucional para tal procedimento. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 1/1969 (acréscimo dos excertos "convenções e atos internacionais" no inciso I do art. 47 da Carta Magna) e, principalmente, com o fim do AI nº 5 em 13 de outubro de 1978, eliminou-se por completo o risco de contradição prática, retomando-se a dinâmica de participação do parlamento na aprovação de tratados, convenções e atos internacionais nos moldes do que se constatou no período democrático entre 1946 a 1964.

2.4. A Constituição Federal de 1988: a tentativa de ampliação das prerrogativas do Congresso Nacional em relação à política externa pátria

A ideia de proporcionar mais protagonismo ao Congresso Nacional em temas de política externa esteve presente na Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Tal ideia foi privilegiada pelo modo de organização dessa assembleia, a qual apresentava estrutura mais descentralizada em um primeiro momento – com base em Comissões e Subcomissões temáticas que deveriam remeter, para compatibilização, suas propostas à

Comissão de Sistematização –, o que a diferenciava de constituintes pretéritas, cujos trabalhos se desenvolviam em poucos níveis decisórios (FERREIRA, 2010, p. 27).

O protagonismo das subcomissões temáticas, contudo, foi relativizado com a Resolução nº 3/1987, a qual auferiu à Comissão de Sistematização responsabilidades semelhantes às das Mesas Diretoras do Senado e da Câmara dos Deputados ao longo do Regime Militar. O reinício de muitas atividades e, portanto, o atraso na programação original da Assembleia foi uma segunda consequência oriunda da resolução supracitada, reinício esse que contribuiu para aumentar os custos oriundos do novo processo deliberativo (FERREIRA, 2010, p. 28).

Celina de Souza argumenta que, considerando o contexto estabelecido pela Resolução nº 3/1987, a Comissão de Sistematização modificou sobremaneira as propostas inicialmente elaboradas pelas 9 comissões (24 subcomissões) instaladas (SOUZA, 2001). Propostas referentes a assuntos variados foram objeto dessa modificação, conforme se pode constatar na tabela a seguir

Tabela 1: Evolução de tópicos selecionados durante o processo constituinte, Brasil 1987/1988

Assunto	Subcomissão	Comissões Temáticas	Constituição Federal de 1988
Apresentação do documento final	25 de maio de 1987	15 de junho de 1987	5 de outubro de 1988
Sistema de governo	Semi-presidencial	Presidencial	
Mandato presidencial	5 anos (Sarney 4)	5 anos	
Jornada de trabalho semanal	Máximo de 40 horas	Máximo de 44 horas	
Cálculo para pagamento de hora extra	100% do valor ordinário	50% do valor ordinário (mínimo)	
Estabilidade no emprego	Depois de 90 dias de contratação	Valor da indenização por demissão imotivada	

		a ser definido por lei	
Direito à greve	Sem restrições	Serviços essenciais e servidores públicos será regulado por lei	
Férias e seu pagamento	30 dias ao ano; 100% do salário	Férias por lei e mínimo de 1/3 do salário mínimo	
Reforma Agrária (expropriação)	Critério de função social	Somente não produtivas	Proibida expropriação de terras produtivas
Monopólio Estatal	Petróleo (exploração e extração)	Petróleo (exploração e extração) mais refinamento e transporte	Petróleo e telecomunicações
Restrições ao Capital Estrangeiro	Extração mineral; saúde	Mineral (a ser regulado por lei), saúde, contatos de risco	

Fonte: Gomes (2006, p. 199)

No mesmo sentido da tendência demonstrada na tabela elaborada por Sandra Gomes, as propostas de maior protagonismo do Congresso Nacional em temas de política externa também foram bastante modificadas no curso do processo legislativo entre a Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (integrante da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher) e a Comissão de Sistematização, considerando o perfil centralizador do processo decisório oriundo da Resolução nº 3/1987. Cabe registrar os intensos debates realizados no âmbito dessa subcomissão a respeito da participação do Parlamento na política externa brasileira, conforme argumento de Marcelo Costa Ferreira (2010, p. 33 e 34):

Na primeira subcomissão, ocorreu um significativo debate sobre a legislação constitucional então vigente, que prescrevia ao Legislativo mero papel de legitimar decisões sobre tratados internacionais tomadas pela Presidência da República. Nos debates e nas audiências públicas, todos os constituintes que se manifestaram oralmente criticaram o papel passivo do Legislativo na citada questão. Como

exemplo, na segunda reunião e primeira audiência pública da subcomissão com o então secretário geral do Itamaraty, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, realizada em 22 de abril de 1987, o então relator da subcomissão, constituinte João Hermann Neto, comentou que o Executivo, via Itamaraty, nada informava sobre a política externa, citando o caso em que o General Venturi, quando questionado sobre a presença de um chefe ou representante estatal brasileiro no Suriname (BRASIL: 1987b, 13), o ameaçou com enquadramento na vigente lei de segurança nacional no plenário da Comissão de Relações Exteriores; ainda na segunda reunião e primeira audiência pública da subcomissão, na qual o docente de direito internacional Celso de Albuquerque Mello realizou uma palestra, o constituinte Aluizio Bezerra reclamou que tratados sobre pesca envolvendo milhões, até mesmo bilhões de dólares foram efetuados pelo Executivo sem a participação do Parlamento (BRASIL: 1987c, 05).

Da leitura dos diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 não se constata, nos debates da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, discursos favoráveis à manutenção do *status quo* no que diz respeito à pouca participação do Parlamento em assuntos de política externa. Na outra subcomissão em que se poderia abordar a relação entre o Congresso Nacional e a política externa (Subcomissão do Poder Legislativo), tampouco houve manifestação favorável à dinâmica vigente naquele período. Marcelo Costa Ferreira elabora tabela que sintetiza o disposto no anteprojeto apresentado pelo relator João Hermann Neto no âmbito da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais:

Tabela 2 - O Parlamento e a assinatura de tratados e acompanhamento da política externa – Anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembleia Nacional Constituinte de 1988

Art. 26	Das atribuições do Presidente da República	“Compete privativamente ao Presidente da República: VI – negociar a celebração de tratados e outros compromissos internacionais quando autorizados por lei ou por tratado anterior, submetendo-os, nos demais casos, à aprovação do Congresso Nacional, antes de ratificá-los”.
Art. 30	Das atribuições do Congresso Nacional	“Compete privativamente ao Congresso Nacional: II – resolver sobre tratados e compromissos

		internacionais negociados pelo Presidente da República, salvo quando previamente autorizados por lei ou tratado; IV – informar-se de todos os tratados e compromissos internacionais negociados pelo Presidente da República e que independam de aprovação prévia do Poder Legislativo para fins de ratificação; VI – 1º os contratos mencionados no inciso VI do presente artigo, quando onerem financeiramente a união ou estipulem garantias pelo tesouro nacional, só terão validade após a promulgação do respectivo Decreto-Legislativo de aprovação”.
Art. 31		“O Congresso Nacional, no seu regimento interno, estabelecerá normas e procedimentos para a instalação de um comitê de acompanhamento e fiscalização das relações internacionais que o capacitem a exercer de forma eficiente, permanente e ágil a competência que lhe é conferida pelo artigo 30 desta constituição”.

Fonte: **Ferreira, 2010, p 36.**

Em síntese, demonstra-se a tendência de os trabalhos da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais indicarem a ruptura da posição institucional passiva do parlamento em assuntos de política externa. O texto final da Constituição Federal de 1988 referente a essa temática, contudo, aproximou-se dos dispostos nas Cartas Magnas de 1946 e 1967, reproduzindo a primazia do Poder Executivo nas relações internacionais do Brasil. A tabela abaixo apresenta a comparação dos excertos dos três diplomas supracitados:

Tabela 3 - Comparação do papel do Congresso nas cartas magnas de 1946, 1967 e 1988

Ano	Artigo	Ementa
C.F. 1988	Art. 84	“Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”;
	Art. 49	“É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos

		internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”;
C.F. 1967	Art. 83	“Compete privativamente ao Presidente: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, <i>ad referendum</i> do Congresso Nacional”;
	Art. 8º	“Compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais”;
C.F. 1946	Art. 66	“É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sôbre tratados e convenções celebrados com os estados estrangeiros pelo Presidente da República”;
	Art. 87	“Compete privativamente ao Presidente da República: celebrar tratados e convenções internacionais <i>ad referendum</i> do Congresso Nacional”.

Fonte: Ferreira, 2010, p 37.

3. OS GRUPOS PARLAMENTARES E SEUS RESULTADOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A análise preliminar dos dados do Senado Federal disponíveis na internet sugere que parlamentares brasileiros apresentam interesse em participar ou ao menos compreender melhor as nuances da política externa brasileira, haja vista o número considerável de projetos de resolução apresentados na Casa para instituir grupos parlamentares ao longo dos últimos anos. Apresenta-se, abaixo, tabela com todas as proposições que tenham esse objetivo:

Tabela 4 - Projetos de Resolução do Senado Federal que instituem grupos parlamentares ou fóruns correlatos

Proposição	Ementa
Projeto de Resolução do Senado nº 5/2016	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Argentina.
* Projeto de Resolução do Senado nº 39/2016	Institui o Fórum Parlamentar Brasil-Argentina e dá outras providências
Projeto de Resolução do Senado nº 43/2016	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Nova Zelândia
Projeto de Resolução do Senado nº 48/2016	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Colômbia.
Projeto de Resolução do Senado nº 8/2015	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Cazaquistão.
Projeto de Resolução do Senado nº 20/2015	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Marrocos.
Projeto de Resolução do Senado nº 24/2015	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Guiné e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 36/2015	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Georgia.
Projeto de Resolução do Senado nº 53/2015	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Coreia do Sul.
Projeto de Resolução do Senado nº 56/2015	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Mongólia.

Proposição	Ementa
Projeto de Resolução do Senado nº 3/2014	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Cingapura e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 6/2014	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Irlanda e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 21/2014	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Indonésia.
Projeto de Resolução do Senado nº 36/2014	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Peru e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 32/2013	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Azerbaijão e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 38/2013	Institui o Grupo Parlamentar de Apoio Brasil-Organização das Nações Unidas e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 39/2012	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Malásia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 31/2011	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Noruega, e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 60/2010	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Dinamarca e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 61/2010	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Sérvia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 12/2007	Cria o Grupo Parlamentar Brasil-Guiana e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 13/2007	Cria o Grupo Parlamentar Brasil-Venezuela e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 18/2007	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-México.
Projeto de Resolução do Senado nº 27/2007	Institui o grupo parlamentar Brasil-Panamá e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 25/2006	Cria o Grupo Parlamentar "Amizade Brasil-Zâmbia".
Projeto de Resolução do Senado nº 69/2005	Institui o Grupo Parlamentar Paraguai-Brasil e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 81/2005	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Áustria.

Projeto de Resolução do Senado nº 18/2004	Institui o Grupo Parlamentar Brasil - Tailândia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 43/2004	Cria o Grupo Parlamentar "Amizade Brasil-Estados Unidos da América do Norte".
Projeto de Resolução do Senado nº 37/2003	Institui o Grupo Parlamentar China-Brasil e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 46/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Taiwan e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 47/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Malásia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 48/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-África do Sul e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 49/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Líbia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 50/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Ucrânia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 51/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Grécia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 52/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Irã e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 55/2003	Institui o Grupo Parlamentar Internacional do Café e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 63/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Suíça e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 64/2003	Institui o Grupo Parlamentar Brasil-Polônia e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 5/2001	Institui o Grupo Parlamentar Canadá-Brasil e dá outras providências.
Projeto de Resolução do Senado nº 14/1998	Cria, como serviço de cooperação interparlamentar, o Grupo Parlamentar Brasil-Espanha.

Fonte: Site do Senado Federal.

Elaboração própria.

Tabela 5 - Quantidade de Projetos de Resolução do Senado Federal que instituem grupos parlamentares ou fóruns correlatos (por Legislatura)

Legislatura	95/98	99/02	03/06	07/10	11/14	15/18
Quantidade	1	1	16	6	8	10

Fonte: Site do Senado Federal.

Elaboração própria.

Muitas das proposições ora elencadas ou tiveram sua tramitação encerrada devido ao fim de legislatura, ou continuam tramitando no Senado Federal. Das proposições aprovadas definitivamente, estabeleceram-se os seguintes grupos parlamentares (elencam-se, também, os objetivos dos grupos conforme disposto nos respectivos projetos de resolução):

- 1) Grupo Parlamentar Brasil-Espanha;
- 2) Grupo Parlamentar Brasil-Argentina;
- 3) Fórum Parlamentar Brasil-Argentina;
- 4) Grupo Parlamentar Brasil-Azerbaijão;
- 5) Grupo Parlamentar Brasil-Cazaquistão;
- 6) Grupo Parlamentar Brasil-China;
- 7) Grupo Parlamentar Brasil-Cingapura;
- 8) Grupo Parlamentar Brasil-Dinamarca;
- 9) Grupo Parlamentar Brasil-Georgia;
- 10) Grupo Parlamentar Brasil-Guiana;
- 11) Grupo Parlamentar Brasil-Indonésia;
- 12) Grupo Parlamentar Brasil-Irlanda;
- 13) Grupo Parlamentar Brasil-Malásia;

- 14) Grupo Parlamentar Brasil-Marrocos;
- 15) Grupo Parlamentar Brasil-Noruega;
- 16) Grupo Parlamentar Brasil-ONU;
- 17) Grupo Parlamentar Brasil-Paraguai;
- 18) Grupo Parlamentar Brasil-Sérvia;
- 19) Grupo Parlamentar Brasil-Venezuela.

Da leitura dos dispositivos das proposições que ensejaram o estabelecimento dos grupos ora elencados, depreendem-se dois objetivos padronizados. Nas proposições anteriores a 2010, predominam o excerto que registra a *finalidade de incentivar e desenvolver as relações bilaterais entre seus Poderes Legislativos*; já nas proposições mais recentes, elencam-se, repetidamente, os seguintes objetivos (inclusive nas proposições que criaram, no mesmo ano, o Grupo Parlamentar Brasil-Argentina e o Fórum Parlamentar Brasil-Argentina):

I – visitas parlamentares;

II – realização de congressos, seminários, simpósios, debates, conferências, estudos e encontros de natureza política, jurídica, social, tecnológica, científica, ambiental, cultural, educacional, econômica e financeira, indispensáveis à análise, à compreensão, ao encaminhamento e à solução de problemas, visando ao desenvolvimento das relações bilaterais;

III – permuta periódica de publicações e trabalhos sobre matéria legislativa;

IV – intercâmbio de experiências parlamentares;

V – outras atividades compatíveis com os objetivos do Grupo.

Já a leitura das justificativas das proposições que estabeleceram os grupos parlamentares mencionados também possibilita a percepção de argumentos padronizados, os quais destacam a importância desses colegiados para a diplomacia parlamentar e, no limite, para a própria política exterior brasileira. Reproduz-se, a seguir, excerto repetido em várias dessas proposições:

A atuação de grupos parlamentares, formalmente concebidos com o objetivo de fortalecer relações bilaterais já existentes, tem sido exitosa

na recente prática parlamentar brasileira. Com resultados positivos em prol da aproximação dos povos e da convivência harmoniosa entre Nações, essas parcerias têm facilitado inclusive a diplomacia e a política externa como um todo. É com base nisso que ora se propõe a formação deste Grupo Parlamentar, a fim de permitir maior interação entre membros dos Poderes Legislativos de ambos os países.

Os argumentos da justificção ora elencados afirmam que as atividades de grupos parlamentares têm sido bem-sucedidas na dinâmica parlamentar brasileira ao longo dos últimos anos. Ocorre que, dos 19 grupos parlamentares estabelecidos por resolução do Senado Federal, 10 não tiveram sequer reunião de instalação, portanto não proporcionaram qualquer resultado prático. Tratam-se dos grupos parlamentares de cooperação com: Guiana, Geórgia, Cingapura, Cazaquistão, Venezuela, Paraguai, Organização das Nações Unidas; Marrocos, Malásia e Indonésia – pouco mais da metade do total, portanto.

Em relação aos 9 grupos parlamentares que foram instalados, realizaram-se as seguintes atividades:

- a) Grupo Parlamentar Brasil-Sérvia: reunião de instalação em 4 de junho de 2013; reunião de reinstalação em 4 de março de 2015 (grupo tecnicamente em vigor);
- b) Grupo Parlamentar Brasil-Noruega: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 12 de dezembro de 2013 (grupo tecnicamente extinto por decurso de legislatura);
- c) Grupo Parlamentar Brasil-Irlanda: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 31 de março de 2015 (grupo tecnicamente em vigor);
- d) Grupo Parlamentar Brasil-Espanha: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 7 de julho de 2011 (grupo instalado, aproximadamente, 13 anos após a aprovação da resolução que o motivou; no momento, está tecnicamente extinto por decurso de legislatura);
- e) Grupo Parlamentar Brasil-Dinamarca: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 9 de julho de 2013 (grupo tecnicamente extinto por decurso de legislatura);
- f) Grupo Parlamentar Brasil-China: reunião de reinstalação em 5 de abril de 2011; reunião de reinstalação em 3 de março de 2015 (grupo tecnicamente

em vigor; não há registros, no site do Senado Federal, sobre a data da instalação original do grupo);

- g) Grupo Parlamentar Brasil-Azerbaijão: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 6 de agosto de 2014 (grupo tecnicamente extinto por decurso de legislatura);
- h) Grupo Parlamentar Brasil-Argentina: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 16 de junho de 2016 (grupo tecnicamente em vigor);
- i) Fórum Parlamentar Brasil-Argentina: reunião de instalação e eleição de sua Comissão Executiva em 16 de junho de 2016 (fórum tecnicamente em vigor);

Dentre os citados grupos e fóruns, destacamos os vinculados à Argentina, em um âmbito regional, e à China, tomando-se como referencial um alcance mais global.

O Grupo Parlamentar Brasil-Argentina, instituído com a promulgação da Resolução do Senado Federal nº 4, de 2016 (oriunda da aprovação do Projeto de Resolução do Senado Federal nº 5, de 2016) é integrado por membros do Congresso Nacional que a ele livremente aderirem. Esse grupo tem o objetivo de incentivar e desenvolver as relações bilaterais entre os Poderes Legislativos brasileiro e argentino, por meio da cooperação interparlamentar resultante de visitas recíprocas; realização de congressos, seminários, simpósios, debates, conferências, estudos e encontros de natureza política, jurídica, social, tecnológica, científica, ambiental, cultural, educacional, econômica e financeira, necessárias ao encaminhamento das questões atinentes ao desenvolvimento das relações bilaterais; e permuta periódica de publicações e trabalhos e matéria legislativa.

A aproximação parlamentar supracitada demonstra-se congruente com o contexto sul-americano das últimas décadas, porquanto a República Argentina tem despontado como grande parceiro político e comercial do Estado brasileiro desde a década de 1980, momento em que os países concluíram seus respectivos processos de redemocratização. A partir desse marco temporal, Brasil e Argentina apresentam paulatina convergência no entendimento de temas estratégicos para ambas as nações, da cooperação energética à multilateral, como constatado, por exemplo, na criação da Agência Brasileiro-Argentina

de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc)² em 1991 e na assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990, oportunidade em que se decidiu pelo estabelecimento de Mercado Comum entre os dois países. No curso desse processo, decidiu-se pela conformação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) por meio do Tratado de Assunção, assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em 1994³.

De acordo com o Itamaraty⁴, o capital brasileiro está presente em setores competitivos da economia argentina, a exemplo dos relacionados à construção civil, ao bancário e ao petrolífero, dentre outros. No decênio entre 2003 e 2013, o fluxo comercial entre os países aumentou significativamente, de US\$ 9,24 bilhões para US\$ 36,08 bilhões – crescimento de 290%. Dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)⁵ demonstram que a Argentina se consolida como o terceiro principal destino das exportações brasileiras, atrás de China e Estados Unidos, considerados dados dos primeiros bimestres de 2014 e de 2015. Acrescenta-se que a pauta exportadora brasileira à Argentina se caracteriza pela predominância de bens manufaturados (pouco mais de 90% do total).

No âmbito internacional mais amplo, o Grupo Parlamentar Brasil – República Popular da China é um dos mais antigos do Senado Federal. Instituído pela Resolução nº 4, de 2004, de autoria do Senador Alberto Silva, esse grupo parlamentar já foi relançado em duas oportunidades (para as Legislaturas 2011-2014 e 2015-2018) e objetiva estreitar as relações sino-brasileiros por meio da convergência de trabalhos entre o parlamento brasileiro e o parlamento chinês, de modo a possibilitar a promoção de intercâmbios e parcerias nos setores econômicos, políticos, culturais e comerciais, desenvolvendo ações conjuntas para melhorar a inserção desses países no cenário internacional.

O estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e China remontam ao ano de 1974, momento a partir do qual têm evoluído de modo intenso e paulatinamente complexo. Os perfis dessas relações contemplam interesses transversais, que transcendem o mero interesse econômico: em 1993, por exemplo, Brasil e China estabeleceram uma "Parceria Estratégica" e, em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Mais recentemente, em 2010, assinou-se o Plano

² Ver http://www.abacc.org.br/?page_id=2.

³ Ver <http://camaramercosul.org/historico-do-mercopol.html>.

⁴ Matéria disponível em http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4785&Itemid=478&cod_pais=ARG&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR.

⁵ Informações disponíveis na publicação Panorama Brasil-Argentina, Março de 2015 (www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=189071)

de Ação Conjunta 2010-2014 (PAC), o qual tem o objetivo de estabelecer metas e procedimentos a serem observados para aprimorar as relações entre os dois países. De acordo com o site do Ministério das Relações Exteriores brasileiro⁶, "*versão atualizada do Plano, com vigência de 2015 a 2021, foi firmada pela Presidente Dilma Rousseff e pelo Primeiro-Ministro Li Keqiang em maio de 2015. Em 2012, por ocasião da visita ao Brasil do então Primeiro-Ministro Wen Jiabao, as relações foram elevadas ao nível de 'Parceria Estratégica Global', estabeleceu-se o Diálogo Estratégico Global entre Ministros das Relações Exteriores, e firmou-se o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021)*".

A parceria sino-brasileira também proporciona significativos resultados econômicos. Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil, representando, também, um dos países que mais tem alocado investimentos no território brasileiro. Dados do Itamaraty demonstram que o fluxo comercial entre os dois países se ampliou exponencialmente ao longo dos últimos quinze anos – saltando de US\$ 3,2 bilhões em 2001 para US\$ 66,3 bilhões em 2015. Já em 2009, a China alcançou o patamar de principal parceiro comercial do Brasil, seja como importador, seja como exportador de mercadorias ao mercado brasileiro.

Tendo em vista o acima exposto, nas próximas seções pretende-se observar as atividades desses grupos e fóruns parlamentares, de modo a possibilitar a verificação do alcance de suas atividades e o nível de correlação delas relativamente a importância das relações mantidas entre esses países e o Brasil.

⁶ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china>.

3.1 Análise do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina: dos objetivos aos resultados práticos

Os projetos de resolução que ensejaram o estabelecimento do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina são congruentes no argumento de que as relações bilaterais são estratégicas para ambos os países: sob o ponto de vista econômico, pela relevância do comércio bilateral; sob a perspectiva política, pelo protagonismo no processo de integração regional; sob a ótica social, a seu turno, pela identidade cultural comum entre suas populações.

De autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, as proposições em análise destacam, em suas justificativas, que o atual cenário internacional, no que diz respeito a variáveis políticas e econômicas, demanda atuação mais ativa e dinâmica dos parlamentos. Nesse contexto, de acordo com o Senador Aloysio, faz-se necessária a promoção de debates a respeito dos rumos das relações Brasil-Argentina, bem como da importância de ambos os países para a geopolítica sul-americana. Desta feita, esses debates tendem a ganhar legitimidade à medida que se desenvolvem no âmbito parlamentar, sobretudo por meio da interação entre os Poderes Legislativos brasileiro e argentino.

Reproduz-se, a seguir, a síntese dos argumentos defendidos no Projeto de Resolução nº 39, de 2016, o qual estabeleceu o Fórum Parlamentar Brasil-Argentina:

Hoje, há contatos frequentes entre parlamentares brasileiros e argentinos, notadamente no contexto de grupos de amizade, do Parlamento do Mercosul e de outros mecanismos regionais e internacionais de diálogo interparlamentar. Mas isso não é suficiente.

As relações entre Brasil e Argentina requerem o estabelecimento de um arcabouço institucional próprio e independente dos mecanismos regionais existentes.

A visita da Vice-Presidente da República da Argentina Sra. Gabriela Michetti, que também é a Presidente do Senado Argentino, constitui ocasião oportuna para conferir ao diálogo interparlamentar Brasil-Argentina maior densidade. Nesse contexto, justifica-se a criação de grupo interparlamentar específico nos moldes sugeridos.

Duas constatações importantes podem ser depreendidas dos parágrafos anteriores: a primeira delas diz respeito à intenção de se aproveitar a visita ao Senado Federal brasileiro da Vice-Presidente da República Argentina, que também é Presidente do Senado daquele país, para a criação do grupo parlamentar em análise; a segunda, ao fato de que se estabeleceram, no Senado Federal brasileiro, duas instâncias de diálogo com os representantes políticos argentinos: um grupo e um fórum parlamentar Brasil-Argentina. Em ambas as constatações, demonstra-se a prioridade de integrantes do Senado Federal brasileiro em promover diplomacia parlamentar com suas contrapartes no país vizinho.

No que diz respeito à segunda constatação, o Senador Aloysio Nunes, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), em reunião desse colegiado em 16 de junho de 2016, defendeu a ideia de que seria oportuno o estabelecimento de duas instâncias de diálogo com parlamentares argentinos: um grupo, em que estariam presentes senadores e deputados brasileiros, e um fórum, do qual participariam apenas senadores brasileiros, à semelhança do que existe no Parlamento argentino. Para o Senador Aloysio Nunes, ambas as instâncias demonstram-se oportunas, com o fórum realçando a função do Senado Federal nas relações internacionais do País. Nesse sentido, registra-se excerto com discurso do Senador Aloysio Nunes na reunião da CRE ora citada, disponível nas notas taquigráficas⁷ dessa reunião:

Agora, nós vamos passar à instalação do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina, que foi uma sugestão muito enfática da Vice-Presidente da República Argentina, que é Presidente do Senado. Os Senadores argentinos – e eu me encontrei não só com a Presidente, mas também com o Senador que dirige os trabalhos no dia a dia da Casa – sugeriram que nós, a par do grupo misto, tivéssemos um grupo também de Senadores, dado o papel do Senado nas relações internacionais, papel preponderante do Senado nesta matéria, e que os nossos colegas Deputados não nos ouçam. Então, os Senadores argentinos têm um grupo exclusivo de Senadores. Por isso, seria conveniente criarmos também um grupo exclusivo de Senadores, um fórum parlamentar exclusivo, como já foi aprovado no Senado. Depois, eu imagino, Embaixador, que seria muito interessante se, quando a Vice-Presidente estivesse no Brasil – e ela me disse que viria ao Brasil, estaria com uma viagem programada –, tivéssemos um encontro aqui para programar as atividades conjuntas dos dois grupos. O importante é, além da criação desses dois grupos em cada um dos Senados, termos também uma pauta de trabalho comum. E seria importante tratarmos disso. Se o senhor puder colocar na agenda da Sr^a Vice-Presidente, Gabriela Michetti, esse ponto, seria muito importante.

⁷ Ver [ata da reunião de instalação grupo parlamentar brasil—argentina](#).

O discurso do Senador Aloysio Nunes destaca a necessidade de, além da criação das instâncias de diálogo, haver, também, uma pauta de trabalho comum aos Poderes Legislativos de Brasil e Argentina. Nesse sentido, a visita da Sra. Vice-Presidente argentina a Brasília seria oportuna para o estabelecimento dessa pauta.

Concluída a instalação do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina, o Senador Aloysio Nunes destacou que essas instâncias seriam importantes não apenas para o diálogo formal, mas, inclusive, para a elaboração de matérias legislativas a serem implementadas pelos dois países. Nas palavras do Senador Aloysio Nunes:

Agora, sei que nós teremos um grande trabalho pela frente, até porque, na medida em que esse mecanismo de consulta política funcione – e funcionará com certeza –, eu suponho que haja matérias de natureza legislativa que serão sugeridas para serem implementadas pelos dois países.

Por exemplo, o Ministro José Serra, quando esteve numa visita ao Presidente Macri, tratou do tema da hidrovia. E, ao tratar do tema da hidrovia, os dois Presidentes fizeram um rápido apanhado das dificuldades que existem para sua efetiva implantação e muitas delas são de natureza regulatória ou de natureza legislativa, mais até do que necessidade de investimentos.

Então, só nesse tema, por exemplo, da hidrovia, de como destravar os obstáculos que hoje ainda existem, que são de natureza legal, jurídica para normas, por exemplo, trabalhistas sobre tripulações embarcadas em barcaças argentinas e brasileiras, para harmonização dessas normas, uma série de temas, Embaixador, demandam atividade legislativa. De modo que eu tenho certeza de que nós vamos ter um trabalho importante pela frente e todos aderimos a esse grupo com muito entusiasmo.

Em um primeiro momento, contudo, não foram abordadas, com profundidade, matérias legislativas a serem apresentadas com base nos trabalhos do Grupo ou do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina. A reunião de 16 de junho de 2016 foi oportuna para os senadores presentes apresentarem temas passíveis de abordagem nas instâncias de diálogo estabelecidas. Elencam-se, a seguir, os principais temas sugeridos nessa oportunidade:

a) Senador Lasier Martins:

- Integração fronteiriça, soluções a problemas comuns às cidades da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, demanda por construção da ligação sobre o Rio Uruguai.

b) Senador Armando Monteiro:

- Comércio bilateral mais fluido, com a implantação de sistema de monitoramento que esteja alinhado com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC); recuperação do volume comercial, em contexto de recuperação econômica nos dois países; estabelecimento de livre comércio bilateral no setor automotivo, considerando que ambos os países caminham para estabelecer comércio dessa natureza com o México no curto prazo; dinamização do Mercosul para além da área comercial, na qual já se constata desafios a serem superados – necessidade de se avançar, por exemplo, em protocolo de compras governamentais e em acordo de investimentos; intensificação de negociação para acordos extrabloco, a exemplo do acordo de livre comércio com a União Europeia.

c) Senador Jorge Viana

- À semelhança do Senador Armando Monteiro, destaca a necessidade de se recuperar o fluxo comercial entre os países (decréscimo de US\$ 39,6 bilhões de 2010 para próximo de US\$ 23 bilhões em 2015, demonstrando tendência preocupante nos últimos anos); mais cooperação nas áreas de cultura, turismo, ciência, tecnologia e inovação.

d) Senador Ricardo Ferraço

- Desafios para a rotatividade da Presidência Pro Tempore do Mercosul, haja vista, na visão do Senador, a Venezuela não apresentar condições para exercer essa presidência no segundo semestre de 2016.

e) Deputado Benito Gama

- Necessidade de evolução do diálogo no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, a fim de restabelecer os parâmetros do Mercosul, cuja efetividade tem diminuído progressivamente, na visão do Deputado.

Na data de sua instalação, o Grupo Parlamentar recebeu a adesão dos seguintes Parlamentares: os Senadores Antonio Carlos Valadares, Ana Amélia, Antonio Anastasia, Angela Portela, Flexa Ribeiro, Armando Monteiro, Elmano Férrer, Humberto Costa, Jorge Viana, Lasier Martins, Ricardo Ferraço, Waldemir Moka, Sérgio Petecão e Tasso Jereissati; e os Deputados Angela Albino, Benito Gama, Eduardo Barbosa, Carlos Zarattini, Heráclito Fortes, Jarbas Vasconcelos, José Araújo, Luciano Ducci, Pedro Vilela, que é o Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, Ronaldo Carletto e Rômulo Gouveia. A Comissão Executiva do Grupo Parlamentar foi eleita com os seguintes nomes: para Presidente, o Senador Aloysio Nunes; para 1º Vice-Presidente, o Senador Humberto Costa; para 2º Vice-Presidente, o Senador Antonio Anastasia; e para 1º Secretário, o Deputado Benito Gama. Compõem o Conselho Consultivo: Presidente, Senador Lasier Martins; Vice-Presidente, Deputado Rômulo Gouveia – os Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado e da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados também integram o Conselho Consultivo. Em consulta ao site do Senado Federal em 3 de novembro de 2016, o Grupo Parlamentar Brasil-Argentina contava com 17 deputados e 22 senadores.

Já o Fórum Parlamentar Brasil-Argentina contou com a seguinte composição inicial: os Senadores Aloysio Nunes (Presidente), Ana Amélia, Armando Monteiro, Humberto Costa, Jorge Viana, Lasier Martins, Ricardo Ferraço, Waldemir Moka e Gleisi Hoffmann. Nota-se, portanto, que nem todos os Senadores que compõem o Grupo Parlamentar Brasil-Argentina decidiram participar, concomitantemente, do Fórum Parlamentar em tela – em um primeiro momento, Antonio Carlos Valadares, Antonio Anastasia, Angela Portela, Flexa Ribeiro, Elmano Férrer, Sérgio Petecão e Tasso Jereissati decidiram participar, apenas, do Grupo Parlamentar; já a Senadora Gleisi Hoffmann, por sua vez, apenas do Fórum Parlamentar.

As notas taquigráficas da reunião da CRE ora citadas registram que, no momento da instalação do Fórum, o Senador Aloysio Nunes informou aos presentes a reativação de mecanismo de coordenação política entre Brasil e Argentina, possibilitada pela assinatura de memorando de entendimento entre as duas partes quando da visita do Chanceler José Serra a Buenos Aires. Conquanto seja instância de cooperação e diálogo entre os Poderes Executivos dos dois países, o Senador Aloysio Nunes manifestou o interesse de que o fórum em análise acompanhasse e, de alguma maneira, os trabalhos do mecanismo de cooperação política brasileiro-argentino.

O Estatuto do Grupo Parlamentar, disponível nas notas taquigráficas da reunião de instalação em tela, estabelece, em seu Capítulo II, que esse grupo terá ao menos duas reuniões anualmente, por convocação da Comissão Executiva ou a requerimento de, pelo menos, dez por cento de seus membros. Até o dia 5 de novembro de 2016, contudo, não há registro da realização de uma segunda reunião desse colegiado no corrente ano.

Conquanto suas atividades tenham se iniciado há pouco tempo (menos de 1 ano), constata-se relativo descolamento entre a forma e a prática dos colegiados (Grupo e Fórum) parlamentares Brasil-Argentina. Na forma (discursos, justificação para instalação dos colegiados e estatutos aprovados), constata-se dinamismo de atividades que, na prática, não se traduz, até o momento, em medidas efetivas no processo legislativo nacional e, principalmente, em acréscimos significativos nos rumos da política externa conduzida pelo Poder Executivo.

3.2 Análise do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-China: dos objetivos aos resultados práticos

O Grupo Parlamentar Brasil-China é um dos mais antigos do Senado Federal. Criado por meio da Resolução nº 4, de 2004, de autoria do Senador Alberto Silva, esse grupo parlamentar foi relançado pela segunda vez em reunião⁸ realizada no dia 31 de março de 2015, momento em que era composto por 46 senadores. Na oportunidade, elegeu-se o seguinte colegiado para sua direção: Senador Renan Calheiros (Presidente de Honra); Senador Flexa Ribeiro (Presidente); Senador Luiz Henrique da Silveira (Primeiro Vice-Presidente); Senadora Marta Suplicy (Segunda Vice-Presidente); Senador Acir Gurgacz (Primeiro-Secretário); Senador José Agripino Maia (Segundo-Secretário); Senador Romário (Terceiro-Secretário); Senadora Vanessa Grazziotin (Quarta-Secretária); e Senadores Aloysio Nunes e Cristóvam Buarque (Conselho Consultivo).

⁸ A ata dessa reunião está disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewj6ren_843QAhVDkZAKHSo1AiAQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww19.senado.gov.br%2Fsdleg-getter%2Fpublic%2FgetDocument%3Fdocverid%3D7c958e94-6128-43ec-8184-0323d1f1407e%3B1.0&usg=AFQjCNGowO1wX381Z1IRRco7YYGJjXKjpA&sig2=5p81DphuG5EecPlfQ8RPKA&bvm=bv.137901846.d.Y2I.

Da leitura da ata da reunião que relançou pela segunda vez o Grupo Parlamentar Brasil-China, reproduz-se, a seguir, excertos que resumem a orientação de sua agenda de trabalho para a legislatura em curso:

O Senador Flexa Ribeiro, agora como Presidente reeleito, agradeceu a confiança de seus colegas e manifestou o seu desejo de envidar todos os esforços para o fortalecimento dos laços de fraterna amizade e o incremento das relações políticas, comerciais e culturais com a República Popular da China.

O Senhor Presidente salientou que o grupo terá uma agenda objetiva, que produzirá resultados com impacto nas relações do Brasil com a República Popular da China. Disse que, por meio de uma agenda dinâmica, fortaleceremos ainda mais as relações entre os Parlamentos brasileiro e chinês. A seguir, informou que os assuntos da Pauta haviam sido esgotados, colocando a palavra à disposição para as considerações finais do Plenário.

Em continuidade, o Presidente agradeceu a presença dos Parlamentares e assessores, reafirmando a importância do Grupo Parlamentar e a sua determinação em estimular a mobilização dos Parlamentares do Senado Federal e, em especial, dos membros do Grupo Parlamentar Brasil-China para, junto com a Embaixada da República Popular da China, poder implementar as metas de integração.

Dos discursos registrados nas notas taquigráficas da reunião de reinstalação do Grupo Parlamentar Brasil-China, constata-se que esse colegiado apresenta a intenção de colaborar no estreitamento das relações culturais, econômicas e políticas com Pequim, destacando o trabalho conjunto com a Embaixada chinesa em Brasília. Nos discursos, não houve, diferentemente do constatado no Grupo Parlamentar Brasil-Argentina, qualquer manifestação dos Senadores no que diz respeito à necessidade de ajustes na legislação vigente no país para viabilizar mais cooperação entre os Estados brasileiro e chinês.

Cumprе ressaltar que o estatuto do Grupo Parlamentar em análise, anexo às notas taquigráficas supracitadas, dispõe, em seu Capítulo II, que esse colegiado se reunirá, no mínimo, duas vezes por ano, à semelhança do disposto no estatuto do Grupo Parlamentar Brasil-Argentina, seja por convocação de sua Comissão Executiva, seja por requerimento de, pelo menos, dez por cento dos senadores que o compõem. Pesquisa na página do Grupo Parlamentar Brasil-China na internet, contudo, demonstra que seus integrantes não mais se reuniram nessa instância em 2015, tampouco até 5 de novembro em 2016.

Pesquisa mais ampla na internet, no entanto, possibilita a constatação de atividades de aproximação política entre os parlamentos brasileiro e chinês ao longo dos últimos anos, nas primeiras legislaturas de vigência do Grupo Parlamentar em tela. Na primeira reinstalação desse colegiado, em 2011, os discursos do Embaixador chinês em Brasília à época, senhor Qiu Xiaoqi, e do Senador Flexa Ribeiro são convergentes no sentido de realçar a importância da cooperação entre os países não apenas para seus mercados internos, mas, inclusive, para o próprio desenvolvimento de economias emergentes⁹ – o Senador destaca, também, que, nesse contexto, demonstra-se oportuna e bem-vinda a aproximação entre o Governo de Pequim e o Parlamento brasileiro. Nas palavras do Senador Flexa Ribeiro e do Embaixador Qiu Xiaoqi respectivamente:

O mundo percebe esse movimento em que o Brasil possui grande importância para a China, e nós também somos fundamentais nessa fase de desenvolvimento da China. Ter parcerias para avançarmos ainda mais no desenvolvimento econômico, gerando emprego e renda nos dois países, é um dos objetivos deste grupo.

Somos dois grandes países, não só em extensão territorial, mas no papel desempenhado na economia mundial. São dois países emergentes que podem fortalecer os laços comerciais, ampliar o intercâmbio e promover a troca de experiências e tecnologias.

Em 2012¹⁰, o vice-presidente do Comitê Permanente da Assembleia Popular Nacional da China, Senhor Wang Zhaoguo, visitou o Senado Federal com o objetivo de manifestar a intenção de aproximar ainda mais as relações sino-brasileiras. O senador José Sarney, Presidente do Senado Federal naquele momento, na presença de senadores que compunham o Grupo Parlamentar em análise, mencionou à comitiva chinesa a intenção política de estreitar ainda mais as relações entre Brasília e Pequim. Ademais, o Senhor Zhaoguo convidou os senadores brasileiros a visitarem a China, momento em que o Senador Flexa Ribeiro, na condição de Presidente do Grupo Parlamentar Brasil-China, mencionou a intenção de organizar a visita de congressistas brasileiros a Pequim, o que aconteceu meses depois.

⁹ Matéria disponível em <http://www.lidpsdbsenado.com.br/2011/08/com-flexa-na-presidencia-senado-instala-grupo-brasil-china/>.

¹⁰ Matéria disponível em <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2012/03/22/parlamentares-chineses-apoiam-cooperacao-maior>.

Ainda em 2012¹¹, o Grupo Parlamentar Brasil-China realizou sessão solene em comemoração aos duzentos anos da imigração dos primeiros chineses ao país. O Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal à época, ressaltou, nessa cerimônia, o estreitamento das relações com a China, maior parceiro comercial do Brasil, com volume bilateral superior a US\$ 77 bilhões no ano anterior. Ademais, destacou que o Brasil demonstra satisfação pela amizade com a China e seu povo, bem como admiração e apreço pela contribuição milenar dos chineses para a história da Humanidade. Lembrou, também, que a China tem sido fundamental para viabilizar investimentos no Brasil em setores estratégicos para o País, tais como: geração de linhas de trabalho, de emprego, aumento da produção e desenvolvimento social apoiado no desenvolvimento econômico. Já o Senador Flexa Ribeiro reiterou a intenção do Grupo Parlamentar Brasil-China de aproximar os parlamentos dos dois países, num esforço de diplomacia parlamentar para ampliar a cooperação cultural, econômica e de amizade entre os dois povos.

Conquanto não haja registros de que tenham sido organizadas pelo Grupo Parlamentar Brasil-China, cumpre mencionar, brevemente, outras iniciativas de manifestação política que contaram com a participação de membros desse colegiado nos últimos anos:

- a) visita, em 2014, do Grupo Parlamentar de Amizade China-Brasil à Câmara dos Deputados, presidido pela deputada Zhao Shaohua, para a segunda reunião do mecanismo regular de intercâmbio entre a Câmara dos Deputados e a Assembleia Popular Nacional – oportunidade em que o senador Flexa Ribeiro acompanhou a comitiva chinesa ao Plenário do Senado Federal¹²;
- b) visita ao Congresso Nacional do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Senhor Li Keqiang, em 2015, oportunidade em que o chefe do governo e empresários chineses reuniram-se com o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, e com outros senadores no Salão Nobre do Senado Federal e no plenário da Casa¹³;
- c) visita de comitiva da Região Autônoma Ningxia Hui ao Congresso Nacional em 2015 para tratar sobre a possibilidade de importar gado vivo

¹¹ Matéria disponível em <http://senado.jusbrasil.com.br/noticias/100235534/senado-celebra-200-anos-da-imigracao-chinesa-para-o-brasil>.

¹² Matéria disponível em <http://www.cebc.org.br/en/node/5376>.

¹³ Matéria disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/05/primeiro-ministro-chines-visita-congresso-nacional>

dos produtores brasileiros – a delegação foi recebida pelos presidentes dos Grupos Parlamentares Brasil-China da Câmara dos Deputados e do Senado Federal¹⁴;

- d) visita à Frente Parlamentar Mista Brasil-Peru-China Pró Ferrovia Bioceânica, em 2016, de comitiva de empresários chineses interessados na construção da Ferrovia Bioceânica que vai ligar o oceano Atlântico ao Pacífico. Composta por técnicos da área de ferrovia e engenharia da China, a comitiva veio ao Brasil para promover intercâmbio de informações referentes à obra e disponibilizar sua experiência nessa área, de modo a cooperar para viabilizar a superação das dificuldades apresentadas pelos relatórios preliminares, intermediários e final dos estudos de viabilidade econômica desse empreendimento.

Diante do exposto, constata-se que, não obstante a importância das atividades protocolares realizadas, o Grupo Parlamentar Brasil-China tem apresentado agenda de trabalho que pouco inova em relação ao que já se realiza no âmbito do Poder Executivo. No caso em análise, a tendência dos trabalhos se repete ao longo de três legislaturas, demonstrando, à semelhança do primeiro grupo estudado, que seu perfil tampouco tem proporcionado, até o momento, resultados práticos no processo legislativo nacional.

¹⁴ Matéria disponível em <http://herculanopassos.com.br/chineses-visitam-o-brasil-de-olho-na-importacao-de-boi-vivo/>.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou que as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo, em perspectiva histórica, auferem-lhe participação limitada na política externa brasileira. Uma primeira possibilidade de revisão dessa tendência poderia ter surgido ao longo do processo de elaboração da Carta Magna de 1946, momento em que predominava, na constituinte, repulsa à repressão das atividades legislativas no período institucional imediatamente anterior, quando se estabeleceu a suspensão das atividades do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, dos Senados estaduais e das Câmaras estaduais e municipais no Estado Novo. Nesse contexto, a Constituição brasileira do Pós-Guerra foi uma das mais parlamentares e liberais da história nacional, com a demonstração de interesses para a ampliação do controle do Congresso Nacional sobre as atividades legislativas originárias da Presidência da República, abrangendo temas transversais, a exemplo do orçamentário e dos direitos individuais. A exceção, como demonstrado, eram os assuntos relacionados à política externa, os quais permaneceram concentrados no âmbito do Poder Executivo, com reduzida participação do Congresso Nacional.

Uma segunda oportunidade de reversão dessa tendência ocorreu no processo de elaboração da Carta Magna de 1988. Essa oportunidade foi viabilizada devido ao modo de organização da Assembleia Constituinte, que se organizou, inicialmente, com base em modelo que privilegiava a descentralização do processo decisório - nesse contexto, as Comissões e Subcomissões temáticas tinham a prerrogativa de remeter, para compatibilização, suas propostas à Comissão de Sistematização. Os processos constituintes pretéritos ao da década de 1980, como demonstrado, desenvolviam-se em poucos níveis decisórios, favorecendo a concentração dos trabalhos.

A Resolução nº 3/1987, por sua vez, reduziu o protagonismo das subcomissões temáticas, auferindo à Comissão de Sistematização responsabilidades semelhantes às das Mesas Diretoras do Senado e da Câmara dos Deputados ao longo do Regime Militar. Nesse contexto, a Comissão de Sistematização teve a possibilidade de modificar de modo significativo as propostas inicialmente elaboradas pelas comissões e subcomissões instaladas, inclusive as propostas de maior protagonismo do Congresso Nacional em temas de política externa, conforme apresentadas pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (integrante da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher).

Pesquisas aos diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 demonstram que, nos debates da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, não havia discursos favoráveis à manutenção do *status quo* no que diz respeito à pouca participação do Parlamento em assuntos de política externa, ao contrário: defendia-se mais protagonismo do Congresso Nacional na execução dessa política. Na Subcomissão do Poder Legislativo, na qual também seria possível a abordagem da relação entre o Congresso Nacional e a política externa, tampouco houve qualquer manifestação política no sentido de se manter o *status quo* de pouca participação do parlamento na diplomacia nacional.

O fato é que a Constituição de 1988 manteve muito do *status quo* no que diz respeito à participação do parlamento no que diz respeito a assuntos de política externa. O texto final desse diploma aproximou-se dos dispostos nas Cartas Magnas de 1946 e 1967, reproduzindo a primazia do Poder Executivo nas relações internacionais do Brasil. Ao Congresso Nacional reservaram-se poucas atribuições, dentre as quais se menciona a prerrogativa de referendar tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República, os quais, quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, devem ter sua resolução definitiva realizada pelo Parlamento.

Nesse contexto de pouca participação do Congresso Nacional nos assuntos de política externa brasileira, ganha relevo alternativas como os grupos de cooperação e aproximação entre parlamentos de países parceiros. Como destacado neste estudo, análises preliminares no site do Senado Federal sugerem que, ao longo dos últimos anos, parlamentares brasileiros têm demonstrado interesse em participar, de alguma maneira, da diplomacia brasileira, como constatado no número significativo de projetos de resolução apresentados na Casa para instituir grupos parlamentares.

A pesquisa constatou que os projetos de resolução que motivaram a criação dos grupos parlamentares no Senado Federal recentemente visam incentivar e desenvolver as relações bilaterais entre seus Poderes Legislativos por meio de a) visitas parlamentares; b) eventos como congressos, seminários e simpósios; c) troca de publicações e trabalhos sobre matéria legislativa; d) intercâmbio de experiências parlamentares; e e) outras atividades compatíveis com os objetivos do Grupo – o que poderia incluir, naturalmente, produção legislativa com base nos temas e desafios identificados na dinâmica desse colegiado.

A fim de identificar os resultados práticos dos Grupos Parlamentares vigentes no País, decidiu-se analisar os trabalhos dos grupos estabelecidos com dois dos parceiros mais importantes da diplomacia brasileira: Argentina e China. Ambos os países desenvolvem parceria estratégica com o Brasil nas relações internacionais, bem como apresentam significativo fluxo comercial e político com o Estado brasileiro, razão pela qual seus grupos parlamentares, em tese, deveriam apresentar relevante lista de trabalhos realizados, sobretudo o Grupo Brasil-China, instituído em 2004.

O caso das relações parlamentares sino-brasileiras é emblemático, uma vez que seu Grupo no Senado Federal apresenta a intenção de colaborar no estreitamento das relações culturais, econômicas e políticas entre Brasília e Pequim, com previsão em seu estatuto, inclusive, de reunião entre esses integrantes duas vezes ao ano, pelo menos. Destaca-se, contudo, que essa previsão não tem sido implementada com regularidade – no caso da legislatura em curso, com base na análise dos documentos disponíveis no site do Senado Federal, houve, até o momento, apenas a reunião de reinstalação do grupo em 2015. A pesquisa às notas taquigráficas das reuniões realizadas também constatou a ausência de qualquer manifestação dos Senadores no que diz respeito à necessidade de ajustes na legislação vigente no país para viabilizar mais cooperação entre os Estados brasileiro e chinês.

As atividades do Grupo Parlamentar Brasil-China concentram-se na realização de visitas mútuas de autoridades, muitas das quais representam desdobramento da agenda diplomática do Poder Executivo. Essa aproximação política é importante, mas está muito aquém do potencial de trabalhos previsto na resolução que possibilitou a instalação desse colegiado.

Situação semelhante pode ser constatada no Grupo Parlamentar Brasil-Argentina. Quando da reunião de instalação desse colegiado, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores, Senador Aloysio Nunes, ao destacar a relevância das relações bilaterais sob o ponto de vista político e econômico, defendeu a ideia de que seria oportuno o estabelecimento de duas instâncias de diálogo com parlamentares argentinos: um grupo misto de deputados e senadores, e outra instância (fórum) apenas com senadores. Em que pese a criação das instâncias ser relativamente recente, os resultados práticos dos trabalhos dos dois colegiados brasileiro-argentinos têm se concentrado, até o momento, em discursos de manifestação de reconhecimento da relevância das relações bilaterais para o País e no recebimento de visita de autoridades argentinas no Senado Federal, como a vice-presidente do país vizinho, Gabriela Michetti.

No que diz respeito às consequências dos trabalhos do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina no processo legislativo nacional, não foi possível constatar qualquer proposição que tenha sido apresentada com base em demanda direta desses colegiados. Contudo, diferentemente do que se constatou na pesquisa dos trabalhos do Grupo Parlamentar Brasil-China, a reunião de instalação do Grupo Parlamentar Brasil-Argentina representou oportunidade para que se identificasse desafio a ser superado por medida legislativa: a implantação de hidrovias entre os dois países pelo Poder Executivo depende não apenas do encaminhamento de medidas regulatórias, mas da apresentação de projetos pelo Poder Legislativo.

Os discursos da reunião de instalação do Grupo e do Fórum Parlamentar Brasil-Argentina, ao identificarem a importância do processo legislativo para as relações bilaterais, somam-se aos tradicionais discursos relacionados à importância da diplomacia parlamentar para o Brasil. As atividades protocolares, certamente, cumprem seu papel na participação do Congresso Nacional na política externa brasileira, mas é necessário avançar na efetividade dessa participação, a fim de que a própria inserção do país nas relações internacionais contemporâneas seja mais legítima e atenta aos interesses da sociedade pátria.

5. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Nacional Constituinte (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de Outubro de 1988. Atualizada até a emenda constitucional 31/2000 e emenda constitucional de revisão no 6/94*. Brasília: Senado Federal, secretaria especial de editoração e publicações, 2001a..

BRASIL. Congresso Nacional, Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte: resolução no 3, de 05 de Janeiro de 1988. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Brasília, Ano II, no 163, 6 de Janeiro de 1988a.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Comissão de sistematização. Ata de votação do projeto de constituição do Senhor relator Bernardo Cabral: 32o Reunião extraordinária. *Atas das Comissões. Suplemento ao no 171 do Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 1988*. Brasília, Congresso Nacional, Ano II, 27 de Janeiro de 1988, p. 809-811; 915-924; 1495-1495-1500; 1679-1704; 1741-1745. 1988f.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1987. Regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte: resolução n. 2o, de 24 de Março de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. 25 de Março. Brasília, Ano I, no 33. 1987a.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Ata das 1a e 2a reuniões da subcomissão de nacionalidade, da soberania e das relações internacionais em 07 e 22 de Abril, 1o reunião e 2o reunião, de audiência pública. In: BRASIL. Congresso Nacional. *Atas das Comissões. Suplemento ao no 53 do Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 1988*. Brasília, Congresso Nacional, Ano I, 1 de Maio, 1987b. p. 7-15.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Atas das 3a, 4a, 5a, 6o e 7o reuniões da subcomissão de nacionalidade, da soberania e das relações internacionais. In: BRASIL. *Atas das Comissões. Suplemento ao no 66 do Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 1988*. Brasília, Congresso Nacional, Ano I, 27 de Maio de 1987. 1987c. p.1-59.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Atas das 8a, 9a e 10a reuniões da subcomissão de nacionalidade, da soberania e das relações internacionais. In: BRASIL. *Atas das Comissões. Suplemento ao no 82 do Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 1988*. Brasília, Congresso Nacional, Ano I. 24 de Junho de 1987, p. 2-32. 1987d.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Atas das 11a, 12a, 13a, 14a, 15a e 16a reuniões da subcomissão de nacionalidade, da soberania e das relações internacionais. In: BRASIL. Congresso Nacional. *Atas das Comissões. Suplemento ao no 83 do Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 1988*. Brasília, Congresso Nacional, Ano I, 25 de Junho de 1987. 1987e. p1-20.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. *Anteprojeto de constituição: anteprojeto da comissão. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Atas das comissões: suplemento ao no 83*. Brasília, 1987o. p.15-17.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte de 1988. *Anteprojeto de constituição: anteprojeto da comissão. Subcomissão do Poder Legislativo*. Brasília, 1987p.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Anteprojeto de constituição: anteprojeto do relator*. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Brasília, 1987. 1987q.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Nacional Constituinte. *Anteprojeto de constituição: anteprojeto da comissão*. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Brasília, 1987r.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Nacional Constituinte de 1967. *Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de Janeiro de 1967. Atualizada até a emenda constitucional no 12, de 17/10/1978*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1978.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946. Atualizada até a emenda*

constitucional no 10 de 9/11/1964. Brasília: Câmara dos Deputados, diretoria de documentação e publicidade, 1964.

BRASIL. Congresso Nacional. *Assembleia Constituinte de 1946. Anais da Assembleia Nacional Constituinte (1946)*. Redação de anais e documentos parlamentares. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1951. V. I ao XXVI.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. *Ata da 18ª reunião da comissão de constituição*. In: Anais da comissão de constituição. Redação de anais e documentos parlamentares. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1948a.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. *Primeira subcomissão: da organização federal*. In: Anais da comissão de constituição: pareceres e relatórios das subcomissões. Redação de anais e documentos parlamentares. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1948b.

BRASIL. Congresso Nacional. *Assembleia Constituinte de 1946. Regimento interno: resolução no 1, de 12 de Março de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1946a.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. *Diário da Assembléia* [Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 1946]. Capital Federal [Rio de Janeiro]: Imprensa nacional, ano I, no 49, terça-feira, 16 de Abril, 1946b.

CEPAL. Brasil e os demais BRICs. Disponível em: <
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/39967/O_Brasil_e_os_demais_BRICs.pdf>
Acesso em: 31/07/2016.

CERVO, A. L. O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889). Brasília: Ed. UnB, 1981.

DALLARI, Pedro Constituição e relações exteriores. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. *rev. Bras. Polít. int.* 53 (2): 23-48 [2010].

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, 2006, p. 193-224,.

HURREL, Andrew. Os BRIC e a ordem global. Rio de Janeiro. Ed. FGV, p.10, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2, 2000.

MARTIN; Lisa (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, pp. 3-41.

NEVES, Antônio Augusto de Castro (2003). “O Papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA”. *Cena Internacional*, ano 5, nº 3, 36 p.

RODRIGUES, Alexandre Reis. A “Ascensão dos demais”. Os BRIC. Disponível em: http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=3309&tipo=2>. Acesso em: 31/07/2016.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, contos e alianças. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, no 3, 2001, p. 513-560.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das Constituições do Brasil e do Controle de Constitucionalidade brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 16 – jul./dez. 2010.