

Constituinte muda (mas pouco) política externa

Projeto da Comissão Afonso Arinos amplia peso do Congresso nas relações internacionais

YOLANDA VIANNA
Da Editoria Internacional

Entre os inúmeros convidados para a abertura hoje da Assembleia Nacional Constituinte, estarão presentes membros do corpo diplomático acreditado junto ao Governo brasileiro e representantes de organizações internacionais. A expectativa não deixa de ser grande com relação aos rumos que a diplomacia brasileira poderá tomar. Mas, eles estão tranquilos. A grande maioria acredita que não haverá mudanças muito sensíveis no encaminhamento das relações exteriores. Uma parcela significativa defende maior participação do Congresso nas decisões de política externa do Brasil já que o País encontra-se em um processo democrático.

O próprio ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, afirmou ser válida uma participação mais ampla do Congresso no setor da política externa, sem contudo defender uma exclusividade parlamentar. Como afirmou o chanceler, "a política externa do Brasil evidentemente é ditada pelo presidente, mas é julgada pelo Congresso". Disse também que o Itamarati irá expor sua posição ao Congresso Nacional, sempre que for solicitada a prestar esclarecimentos ou sugestões. Sodré declarou ainda que "toda vez que o Itamarati prestar contas de sua atuação ao Congresso, não estará fazendo mais do que sua obrigação".

Algumas correntes jurídicas no Brasil, porém, garantem que uma excessiva prestação de contas poderá tornar vulnerável o Brasil diante dos demais países. E qual tem sido, até agora no Brasil, o papel do Congresso Nacional na elaboração de diretrizes políticas para as relações exteriores?

IMPERIO

O período imperial foi marcado por um grande controle por parte do Legislativo, que, entretanto, foi perdendo progressivamente seu papel no encaminhamento da política externa. Até mesmo sua função fiscalizadora está mais restrita, especialmente a da Câmara, a qual, segundo opinião dos deputados, ocupa hoje uma posição de espectador.

Ao contrário do que ocorria durante o Império, o Congresso Nacional passou a perder sua influência política na orientação da diplomacia brasileira. A centralização de poderes pelo Executivo distanciou cada vez mais os parlamentares da área diplomática.

As fases políticas que se sucederam no Brasil também não foram nada felizes para o Congresso no que diz respeito às definições da política externa. Tanto em 1937, durante o Esta-

do Novo, quanto no sistema pluripartidário seguinte, em 1946, o afastamento dos parlamentares foi o mesmo. A partir de 1964, com a implantação da ditadura militar, o Legislativo participou ainda menos do processo decisório nas relações internacionais.

Com a Nova República, o Congresso passou a recuperar sua antiga função. Mas, a julgar de acordo com as recomendações apresentadas pela Comissão Afonso Arinos, essa participação deve ser ainda maior. A Comissão Afonso Arinos entendeu ao elaborar o anteprojeto constitucional que, as funções parlamentares devem ter muito mais peso, enquanto que o Executivo precisa limitar seus poderes. Principalmente no que se refere à assinatura de tratados, convenções e atos internacionais.

Esta questão, hoje, tem sido alvo de inúmeras reclamações por parte dos parlamentares (especialmente aqueles que vinham fazendo parte das Comissões de Relações Exteriores). Eles querem tirar a expressão "privativamente" da referência às funções presidenciais ao tratar-se da decisão de firmar atos internacionais e operações financeiras externas como, por exemplo, as relações entre Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No anteprojeto Afonso Arinos foi estipulado que "cabe ao Congresso Nacional dispor sobre limites do território nacional, es-

O projeto da Comissão Afonso Arinos também muda relação econômica com outros países. Empréstimos, por exemplo, só com autorização expressa dos novos membros do Congresso Nacional

paço aéreo e marítimo" e manteve a especificação de que "compete privativamente ao Senado Federal, aprovar previamente, por voto secreto, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente", como já existe na emenda constitucional de 1969.

Na atual Constituição, "compete privativamente ao Senado Federal, autorizar empréstimos, operações ou acordos externos de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, ouvido o Poder Executivo Federal".

Pelo anteprojeto torna-se de "competência exclusiva do Congresso Nacional, resolver



Para Sodré, Congresso deve influir. Mas projeto Arinos esbarra em exageros

definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais, inclusive os executivos, ou qualquer de suas alterações", bem como "autorizar empréstimos, operações, acordos e obrigações externas, de qualquer natureza, contraídas ou garantidas pela União, pelas entidades de sua administração indireta ou sociedade sob seu controle, os quais só vigorarão a partir da data do decreto de sua aprovação".

"A declaração de guerra, assim como a celebração de paz" continua de "competência do Presidente da República, com autorização do Congresso Nacional". A disposição legal de que é "de competência exclusiva do Congresso Nacional permitir que forças estrangeiras transitem pelo País" foi ampliada para o caso de "forças aliadas transitarem em território nacional ou nele operarem temporariamente sob o comando de autoridades brasileiras". Mas, a Comissão Afonso Arinos ressalva que é "vedada a concessão de bases".

EXAGEROS

O chanceler Abreu Sodré chamou a atenção para o amplo número de itens do anteprojeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos. Na opinião do ministro, a proposta da Comissão é longa. Segundo ele, a Constituição não deve "entrar em terrenos que possam ser regulados por leis ordinárias ou decretos". Preveniu ainda que "não se deve cair em exageros porque foge do espírito da Constituição". Algumas fontes jurídicas apontam como "exageros", o excesso de nacionalismo no que se refere ao tratamento da política econômica externa brasileira, que pode ocasionar o desestímulo aos investimentos estrangeiros no País.

Os chamados exageros podem levar ao rompimento por parte do Brasil dos compromissos internacionais anteriormente assumidos, em prejuízo da imagem brasileira diante de seus parceiros econômicos ou demais países com os quais mantém relações diplomáticas. Por este mesmo ângulo, conclui-se que ao inserir na Constituição itens que possam ser regulados por leis ordinárias ou decretos, isto é, de caráter passageiro, acaba levando a um descrédito ou desestímulo financeiro internacional com relação ao Brasil.

O título referente à ordem econômica e social da emenda constitucional de 1969 foi desmembrada e ampliada pelo anteprojeto Afonso Arinos. Pelo atual artigo 167, "a exploração de jazidas e minas será dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedade organizadas no País".

Está incluído também que "a propriedade e a administração de empresas jornalísticas de qualquer espécie, inclusive rádio e televisão, são vedadas a estrangeiros e a sociedades que tenham como acionistas estrangeiros. Este item, de acordo com o anteprojeto deve fazer parte de um novo título: "da Educação, da Cultura, da Comunicação Social, da Ciência e da Tecnologia".

Outra inovação é o título que trata sobre "Disposições Gerais e Transitórias". Este refere-se à limitação a no máximo três por cento ao ano, reais, sobre o saldo da dívida externa já contraída pela União, os encargos de qualquer natureza que sobre ela possam ser pagos. Pelo Artigo seguinte, do mesmo título, propõe-se: "A dívida externa será levantada nos seis meses seguintes à promulgação da Constituição, mediante apro-

pria análise de sua legitimidade".

DESAVENÇAS

A questão de política econômica externa do Brasil poderá resultar em futuras desavenças entre o Executivo e o Legislativo, caso seja mantido o título "Da Ordem Econômica", segundo o anteprojeto. A Comissão Afonso Arinos é de opinião que "a ordem econômica tem como princípio o fortalecimento da empresa nacional. A lei disciplinará os investimentos de capital estrangeiros e regulará os meios e formas de nacionalização de empresas de capital estrangeiro, nos planos de desenvolvimento aprovados pelo Congresso". Nesse artigo, fica clara a intenção de total controle por parte da vontade parlamentar, de setores, hoje, sob a responsabilidade do Executivo.

"A lei reguladora dos investimentos de capital estrangeiro obedecerá aos seguintes princípios: função supletiva do capital estrangeiro, regime especial, com limites máximos de remessas de juros, dividendos, royalties, pagamentos de assistência técnica e bonificações, sendo obrigatória a divulgação das importâncias transferidas; as questões relativas à dívida externa serão aforadas no Distrito Federal".

De acordo com o mesmo artigo, está incluída nestes princípios a proibição de transferência a estrangeiros de terras onde existam jazidas, minas e outros recursos naturais.

Continua ainda que "a Lei Federal disporá sobre instituições financeiras, devendo a maioria de seu capital pertencer a brasileiros; as empresas atualmente autorizadas a funcionar no País terão prazo para que se transformem em empresas nacionais. A exploração de jazidas, minas e outras fontes — acrescenta — somente poderá ser

concedida a brasileiros e sociedades nacionais".

INFORMÁTICA

A Ciência e Tecnologia ganharam no anteprojeto artigos específicos. "Compete ao Estado, o estímulo e a orientação do desenvolvimento tecnológico, obedecendo, entre outros, aos seguintes princípios: reserva de mercado nos casos em que a exija o desenvolvimento econômico e tecnológico". O seguinte expressa que "os poderes públicos utilizarão, preferencialmente, bens e serviços nacionais, na área de informática; é vedada a transferência de informação para centrais estrangeiras de armazenamento, salvo nos casos previstos em tratados e convenções, com cláusula de reciprocidade".

No que se refere à informática, o ministro Abreu Sodré declarou que o tema tem sido objeto de máximo acompanhamento pelo Itamarati. O ministro das Relações Exteriores, segundo o chanceler, "não deixou um só minuto de estar presente na questão da informática". Não chegou a afastar a possibilidade de que sejam formados lobbies junto à Assembleia Constituinte para interferências na questão da reserva de mercado. Mas, observou que serão montados lobbies em tu-

Constituinte terá a ação dos lobbistas em todas as áreas e não apenas no setor de informática, diz Sodré. O Itamarati, porém, só vai fazer estudos e apresentar opiniões, arremata

do, não só na questão da política externa como em assuntos de políticas internas.

O Itamarati, por sua vez, de acordo com o ministro Abreu Sodré, não irá fazer qualquer espécie de lobby.

SEGURANÇA NACIONAL

O Conselho de Segurança Nacional e as Forças Armadas não foram citados pelo anteprojeto no que diz respeito às relações internacionais. A atual Constituição diz que "compete ao Conselho de Segurança Nacional: estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessam à segurança nacional; conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades".

Diz ainda que "as Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da

Pátria e à garantia dos poderes constituídos da lei e da ordem".

Esses dois itens acima foram omitidos no anteprojeto, assim como foram alteradas algumas disposições do Poder Judiciário. Foi suprimido, de sua competência por exemplo, "declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal", além do item sobre "a permanência irregular de estrangeiro; a execução de carta rogatória". Compete, pelo anteprojeto, ao Conselho de Estado "pronunciar-se sobre declaração de guerra e conclusão de paz".

Foram criadas outras disposições, como dos direitos e garantias e do direito à nacionalidade. Os direitos e garantias "incluem aqueles decorrentes das declarações internacionais de que o País seja signatário. Não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião; não se admitirá a extradição de brasileiro, salvo naturalizado, quando o crime for anterior; têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas".

O Brasil rege-se nas relações internacionais pelos seguintes princípios: defesa e promoção dos direitos humanos, condenação da tortura e de todas as formas de discriminação e de colonialismo; defesa da paz; repúdio à guerra; à competição armamentista e ao terrorismo; apoio às conquistas da independência nacional de todos os povos, em obediência aos princípios de autodeterminação e do respeito às minorias; intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade".

VANGUARDA

Para a maioria dos diplomatas estrangeiros e representantes de organismos internacionais no Brasil, a diplomacia brasileira vem ocupando uma posição de vanguarda. A partir da instalação da chamada Nova República, a política externa brasileira passou a abrir novos espaços. Fatos como maior aproximação comercial com a China e a União Soviética são exemplos típicos dessa nova tendência e, mais especialmente, depois da retomada das relações diplomáticas com Cuba.

O chanceler Abreu Sodré não classifica de conservadora a Assembleia Constituinte que hoje se instala, como chegou a afirmar. Os diplomatas estrangeiros também demonstraram a mesma opinião. De qualquer forma, existe um exemplo otimista em âmbito internacional: Portugal, depois de 48 anos de regime ditatorial, formou uma Constituinte, que não poderia ser chamada de progressista e, no entanto, elaborou uma constituição avançada, considerada por muitos como "arrojada até demais".