

As relações internacionais do Brasil na nova Constituição

GAZETA MERCANTIL

Paulo Roberto
de Almeida (*)



Vista sob o prisma dos direitos econômicos e sociais, a nova Carta Constitucional brasileira representa uma generosa promessa de ordem democrática e de aperfeiçoamento de nossa cultura política, com especial ênfase na regulação dos mecanismos de participação social e de distribuição econômica. Com efeito, seus avanços mais consideráveis se deram no terreno dos chamados direitos substantivos — por oposição à mera garantia formal de direitos políticos —, onde o constituinte obrou no sentido de diminuir o “quantum” de iniquidade social embutida em nossa formação histórica e econômica.

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 do novo texto: quero referir-me à problemática das relações internacionais do Brasil na nova ordem constitucional. Não apenas se observou naquele texto a introdução de dispositivos inéditos na matéria, referentes aos princípios que devem guiar as relações exteriores e internacionais do País como também se procurou reequilibrar as responsabilidades dos diversos poderes na condução ou no controle da política externa governamental.

A conjuntura política por certo favoreceu esse processo de redefinição das competências de cada poder nessa matéria. 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.

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.

A nova Constituição brasileira 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.

Sublinhe-se, desde logo, que a competência e as atribuições do Poder Executivo em matéria de política exterior se mantêm basicamente as mesmas previstas nos textos constitucionais anteriores, mas as do Poder Legislativo foram significativamente ampliadas. Antes de mais nada, contudo, deve-se mencionar a contribuição original da Assembléia Constituinte no sentido de codificar algumas orientações gerais em matéria de política internacional, ini-

ciativa sem paralelo nas experiências anteriores de constitucionalização. Essa intenção transparece desde o Preâmbulo do novo texto constitucional, onde os representantes do povo indicam o comprometimento do “Estado Democrático” com a “solução pacífica das controvérsias” na ordem interna e internacional.

A inovação temática se dá igualmente 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. Segundo o Artigo 4º, o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, de autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e o da concessão de asilo político.

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 no mesmo Artigo 4º, 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.

Em acordo com nossa tradição presidencialista e republicana, a nova Carta mantém logicamente sob a responsabilidade da União a competência para manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Artigo 21), eliminando, porém, a menção a “celebrar tratados e convenções” inscrita na versão anterior. A competência privativa da União (Artigo 22) estende-se agora, entre outros campos de possíveis implicações internacionais, à legislação sobre informática e sobre atividades nucleares de qualquer natureza, enquanto, concorrentemente com os estados e municípios (Artigo 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.

Foram da mesma forma preservadas as competências anteriormente previstas como de exercício privativo do presidente da República: manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Artigo 84).

Em outros termos, o presidente conserva, como no modelo norte-americano, um controle exclusivo sobre a diplomacia e o processo diplomático.

Mas o novo Artigo 49 — a definição dos poderes do Legislativo antecede significativamente a do Executivo — 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 Artigo 44 do texto de 1969, mas agora inclusive os) “que acarretem encargos ou compromissos gra-

vosos ao patrimônio nacional” (inciso I), como também aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (inciso XIV).

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. Em conexão com essa questão, o Senado Federal teve confirmada (no Artigo 53) 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 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.

(*) Doutor em Ciências Sociais; professor de Sociologia Política na Universidade de Brasília.