
A POLÍTICA EXTERNA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Arthur Virgílio*

Textos sempre exprimem determinados sentimentos, situações e posições. E mais: apenas os textos refletem com precisão e perenizam, também com rigor, o momento retratado em que foi concebido e/ou publicado. O texto da Constituição Federal em vigor não é exceção a essa regra. Sujeita, naturalmente, a interpretações e, neste momento, também de estudos avançados para um exame acurado dos seus dispositivos. Nada a ver com ideias de uma nova Constituinte.

Ao ser promulgada a nova Carta, seu timoneiro maior, Deputado Ulysses Guimarães, auxiliado pelo Relator-Geral Bernardo Cabral, deu-lhe o cognome de *Constituição-Cidadã*. Afinal, estava sendo entregue à Nação o conteúdo maior que, a partir dali, iria reger a Nação. O arcabouço promulgado inegavelmente era representativo dos anseios então acalentados pela sociedade civil, desejosa de uma participação mais legítima na vida política nacional.

O longo e intenso período que antecedeu à promulgação do atual texto constitucional do País, pela Assembleia Nacional Constituinte, foi também de certa ansiedade. A Nação vivia sob clima de perplexidade. O Brasil voltava a respirar os ventos da Democracia, simbolizando o fim da longa fase anterior, em que convivíamos com cenário de restrições às franquias públicas individuais impostas pela ditadura militar de 1964. Foi um interminável e obscuro período para a formação da cidadania brasileira. Milhares de jovens, alunos de nossas Universidades, pagaram alto preço, prejudicados que foram pelas trevas. O regime ditatorial truncara o livre fluxo da informação e castrou os necessários meios para a militância política pelos jovens universitários. Às ditaduras, nada disso convém. E, por isso, jornais, rádio e televisão foram censurados e as manifestações artísticas controladas. No olhar dos ditadores, expressões do sentimento, próprias de um Estado de Direito, significa-

* ARTHUR VIRGÍLIO é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Diplomata. É Senador da República pelo Estado do Amazonas.

vam perigo para a sociedade, que, na verdade, eles confundiam com o regime de exceção que os beneficiavam.

Em consequência das décadas de sombras, a renovação das elites partidárias no Brasil foi, pois, prejudicada: fechava-se a fábrica de líderes! Por *fábrica de líderes* entenda-se a militância política dos universitários, dos trabalhadores, dos empresários. Ao se distanciar, obrigado pela força da vivência democrática, o meio universitário, por exemplo, acabou tornando-se apático. Nada mais triste para um País! E infelizmente foi isso que experimentamos tão dolorosamente.

Numa outra fase, distante no tempo apenas 30 anos do golpe de 1964, o País amargou outra ditadura, implantada sob a liderança do Presidente Getúlio Vargas, a partir de 10 de novembro de 1937, a saber, o malfadado *Estado Novo*. Ditadores sempre encontram termos eufemísticos para encobrir regimes de exceção. Essa ditadura foi “decretada” em plena Era Vargas. *Estado Novo*, então, foi o nome com que ficou conhecida boa parte do período em que, por 15 anos ininterruptos (de 1930 a 1945), Getúlio Vargas governou monocraticamente o País.

Com base em tais aspectos históricos, é fácil entender a moldura a envolver a Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos, ao longo de dois anos, conseguiram suavizar a perplexidade brasileira, mediante a acolhida, no texto, das postulações de uma nação que mal acordava para a reimplantação das práticas democráticas. Anseios que foram debatidos nas Comissões Temáticas, depois na Comissão de Sistmatização e, finalmente, no Plenário, por onde desfilavam, em memoráveis debates, articulações e proposições. O clima dos Plenários dessas Comissões exalava ares democráticos, ares libertários, ares de compreensível alívio.

Foi assim que os eleitos para a Assembleia Nacional Constituinte lograram transformar perplexidades em artigos da nova Carta. Tudo fora perfeitamente assimilado pelos que cuidavam da redação do novo arcabouço institucional brasileiro. Ao mesmo tempo, porém, não faltaram críticos que se apressavam em condenar a obra que terminou sendo gestada. Alguns, por terem um pé no passado ditatorial, não haviam se reciclado diante dos novos tempos. Outros, enveredavam pelo viés técnico e condenavam a extensão do texto, os demasiados artigos, a contradição com Constituições de países desenvolvidos e de democracias consolidadas. Outros, ainda, previram que os compromissos

constitucionais, no que envolvia dispêndios financeiros, extrapolavam em muito a capacidade de o Estado deles se desincumbir. A queda do Muro de Berlim e os rumos que tomava a economia mundial provaram, ao fim e ao cabo, que houve exageros, sim! Exageros compreensíveis, porque a Assembleia Nacional Constituinte encarnou uma Nação inebriada pela liberdade reconquistada e se mostrou disposta a oferecer resposta pronta às demandas sociais reprimidas em mais de duas décadas de autoritarismo.

Se é verdade que a Carta, em certos pontos, envelheceu, tal se deu mais em razão das transformações havidas no mundo pós-Muro — e menos pelas conquistas a que chegaram os parlamentares responsáveis pela elaboração da Carta. Tiveram eles, de plano, o mérito histórico de varrer entulhos que vinham dos governos militares, como a esdrúxula Emenda Constitucional nº 1, a que se seguiram atos autoritários, de que é exemplo gritante o Ato Institucional nº 5. Vale repisar: durante o período do general Arthur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969), o País conheceu o mais cruel de seus instrumentos de arbítrio: o Ato Institucional nº 5, ou, simplesmente, o AI-5, que entrou em vigor em 13 de dezembro de 1968. Abrangente, autocrático, medieval, odioso. Na prática, esse monstro renegava os capengas dispositivos constitucionais de 67, além de reforçar os poderes discricionários do regime, resultando, inclusive, no temporário fechamento do Congresso Nacional. A vigência dessa medida, imposta à inteligência e à liberdade nacionais, se estendeu até 31 de dezembro de 1978.

Reparos a flagrantes desatualizações no texto da Constituição obviamente existem. Daí tantas propostas de emenda constitucional apresentadas, por iniciativa do Executivo ou de Parlamentares, diversas das quais devidamente aprovadas, promulgadas e, por conseguinte, em plena vigência. Faço questão de citar Marco Maciel, em reunião do *Council on Foreign Relations*, no ano de 2000,:

o Brasil nasceu de um esforço de globalização precoce do comércio, com a busca de caminho alternativo para as Índias. À época do descobrimento, era presente a tentativa de se viabilizar o constante fornecimento de gêneros de primeira necessidade, que escasseavam no mercado, depois da queda de Constantinopla.¹

Resumindo: a Carta caducou, em parte porque arranjos pré-queda do Muro ensejaram desajustes. Mas, sobretudo, por força das velozes mudanças econômicas e tecnológicas processadas no mundo, conforme notou Marco Maciel. Não caducou no todo, felizmente,

¹. MACIEL, Marco, *Tempos de Mundialização*, p. 23. Senado Federal, 2006

porque continua sendo um belo exemplo de construção democrática e garantia dos direitos individuais.

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte foi notável conquista de cidadania. Sua elaboração e conclusão representaram avanço civilizatório memorabilíssimo.

Hoje, em grande parte devido à existência do texto constitucional de 1988, e depois de superar ditaduras que conturbaram períodos da República, o Brasil apresenta-se diante desse mesmo globalizado mundo como nação em plenitude democrática e desejosa de um lugar melhor ao sol.

A fase em que vivemos, passados 20 anos da promulgação da Carta, mostra que alguns arreganhos ainda se insinuam, na forma de manifestações de mentes para as quais o convívio democrático não é o melhor dos mundos. Porém, já não tememos arreganhos nem intimidações. Vivemos num país que sabe o quer! Isso nos permite avaliar e combater desacertos na administração pública, cuja prática, desvirtuamento de seus objetivos, apresenta-se como seara ideal para a prática descarada do *aparelhamento* da máquina pública, visando ao usufruto do erário. Sem nenhuma cerimônia! Como se o Governo fosse propriedade particular de pessoas ou partidos políticos.

Da mesma forma, e graças a uma democracia robustecida, não prosperam, têm vida curta, mais do que efêmera, certos estertores de autoritarismo, do tipo *l'état c'est moi*, expressos na frase atribuída a Louis XIV, Rei de França e Navarra. São exemplos atuais as muitas manifestações de críticas à liberdade de imprensa, considerada excessiva por mentes pouco afeitas à democracia. Não faltou, recentemente, exaltada e pública condenação ao Supremo Tribunal Federal pela transmissão *ao vivo* de suas sessões de julgamento pela TV-Justiça. A transparência parece não agradar. A alguns. A poucos, felizmente. O inconformismo é, aliás, particularidade do autoritarismo.

As regras democráticas que hoje vigem no País o tornam merecedor de credibilidade no cenário exterior. Tais regras, com as quais comungamos, pressupõem, além da liberdade, como direito inalienável do cidadão, a alternância no poder, respeito aos direitos humanos e, pois, à cidadania. E sem esquecer, também como princípio básico, a transparência no exercício da atividade pública, seja no Legislativo, no Judiciário ou no Executivo.

Em era de relacionamento global, o Brasil pode hoje caminhar com segurança, visando a sua plena inserção no concerto das nações, prática de que depende para competir à

altura com seus produtos de exportação. O ponto de partida para a Nação atingir posições de maior relevo foi dado no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Teve ele o cuidado, inclusive, de olhar com alguma prioridade para o nosso subcontinente, a sofrida América do Sul. Primeiro, aprimorou as nossas instituições, modernizando a máquina administrativa e estabelecendo marcos reguladores com a criação de agências com tal destinação. Foi, também, esse Presidente quem teve a iniciativa pioneira de trazer o país para debater o futuro. Realizava-se, então, no Rio, uma reunião de cúpula do continente, o primeiro encontro formal de todos os governantes da região em que se insere o Brasil.

O caminho para a prosperidade — e não só do Brasil — passa hoje, necessariamente, pela globalização, competindo aos governantes armar estratégias cada vez mais velozes para a competição. Ao Itamaraty, em particular, cabe parcela de planejamento estratégico em que não admite recuos. Para tanto, fazem-se necessários mecanismos que, além de ágeis, possam oferecer obstáculos a protecionismos, como os que dificultam as exportações agrícolas brasileiras para o mercado europeu. Eis aí mais uma tônica da Democracia, posta em prática com ações coordenadas, visando a convencer, lá fora, que não se alcança uma sociedade mundial justa, a prevalecerem as desigualdades. A chamada *Rodada de Doha*, neste ano de 2008, é um exemplo desse tipo de posição.

Já ao tempo do Governo Fernando Henrique essa era a palavra de ordem. O próprio Presidente sustentava que o Brasil não mais aceitará o *falso desenvolvimento*, que não reduz as assimetrias. Estas, lembrava, distorcem a economia globalizada pelas indesejáveis pressões que normalmente visam a conservar as práticas protecionistas.

A Constituição vigente pode ser aperfeiçoada com a introdução de dispositivos voltados para os exigentes enfrentamentos da era de mundialização. Creio caber, sobretudo, ao Congresso Nacional a iniciativa de criação ou renovação de dispositivos com tais motivações.

Até aqui, como registram os *Anais do Senado*, continua extremamente modesta a atuação do Congresso Nacional em assuntos de política externa. Analistas e os próprios parlamentares defendem como desejável a participação das Casas legislativas nesse campo, por natureza extremamente sensível. As manifestações e as poucas deliberações, contudo, ocorrem discretamente. Prevalece a retórica no Parlamento, com discursos nem sempre consistentes quando ao conteúdo. Essa quase nenhuma influência do Congresso sobre o processo

de formulação da política exterior do Brasil decorre, sem dúvida, de uma estrutura pouco ágil e, talvez por isso, ineficaz. Eis aí sério entrave para que o Parlamento possa oferecer contribuição, de razoável percentual qualitativo e em tempo, para a formulação e posterior acompanhamento desses assuntos.

Os temas, em especial os mais sensíveis, exigem o que as nossas câmaras legislativas praticamente não podem oferecer, principalmente se nos referirmos a ações e decisões capazes de atender à velocidade de um mundo globalizado e detentor de fantásticos fluxos instantâneos de informações.

Pelo texto constitucional, ao Executivo cabem as decisões finais nessa como em outras áreas. Por isso mesmo, conta o Poder com estrutura condizente com as modernas e exigentes demandas na trajetória de uma Nação.

No Executivo, a dinâmica caracteriza as ações relacionadas à política externa. Dotado de quadros preenchidos por servidores recrutados em concursos públicos e à altura das suas funções, o Ministério das Relações Exteriores desempenha corretamente as missões que o País requer. Na formulação de ações, no entanto, o Governo não descarta alguma contribuição do Parlamento, até pela possibilidade de aperfeiçoamento, no debate de decisões mais complexas, comumente oferecidas ao exame da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No Governo Lula, desde o primeiro mandato, iniciado em 2003 e, mais acentuadamente no segundo, a partir de 2007, intensificaram-se as investidas externas do Brasil, com deslocamentos do Presidente a países da África e da Ásia. Em geral, como é de praxe, Lula se faz acompanhar, em sua comitiva, com eventual inclusão de empresários, a pretexto de se buscar novos mercados para os produtos brasileiros.

Ações para uma presença mais forte da diplomacia brasileira na África constituíram metas de quase todos os nossos Governos. Mesmo o Presidente Jânio Quadros, que teve um mandato muito reduzido em decorrência de sua renúncia (ainda hoje não devidamente explicada), concentrou boa parte dessa política numa evidente “escalada africana”. Logo no início de seu Governo, determinou a um grupo de trabalho por ele criado que estudasse a criação de missões diplomáticas do Brasil nos novos Estados africanos. Em consequência, o País passou, nesse período, a ter Embaixadas no Senegal, nos Camarões, na Guiné, em Ser-

ra Leoa, na Costa do Marfim e na Etiópia, além de Consulados no Quênia, na Rodésia e no Congo-Léopoldville.

Em relação ao subcontinente sul-americano, observa-se, ao longo do Governo Lula, uma discreta simpatia pelas linhas seguidas principalmente por dois governantes: Hugo Chávez, na Venezuela, e Evo Morales, na Bolívia. Não seria correto afirmar, no entanto, que se trata de alinhamento incondicional a esse tipo de política. Não obstante, entre as oposições brasileiras, a começar pelo PSDB e pelos Democratas, passou a ser frequente o discurso de reprovação a esse tipo de aproximação.

Jamais a América do Sul mereceu tanta prioridade do Brasil quanto nos oito anos de Fernando Henrique Cardoso. Ex-Senador da República, foi sucessor de Itamar Franco na Presidência da República. No Governo Itamar, exerceu os cargos de Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda. Em sua passagem por esta última pasta, gestou o Plano Real, que se consolidou a partir de 1995. Por suas experiências, lastreadas nas posições que ocupara como Senador da República (Líder do Governo e do PSDB), concentrou, acertadamente, a prioridade de sua Política Externa relativamente aos países vizinhos, levando em conta, entre outros fatores, a necessidade de fortalecimento político-econômico da região, para assim, criar as condições exigidas pela árdua competição internacional. Cardoso se convencera de que a simples postura defensiva não seria capaz de assegurar ao País o desenvolvimento e a estabilidade.

A diretriz da Política Externa, à época, foi decisiva para superar a difícil fase em que se debatia o Mercosul. As ações de Cardoso contribuíram para consolidar o nascente organismo, o que só foi alcançado porque, ao mesmo tempo, o Brasil ampliou suas conversações com os países da área.

No seu período de Governo, Fernando Henrique recuperou a credibilidade macroeconômica do Brasil, implementando, entre outras ações, um eficiente modelo de privatizações, de que são exemplos brilhantes os serviços telefônicos, que ampliaram a oferta de linhas, antes escassas. Curiosamente, países da Europa, tidos como parceiros do Brasil no campo econômico, não demonstraram de imediato empenho em ampliar investimentos, à exceção, mormente, de Espanha e Portugal.

O quadro político e econômico contemporâneo da América Latina evidencia um forte desejo de mudanças. Manifestações com esse objetivo, no entanto, que ocorreram secular-

mente, intensificaram-se a partir dos primeiros anos do novo século. Esse foi um tempo em que países como a Argentina experimentaram fortes abalos em sua economia, com inflação crescente, alto desemprego e crise energética.

O desejo de escapar das chamadas linhas de extrema pobreza era, obviamente, bem visto pelas populações sul-americanas. (Nada mais). Tal sentimento, aliás, se mantém e vai despertando as atenções de outras partes do mundo.

Equivocado, a meu ver, é o apego a ideologias em desuso, com discursos típicos de um tempo em que as lideranças ditas socialistas usavam jargões contra o que chamavam de imperialismo e/ou de capitalismo selvagem.

Os movimentos aflorados na América Latina, que coincidem com o início do Governo Lula, não vão além de mera coincidência. O Governante brasileiro, a despeito de certos traços populistas, não me parece ter tido qualquer influência na disseminação de ideias em favor de mudanças retrógradas a sua vizinhança.

No caso do Presidente brasileiro, talvez apenas afinidades e, na verdade, busca de aproximação com nações de situação social assemelhada à que vemos em partes do Brasil. Há ideias próprias dele, Presidente Lula, com raízes no operário metalúrgico que enveredou brilhantemente pelo sindicalismo, a partir de São Bernardo do Campo (SP). Lula estaria apenas conferindo dimensão plural ao seu antigo anseio de buscar a redução das desigualdades sociais no País, mantendo, por via de consequência, com esse matiz, seu trabalho pelo que entendia ser a melhor integração com as nações da América Latina e, de certa forma, com as da África.

A Política Externa atual também logrou avançar em consequência de fatores exógenos, em particular na América Latina, com a ampliação de articulações políticas de iniciativa dos Governos vizinhos. Não estou emitindo juízo de valor sobre a qualidade e os resultados dessas movimentações. Apenas registro o volume que atingiram.

Na Venezuela — detentora de grandes reservas de petróleo, portanto com aparente solidez econômica — a atuação do Presidente Chávez estimulou movimentos assemelhados em outras nações, como Bolívia e Equador. Os movimentos deflagrados pelo Presidente venezuelano intensificaram-se a partir de 2007, quando se iniciou no Brasil o segundo mandato do Presidente Lula. Chavez buscou adesões de países supostamente hostis aos Estados Unidos para constituir pretenso plano regional de libertação política e econômica.

Seus gestos, no entanto, findaram encarados como risco à unidade da América do Sul. No Parlamento do Brasil, razoável parcela de congressistas se opunha às ações de Chávez, especialmente diante de reformas constitucionais por ele impostas ao Legislativo local, no objetivo de obter a prerrogativa de poder reeleger-se indefinidamente. Calou negativamente, no Brasil, a pressão do dirigente venezuelano sobre os meios de comunicação, com lamentável ponto culminante na expropriação do principal canal de televisão do País.

O fato é que as questões latino-americanas passaram a constar como item importante na pauta da política exterior brasileira, tornando-se tema diário no noticiário da imprensa. Num dos seus editoriais, o jornal *O Estado de S. Paulo* (ed. de 6 de novembro de 2007) sustenta que seria “(...) tão absurdo supor que as forças venezuelanas invadiriam o Brasil como não tem sentido imaginar que os Estados Unidos invadirão a Venezuela, simplesmente porque o coronel Chávez acha que o presidente Bush exala enxofre”. No entanto, o importante jornal lembra que “(...) foi o próprio Chávez quem disse que poderá intervir militarmente na Bolívia, para sustentar o regime de Evo Morales, e é perfeitamente possível que venha a ocupar a região do Essequibo, na Guiana”. A dimensão do assunto liga-se à circunstância de que

(...) está em vigor um tratado que permite à Venezuela manter bases militares em território boliviano; e que os helicópteros e aviões que Morales estaria usando em seus deslocamentos são venezuelanos, como também o são seus guarda-costas. E, desde que assumiu o poder, Chávez pôs o olho gordo no Essequibo, que considera território integrante de seu país, ilegalmente sob a soberania da Guiana.

Pouco antes de sua posse, em dezembro de 2007, a nova presidente da Argentina, Sra. Cristina Kirchner, antecipou o propósito de intensificar o relacionamento do País com o Brasil e, em sentido oposto a Hugo Chavez e Evo Morales, pretendia também uma reaproximação com os Estados Unidos. Mais do que simples relacionamento, aliás, revelou, referindo-se ao Mercosul, o desejo de formar blocos sólidos para articular e negociar com outros agrupamentos.

No Parlamento brasileiro, foi bem recebido o posicionamento anunciado pela Presidente Cristina Kirchner. Suas declarações agradaram por representar contraposição ao modelo pregado por Hugo Chávez, que objetiva manter a Venezuela distanciada dos Estados Unidos. Pelo tom de suas declarações imediatamente pós-eleitorais, a Sra. Kirchner pretendia passar aos investidores internacionais uma imagem mais previsível da Argentina.

Com esse intento, às vésperas de sua posse, declarou, em entrevista ao jornalista Rodrigo Röttsch, do jornal *Página 12*, que, em seu Governo, um dos objetivos principais seria o de dar continuidade às linhas desenvolvidas por seu marido e antecessor.

Ao defender a integração continental, Cristina Kirchner posicionou-se pela admissão da Venezuela no Mercosul, sem que isso significasse afastamento do Brasil. É consenso, no entanto, entre os analistas de relações internacionais, que Cristina, na verdade, priorizaria a aproximação com a Venezuela, em detrimento do diálogo com outros países, a começar pelo Brasil. A visita a Lula, após o resultado das eleições na Argentina, gerou a impressão de que inversões de prioridade estariam em curso.

De certa forma, foi o que ocorreu. Mais recentemente, já no seu segundo mandato, Lula convidou a governante vizinha para assistir, com ele, ao desfile de 7 de Setembro, na Esplanada dos Ministérios. A visita não se limitou a compromissos sociais, pois os dois Presidentes assinaram protocolo para, em caráter experimental, gerir o comércio Brasil-Argentina. O acordo prevê, a partir de outubro de 2008, que as negociações bilaterais operem com as moedas locais, o real e o peso, descartando-se, assim, o dólar norte-americano.

Pelas primeiras análises, o assunto é de todo conveniente. O sistema permite ao exportador cotar seu produto na moeda do próprio país, sem qualquer preocupação com eventuais flutuações cambiais. Para o Governo do Brasil, e provavelmente também para a Argentina, o nascente sistema permitiria caminhar em direção a uma acalentada moeda comum dos países do Mercosul.

Haverá a análise pelo Congresso Nacional, que, idealmente, debaterá o tema em profundidade, rompendo com a tradição de aprovar maciçamente acordos comerciais entre o Brasil e países amigos. Até porque o Legislativo veria com bons olhos uma participação mais efetiva nesse campo. Em síntese: eis aí assunto para futura atualização de nossa Carta Magna.

As queixas, reclamações, opiniões ou críticas, no âmbito da Câmara e do Senado, decorrem muito mais de assuntos que não dizem respeito à condução da política externa do Governo brasileiro, mas, sim, de ocorrências episódicas. Como exemplo, mencione-se a reação, em ambas as Casas, em torno dos atletas cubanos escalados para participar dos Jogos Pan-Americanos realizados, no meio do ano de 2007, no Rio de Janeiro. Foi enorme a

repercussão contra a deportação dos boxeadores Guillermo Rigondeaux e Erislandy Lara, que pretendiam asilar-se no Brasil e terminaram recambiados para Cuba.

No terreno da Política Externa do Brasil, as duas Casas do Poder Legislativo, Câmara dos Deputados e, especialmente, o Senado Federal, dispõem de razoável elenco de prerrogativas, inscritas no texto da Constituição Federal. Com apoio nesses dispositivos, em cada Casa, a estrutura regimental inclui principalmente uma Comissão, temática e permanente, dedicada ao trato de assuntos ligados ao relacionamento do País com as demais nações: na Câmara, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; no Senado, entidade com a mesma denominação. Voltadas, uma e outra, para assuntos de política exterior e de defesa nacional.

Há campo para avançar mais. E, assim, situar o Poder Legislativo em posição de desejável parceria com o Executivo. Até mesmo para aperfeiçoar o processo de formulação de nossa política exterior

O Executivo nada perderá, se o Legislativo fizer mais. E o Brasil lucrará, se os dois Poderes cumprirem essa missão de maneira otimizada.