A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro

Paulo Roberto de Almeida

1 — Constituição e Relações Internacionais

problemática das relações internacionais do Brasil no contexto da nova ordem constitucional não recebeu, ainda, suficiente atenção por parte dos constitucionalistas e cientistas sociais engajados na análise substantiva e na exegese detalhada do novo texto. 1 Motivos, em princípio, não deveriam faltar para tal empreendimento analítico: a Constituinte procedeu, na nova Carta, à introdução de dispositivos inéditos na matéria, referentes aos princípios que devem guiar as relações exteriores e internacionais do país, como também procurou reequilibrar as responsabilidades dos diversos Poderes na condução ou no controle da política externa governamental.

O presente trabalho não tem, contudo, a pretensão de preencher inteiramente a lacuna apontada, mas aspira, tão simplesmente, a identificar os problemas do relacionamento Executivo-Legislativo no que se refere à temática das relações internacionais no âmbito da Carta em vigor no país, bem como as implicações dos novos dispositivos constitucionais para a política exterior governamental.²

Partiu-se do atual texto constitucional, procedendo-se a uma listagem linear dos dispositivos referentes às relações internacionais - stricto sensu - 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, de 1969). Procurou-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 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 na nova Carta que possam influenciar a orientação e o direcionamento das relações internacionais do Brasil no pe-

ríodo constitucional inaugurado em 1988. Apesar de que o efeito de algumas dessas normas constitucionais possa se fazer sentir mais diretamente 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 às 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.

2 — O Controle Constitucional das Relações Exteriores

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 da autoridade constitucional entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução e controle das relações exteriores do país em causa. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, permanece até hoje uma certa ambigüidade nas intenções do legislador original: o Congresso foi investido de "todos os poderes legislativos", enquanto que o presidente deveria exercer o "Poder Executivo".

Para os founding Fathers, como para os demais constituintes americanos, a "separação dos poderes" era um artigo de fé e tudo o mais decorria 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).3

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 Artigo 76, modificado em 1982, dispõe, assim, que são faculdades exclusivas do Senado:

"Analisar a política exterior desenvolvida pelo Executivo Federal com base nos relatórios anuais que o presidente da República e o ministro da pasta correspondente enviam para prestar contas ao Congresso; ademais, aprovar os tratados internacionais e convenções diplomáticas celebradas pelo Executivo da União". 4

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.⁵

A participação de representantes eleitos no processo decisório "externo" adquire ainda maior relevo no caso dos regimes de tipo parlamentar, nos quais 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.6

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 da própria maioria governamental.

Nas democracias ocidentais, de um modo geral, a política externa dos Estados é, essencialmente, uma extensão de seus objetivos nacionais no relacionamento como mundo exterior, sendo em teoria um derivativo dos mesmos princípios políticos aplicados internamente. Em oposição ao processo decisório em situações autoritárias, no regime democrático a política externa "é o resultado de um consenso que

se desenvolve a partir de um processo político identificável".⁷

Já em Estados sem um acompanhamento parlamentar de tipo institucional, como na maior parte dos países da América Latina, é difícil identificar um controle efetivo das relações exteriores conduzidas pelo Poder Executivo: quando existe, ele tende a se manifestar no processo político tradicional, ou seja, por meio das urnas.⁸ Com efeito, como indicou o professor Rezek,

"é uma realidade bastante conhecida que os Parlamentos da América Latina não possuem competência autônoma ou dinâmica no que concerne a condução das relações internacionais: sua competência implica, substantivamente, o controle dos atos do Poder Executivo e são apenas exercidos de uma maneira acessória, pressupondo sempre uma iniciativa ou ação anterior dos governos".9

3 — A Experiência Constitucional Brasileira

No Brasil, as relações políticas entre o Executivo e o corpo legislativo sempre oscilaram, do ponto de vista constitucional, entre o autoritarismo e o liberalismo. A primeira Carta Constitucional, a "Constituição Política do Império do Brasil", de 1824 — forjada, como se sabe, segundo a vontade exclusiva do Imperador, depois deste ter dispensado a Assembléia Constituinte -, dava a ele 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 Assembléia Geral [Parlamento], quando o interesse e segurança do Estado o permitirem".10

Apesar do texto restritivo, coube ao Parlamento, no decorrer do regime monárquico e, sobretudo, a partir das regências e durante o Segundo Reinado, um papel preponderante nas orientações e iniciativas tomadas pela diplomacia brasileira. ¹¹

Durante o período imperial, verificou-se 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 no que se refere ao exame dos atos internacionais conduzidos pelo Executivo. 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

Como afirmei em trabalho anterior,

"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 — geralmente identificada com a processualística dos atos internacionais submetidos ao exame parlamentar —, é inegável que a regulamentação 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.

O processo decisório em matéria de política externa, no Brasil, permanece, basicamente, com a mesma estrutura centralizada que caracteriza todos os regimes presidenciais. Esse quadro poderá, no entanto, ser gradativamente alterado, em favor de uma maior participação parlamentar na elaboração e execução da política externa institucional, a partir dos progressos visíveis que a idéia parlamentarista realiza no país.

A tendência parlamentarista já detectada em pesquisas de opinião pública, ainda que motivada por simples desencanto político e pelo desejo do "novo", vem inflexionar a orientação da classe política - que não deixa obviamente de ser também motivada por considerações de natureza oportunista e de cunho casuístico no sentido de uma modificação fundamental do sistema de governo. Tal processo não deixará por sua vez de afetar a interação dos partidos políticos com a política externa, reforçando-se previsivelmente o pólo partidário. Se se logra introduzir, como resultado de uma reforma constitucional provocada eventualmente pelo plebiscito de 1993, um legítimo regime parlamentar no Brasil, o Congresso Nacional e os partidos políticos deixariam de ser meros espectadores da política externa oficial - ou conceda-se-lhes, cum grano salis, o título de agentes participantes — para converterse em atores de primeiro plano. 14

4 — As Relações Internacionais na Nova Constituição

A Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988 não introduz inovações radicais 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 nas atribuições constitucionais e responsabilidades institucionais entre o Executivo e o Legislativo numa esfera relativamente especializada da atividade governamental.

Sublinhe-se, desde logo, que a competência e as atribuições do Poder Executivo em matéria de política exterior mantêmse 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 1987-88, no sentido 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, no qual os representantes do povo indicam o comprometimento 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

A principal inovação da nova Carta 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 fizeram assim figurar, desde a abertura da nova Carta (Titulo I: Dos Princípios Fundamentais), o Artigo 4º, cujo teor é abaixo transcrito.

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

1 — 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."

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 do mesmo Artigo 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".

O Capítulo V — que trata dos partidos políticos na parte referente aos Direitos e Garantias Fundamentais — estende a proibição de sua subordinação a entidades ou governos estrangeiros — até aqui como 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 (Artigo 17).

No que concerne à organização do Estado, foi preservada, sob a responsabilidade da União, a competência para "manter relações com Estados estrangei-

ros e participar de organizações internacionais" (Artigo 21, I), eliminando-se, porém, a menção a "celebrar tratados e convenções", anteriormente inscrita em inciso correspondente (Artigo 8.º da Carta de 1967). A competência privativa da União (Artigo 22) estende-se agora, entre outros campos de possíveis implicações internacionais, à legislação sobre informática e atividades nucleares de qualquer natureza. enquanto que, 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 e de urgente atualidade internacional.

O título sobre a Organização dos Poderes manteve, em seu Artigo 84, 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.

Mas, o Artigo 49, sobre as Atribuições do Congresso Nacional, ampliou significativamente as competências exclusivas do Parlamento, 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 gravosos 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 financeira-

mente 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 ''dos tratados internacionais que são de natureza política ou que prevêem arbitragens judiciárias, ou que importem em variações territoriais [nesse particular, como na Constituição imperial brasileira] e que implicam ônus financeiro ou alterações legais''. 17

Em conexão com essa questão, o Senado Federal teve confirmada (no Artigo 52) sua competência para aprovar a escolha de ''chefes de missão diplomática de caráter permanente'' e para autorizar operações externas de natureza financeira, ampliando, além disso, 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.

Na verdade, os dispositivos mais importantes que regulam a divisão de competência entre 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 Artigo 101 do Projeto de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização, a estrutura do processo decisório ao nível do Poder Executivo estaria diluída pelo envolvimento congressual (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"). 18

Tendo sido preservado o regime presidencialista, ainda assim foi estipulado na nova Carta (em seu Artigo 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 (Artigo 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 congressual.

Outra inovação do atual texto constitucional consistiu na instituição de um "Conselho de Defesa Nacional" (Artigo 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 e acompanhar iniciativas vinculadas à independência nacional. O processo decisório, que nessa instância governamental 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.

Os títulos relativos à Ordem Econômica e Financeira e à Ordem Social — neste último no capítulo dedicado à Ciência e Tecnologia — encerram diversos dispositivos conduzindo à afirmação da iniciativa e da competência propriamente nacionais na administração dos recursos naturais do país ou no desempenho de atividades econômicas, bem como contendo 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" (Artigo 170, le II). O Artigo 171 apresenta uma definição do que seja a "empresa brasileira de capital nacional", em favor da qual a lei poderá não só "conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país", como também estabelecer condições relativas ao controle nacional efetivo sobre suas atividades tecnológicas e dar-lhe preferência na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público.

O Artigo 172, por sua vez, estipula que legislação apropriada disciplinará os investimentos e reinvestimentos estrangeiros e a remessa de lucros, "com base no interesse nacional". A pesquisa e aproveitamento dos recursos minerais, segundo o Artigo 176, "somente poderão ser efetuados [...] no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional", dispondo as demais empresas de quatro anos para adaptarem-se a esses requisitos (Artigo 44 das Disposições Transitórias). A Constituição estabelece, ainda, que lei específica disporá 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 (Artigo 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" (Artigo 192).

O capítulo sobre Ciência e Tecnologia indica, em seu Artigo 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 Artigo 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).

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 de seu funcionamento efetivo, que 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 impli-

cações 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 à 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, 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.

Uma avaliação ponderada sobre o impacto das novas dimensões constitucionais nas relações internacionais do Brasil deveria referir-se, antes de mais nada, às consequências positivas para a imagem externa 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 democrática do Estado brasileiro. As diretrizes relativas à política internacional do Brasil, assim como o amplo leque de garantias de direitos individuais e coletivos inscrito 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 passar inclusive a reconhecer jurisdições supranacionais nessa matéria.

Os princípios pelos quais o Brasil passou a reger suas relações internacionais, tal como inscritos no Artigo 4.º, estão, por sua vez, 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 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 dispositivo relativo à integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina — quando de sua formulação uma mera obrigação "moral" que o país se auto-impunha — deve representar, em princípio, um elemento adicional na agenda externa da diplomacia brasileira, 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. Esse "parágrafo latinoamericanista" da nova Constituição já influenciou decisivamente a conformação de uma perspectiva integracionista no âmbito da opinião pública, tornando irreversíveis tendências já abertas no período recente.

O tema é especialmente relevante no quadro da política econômica externa e apresenta consequências mais importantes que seu mero efeito "declaratório", já que terá — potencialmente, pelo menos o efeito de reorientar a elaboração de políticas comerciais e de projetos 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 no plano regional, consolidando os primeiros passos dados com a Argentina e os demais países do Cone Sul nessa direção.

Não se pode, é claro, esperar que o Brasil venha a liderar, compulsoriamente, um movimento integracionista de âmbito continental, já que 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 cam-

pos econômico e social nos 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.

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 considerados, 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".

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 tecnológica 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 conseguir realizar sua grande promessa de desenvolvimento econômico e social, combinando um grau razoável de abertura internacional com a manutenção da soberania econômica.

Por outro lado, ainda que grande parte da legislação infraconstitucional, regulando aspectos diversos da atividade econômica, seja da competência exclusiva do Congresso Nacional, o Poder Executivo dispõe de suficiente margem de manobra para orientar, em função de suas próprias prioridades políticas e econômicas, o essencial da capacidade intervencionista do Estado nos diferentes setores da vida econômica da nação. Como a experiência recente bem o demonstrou, inclusive de forma inédita com o envolvimento ativo do Poder Judiciário, a "vontade de poder" do governo central supera, na maior parte dos casos, a capacidade de reação do Legislativo quando se trata de mudar aspectos normativos essenciais da atividade produtiva. Aqui, como nos Estados Unidos, por exemplo, o Poder Legislativo será sempre mais "nacionalista" e mais "protecionista" que o governo federal, cumprindo-se assim o tradicional princípio dos checks and balances do regime político presidencialista.

6 — Estrutura Constitucional e Sistema Político

A problemática das relações internacionais na ordem constitucional anterior estava essencialmente restrita à questão da repartição de responsabilidades entre os Poderes e de atribuição de competências específicas nessa esfera: os dispositivos inscritos nos Artigos 8°, 42, 44 e 81 da Carta de 1967 — sob a forma em vigor dada pela "Emenda Constitucional n.º 9", editada em 1969 pela Junta Militar — re-

gulavam 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 a Assembléia Constituinte procurou 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 Artigos 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 Artigo 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. 19

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 dos "acordos-quadro" (os chamados "acordos por troca de notas"). Mas, a atual Carta Constitucional tampouco inovou substantivamente a processualística de apreciação legislativa dos atos internacionais. O conflito de competências pode, ao contrário, manifestar-se de forma ainda mais aguda nesse próximo período de reacomodação 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.

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 que, provavelmente, 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 têm 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, o 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 tivesse podido se pronunciar sobre o significado político de cada medida. E 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 externo e interno. 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 apenas permite constatar uma permanente omissão nesse terreno.

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. Já sob o império da Constituição em vigor, foi aprovado dispositivo legislativo tendente a formalizar tal exigência, ulteriormente barrado por veto do presidente Fernando Collor. Sem embargo, o chanceler Francisco Rezek mostrou-se disposto a enviar regularmente ao Congresso relatórios sobre cada uma de suas viagens ao exterior. Assim, mesmo na ausência de lei específica nesse particular, uma participação congressual mais ativa termina 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 pertinente debate constitucional manifestouse recentemente nos Estados Unidos a propósito do tratado de 1972 com a URSS

sobre mísseis antibalísticos (ABM Treaty): tratava-se de saber se 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 aplicação "flexível" do tratado sovieto-norte-americano, de 1987, sobre a eliminação de mísseis intermediários (INF) do cenário europeu. A maioria democrata no Senado defendeu evidentemente a interpretação inversa, isto é, a de que uma interpretação diferente daquela fornecida pelo próprio Executivo durante o momento do advice. consentand approval senatorial violaria a concepção constitucional dos founding Fathers. 20

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 entretem, 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 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 ratifiseguir-se-iam quase automaticamente, com o que o Executivo ganharia maior previsibilidade na administração dos atos diplomáticos formais. A transparência ou, inversamente, o sigilo cercando 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 congressual sobre iniciativa de seu interesse, alocando-se ulteriormente aos órgãos responsáveis plena liberdade para a implementação dos atos assim aprovados.

Como já referido anteriormente, 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 processa 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 constitucionai significou, ao mesmo tempo, a continuidade da atual repartição de competências em matéria de política externa e a possibilidade de crises de desconfiança no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Ainda assim, dado o reordenamento de forças operado no período recente da história política brasileira, tornase 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 stricto sensu, 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. Em outros termos, a política externa não é "mercadejável", politicamente falando, no sentido de que ela poderia se prestar a manobras e barganhas de tipo político-partidário.

Até o período recente, o tipo de orientação burocrático-modernizadora imprimido à direção dos negócios do Estado pelo regime centralizador de 1964, privilegiando aspectos técnicos em detrimento de escolhas políticas, resultou em estruturas relativamente impermeáveis de administração pública, particularmente na defesa 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.

Esse tipo de comportamento, já colocado em prática de forma moderada na atual administração, poderá vir a ser institucionalizado de vez se o regime parlamentar de governo lograr concretizar-se a partir do plebiscito de 1993. Nesse caso, o chanceler, como os demais membros do gabinete, passa a responder diretamente no Parlamento pela condução e orientação imprimidas à política externa do governo, processo tanto menos traumático, do ponto de vista das relações políticas, quando ele mesmo tem altas *chances* de ser extraído das próprias hostes congressuais.

A recuperação — ou, no caso do Brasil, a afirmação — da competência congressual nesse terreno não se esgota, porém, no âmbito das atribuições constitucionais, mas deve igualmente implicar a preparação adequada dos parlamentares, uma crescente especialização do *staff* profissional do Parlamento e estender-se ao trabalho programático e doutrinal dos partidos políticos. Mais importante, ainda: o processo deve ser suficientemente transparente como para permitir a participação de amplos setores da sociedade na discussão das principais diretrizes nacionais em matéria de política externa.

Elihu Root, um dos mais eminentes estadistas norte-americanos, em sua dupla qualidade de ex-secretário da Defesa de McKinley e de ex-secretário de Estado de Theodore Roosevelt, convidado a escrever no número inaugural da revista Foreign Affairs, no outono de 1922, assim começou seu artigo: "O controle das relações exteriores nas democracias modernas cria uma nova e urgente necessidade de [desenvolver a] educação popular nos assuntos internacionais".21 A tese de Elihu Root era simples: já que numa democracia o povo é responsável também pelo controle e pela condução da política externa [control and conduct of the foreign policy], ele deveria ser instruído na matéria [should *learn the business*]. Sessenta e oito anos depois, o conselho de Root continua inteiramente adequado.

(Recebido para publicação em novembro de 1990)

NOTAS

- 1 Uma primeira abordagem deste tema figura em Celso A. Mello, "O Direito Constitucional Internacional na Constituição de 1988", Contexto Internacional, Rio de Janeiro, ano 4, n.º 8, julho/dezembro de 1988, pp. 9-21. Como bem notou esse grande especialista em direito internacional e constitucional, a nova Constituição é omissa no que concerne às relações entre o direito interno e o direito internacional.
- O presente trabalho retoma alguns pontos de um ensaio de maior envergadura, elaborado em 1988, no qual intentou-se proceder a um levantamento, tão completo quanto possível, da temática das relações internacionais no ordenamento constitucional do país. Paulo Roberto de Almeida, "As Relações Internacionais na Ordem Constitucional", Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 26, n.º 101, janeiro/março de 1989, pp. 47-70.
- 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, Nova Iorque, The Foundation Press, 1972. O mesmo autor procede a uma discussão dos problemas recentes em "Foreign Affairs and the Constitution", Foreign Affairs, vol. 66, n.º 2, inverno de 1987-88, pp. 285-310.
- 4 "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", in Senado Federal, Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras, Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, vol. II, 1987, pp. 565-651, especialmente p. 610. Tradução do Editor.
- ⁵ Como salientado anteriormente por um autor, "apesar de que a Constituição [dos EUA] assegure uma participação limitada do Congresso na formulação da política externa, o papel político do corpo legislativo superou bastante as expectativas constitucionais". Cf. Martin B. Travis Jr., "The United States of America", in Philip W. Buck e Martin B. Travis Jr., eds., Control of Foreign Relations in Modern Nations, Nova lorque, Norton, 1957, pp. 19-165, especialmente p. 103.

- ⁶ Cf. Norman J. Padelford e George A. Lincoln, The Dynamics of International Relations, Nova lorgue, Macmillan, 1962, p. 272.
- ⁷ *Idem.* p. 222.
- ⁸ Ver a propósito o capítulo sobre "Controls and Foreign Policies in Latin American Countries" (pp. 196-234) do trabalho de Luis Quintanilla, "Latin America", in Buck e Travis Jr., eds., Control of Foreign..., op. cit., pp. 167-234.
- ⁹ José Francisco Rezek, La Conduite des Relations Internationales dans le Droit Constitutionnel Latinoaméricain, Tese de Doutoramento, Universidade de Paris, 1970, p. 59. Tradução do Editor.
- "Constituição Política do Império do Brasil" (1824), in Senado Federal, Constituições do Brasil, Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, vol. I: Textos, 1986, pp. 11-58, especialmente p. 26.
- Amado Luiz Cervo, O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores, 1826-1889, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- "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.º 94, abril/junho de 1987, pp. 109-20, especialmente p. 113. Sobre a representação dos interesses sociais no processo de elaboração constitucional ver, igualmente, Paulo Roberto de Almeida, "Uma Interpretação Econômica da Constituição Brasileira", Ciência e Cultura, vol. 39, n.º 1, janeiro de 1987, pp. 34-46.
- Vide igualmente meu artigo "Partidos Políticos e Política Externa", Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 23, n.º 91, julho/setembro de 1986, pp. 173-216.
- 15 Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988, XVI, 292 p.
- 16 O Artigo 7.º da Carta de 1967 (preservado no texto de 1969) indicava que os conflitos inter-

- nacionais "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 querra 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 (5.* ed.), Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, pp. 3-4.
- Artigo 80 da Constituição italiana; cf. La Costituzione della Repubblica Italiana, Illustrata con i Lavori Preparatori e Corredata da Note e Riferimenti, Milão, Arnoldo Mondadori Editore, 1976, p. 229. Tradução do Editor.
- Assembléia Nacional Constituinte, Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização, Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987, pp. 56-7.
- A referência obrigatória, nessa questão, é a tese de mestrado do internacionalista Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais, Porto Alegre, L&PM Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983. Ver também, do mesmo autor, "O Controle Legislativo dos Atos Internacionais", Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 22, n.º 85, janeiro/março de 1985, pp. 202-32.
- ²⁰ Cf. Louis Henkin, "Foreign Affairs and the Constitution", *Foreign Affairs*, op. cit., p. 305.
- Elihu Root, "A Requisite for the Success of Popular Diplomacy", in Hamilton F. Armstrong, ed., The Foreign Affairs Reader, Nova Iorque, Council on Foreign Relations, 1947, pp. 1-9, especialmente p. 1.

Resumo

A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro

Estudo sobre as relações Executivo-Legislativo nos temas relativos ao controle constitucional das relações exteriores do Brasil. A despeito da preservação, na Constituição de 1988, da tradicional repartição de atribuições entre ambos os poderes nessa área, observou-se um reforço do papel do Congresso no controle dos atos internacionais e da política exterior do governo, ademais da intervenção de novos atores políticos nessa esfera especializada da ação do Estado. Essa situação é suscetível de gerar tensões e conflitos entre os agentes do sistema político, embora também crie condições para o estabelecimento de um novo equilíbrio de competências e responsabilidades entre os poderes.

Metodologicamente, são discutidos os dispositivos referentes às relações internacionais no atual texto constitucional, mencionando-se os pontos de convergência, oposição ou originalidade vis-à-vis

cartas anteriores ou outros sistemas constitucionais. São analisadas as questões relevantes que, nesse campo, abrem-se aos atores institucionais do sistema político - Executivo, Legislativo, partidos - comênfase na processualística dos atos internacionais e nos conflitos potenciais decorrentes de um controle legislativo ampliado sobre a política externa do governo. Apesar de que o efeito de algumas das novas normas constitucionais possa se fazer sentir mais diretamente no âmbito do Itamaraty, as implicações mais importantes da nova Carta incidem sobre a política econômica externa do país, onde se verifica uma substancial ênfase política na soberania e na afirmação dos interesses propriamente nacionais no campo econômico. Assim, o novo equilíbrio político interno na área das relações internacionais, embora emergente e possivelmente transitório, deverá refletir-se igualmente na inserção do Brasil no sistema internacional.

Abstract

The Constitutional Structure of International Relations and the Brazilian Political System

The text offers a study of executive-legislative relations within the context of the constitutional control of Brazil's foreign relations. Despite the preservation of the traditional division of duties and responsibilities between the two powers under the 1988 Constitution, it is noted that the role of Congress in controlling international acts and government foreign policy has been reinforced and that new political actors have come to intervene in this specialized sphere of state action. This situation is liable to generate tension and conflict among agents of the political system, although it also lays the ground for the establishment of a new balance of duties and responsibilities between powers.

The provisions concerning international relations contained in Brazil's current constitutional text are discussed, and points of convergence, opposition, or originality in relation to previous charters or to those of other constitutional systems are iden-

tified. An analysis is made of the relevant issues confronting institutional actors within the political system (i.e., the executive and legislative branches and the political parties), with emphasis on the theory of judicial procedure as it pertains to international acts and on potential conflicts resulting from broadened legislative control over government foreign policy. Although the effects of some of the new constitutional norms may be felt more directly within the realm of foreign affairs, the most important implications of the new constitution have to do with the country's foreign economic policy, where one observes a substantial political emphasis on sovereignty and on the affirmation of the nation's own economic interests. Thus, the new internal political equilibrium vis à vis foreign affairs albeit incipient and perhaps transitory — should likewise be reflected in Brazil's role in the international scenario.

Résumé

La Structure Constitutionnelle des Relations Internationales et le Système Politique Brésilien

Ce texte est une étude des rapports qui se sont établis entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au sujet des questions concernant le contrôle constitutionnel des relations externes du Brésil. La traditionnelle répartition des attributions entre les deux pouvoirs en ce domaine est préservée mais on observe toutefois un renfort du rôle du Congrès en ce qui concerne le contrôle des actes internationaux et de la politique externe du Brésil. En outre, de nouveaux acteurs politiques se sont mis à intervenir dans cette sphère spécialisée de l'action de l'État. Une telle situation est susceptible de provoquer des tensions et des conflits entre les agents du système politique, même si elle crée des conditions favorables à l'établissement d'un nouvel équilibre de compétences et de responsabilités entre les pouvoirs.

La méthodologie adoptée ici consiste à analyser les dispositifs du texte constitutionnel actuel qui ont trait aux relations internationales, tout en signalant les points de convergence, d'opposition ou les innovations que ce texte présente par rap-

port aux constitutions antérieures ou à d'autres systèmes constitutionnels. L'auteur analyse les questions importantes qui, dans ce domaine, se présentent aux acteurs institutionnels du système politique: l'Exécutif, le Législatif, les partis politiques. Il souligne la processualistique des actes internationaux et les conflits pouvant surgir d'un élargissement du contrôle du législatif sur la politique externe du gouvernement. Quoique l'effet de quelques une des nouvelles normes constitutionnelles puisse être ressenti de façon plus directe au sein du Ministère des Affaires Étrangères, les implications les plus importantes de la nouvelle Constitution concernent la politique économique externe du pays. On y observe une forte mise en évidence politique de la souveraineté et de l'affirmation des intérêts proprement nationaux dans le domaine économique. Ainsi, même s'il en est à ses débuts et s'il est transitoire, le nouvel équilibre politique interne qui s'établit dans le domaine des affaires étrangères devra se refléter également dans l'insertion du Brésil au sein du système international.