

Ass. Constituinte

# O equilíbrio dos poderes e a diplomacia

DAVID FLEISCHER (\*)  
Especial para o CORREIO

Como que as deliberações da próxima Assembleia Nacional Constituinte e as modificações constitucionais decorrentes podem afetar a formulação, implementação e fiscalização da política externa do Brasil?

Basicamente, quatro forças estariam envolvidas neste "jogo de poder": os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e ainda grupos econômicos e sociais da sociedade civil que eventualmente possam fazer pressões sobre os Três Poderes formais da República. Tais grupos podem tanto representar interesses puramente nacionais, ou de uma maneira direta ou indireta, interesses "internacionais".

Um dos temas mais básicos do Direito Constitucional, ou da Teoria Geral do Estado, é a divisão (ou equilíbrio) entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o jogo de competências de iniciativa, controle e fiscalização entre si, para evitar hegemonias e desequilíbrios. Na área de política externa, usualmente as constituições republicanas tentam manter este equilíbrio ligeiramente favorável ao Poder Executivo.

## PODER EXECUTIVO

Procurando manter maior unidade, objetividade, continuidade e até sigilo, usualmente a iniciativa para a elaboração e a condução da política externa é da competência do Poder Executivo. Mas, é possível haver várias alternativas de configurações de poder e de competências dentro do próprio Poder Executivo em termos da execução da política externa. Estas alternativas às vezes são especificadas no texto constitucional, mas com maior frequência são estabelecidas, ou por legislação ordinária, ou pela organização e estilo de cada presidência.

No caso da presidência Sarney, vários setores contribuem para a elaboração e a execução da política externa, e nem sempre estão totalmente harmônicos em suas opiniões. Além do Ministério das Relações Exteriores, tradicionalmente considerado o órgão competente para este tipo de decisões, Sarney conta com uma assessoria especial palaciana nesta área, os setores apropriados do Conselho de Segurança Nacional, o SNI, outros ministérios e empresas estatais, inclusive as Forças Armadas.

A questão da renegociação da

dívida externa é um bom exemplo, pois tem repercussões sobre o tom e o conteúdo da nossa política externa em geral. Durante o Governo Figueiredo, o MRE ficou quase totalmente excluído destas negociações. O presidente não tinha uma assessoria especial para política externa; pois, esta questão estava praticamente sob o domínio total do "superministro" e czar econômico, Delfim Netto, cabendo a implementação aos seus "bagrinhos" — Ministro da Fazenda, Ernane Galvães e o presidente do Banco Central, Affonso Celso Pastore. Nesta questão, o CSN tinha pouca influência e o Congresso Nacional nenhuma.

No Governo Sarney, além do MRE e a assessoria presidencial terem maiores responsabilidades nesta área, outros ministérios da área social têm opinado quanto aos efeitos negativos de certas alternativas no gerenciamento da dívida, tanto quanto grupos empresariais e sociais fora do Governo. Nas lutas contra o protecionismo do Primeiro Mundo, e em favor da nossa política de informática, outra constelação de forças similares entra em jogo.

Mas, afinal de contas, quem trata das relações externas do Brasil a nível bilateral ou multilateral tem sido tradicionalmente o Poder Executivo, em seus contatos diretos com governos estrangeiros e órgãos internacionais. Se de um lado este trabalho deve ser fundamentado em unidade, continuidade e sigilo para o bom êxito de negociações muitas vezes delicadas, os parceiros internacionais têm sempre maior confiabilidade em negociar com um governo que reputa grande respaldo e apoio, tanto do seu Poder Legislativo quanto da população em geral em favor das suas posições. Por isso, é imprescindível que o povo, através do seu Poder Legislativo, democraticamente eleito e representativo de todas as correntes de opinião do País, tenha meios de influir e respaldar a política externa do País.

O Congresso  
pode influir  
na diplomacia  
de vários modos

São inúmeros os exemplos de governos que desculpam desde respaldo e mais tarde, quando vingaram os preceitos constitucionais, tiveram seus tratados ou negociações rejeitados pelo Poder Legislativo. As derrotas do presidente Wilson em relação à não-participação dos EUA na Liga das Nações, e do presidente Carter em relação ao Tratado SALT II, ilustram bem este problema.

## PODER LEGISLATIVO

São diversas as maneiras que o Congresso Nacional pode influir sobre a política externa do País. Atualmente, dois senadores propõem mudanças nesta área. O senador Itamar Franco quer exigir que o Ministro das Relações Exteriores faça relatórios frequentes ao Senado sobre a condução da política externa; e o senador Odacir Soares quer maior influência, informações e fiscalização do Senado Federal sobre a política de exportação da indústria bélica brasileira.

Tradicionalmente, o Congresso Brasileiro (Senado Federal) tem apenas três meios a seu dispor — a aprovação das nomeações de embaixadores; a aprovação de tratados internacionais (até agora os tratados sobre novos empréstimos e a dívida externa não passaram por este crivo legislativo); e aprovar viagens presidenciais para o exterior. Nos últimos dez anos, várias CPIs foram instaladas para investigar aspectos da política externa, mas sem exercer uma influência direta sobre seus rumos.

A próxima constituinte poderia mudar esta situação substancialmente; a começar pela restauração de duas competências gerais do Poder Legislativo — o poder de apreciar e modificar o orçamento da união, e poderes mais fortes de investigar e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Assim, qualquer gasto na área de política externa teria que passar pelo crivo do Congresso; o orçamento do MRE, um crédito para país x ou y, gastos decorrentes da participação de órgãos ou acordos internacionais, o serviço da dívida etc.

No entanto, a maior força do Poder Legislativo na área da política externa é a prerrogativa de proibir. Após várias décadas de uma dominação por uma presidência "imperial", especialmente na área externa, o Congresso dos EUA, finalmente recuperou as suas forças, como consequência da derrota no Vietnã, e da vergonhosa renun-

cia do presidente Nixon em 1974. Para evitar futuros Vietnãs, o Congresso aprovou o "War Powers Act" severamente restringindo os "poderes de guerra" do presidente. Sem uma declaração formal de guerra pelo Congresso, o presidente pode, por sua exclusiva iniciativa, manter tropas americanas em solo estrangeiro por apenas 30 dias; por mais tempo, tem que conseguir uma aprovação formal do Congresso. Por isso, o presidente Reagan executou a sua ação relâmpago contra a pequena Granada, foi obrigado a retirar suas tropas do Líbano, aceitou o envio de pára-quedistas franceses para o Sudão para apoiar um regime ameaçado pela Líbia, e utiliza diversas artimanhas na América Central via Honduras e Guatemala para fazer frente à Nicarágua a fim de escapar das proibições do Congresso e afirmar não ter tropas regulares estacionadas na região. Porém, estas proibições mais dificilmente abrangem as forças navais, aéreas e espaciais, que são mais flexíveis — haja vista o recente desfecho contra os terroristas do Achille Lauro apanhados em espaço aéreo internacional sobre o Mediterrâneo pela Força Aérea americana.

talvez as recentes iniciativas do Congresso Nacional brasileiro em favor do reatamento com Cuba e de sanções contra a África do Sul tenham apressado decisões neste sentido no âmbito do Poder Executivo, mas em nenhum momento o Governo Sarney perdeu a iniciativa e o timing destas questões. Por ou-

## Discretamente, as Forças Armadas ainda exercem influência

tro lado, na questão da África do Sul, o Congresso americano conseguiu tomar a iniciativa das mãos do presidente Reagan e impor sanções econômicas a seu modo. Recuperando seus plenos poderes na área econômica e orçamentária, o Congresso brasileiro potencialmente poderia fazer o mesmo.

## PODER JUDICIÁRIO

No direito constitucional tradicional, pouco se fala sobre os poderes do sistema judiciário nacional na área de política externa, salvo genericamente o poder de revisar a constitucionalidade dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo, e apreciar contratos com ramificações internacionais.

Porém, estas competências, em certos casos, permitem uma "ingerência" do Poder Judiciário na política externa. Extraditões e a concessão de exílio político podem afetar as relações bilaterais; como nos casos de Tomaso Buscetta, Mário Fimmerich e mr. Biggs. Este último caso afetou as relações

com a Inglaterra, e até com Trinidad-Tobago, de onde mr. Biggs foi repatriado pela justiça brasileira após um mal-sucedido seqüestro por agentes ingleses.

Frustrado em suas iniciativas no Congresso Nacional para derrubar a Lei de Informática, e especificamente a reserva de mercado, o senador Roberto Campos recentemente apelou ao Poder Judiciário para pronunciar quanto à inconstitucionalidade desta medida. Se o STF aceitar este caso e decidir pela inconstitucionalidade a sua decisão teria sérias consequências para a política externa brasileira.

## FORÇAS ARMADAS

Ao longo dos 21 anos de governos militares no Brasil, o poder militar muitas vezes se confundia com os da Presidência da República, e freqüentemente surtia fortes influências sobre os rumos da política externa: desde a Força Interamericana da Paz em São Domingos em 1965; o envolvimento na queda do presidente Allende em 1973; pressões contra o reconhecimento diplomático do MPLA em Angola em 1975; o posicionamento e uma "diplomacia paralela" no episódio das Malvinas em 1982; e o caso dos aviões libios em 1983 — são apenas alguns exemplos mais conhecidos neste período.

Desde o surgimento de pesquisas de opinião pública, presidentes americanos utilizam dados deste tipo para avaliar e determinar certos aspectos da sua política externa, especialmente quando isso se dá logo antes de um ano eleitoral. O presidente Carter em 1980 ficou muito constrangido no seu tratamento do caso do seqüestro com o Irã. Ao contrário, a primeira-ministra, Margareth Thatcher, percebeu uma nítida vantagem político-eleitoral em não negociar o caso Malvinas, mas de empreender uma ação bélica para retomar as ilhas. As pressões do lobby judeu nos EUA são bem conhecidas em termos da sua influência sobre a política externa americana para o Oriente Médio. Embora tendo um contingente árabe razoável na sua população, a política externa brasileira para esta região é muito mais calcada em pragmatismo econômico e político; apesar da simpatia pela OLP, mantém-se a decisão de não permitir a instalação formal de um "escritório" de representação desta organização no Brasil.

Durante a sua estada no Brasil (1981-1983), o então embaixador americano, Anthony Langthorn Motley, tinha fama de tratar mais freqüentemente de questões diplomáticas com líderes militares brasileiros do que com o Itamarati.

Se a Constituinte alterar as

atribuições e responsabilidades constitucionais das Forças Armadas e/ou reduzir a importância do CSN e do SNI em geral, e particularmente sobre a política externa, esta situação poderia mudar. Porém, um país como o Brasil, uma potência emergente, com uma longa tradição de envolvimento das suas Forças Armadas na política interna e externa, dificilmente conseguirá mudanças muito rápidas nesta área. Nas potências do Primeiro Mundo, embora a imagem propagada é de que o poder político civil domina completamente a formulação e execução da política externa, e que as suas Forças Armadas apenas cumprem ordens fielmente, na prática estas Forças Armadas ainda exercem uma forte influência, embora muito discreta, nesta área.

## SOCIEDADE CIVIL

Numa revisão constitucional mesmo bastante popular e liberal, não chegaremos ao ponto do povo poder impetrar mandados de segurança ou ações populares para mudar a política externa, e nem fazer uso de abaixo-assinados ou referendums populares. Porém, pressões da sociedade civil, em todos os níveis e de todos os tipos de grupos, podem exercer influência nesta área.

Desde o surgimento de pesquisas de opinião pública, presidentes americanos utilizam dados deste tipo para avaliar e determinar certos aspectos da sua política externa, especialmente quando isso se dá logo antes de um ano eleitoral. O presidente Carter em 1980 ficou muito constrangido no seu tratamento do caso do seqüestro com o Irã. Ao contrário, a primeira-ministra, Margareth Thatcher, percebeu uma nítida vantagem político-eleitoral em não negociar o caso Malvinas, mas de empreender uma ação bélica para retomar as ilhas. As pressões do lobby judeu nos EUA são bem conhecidas em termos da sua influência sobre a política externa americana para o Oriente Médio. Embora tendo um contingente árabe razoável na sua população, a política externa brasileira para esta região é muito mais calcada em pragmatismo econômico e político; apesar da simpatia pela OLP, mantém-se a decisão de não permitir a instalação formal de um "escritório" de representação desta organização no Brasil.

(\*) David Fleischer é professor e chefe do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília

O aparente desinteresse da maioria do povo brasileiro com relação aos assuntos de política externa já serviu de argumento a diversas autoridades para justificar o isolamento do poder Executivo nessa área, distante do Legislativo e do Judiciário.

A ausência de debates capazes de mobilizar a opinião pública impede que a nossa política externa reflita os verdadeiros interesses populares. A Constituinte terá que discutir, inclusive, esses assuntos. Essa série que iniciamos hoje, pretende dar espaço a juristas, pesquisadores, políticos, diplomatas etc. Estão todos convidados. (RS)