

As relações internacionais na ordem constitucional

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

Doutor em Ciências Sociais e Professor de Sociologia Política

SUMÁRIO

1. *Constituição e sociedade no Brasil.*
2. *Relações exteriores e Constituição.*
3. *A experiência histórica brasileira.*
4. *As relações internacionais na nova Constituição.*
5. *Implicações para a política externa do Brasil. Bibliografia.*

1. CONSTITUIÇÃO E SOCIEDADE NO BRASIL

a) Profusão constitucional

“Se a elaboração de Constituições democráticas serve de preparação à prática da arte do governo popular”, afirmava 25 anos atrás um observador norte-americano, “então, efetivamente, os latino-americanos estão bem preparados. (...) Não parece haver término na elaboração de Constituições (*There seems to be no end to constitution-making*)” (1).

A evidente ironia não nos deve fazer esquecer que a experiência constitucional latino-americana — e com ela a brasileira — parece confirmar a assertiva do cientista político norte-americano. Afinal, enquanto os Estados Unidos se encontravam celebrando, em 1987, o ducentésimo aniversário do documento de Filadélfia, os constituintes brasileiros começavam recém a ocupar-se da elaboração de nosso oitavo texto constitucional. Terminada a Constituição, a questão mais importante não está em saber se o povo brasileiro, a exemplo do norte-americano, também poderá algum dia comemorar seu bicentenário, mas se ela fornece uma base segura para o estabelecimento de um governo efetivamente democrático.

Não se pode, por exemplo, pensar que a mera inclusão de garantias formais de direitos econômicos, políticos e sociais possa assegurar, automaticamente, uma ordem democrática, justa e estável, no Brasil. “A simples verdade nessa matéria”, afirmou o mesmo crítico norte-americano, “é que não existem fórmulas constitucionais que, por mais bem adaptadas a uma situação concreta ou a um contexto peculiar, possam garantir por si mesmas a inauguração de um regime democrático” (2).

(1) Cf. J. Lloyd MECHAM. “Latin American Constitutions: Nominal and Real” in John D. MARTZ (ed.). *The Dynamics of Change in Latin American Politics*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc. 1965, 35-44, p. 35.

(2) *Ibid.* p. 44.

Mais que ao funcionamento das instituições ou ao eventual cumprimento dos preceitos da carta constitucional, a democracia no Brasil tem seu destino ligado ao fortalecimento de uma verdadeira "cultura política", que transcenda a letra do direito e deite raízes na própria prática social. O Estado, por mais controles e freios que se estabeleçam à sua "vontade de poder", sempre tenderá a agir de maneira mais ou menos autoritária, uma vez que sua *rationale* — ou seja, sua verdadeira razão de ser — é o monopólio de todos os instrumentos de dominação: esta é uma evidência mesma, do mais puro bom-senso weberiano. Apenas a sociedade civil pode oferecer a chance, ou melhor, a possibilidade de uma prática democrática que supere o arcabouço jurídico de um texto constitucional para fundar uma ordem social na qual os diversos grupos e categorias sociais possam competir livremente na defesa de seus interesses divergentes sem que com isso sejam afetados princípios fundamentais como os da liberdade, da justiça e da igualdade de oportunidades.

b) *Promessa democrática*

Vista sob esse critério, a nova Carta Constitucional brasileira representa pelo menos uma promessa de ordem democrática e de aperfeiçoamento de nossa cultura política, com especial ênfase na regulamentação dos mecanismos de participação social e de retribuição econômica. Seus avanços mais consideráveis se deram precisamente no terreno dos chamados direitos substantivos — por oposição à garantia formal de direitos políticos — onde a legislação obrou no sentido de diminuir o *quantum* de iniquidade social embutida em nossa formação histórica e econômica.

É bem verdade que, a despeito de uma configuração relativamente conservadora do corpo constituinte⁽³⁾, a representação dos interesses sociais

(3) Todas as pesquisas sobre os resultados das eleições de 15 de novembro de 1986, bem como análises sobre a composição política e ideológica do corpo constituinte tenderam a demonstrar o "centrismo", quando não o "conservadorismo", da Assembléia Nacional Constituinte, tanto em termos de representação social e profissional, como em função dos interesses regionais e setoriais representados naquele órgão. Reportagens de imprensa sobre o "perfil da Constituinte", baseados em entrevistas pessoais, confirmaram, em grande medida, ensaios de politologia conduzidos segundo métodos mais elaborados. Ver, a título de exemplo, *Folha de S. Paulo*, "Centro Domina a Constituinte" (Caderno Especial "Os eleitos — Quem é Quem na Constituinte", 19-1-87); *Correio Braziliense*, "Lobby da área rural é o maior" (22-1-87); *Veja*, "A Voz dos Liberais" (4-2-87, pp. 20-34); *Jornal do Brasil*, "Constituinte tem 217 parlamentares que passaram pela Arena" (19-3-87). Na área acadêmica, podem ser seletivamente citados: Ronald SHNEIDER, *1986 Brazilian Elections — Post Election Report*. Washington, Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, december 22, 1986, mimeo; Walder de GÓES, *A Composição Ideológica e a Dinâmica Política da Constituinte*. Brasília, trabalho reservado, janeiro de 1987, 9 pp. A relação de forças durante o processo de elaboração constitucional demonstrou igualmente o poder político e de mobilização social dos setores identificados ideologicamente com o "conservadorismo"; ver, a esse respeito, reportagem especial de *Veja*, "Reação conservadora" (Reportagem de Capa: "Como a Direita se Organiza: as mil faces da reação conservadora", 11-11-87, pp. 28-39).

pôde exercer-se com amplas franquias durante o processo de elaboração constitucional, abrindo caminho para que começassem a ser corrigidos alguns dos desequilíbrios presentes nessa mesma sociedade civil. Não devemos, contudo, nos iludir: se a lei introduz a possibilidade formal para o exercício de uma maior igualdade de chances nos “mercados” político e econômico, ela não cria, ela mesma, as condições sociais e estruturais para que essa possibilidade se converta em igualdade tangível. A promessa democrática existe: dependerá da sociedade convertê-la em realidade (4).

A nova Carta confirmou, ampliou e corrigiu diversos princípios da tradição histórica republicana: federalismo, presidencialismo, multipartidarismo, bicameralismo e representação proporcional. Procurou, de maneira bem intencionada, reforçar os elementos de estabilidade institucional através de uma melhor divisão das competências constitucionais entre os poderes, introduzindo, ao mesmo tempo, alguns elementos de “desconcentração” estatal ao operar uma revisão da estrutura tributária e fiscal em nível federal.

Ao lado, porém, dos inúmeros avanços sociais e políticos consagrados na Carta recém-promulgada, há um aspecto da democratização institucional que não recebeu ainda a devida atenção por parte dos observadores políticos e cientistas sociais engajados na análise substantiva e na exegese detalhada do novo texto: quero referir-me à problemática das relações internacionais do Brasil na nova ordem constitucional. Não apenas observou-se, naquele texto, a introdução de dispositivos inéditos na matéria, referentes aos princípios que devem guiar as relações exteriores e internacionais do País, como também procurou-se reequilibrar as responsabilidades dos diversos poderes na condução ou no controle da política externa governamental.

c) *Objeto do presente trabalho*

O presente trabalho não tem a pretensão de preencher inteiramente esta lacuna, que estará, por certo, mais bem entregue aos cuidados dos professores de Direito Constitucional e dos especialistas em Relações Internacionais, que saberão, melhor do que um sociólogo, captar as inovações na letra e no espírito da nova Constituição suscetíveis de afetar a postura internacional e o relacionamento externo do Brasil. Mas, ele aspira, ainda assim, a ser um levantamento, tão completo quanto possível, da temática das relações internacionais no ordenamento constitucional do País, bem como das implicações dos novos dispositivos para a política exterior governamental.

Partiu-se do atual texto constitucional procedendo-se a uma listagem linear dos dispositivos referentes às relações internacionais e mencionando-se, onde cabível, os pontos de convergência, oposição ou originalidade em relação às cartas constitucionais anteriores, com especial ênfase nas três últimas (Constituições de 1946, de 1967 e Emenda Constitucional n.º 1,

(4) Ver, a esse respeito, meu artigo sobre a representação dos interesses sociais nos processos constitucionais de 1946 e de 1986: “Uma Interpretação Econômica da Constituição Brasileira”, *Ciência e Cultura*, vol. 39, 1, janeiro 1987, pp. 34-48.

de 1969). Pretendeu-se, em seguida, oferecer uma discussão tentativa das questões relevantes que, no campo das relações internacionais, abrem-se aos atores institucionais do sistema político brasileiro — Executivo, Parlamento, partidos, agências especializadas — e sua interação recíproca em função das novas normas constitucionais, particularmente no que se refere à processualística — atual e passada — do controle legislativo dos atos internacionais.

Procedeu-se também — tanto quanto possível sem julgamentos de valor — a uma discussão das possíveis implicações, para a política externa institucional e para os atores em jogo, dos dispositivos pertinentes inscritos no novo texto constitucional que possam influenciar a orientação e o direcionamento das relações internacionais do Brasil no novo período constitucional agora aberto. Apesar de que o efeito de algumas dessas normas constitucionais possa se fazer mais diretamente sentir na esfera de competência própria do Ministério das Relações Exteriores, as implicações mais importantes de muitos dispositivos incidirão sobre problemas gerais ligados à política econômica externa do País, sendo como tais suscetíveis de afetar a política internacional do Governo como um todo.

Foram deixados deliberadamente de lado os problemas relativos a discussões teóricas ou doutrinárias no âmbito do Direito Constitucional ou do Direito Internacional Público, bem como questões vinculadas à organização constitucional comparada, exceto no que se refere ao domínio próprio da condução da política externa e à divisão das esferas de competência nessa área. Evitou-se, também, sobrecarregar excessivamente este texto com exemplos retirados da experiência legislativa do Brasil republicano — já que ele não pretende fazer obra de história constitucional — bem como com referências excessivas à prática constitucional de outros países no campo das relações internacionais.

O presente trabalho deve ser visto como um exercício de avaliação acadêmica, e as opiniões aqui emitidas o são em caráter puramente pessoal, não podendo ser interpretadas, portanto, como reproduzindo ou refletindo, no todo ou em parte, posições de qualquer instituição governamental.

2. RELAÇÕES EXTERIORES E CONSTITUIÇÃO

a) *Economia de termos*

“Relações exteriores” não é um termo que se encontre na Constituição. As disposições constitucionais relativas à condução e implementação das relações exteriores do Brasil compõem, de forma bastante discreta aliás, ao abrigo das rubricas *relações internacionais*, no que se refere aos princípios fundamentais do Estado, e *tratados internacionais*, no que tange à atribuição de competências institucionais.

Tampouco as expressões “política externa”, “política exterior” ou “política internacional” são referidas no texto constitucional, que, saliente-se mais uma vez, é particularmente esquivo, como ocorre com a maior

parte das Constituições, em relação aos temas do relacionamento externo do País. A concisão normativa (refletida nessa pouca substantividade terminológica) é, pois, um dado que se impõe como primeira constatação de uma análise de conteúdo do texto constitucional.

Não poderia, aliás, ser de outra forma, já que estamos tratando de uma esfera relativamente complexa e altamente especializada da atividade governamental, onde um certo "hermetismo" natural do processo decisório encontra-se confirmado pela existência de um corpo funcional dedicado exclusivamente à representação dos interesses nacionais no plano externo. A própria especificidade do tema e seu reduzido impacto em termos de realizações "concretas" contribuem para afastar os principais atores do jogo político — partidos, líderes políticos e sindicais, grupos de opinião, etc. — da administração e controle da política externa institucional. Como disse um cientista político, "a política externa é particularmente inadequada como tema de debate na arena da competição eleitoral, não apenas porque ela é difícil e complexa, mas principalmente porque ela raramente permite alternativas reais de escolha" (5).

Coincidentemente, a quase totalidade das Constituições contemporâneas dedica um espaço diminuto aos temas de relações internacionais no ordenamento institucional do Estado, limitando-se, na maior parte dos casos, a estabelecer a divisão de autoridade constitucional entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução e controle das relações exteriores do país em causa. Para a primeira das Constituições modernas, a dos Estados Unidos, a economia de termos encontra correspondência na ambigüidade de intenções do legislador original: o Congresso foi investido de "todos os poderes legislativos", enquanto que o Presidente deveria exercer o "poder executivo".

b) Responsabilidade do Executivo

Para os *founding fathers* e para os constituintes americanos, a "separação dos poderes" era um artigo de fé, tudo o mais era decorrente desse princípio básico. Assim, as prescrições relevantes estabelecidas para o "gerenciamento" da política externa da jovem nação americana foram na verdade muito poucas: o Congresso tem poderes fiscais e tributários, de determinar despesas (inclusive, previsivelmente, para fins de política externa), de regular o comércio com outros países, de definir ameaças ao direito dos povos e de declarar a guerra; o Presidente, por sua vez, é o Comandante-em-chefe e tem poderes de acreditar e receber embaixadores e de concluir tratados internacionais (com o consentimento do Senado) (6).

(5) Cf. Leon D. EPSTEIN, *Political Parties in Western Democracies*, London, Pall Mall Press, 1967, p. 273.

(6) A melhor análise do sistema constitucional norte-americano, do ponto de vista das relações exteriores, está em Louis HENKIN, *Foreign Affairs and the Constitution*. Mineola, N. Y.: The Foundation Press, 1972. O mesmo autor procede a uma discussão dos problemas recentes em "Foreign Affairs and the Constitution", *Foreign Affairs*. Vol. 66, 2 Winter 1987-1988, 286-310.

O modelo de Constituição republicana adotado nos Estados Unidos — com seu famoso esquema da tripartição dos Poderes — serviu de inspiração para muitas outras repúblicas do continente, quando não de fonte de referência textual, inclusive e principalmente nos dispositivos relativos à separação de atribuições constitucionais em matéria de relações internacionais. Foi o caso da Constituição dos “Estados Unidos Mexicanos” e também da primeira Constituição dos “Estados Unidos do Brasil”.

A Constituição mexicana, de 1917, ainda que fortemente marcada por seu conteúdo social-democrático, inclusive num sentido libertário e igualitarista, segue o exemplo norte-americano no que se refere à atribuição de competências constitucionais ao Senado para o controle da política externa do Executivo. O art. 76, modificado em 1982, dispõe, assim, que são faculdades exclusivas do Senado:

“I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión” (7).

A Constituição mexicana vai assim ainda mais longe que sua suposta “madrinha” do Norte, ao propugnar análise periódica e discussão permanente da política externa governamental, algo que o Congresso norte-americano impôs na prática ao Executivo e que provavelmente se reveste de maior impacto político-partidário, já que o Governo é obrigado a negociar os termos de cada decisão “internacional” significativa com os representantes eleitos.

A participação de representantes eleitos no processo decisório “externo” adquire ainda maior relevo no caso dos regimes de tipo parlamentar, onde o Governo tem sua responsabilidade regularmente testada na arena legislativa. A situação varia evidentemente de país para país, em função não apenas do ordenamento constitucional peculiar a cada sistema político, mas também da estrutura governativa e do tipo de prática político-partidária em vigor na sociedade, inclusive em suas dimensões históricas. Observe-se, a propósito, que o Parlamento britânico, contrariamente ao que se crê habitualmente, não dispõe de poderes constitucionais para atuar na política externa (8). Na maior parte das repúblicas ou monarquias constitucionais do continente europeu é, no entanto, comum que o Chanceler seja periodicamente (em alguns casos semanalmente) submetido ao crivo parlamentar e tenha de defender as opções externas do Executivo dos ataques ou questionamentos da oposição e mesmo de representantes do próprio arco governamental.

(7) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” in Senado Federal, *Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, Volume II: textos, pp. 565-651, p. 610.

(8) Cf. Norman J. PADEFORD e George A. LINCOLN. *The Dynamics of International Relations*. New York, Macmillan, 1962, p. 272.

3. A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA BRASILEIRA

a) *Evolução política e política externa*

No Brasil, a experiência histórica apresenta curiosas inflexões em matéria de ordenamento constitucional e de prática política. O itinerário político e inicialmente marcado pela outorga autoritária da primeira Constituição, para mais adiante desdobrar-se numa prática liberal-parlamentar típica das monarquias constitucionais, onde as elites dominantes souberam forjar os instrumentos de política internacional que mais convinham a seus interesses imediatos.

A dominação oligárquica republicana mantém o processo decisório em política externa alinhado ao diapasão da representação política restritiva, onde as mesmas classes privilegiadas fornecem os eleitos e os diplomatas. A modernização política iniciada com a Revolução de 1930 — que conhece uma curta fase liberal-progressista, seguida de um governo ditatorial — racionaliza a administração do Estado, inclusive em sua vertente externa, e lança as bases da profissionalização da carreira diplomática⁽⁹⁾.

Esse processo seria acentuado durante o sistema liberal-democrático que, a despeito de pequenos sobressaltos, caracterizará o regime da Constituição de 1946 durante as quase duas décadas de sua existência. Já o período autoritário inaugurado com a intervenção militar de março-abril de 1964 deixa campo, por um lado, a que se aperfeiçoe significativamente o aparelho institucional dedicado à instrumentalização da política externa oficial, mas atua no sentido de restringir, por outro lado, os mecanismos de controle legislativo em vigor na fase anterior. Ocorre, assim, um nítido esvaziamento das funções de fiscalização parlamentar (e mesmo de elaboração de diretrizes políticas) no que se refere as relações exteriores do País, contemporaneamente a uma grande democratização do acesso à carreira diplomática (reflexo, aliás, das transformações da estrutura educacional brasileira e da mobilidade ascensional nas categorias profissionais).

b) *Autoritarismo e liberalismo*

O itinerário histórico-constitucional brasileiro pode ser sucintamente apresentado. A primeira carta constitucional, a “Constituição Política do Império do Brasil”, forjada como se sabe segundo a vontade exclusiva do Imperador, dava a este atribuições de “nomear embaixadores, . . . dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras, . . . fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva . . . levando-os, depois de concluídos, ao conhecimento da Assembléa Geral [Parlamento], quando o interesse e segurança do Estado o permitirem”⁽¹⁰⁾. Apesar desse texto restritivo, coube ao Parlamento, no decorrer do regime monárquico, sobretudo a partir das

(9) Ver Flávio Mendes de Oliveira CASTRO, *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983.

(10) “Constituição Política do Império do Brasil” (1824) in Senado Federal. *Constituições do Brasil*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, 1º volume, Textos, pp. 11-58, p. 26.

regências e durante o Segundo Reinado, um papel preponderante nas orientações e iniciativas tomadas pela diplomacia brasileira, como o demonstrou o Professor AMADO CERVO em admirável trabalho de pesquisa histórica (11).

Durante o período imperial, assistiu-se a um grau razoável de controle parlamentar sobre a atividade diplomática executiva, de maneira a torná-la mais representativa dos interesses da Nação como um todo, mesmo se a moldura constitucional apontava na direção inversa. A República, por sua vez, agiu no sentido contrário, no do distanciamento cada vez maior do corpo representativo das decisões executivas em matéria de política externa, a despeito mesmo da recuperação das prerrogativas congressuais nessa matéria. A primeira Constituição republicana inaugurou a esse respeito, uma fórmula que depois seria retomada, praticamente *ipsis verbis*, por suas sucessoras: "Compete privativamente ao Congresso Nacional: resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras" (12).

c) República e modernização

"Mais do que o regime político republicano, a centralização de poderes operada pelo aparelho executivo do Estado e a profissionalização e crescente especialização da carreira diplomática alijaram progressivamente o corpo representativo do processo decisório em política externa. O impacto das relações exteriores do País na atividade político-partidária e nos debates correntes no Congresso também tornou-se substantivamente menos importante à medida que gerações de políticos treinados apenas em temas domésticos foram substituindo os velhos próceres educados na Europa e dotados de uma visão cosmopolita" (13). O fato é que, após a experiência de amplo controle legislativo da época monárquica, ocorreu um progressivo esvaziamento das funções de fiscalização e de elaboração de diretrizes políticas para as relações exteriores do País, tendência ainda mais agravada pelo reforço desproporcional do papel do Executivo em épocas de dominação política autoritária.

O recente período de reordenamento constitucional do País coincidiu com a profunda crise econômica suscitada pelo estrangulamento financeiro externo, o que de certa forma induziu a uma recuperação do papel do Legislativo no processo decisório em política externa. Apesar de que o reforço da competência congressual nesse terreno não se esgote em sua dimensão meramente constitucional — particularmente no referente à pro-

(11) Amado Luiz CERVO. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores, 1826-1889*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

(12) "Constituição dos Estados Unidos do Brasil" in Senado Federal. *Constituições do Brasil, op. cit.* p. 69.

(13) Cf. meu artigo "Relações Exteriores e Constituição", *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, ano 24. n° 94, abril-jun. 1987, 100-120, p. 113.

cessualística dos atos internacionais submetidos ao exame parlamentar — é inegável que a normatização constitucional dos temas de relações internacionais desempenha um papel estratégico na conformação de um novo padrão de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no campo da política externa.

Como constatação de ordem geral, parece razoável afirmar que a estrutura do processo decisório deverá ser gradativamente alterada, em favor de uma maior participação parlamentar na elaboração e execução da política externa governamental. Essa tendência institucional não deixará por sua vez de afetar a interação dos partidos políticos com a política externa, reforçando-se previsivelmente o pólo partidário. Na ausência de um legítimo regime parlamentar (que poderia eventualmente convertê-los em atores de primeiro plano), o Congresso e os Partidos tendem a tornar-se agentes participantes da política externa (14).

4. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA NOVA CONSTITUIÇÃO

a) *Dispositivos inéditos*

A nova Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988 não traz nenhuma inovação radical em matéria de relações internacionais, preservando basicamente a tradição republicana no terreno da ação externa do Estado. No entanto, ela contém um certo número de dispositivos originais que evidenciam com clareza a vontade política do corpo constituinte de operar um reequilíbrio das atribuições constitucionais e responsabilidades institucionais também nesse campo, inaugurando um novo tipo de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo nessa esfera relativamente especializada da atividade governamental.

Sublinhe-se, desde logo, que a competência e as atribuições do Poder Executivo em matéria de política exterior mantêm-se basicamente as mesmas previstas nos textos constitucionais anteriores, mas as do Poder Legislativo foram significativamente ampliadas. Em outros termos, a repartição de poderes “externos” preserva o modelo tradicional, acrescentando-se o reforço constitucional de um maior papel fiscalizador para o Parlamento.

Cabe, antes de mais nada, mencionar a contribuição original, no campo das relações internacionais do Brasil, feita pela Constituinte congressual de 1987-1988, de codificar algumas orientações gerais em matéria de política internacional, iniciativa sem paralelo nas experiências anteriores de constitucionalização. Essa intenção transparece desde o Preâmbulo do novo texto constitucional, onde os representantes do povo indicam o compro-

(14) Vide igualmente meu artigo “Partidos Políticos e Política Externa”, *Revista de Informação Legislativa*. Ano 23, nº 91, jul./set. 1986, 173-216, p. 213.

metimento do “Estado Democrático” com a “solução pacífica das controvérsias” na ordem interna e internacional⁽¹⁵⁾. No texto constitucional anterior, a obrigatoriedade do recurso a métodos pacíficos para a solução de controvérsias internacionais em que estivesse envolvido o Brasil era ainda reforçada pela proibição expressa da “guerra de conquista”⁽¹⁶⁾.

b) *Princípios fundamentais*

O Congresso Constituinte de 1987-1988, diferentemente das Assembléias Constituintes de 1891 e de 1934, mas de forma semelhante à experiência de 1946, trabalhou sem um anteprojeto constitucional, a despeito mesmo da existência de um “anteprojeto constitucional” elaborado oficialmente, sob encomenda do Executivo, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instituída pelo Decreto n.º 91.450, de 18 de julho de 1985⁽¹⁷⁾. Sem embargo, ele seguiu, nesse particular, a inovação introduzida pela chamada “Comissão Afonso Arinos” e vinculada aos mesmos objetivos, consistindo em alinhar em dispositivos introdutórios as diretrizes básicas das relações internacionais do Brasil.

Essa inovação se dá pela postulação inicial, dentre os princípios basilares do ordenamento jurídico e constitucional brasileiro, de algumas linhas de ação dedicadas especificamente a guiar os dirigentes eleitos e os agentes diplomáticos no que se refere à postura externa do País. Os constituintes

(15) *Constituição da República Federativa do Brasil* 1988. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, p. 292.

(16) O artigo 7º da Carta de 1967 (preservado no texto de 1969) indicava que os conflitos internacionais “deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe”, sendo “vedada a guerra de conquista”. Observa-se, aqui, uma evolução redacional em relação à Constituição de 1946, que estipulava que o Brasil “só recorrerá à guerra se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução de conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe”. Esta ainda completava, com certa minúcia, que “em caso nenhum o [Brasil] se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado”. Ver os textos respectivos em Senado Federal, *Constituição da República Federativa do Brasil — Quadro Comparativo*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 5ª edição, 1986, pp. 3-4.

(17) Anteprojeto Constitucional, (Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n.º 91.450, de 18 de julho de 1985), *Diário Oficial*, Suplemento Especial ao n.º 185, 26 de setembro de 1986. Deve-se observar, contudo, que a própria Assembléia Constituinte mobilizou-se, numa etapa inicial, em função de um projeto constitucional (com elementos elaborados em comissões temáticas e sistematizados ulteriormente numa grande comissão); ver os princípios relativos às relações internacionais — que diferem substancialmente daqueles finalmente aprovados em 2º turno — em Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (*Da Comissão de Sistematização*). Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987.

fizeram assim figurar, desde a abertura da nova Carta (Título I: Dos Princípios Fundamentais), o art. 4.º, cujo teor é abaixo transcrito:

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I — independência nacional;
- II — prevalência dos direitos humanos;
- III — autodeterminação dos povos;
- IV — não-intervenção;
- V — igualdade entre os Estados;
- VI — defesa da paz;
- VII — solução pacífica dos conflitos;
- VIII — repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX — cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X — concessão de asilo político.”

Cabe mencionar, a título de registro, que o projeto de Constituição aprovado em primeiro turno pela Constituinte comportava, já no art. 1.º, como um dos fundamentos do “Estado Democrático de Direito”, expressa referência à convivência pacífica com a humanidade (inciso eliminado do texto votado em segundo turno), e que, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil alinhados no antigo (e atual) art. 3.º, se pretendia, simultaneamente, “garantir a independência e o desenvolvimento nacional”, este último finalmente preservado (no inciso II desse artigo) no texto finalmente aprovado⁽¹⁸⁾. Por outro lado, merece referência histórica a tentativa da Deputada negra Benedita da Silva (PT — RJ) de introduzir emenda ao atual art. 4.º, quando de sua votação em primeiro turno, no sentido de estabelecer que o Brasil não manteria relações diplomáticas nem firmaria acordos com países que adotam oficialmente a discriminação racial; a iniciativa foi todavia rejeitada em Plenário, apesar de ter recolhido o apoio de 265 parlamentares (15 votos a menos que o mínimo necessário de 280 pronunciamentos favoráveis).

A vocação universalista, pacifista e democrática da nova Carta é ainda mais reforçada pela promoção ativa de uma política externa integracionista, como salientado em parágrafo único ao mesmo art. 4.º, que afirma a intenção do Brasil de buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

(18) Vide Assembléia Nacional Constituinte. *Projeto de Constituição (B) 2º turno*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988, p. 11.

c) *Preeminência dos direitos individuais*

O Capítulo sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (significativamente incluído no Título II, antes da Organização do Estado), confirma, no inciso LII do art. 5.º, a impossibilidade de extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião (já inscrita no texto anterior), mas o inciso anterior estipula, por exemplo, que o brasileiro naturalizado poderá ser extraditado em caso de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes. O parágrafo conclusivo desse artigo (e do próprio Capítulo) ressalva que os direitos expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes... dos tratados internacionais em que... [o] Brasil seja parte”.

Os dispositivos sobre a Nacionalidade, no Capítulo III desse mesmo Título, confirmam o consagrado princípio do *juris solis*, que torna brasileiros todos aqueles nascidos no Brasil (à condição que os pais estrangeiros não estejam a serviço de seu país), ao mesmo tempo em que oferecem generosa possibilidade de naturalização (sendo exigido apenas um ano de residência ininterrupta) a todos os “originários de países de língua portuguesa” (incisos I e II do art. 12). Aos portugueses com residência permanente no Brasil são atribuídos, “se houver reciprocidade em favor dos brasileiros”, os direitos inerentes ao brasileiro nato, com as exceções indicadas abaixo.

As restrições tendentes a tornar privativos de brasileiros natos determinados cargos políticos representativos (§ 3.º do art. 12) foram substancialmente reduzidas em relação à lista figurante no parágrafo único do art. 145 da Carta de 1967. Os naturalizados passam, assim, a poder exercer, teoricamente, os seguintes cargos: Ministro de Estado, Ministros de diversos Tribunais Superiores da União (Militar, Eleitoral, do Trabalho, de Recursos e de Contas, à exceção do Supremo Tribunal Federal, expressamente citado), Procurador-Geral da República, Senador, Deputado Federal, Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do cargo de Embaixador (que não deve ser confundido com o exercício da carreira diplomática, que continua privativa de brasileiro nato).

d) *Permanência do Estado*

O Capítulo V, tratando dos Partidos Políticos, estende a proibição de sua subordinação a entidade ou governo estrangeiros (já prevista no texto anterior) ao recebimento de recursos financeiros de fontes externas, restringindo ainda mais possíveis vinculações de caráter orgânico e ideológico com correntes supranacionais de uma mesma filiação política (art. 17).

O Título III, da Organização do Estado, mantém logicamente sob a responsabilidade da União a competência para “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (art. 21, I), eliminando, porém, a menção a “celebrar tratados e convenções” anteriormente inscrita nesse mesmo inciso (art. 8.º da Carta de 1967). A competência privativa da União (art. 22) estende-se agora, entre outros campos

de possíveis implicações internacionais, à legislação sobre informática e sobre atividades nucleares de qualquer natureza, enquanto que, concorrentemente com os Estados e Municípios (art. 23), ela foi encarregada de “impedir a evasão... de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”, “proteger o meio ambiente” e “preservar as florestas”, temas de notória repercussão externa.

O Título IV (Da Organização dos Poderes) manteve, em seu art. 84 (Seção II do Capítulo II), as mesmas competências anteriormente previstas como de exercício privativo do Presidente da República: manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (incisos VII e VIII). Em outros termos, o Presidente conserva, como no modelo norte-americano, um controle exclusivo sobre a diplomacia e o processo diplomático.

e) *Reforço do Legislativo*

Mas, o novo art. 49 (Capítulo I) ampliou significativamente a competência exclusiva do Congresso Nacional, podendo este não apenas “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais [até aqui como no antigo art. 44 do texto de 1969, mas agora inclusive os] que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (inciso I), como também “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares” (inciso XIV). Observe-se, a título informativo, que a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, ao pretender ampliar a competência congressual nessa área, havia sugerido acrescentar, após menção aos atos internacionais para os quais se requeria aprovação legislativa, “inclusive os executivos, ou qualquer de suas alterações” (art. 174).

A atual menção a “encargos gravosos” parece destinada a cobrir não apenas os acordos internacionais relativos ao endividamento externo do País, mas também qualquer outro ato obrigando financeiramente o Tesouro Nacional ou criando compromissos a serem inscritos nos encargos gerais da União. O dispositivo não é inédito, de um ponto de vista comparado, já que a Constituição italiana de 1947, por exemplo, dá competência às Câmaras para autorizar a ratificação “dei trattati internazionali che sono de natura politica, o prevedono arbitrati giudiziari, o importano variazioni del territorio [como era aliás o caso da Constituição imperial brasileira] *od oneri alle finanze* o modificazioni di leggi” (19).

Em conexão com essa questão, o Senado Federal teve confirmada (no art. 52) sua competência para aprovar a escolha de “chefes de missão diplomática de caráter permanente” e para autorizar operações externas de natureza financeira, mas ampliou sua faculdade de fixar limites globais

(19) Artigo 80 da Constituição italiana: cf. *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*. Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1976, p. 229.

para a dívida dos Estados e Municípios, passando agora (inciso VII) a “dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno” de todos os agentes do Poder Público. Os Deputados e Senadores conservarão seus respectivos mandatos quando investidos no cargo de “Chefe de missão diplomática temporária” (art. 56, I), observando-se aqui redução nas pretensões iniciais, já que o texto aprovado em primeiro turno falava simplesmente de “missão diplomática”.

f) Sistema de Governo

Na verdade, os dispositivos mais importantes que regulam a divisão de competência entre ambos os Poderes na esfera da política exterior do País não se referem especificamente à problemática das relações internacionais, mas incidem mais exatamente sobre o regime de poder aprovado no texto constitucional. Com efeito, se tivesse vigorado o sistema de governo baseado no parlamentarismo (Conselho de Ministros presidido por um Primeiro-Ministro), como previsto no art. 101 do Projeto de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização⁽²⁰⁾, a estrutura do processo decisório a nível do Poder Executivo estaria diluída pelo envolvimento congressional (que seria essencialmente exercido pela Câmara dos Deputados) na determinação, entre outras esferas de atividade, da política externa do País (seja pela “aprovação” do titular das Relações Exteriores, seja pelo exercício do “voto de confiança” e da “moção de censura”).

Tendo sido preservado o regime presidencialista, foi ainda assim estipulado na nova Carta (em seu art. 50) que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, “poderão convocar os Ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência, sem justificação adequada”. No texto anterior (art. 38), tal possibilidade dependia de decisão da maioria, o que significa que sua ocorrência era rara. Da mesma forma, as Mesas das duas Casas “poderão encaminhar pedidos escritos de informação aos Ministros de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas” (§ 2.º do mesmo artigo). Assim, mesmo não tendo sido possível configurar-se um regime de participação parlamentar direta na elaboração das políticas setoriais, não há como subtrair, no novo esquema constitucional, a condução da política externa governamental de um certo *droit de regard* congressional.

Outra inovação do atual texto constitucional consistiu na instituição de um “Conselho de Defesa Nacional” (art. 91), definido como “órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático”, competindo-lhe opinar sobre declaração de guerra e celebração de paz, além de estudar, propor

(20) Assembléia Nacional Constituinte. *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987, pp. 56-57.

e acompanhar iniciativas vinculadas à independência nacional. O processo decisório, nessa instância governamental que tratará ocasionalmente de temas ligados às relações exteriores do País, envolve a participação do Vice-Presidente, dos presidentes das duas Casas do Congresso, dos Ministros da Justiça, das Relações Exteriores, do Planejamento e das três Armas.

g) *Nacionalismo econômico*

Os Títulos relativos à Ordem Econômica e Financeira (VII) e à Ordem Social (VIII, neste último no Capítulo dedicado à Ciência e Tecnologia) encerram diversos dispositivos conduzindo à afirmação da iniciativa e da competência propriamente nacionais na administração de recursos naturais ou no desempenho de atividades econômicas, bem como restrições à atuação do capital estrangeiro em setores considerados estratégicos do ponto de vista do desenvolvimento nacional.

Dentre os princípios da ordem econômica, figuram a “soberania nacional” e o “tratamento favorecido para as empresas de capital nacional de pequeno porte” (art. 170, I e IX). O artigo 171 apresenta definição de “empresa brasileira de capital nacional”, em favor da qual a lei poderá “conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País”, estabelecer condições relativas ao controle nacional efetivo sobre as atividades tecnológicas da empresa, além de dar preferência à empresa nacional na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público.

O art. 172 estipula que legislação apropriada disciplinará os investimentos estrangeiros, reinvestimentos e remessa de lucros, “com base no interesse nacional”. A pesquisa e aproveitamento dos recursos minerais, segundo o art. 176, “somente poderão ser efetuados... no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional”, dispoendo as demais empresas de quatro anos para adaptarem-se a esses requisitos (art. 44 das Disposições Transitórias). A lei disporá ainda sobre “a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros”, reservando-se também para embarcações nacionais a navegação de cabotagem e a interior, além da exigência de nacionalidade brasileira nos casos de armadores, proprietários e comandantes e de dois terços dos tripulantes (art. 178). Por outro lado, as “condições para a participação do capital estrangeiro” nas instituições financeiras do País serão reguladas em lei complementar, tendo em vista os “interesses nacionais” e os “acordos internacionais” (art. 192).

h) *Autonomia tecnológica*

O Capítulo sobre Ciência e Tecnologia do Título VIII, indica, em seu art. 218, que “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional” (§ 2.º) e, em seu art. 219, que “o mercado

interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar... a autonomia tecnológica do País". O Capítulo sobre Comunicação, nesse mesmo Título, confirma disposição já estabelecida em textos anteriores no sentido de reservar a brasileiro nato (ou naturalizado há mais de dez anos) a propriedade de empresas de comunicação de massa (jornais, rádio, televisão).

Finalmente, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estipula, em seu art. 26, que o Congresso Nacional promoverá, no prazo de um ano, da promulgação da Constituição, "exame analítico e pericial dos fatos geradores do endividamento externo brasileiro", podendo propor ao Poder Executivo, se apurada irregularidade, "a declaração de nulidade do ato".

5. IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Uma análise do possível impacto dos dispositivos constitucionais acima referidos sobre as relações internacionais do Brasil, de uma forma geral, e sobre a política externa governamental de maneira particular, não é certamente tarefa fácil, uma vez que esse impacto é muitas vezes antes tributário do sistema político-partidário e seu funcionamento efetivo é decorrente da aceitação e implementação de normas constitucionais de caráter geral.

No que se refere ao processo diplomático propriamente dito, cabe registrar que ele permanece sob a responsabilidade primária do Executivo, tendo sido preservada a estrutura básica do ordenamento republicano nesse terreno. Mas, as relações exteriores de um país não se esgotam no mero exercício de uma atividade de representação política externa, envolvendo ainda o relacionamento internacional de caráter econômico e comercial e as implicações daí decorrentes em termos de política macroeconômica nacional.

Nesse sentido se se observa, por um lado, a continuidade das linhas básicas do ordenamento institucional no que se refere a repartição de competências constitucionais em matéria de política externa — inclusive a preservação da tensão natural entre o Executivo e o Legislativo em torno do controle efetivo das linhas políticas de atuação internacional — cabe registrar por outro lado, a abertura de um período de adaptações e de incertezas em face da declarada opção do corpo constituinte por uma política de afirmação econômica nacional e de busca de autonomia nos processos produtivo e de desenvolvimento tecnológico.

a) *Conflito Executivo-Legislativo*

A problemática das relações internacionais na ordem constitucional anterior estava essencialmente restrita à questão da repartição de responsabilidade entre os poderes e de atribuição de competências específicas nessa esfera, os dispositivos inscritos nos arts. 8.º, 42, 44 e 81 da Carta

de 1967 — em vigor como “Emenda Constitucional n.º 1, de 1969” — regulavam os papéis respectivos do Executivo e do Legislativo na condução da política externa e na apreciação dos atos diplomáticos conduzidos pelo Presidente da República. O primeiro e o último dos artigos citados atribuíam ao Poder Executivo uma ampla gama de prerrogativas constitucionais em matéria de política externa, excluindo em consequência o Poder Legislativo de diversas instâncias do processo decisório no campo das relações internacionais. A tradição republicana aceitou e sempre manteve uma grande extensão constitucional das atribuições presidenciais, o que agora se procura corrigir por meio de um reforço do controle *a posteriori* dos atos governamentais relativos às relações exteriores do País.

No antigo regime constitucional, o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo manifestava-se a propósito da interpretação e aplicação dos arts. 42 e 44, especialmente no que se refere a acordos vinculados a operações financeiras externas (empréstimos oficiais e cartas de entendimento com o FMI), assim como em relação a certos atos internacionais excluídos da apreciação legislativa (como no caso dos chamados “acordos em forma simplificada”). A reação do Legislativo à prática do Executivo de subtrair determinados atos à sua aprovação consistiu, durante muito tempo, na introdução tentativa de projetos de emendas constitucionais ampliando o escopo do art. 44 (para incluir os atos relativos ao endividamento externo, por exemplo), ou na explicitação, no próprio corpo do decreto legislativo que concedia aprovação a determinado ato internacional, de dispositivo específico prevendo a necessidade de nova apreciação congressual em caso de atos executórios ou de renegociação do ato em consideração.

Nenhuma das emendas apresentadas ao texto de 1969 logrou efetivação durante sua vigência, como também não apresentaram resultados os dispositivos dos decretos legislativos prevendo o controle dos atos executórios aos “acordos-quadro” (os chamados “acordos por troca de notas”). Mas, a atual Carta constitucional tampouco inovou substantivamente a processualística da apreciação legislativa dos atos internacionais. O conflito de competências pode, ao contrário, manifestar-se de forma ainda mais aguda nesse próximo período de acomodação de atribuições constitucionais, já que a definição do que sejam exatamente os “atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” é suscetível de receber interpretações diversas.

b) *Aprovação dos atos internacionais*

O debate especializado nesse terreno das competências constitucionais respectivas dos dois poderes é extremamente rico em teses e pareceres jurídicos não apenas no Brasil como também em todas as democracias contemporâneas. A polêmica doutrinária foi especialmente ativa durante o regime da Constituição de 1946 tendo sido resolvida na prática pela adesão do Itamaraty — *et partant* do Executivo — às teses de Hildebrando

Accioly favoráveis ao tratamento expeditivo — isto é, sem apreciação congressual — dos “acordos em forma simplificada”, segundo o modelo norte-americano dos *executive agreements*. Em certas experiências constitucionais — a belga e a italiana, entre outras — observa-se, ocasionalmente, a inserção de listagens negativas ou positivas (indicando a necessidade ou não de apreciação legislativa) nos dispositivos regulando o referendo parlamentar dos atos internacionais. Mas, reconhecendo provavelmente que nenhuma lista qualificativa tem o poder de ser exaustiva, a maior parte dos corpos constitucionais modernos preferiu adotar uma determinação geral, como a que aparece no texto brasileiro, por exemplo.

Uma solução tentativa — de nível infraconstitucional — ao problema dos acordos derivados ou executórios, e implicitamente dos atos de denúncia, parece ser a inscrição, no instrumento de referendo parlamentar, de menção expressa à necessidade de aprovação congressual para mudanças de caráter substantivo no estatuto ou situação do ato aprovado. Assim, no período recente, os decretos legislativos aprovando atos internacionais tem incluído ressalva — aparentemente bem aceita pelo Itamaraty — indicando que “quaisquer atos ou ajustes complementares, de que possam resultar revisão ou modificação do presente Acordo, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional”.

Em princípio, tal entendimento tácito deveria valer igualmente para a denúncia — ou mesmo eventual decisão no sentido de não-ratificação ulterior — de ato aprovado pelo Parlamento. Com efeito, após a aprovação congressual de ato internacional, o Executivo fica inteiramente livre no que se refere à decisão não só de ratificá-lo ou não, como de denunciá-lo em qualquer época sem consulta ao Congresso. Para citar apenas dois exemplos historicamente significativos, um sob o regime da primeira Constituição republicana, outro na vigência da Carta de 1946: a retirada do Brasil da Liga das Nações, em 1926, e a cessação e o reatamento de relações diplomáticas com a URSS (respectivamente nos Governos Dutra e Quadros) resultaram de decisões soberanas do Executivo, sem que, em nenhum momento, o Legislativo tenha podido pronunciar-se sobre o significado político de cada medida. É bem verdade que, como nos casos citados, as medidas de Chancelaria envolvidas nesse tipo de exercício diplomático requerem uma ação de caráter extremamente delicado, e por vezes urgente, da parte do Governo, o que só pode ser obtido através de um processo decisório muitas vezes exclusivo e necessariamente confidencial.

Resta porém o vasto domínio dos tratados multilaterais ou bilaterais em relação aos quais se decide suprimir a obrigatoriedade anteriormente contraída nos planos externos e internos. Alguns textos constitucionais modernos (dentre os quais se pode citar o espanhol) prevêem a autorização parlamentar para a denúncia de determinados tratados internacionais, como os de caráter humanitário, por exemplo. A experiência brasileira permite apenas constatar uma permanente omissão nesse terreno.

c) *Notificação e consultas permanentes*

Tanto nos eventuais casos de denúncia como na implementação de atos executórios, uma boa prática política, ainda que não codificada constitucionalmente, poderia ser a da notificação ulterior, pelo Executivo, de todas as iniciativas tomadas no plano externo. A Constituição mexicana, como vimos, determina a análise, pelo Senado, da política externa governamental através dos relatórios anuais que o Executivo e seu secretário de Relações Exteriores *rindan al Congreso*.

No caso brasileiro, observaram-se, no regime anterior, algumas tentativas isoladas no Senado Federal de obrigar o Governo e a Chancelaria a procederem à remessa regular de informações relevantes no campo da política externa. É pouco provável, num futuro previsível, que tal exigência venha a ser formalizada por meio de lei específica, mesmo se uma participação congressional mais ativa nesse setor termine por criar práticas de escrutínio direto das relações exteriores do País, inclusive com a colaboração do Executivo no fornecimento de informações apropriadas.

O regime presidencialista pode suscitar outros pontos de conflito entre os dois Poderes, como aqueles referentes à insuficiente explicitação prévia ou ulterior interpretação própria, por parte do Executivo, de determinados atos considerados relevantes pelo Corpo Legislativo. Um debate constitucional manifestou-se recentemente nos Estados Unidos a propósito do tratado de 1972 com a URSS sobre mísseis antibalísticos (ABM Treaty): tratava-se de saber o Executivo tinha o direito de elaborar uma nova interpretação daquele (ou de qualquer outro) tratado sem o prévio consentimento e a aprovação do Senado. A resposta favorável que o Executivo procurava impor ao Congresso tinha não apenas uma importância política crucial para o desenvolvimento irrestrito do programa de defesa estratégica conhecido como "Guerra nas Estrelas", como forneceria uma base conceitual para uma administração "flexível" do novo tratado soviético-norte-americano de 1987 sobre a eliminação de mísseis intermediários (INF) do cenário europeu. A maioria democrata no Senado defende evidentemente a interpretação inversa, isto é, a de que uma interpretação diferente daquela fornecida pelo próprio Executivo durante o momento do "advice, consent and approval" senatorial viola a concepção constitucional dos *founding fathers* (21).

A despeito de fórmulas mais ou menos apropriadas a um relacionamento harmonioso entre os dois Poderes, nesse campo por vezes sensível da atividade governamental, o regime presidencialista entretém, quase que naturalmente, uma constante tensão política com seu Corpo Legislativo quando se trata de definir a extensão da autoridade executiva na administração — isto é, assinatura, ratificação, interpretação, execução — dos atos internacionais. Já se chegou a sugerir, como método de redução de conflitos, a inversão do fluxo processual de conclusão de tratados: o ato

(21) Cf. Louis HENKIN, "Foreign Affairs and Constitution", *op. cit.*, p. 306.

de referendo parlamentar ocorreria previamente à fase de assinatura executiva, o que poderia abrir ao Legislativo uma certa participação no processo de elaboração de tratados internacionais. Segundo tal esquema, o Executivo comunicaria ao Legislativo sua intenção de firmar determinado ato com o parceiro estrangeiro imediatamente após a conclusão da fase negociadora, alocando-se ao segundo Poder um período definido para apreciação política e pronunciamento sob forma de decreto legislativo. Os atos de assinatura e de ratificação seguir-se-iam quase que automaticamente, com o que o Executivo ganharia maior previsibilidade na administração dos atos diplomáticos formais. A transparência ou, inversamente, o sigilo cercado determinados atos poderiam ser regimentalmente assegurados por tipos diferentes de tramitação legislativa, de conformidade com práticas já consagradas em cada uma das Casas. Esta modalidade apresenta a vantagem, do ponto de vista do Legislativo, de permitir um tipo de fiscalização *a priori* das iniciativas do Executivo em alguns setores do relacionamento externo governamental, podendo este último suscitar um rápido pronunciamento congressional sobre iniciativa de seu interesse, alocando-se ulteriormente aos órgãos responsáveis plena liberdade para a implementação dos atos assim aprovados.

d) *Interação entre os Poderes*

Mas, como já referido antes, o elemento estratégico do reordenamento constitucional suscetível de afetar a estrutura do processo decisório em política externa não é tanto a existência de dispositivos relativos ao controle dos atos internacionais e sim a própria definição do sistema de governo e a interação política que se observa nos planos partidário e parlamentar.

Durante o Império, esse sistema era gerido pela interação de quatro poderes: o Imperador, o Gabinete (aqui incluído o Ministério das Relações Exteriores), o Conselho de Estado e o Parlamento. No período republicano, o sistema presidencialista de governo determinou a concentração das responsabilidades pela gestão e execução da política externa exclusivamente em mãos do Executivo, com momentos de maior ou menor abertura em direção dos Partidos Políticos ou do Congresso.

A preservação da opção presidencialista no recente processo de elaboração constitucional significou ao mesmo tempo a continuidade da atual repartição de competências em matéria de política externa. Ainda assim, dado o reordenamento de forças operado no período recente da história política brasileira, torna-se previsível um aumento das responsabilidades congressuais nesse terreno, não apenas pelo alargamento natural das bases político-partidárias do regime, mas pela relativa abertura do Estado às demandas dos agentes não-executivos do sistema político.

Esse processo é relativamente minimizado no caso das relações internacionais, já que o alto grau de institucionalização da política externa — comparativamente a outras esferas da atividade governamental, mais submetidas talvez a injunções setoriais ou regionais — resultou numa

igualmente elevada taxa de profissionalização na condução das relações exteriores do País. Essa característica, ainda mais acentuada pela organização específica da carreira diplomática, não é evidentemente própria apenas ao Brasil, sendo comum a todos os modernos serviços exteriores; numa perspectiva latino-americana, contudo, pode-se dizer que o Brasil possui um serviço exterior relativamente imune a demandas de tipo político-partidário.

Até o período recente, o tipo de orientação burocrático-modernizadora imprimido à direção dos negócios do Estado no regime centralizador de 1964, privilegiando aspectos técnicos em detrimento de escolhas políticas, resultou em estruturas relativamente impermeáveis de administração pública, notadamente na esfera da política externa. No presente ordenamento constitucional, a interação com as forças políticas tende a aumentar, sendo muito provável que o titular das Relações Exteriores tenha de passar a trabalhar com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos em dimensão ainda não experimentada desde o final do regime monárquico.

e) *Novas dimensões da política externa*

Cabe referir-se, igualmente, às conseqüências positivas para a imagem internacional do País advindas da nova postura constitucional no que se refere à promoção ativa e à defesa efetiva dos direitos humanos, assim como da confirmação da vocação universalista, pacifista e democrática do Estado brasileiro. As diretrizes relativas à política internacional do Brasil, assim como o amplo leque de garantias e direitos individuais e coletivos inscritos na nova Carta, oferecem, por exemplo, a possibilidade de que o País venha a aderir, sem reservas, ao conjunto de convenções multilaterais — internacionais ou regionais — de direito humanitário, podendo reconhecer inclusive jurisdições supranacionais nessa matéria.

Os princípios pelos quais o Brasil deve reger suas relações internacionais, inscritos no art. 4.º estão em conformidade com a tradição jurídico-política do País e sua explicitação constitucional apenas evidencia de maneira ainda mais clara a interação altamente positiva que o País sempre buscou estabelecer com todos os demais Estados da comunidade internacional. Dado seu caráter eminentemente afirmativo (mesmo o que estipula “repúdio ao terrorismo e ao racismo”), esses princípios não deverão criar limitações, restrições ou obrigações adicionais à ação externa do Estado, o que teria ocorrido, inversamente, com a emenda proibindo relações diplomáticas com Estados “racistas” (que, se adotada, supostamente obrigaria ao rompimento com a República da África do Sul).

f) *Vocação latino-americana*

— O dispositivo relativo à integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina representa, em princípio, uma obrigação “moral” que o País se auto-impõe, na medida em que a “formação de uma comunidade latino-americana de nações depende de ações positivas

e afirmativas a serem empreendidas nos diversos níveis do relacionamento externo de âmbito regional. Sem precedentes na história constitucional latino-americana (salvo talvez no caso do Peru, por influência do pensamento de Haya de la Torre) e introduzido em grande medida graças aos esforços pessoais do ex-Senador e ex-Governador de São Paulo Franco Montoro, esse "parágrafo latino-americanista" da nova Constituição influenciará decisivamente a conformação de uma perspectiva integracionista na política externa brasileira, tornando irreversíveis tendências já abertas no período recente.

O tema é especialmente relevante no quadro da política econômica externa e apresenta conseqüências mais importantes que seu mero efeito "declaratório", já que terá — potencialmente, pelo menos — o efeito de orientar a elaboração de políticas comerciais e de planos econômicos nos setores de infra-estrutura (energia, transportes, comunicações), de investimentos (políticas industrial e tecnológica) e de abastecimento (complementação alimentar, coordenação de políticas agrícolas) num sentido progressivamente integracionista a nível regional, consolidando os primeiros passos dados com a Argentina nessa direção. Não se pode, é claro, esperar que o Brasil venha a liderar compulsoriamente o movimento integracionista, tanto porque esse processo não depende da vontade individual de um único País, mas da lenta emergência de instituições apropriadas e da conformação de estruturas relativamente homogêneas nos campos econômico e social em diversos países da região. Cabe, sem embargo, registrar o papel positivo desempenhado por essa "determinação" constitucional (o Brasil "buscará a integração... dos povos da América Latina") não apenas do ponto de vista da política econômica externa do País, mas igualmente do ponto de vista do reforço a instituições democráticas no continente.

g) Capital estrangeiro e independência nacional

Já os dispositivos tendentes à "nacionalização" de diversas atividades econômicas (com especial destaque para os setores mineral e financeiro), assim como à "constitucionalização", num certo sentido, do princípio da "reserva de mercado" foram indicados, por diversos observadores, como especialmente problemáticos numa conjuntura em que, supostamente, o País deveria abrir-se a uma maior integração econômica internacional. Muitos chegaram a aventar, ainda durante a fase de elaboração constitucional, a possibilidade de que esses dispositivos coloquem o Brasil em rota de colisão com os interesses estrangeiros no terreno econômico, podendo eventualmente justificar retração de investimentos externos ou mesmo desinvestimento dos capitais já engajados internamente, quando não medidas unilaterais de retaliação a pretexto de "protecionismo" ou excesso de "intervencionismo estatal".

Segundo argumentos desenvolvidos por integrantes do "Forum Informal dos Empresários", reunindo as principais entidades patronais baseadas em São Paulo (Federação das Indústrias, do Comércio, de Bancos, As-

sociação Comercial, etc.), “a redução do espaço para o capital estrangeiro, no momento exato em que outros países disputam os investimentos externos, pode comprometer seriamente a (...) capacidade [brasileira] de desenvolvimento”. Da mesma forma, “o veto à participação estrangeira na exploração de petróleo, minas e jazidas é [considerada como] uma rara demonstração de anacronismo” (22). Críticas similares foram veiculadas em quase todos os órgãos da chamada “grande imprensa” — chegando a *Folha de S. Paulo* a considerar as decisões dos constituintes “xenófobas” e “retardatárias” — e como tal repercutidas em diversos jornais internacionais de ampla audiência (23).

Muitos desses temores serão provavelmente exagerados, já que o dinamismo econômico do Brasil e o potencial de seu mercado interno continuarão a exercer, no futuro previsível, razoável atração sobre os capitais multinacionais, com garantias suficientes quanto à modernização e *aggiornamento* tecnológico do País. Nesse setor, o corpo constituinte esforçou-se por preservar, em bases propriamente nacionais, o processo decisório verdadeiramente estratégico, isto é, aquele atinente às principais opções econômicas do País no controle do investimento industrial e na promoção do progresso tecnológico.

A despeito das tendências autárquicas que permeiam naturalmente as forças políticas e sociais num país-continente como o Brasil, o esforço do legislador terá sido recompensado se, num período razoável de tempo, a Nação conseguirmos realizar sua grande promessa de desenvolvimento combinando abertura internacional e manutenção da soberania econômica.

(22) Ver o documento elaborado pela revista *Senhor*. “As Propostas dos Empresários” (Caderno Especial, nº 375, 30-5-88, pp. 45-60), pp. 52-3.

(23) A título de exemplo, cf. *Le Monde* “La Revanche du Nationalisme au Brésil: les parlementaires, bresiliens restreignent la marge de manoeuvre des investisseurs étrangers”, (artigo do correspondente Charles Vanhecke, 4-5-88, p. 40).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Partidos Políticos e Política Externa”. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, ano 23, nº 91, jul./set. 1986, pp. 173-216.

——— “Uma Interpretação Econômica da Constituição Brasileira”, *Ciência e Cultura*, vol. 39, 1, janeiro 1987, pp. 34-46.

——— “Relações Exteriores e Constituição”, *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, ano 24, nº 94, abr./jun. 1987, pp. 109-120).

ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, (elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985), *Diário Oficial* (Suplemento Especial ao nº 185, 26 de setembro de 1986).

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, *Projeto de Constituição (Da Comissão de Sistematização)*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987.

——— *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987.

- _____ *Projeto de Constituição (B) 2º turno*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983.
- CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores 1826-1889*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil 1988. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, p. 292.
- CORREIO BRAZILIENSE, "Lobby da área rural é o maior" (22-1-87).
- COSTITUZIONE della Repubblica Italiana, La. Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1976.
- EIPSTEIN, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*. London, Pall Mall Press, 1967.
- FOLHA DE S. PAULO, "Centro Domina a Constituinte" (Caderno Especial "Os Eleitos — Quem é Quem na Constituinte", 19-1-87).
- GOES, Walder de. *A Composição Ideológica e a Dinâmica Política da Constituinte*. Brasília, trabalho reservado, janeiro de 1987, 9 p.
- HENKIN, Louis. *Foreign Affairs and the Constitution*. Mineola, Foundation, 1972.
- _____ "Foreign Affairs and the Constitution", *Foreign Affairs*. Vol. 66, 2, Winter 1987-1988, pp. 285-310.
- JORNAL DO BRASIL, "Constituinte tem 217 parlamentares que passaram pela Arena" (19-3-87, p. 2).
- LE MONDE, "La Revanche du Nationalisme au Brésil: les parlementaires brésiliens restreignent la marge de manoeuvre des investisseurs étrangers" (artigo do correspondente Charles Vanhecke, 4-5-88, p. 40).
- MECHAM, J. Lloyd. "Latin American Constitutions: Nominal and Real" in John D. MARTZ (ed.): *The Dynamics of Change in Latin American Politics*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall Inc., 1965, 35-44.
- PADELFORD, Norma J. e A. LINCOLN George. *The Dynamics of International Relations*. New York, Macmillan, 1962.
- SCHNEIDER, Ronald. *1986 Brazilian Elections — Post Election Report*, Washington, Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, December 22, 1986, mimeo.
- SENADO FEDERAL, *Constituição da República Federativa do Brasil — Quadro Comparativo*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 5ª edição, 1986.
- _____ *Constituições do Brasil*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, 1º Volume: Textos.
- _____ *Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, Volume II: Textos.
- SENHOR. "As Propostas dos Empresários" (Caderno Especial, nº 375, 30-5-88, pp. 45-60).
- VEJA, "A Voz dos Liberais" (4-2-87, pp. 20-34).
- _____ "Reação conservadora" (Reportagem de Capa. "Como a Direita se Organiza: as mil faces da reação conservadora", 11-11-87, pp. 28-39).