



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**Faculdade de Direito e Relações Internacionais**  
**Curso de Relações Internacionais - FADIR**

**JOÃO GABRIEL MOURA FERREIRA LEITE**

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO  
BRASIL: MOMENTO E TRADIÇÃO**

**Dourados - MS**  
**2018**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

---

**FADIR – Faculdade de Direito e Relações Internacionais**

*Andar com fé eu vou  
Que a fé não costuma falhar*  
Gilberto Gil



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

---

**FADIR – Faculdade de Direito e Relações Internacionais**

**JOÃO GABRIEL MOURA FERREIRA LEITE**

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO  
BRASIL: MOMENTO E TRADIÇÃO**

**DOURADOS - MS**

**2018**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

---

**FADIR – Faculdade de Direito e Relações Internacionais**

**JOÃO GABRIEL MOURA FERREIRA LEITE**

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL  
DO BRASIL: MOMENTO E TRADIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Me. Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto.

Banca Examinadora:  
Professor Dr. Hermes Moreira Junior  
Professor Me. Tiago Resende Botelho

**DOURADOS - MS**

**2018**



**FADIR** – Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho por qual qualquer meio convencional ou eletrônico para fins de estudos e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha Catalográfica  
Universidade Federal da Grande Dourados

Leite, João Gabriel Moura Ferreira

A Constitucionalização da Inserção Internacional do Brasil; Momento e Tradição. Leite, João Gabriel Moura Ferreira Leite – Dourados, MS: 2018. 96 p: il; 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais – Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR). Orientador: Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto

The Constitutionalisation of the International Insertion of Brazil: Moment and Tradition

1. Constituição Federal. 2. Assembleia Nacional Constituinte. 3. Artigo 4º da CF/88. I. Leite, João Gabriel Moura Ferreira. II. Banzatto, Arthur Pinheiro de Azevedo (orient.). III. Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR). IV. Título.



**ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Em 20 de julho de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, o/a aluno/a **João Gabriel Moura Ferreira Leite** tendo como título “**A Constitucionalização da Inserção Internacional do Brasil: momento e tradição**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores Me. Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto (orientador/a), Dr. Hermes Moreira Junior (examinador/a) e Me. Tiago Resende Botelho (examinador/a).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: Recomenda-se a publicação do trabalho.

Assinaturas:

*Arthur P. A. Banzatto*

**Me. Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto**  
Orientador/a

*Hermes Moreira Junior*  
**Dr. Hermes Moreira Junior**  
Examinador/a

*Tiago Resende Botelho*  
**Me. Tiago Resende Botelho**  
Examinador/a



## **AGRADECIMENTOS**

Nada na vida é conquistado sozinho. A realização dos nossos objetivos depende de pessoas dispostas a nos ajudar. Não foi diferente com esse trabalho. Por isso, é quase um dever ético e moral registrar minha gratidão às pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, com essa pesquisa, seja em Cuiabá (minha terra natal), em Dourados, (cidade onde criei minhas raízes acadêmicas) ou em Brasília (cidade onde tive que buscar informações com agentes públicos e onde continuarei meus estudos rumo à carreira diplomática).

Porém, antes de iniciar os agradecimentos, gostaria de expressar a minha fé a Deus, a Jesus Cristo, a Nossa Senhora Aparecida e à Santa Cecília que sempre iluminam e abençoam os caminhos da minha vida. Quero expressar também meu amor por meu pai, Paulo Leite, a quem me deixou uma rica herança de homem dedicado à família, à leitura e à escrita. Meu pai será uma fonte perene de influência em minha vida. Sou quem sou graças aos 17 anos que vivi com ele.

Na capital mato-grossense, a pessoa que proporcionou as bases para que esse trabalho fosse realizado foi minha mãe, Luciana Leite. É ela quem dá sentido e propósito a minha vida, quem faz o possível e o impossível para o sucesso dos meus estudos, quem traz estímulo nos momentos de dificuldades. Mesma importância tem minha vó, Neusa Moura, que, com suas orações diárias, movimenta os céus e os anjos em trono da minha vida.

Essa também é oportunidade de agradecer a minha madrinha e meu padrinho, Maria Adélia Sucena e Joaquim Sucena, por terem aberto seus corações a minha pesquisa. Fique extremamente feliz ao poder colocar, longo do primeiro capítulo, as lembranças e experiências do meu padrinho como Deputado Constituinte por Mato Grosso. Outro constituinte de Mato Grosso que se disponibilizou a contribuir com esse trabalho foi Antero Paes de Barros. Sou grato por ele ter me recebido em seu escritório na capital cuiabana para uma conversa sobre o momento da Assembleia Nacional Constituinte.



**FADIR** – Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Por sua vez, em Dourados, não posso me esquecer dos amigos e dos professores que levarei em meu coração para toda minha vida. Inicialmente, tenho que agradecer a Tércia Marcondes, pois foi através dela que conheci a UFGD e quem me incentivou a prestar o vestibular para ingressar no curso de Relações Internacionais dessa universidade. Surpreso com a minha vinda a Dourados, recebi o carinho e o suporte de toda a família Marcondes nos anos que estive em terras douradenses. Por isso, sou grato à Dona Helena, à Eliza Marcondes, ao Seu Isaque, à Isa Carla Marcondes, à Isaquinho Marcondes, à Solene Marcondes, a Eduardo Ono Marcondes, à Isa Jane Marcondes, a Mário Nantes, a Mário Márcio Marcondes, à Márcia Marcondes por ter me abraçado como se eu fosse membro da família. Mas, dentro dessa linda família, tenho que agradecer especialmente a Luiz Arypes Marcondes pela amizade, pela nossa boa convivência no apartamento e pelos momentos de alegria, de confraternização e risadas juntos. Luiz Arypes é um amigo que levarei para vida.

Antes de dividir apartamento com Luiz Arypes, passei 3 anos morando no Pensionato Arara-Azul, onde tive a oportunidade de fazer amizades para toda vida. Nesse sentido, agradeço a William Jassie e a Cirineu Filho (conhecidos carinhosamente como Pará e Maranhão), simbolizando meu agradecimento a todas as amizades que fiz no Pensionato Arara-Azul.

Como ressaltado acima, Dourados foi onde criei minhas raízes acadêmicas. Graças ao excelente corpo docente da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD tive a oportunidade de aprender muitas coisas que serão extremamente importantes para a minha caminhada em direção ao Instituto Rio Branco. Dentre os professores da FADIR, quero agradecer especialmente ao meu orientador, Professor Arthur Banzatto, pelo seu tempo, atenção e paciência com os meus escritos no âmbito dessa pesquisa. Importante também é agradecer aos membros da banca, Professor Hermes Moreira Junior e Professor Tiago Resende Botelho, pelo cuidado em examinar minha monografia. Gostaria de deixar registrado aqui também meu agradecimento ao Professor Hermes Moreira Junior pelas aulas introdutórias que deram condições para identificar minha linha pesquisa já nos primeiros semestres do curso.



**FADIR** – Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Não posso me esquecer de agradecer ao Professor Matheus de Carvalho Hernandez por suas observações durante a disciplina de Metodologia de Pesquisa que possibilitaram amadurecer o desenvolvimento desse trabalho. No processo de confecção dessa pesquisa, também foram importantes os Professores Roberto Fernandes e Bruno Boti. Ambos me indicaram as maneiras pelas quais meus escritos deveriam ser formatados, segundo as normas da ABNT. Da mesma forma, quero agradecer também a simpatia e carinho do Professor Mário Sá, um docente que tenho muito apreço, em razão de suas aulas excelentes e de seu astral magnífico. Além dos professores, tenho que agradecer aos meus colegas do curso de Relações Internacionais da UFGD, em especial aos companheiros e companheiras da VII Turma, bem como aos técnicos responsáveis pelo funcionamento da biblioteca da FADIR, Dona Maria Caetano e Luciano Lima, que, com gentileza, foram extremamente importantes para eu acessar as leituras bases à feitura dos capítulos dessa monografia.

Já na Capital Federal, tenho que expressar minha profunda gratidão a Heraldo Pereira e Cecília Maia, um casal que levo no coração, pois, todas às vezes que vou a Brasília, sou tratado com amor e carinho por eles, como se eu fosse filho deles. Além da hospitalidade e do afeto em Brasília, pelos quais sou imensamente grato, Heraldo e Cecília me proporcionaram o privilégio de ter acesso aos restritos corredores do Supremo Tribunal Federal em busca de respostas a essa pesquisa. Sem eles, seria impossível escrever o terceiro capítulo. Outra família que também é muito especial para mim em Brasília e que foi igualmente importante para essa pesquisa é Adriana Mendes e Michele Mendes, mãe e filha apaixonadas pelo jornalismo. Sou grato a elas pelo carinho de sempre comigo na Capital Federal e principalmente pelos cafés após o término das atividades realizadas no âmbito desse trabalho.

No STF, quero agradecer à Mariangela Hamu por ter me recebido em seu gabinete na tentativa de obter uma rápida entrevista com a Ministra Cármen Lúcia, Presidência do Supremo Tribunal Federal. Da mesma forma, agradeço a Eugênio Vargas Garcia pela simpatia e pela disponibilidade em me receber na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores para uma rápida entrevista sobre a utilidade do 4º da CF/88 no ofício da diplomacia brasileira.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

---

**FADIR** – Faculdade de Direito e Relações Internacionais

No que concerne ao Poder Legislativo, agradeço a Edison Holanda por ter reversado um tempo para uma rápida conversa sobre o trabalho e a contribuição da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados para a inserção internacional do Brasil. Sou imensamente grato por ele ter me disponibilizado os relatórios anuais da Comissão, aos quais foram extremamente importantes para conhecer ainda mais o papel do Legislativo nas relações internacionais do Brasil.

Ainda no Poder Legislativo, gostaria de agradecer ao Gabinete do Deputado Federal Adilton Sachetti (PRB/MT) por ter me oferecido recanto e um copo de água fresca para minutos de descanso, após longas andanças pelo Congresso Nacional. Dentre os funcionários do gabinete, agradeço especialmente à Cristina De Lamônica por seu empenho em me ajudar com contatos às entrevistas necessárias para o desenvolvimento do terceiro capítulo desse trabalho. Tenho que agradecer também a Isabel Flecha de Lima, filha do Embaixador Paulo Fecha de Lima e Diretora do Centro Cultural da Câmara dos Deputados, por ter me recebido em sua sala nas dependências da Câmara e ter me possibilitado conhecer o processo de sistematização do artigo 4º da Constituição Federal durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Quero expressar minha eterna gratidão a todas as pessoas citadas acima. Além de contribuir com esse trabalho acadêmico, vocês também enriqueceram a minha formação. Saibam que cada um de vocês estará para sempre em meu coração.

Obrigado, obrigado, obrigado.



## **RESUMO**

O artigo 4º da Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação institucional ao definir os princípios basilares do Estado brasileiro em suas relações internacionais. Esses princípios foram frutos de um amplo debate no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que envolveu parlamentares constituintes, representante do Itamaraty e da sociedade civil brasileira. No período da redemocratização do Brasil, durante a década de 1980, o país passava simultaneamente por uma euforia democrática e por uma grave crise economia, além das alterações na ordem internacional do pós-Guerra Fria. É nesse cenário que ocorreram as audiências públicas sobre as relações internacionais do Brasil, durante a Constituinte, com a presença marcante da sociedade civil brasileira. Assim como as entidades civis, os representantes do Itamaraty também participaram dessas audiências públicas a fim de preservar princípios tradicionais da política externa brasileira. Foi a partir dessas discussões que o artigo 4º da Constituição Federal foi definido. Com isso, é possível perceber que o contexto de mudanças no cenário interno e externo e a tradição da política externa brasileira são elementos que influenciaram a promulgação do referido artigo. Diante disso, a presente pesquisa busca assinalar a influência do momento e da tradição no processo de constitucionalização da inserção internacional do Brasil. Embora a regência dos assuntos internacionais do Brasil seja uma competência do Executivo, é preciso também conhecer a visão dos três poderes da República sobre o referido artigo, já que os ambos estão sujeitos aos ditames constitucionais do artigo 4º, bem como o papel que cada poder tem a desempenhar nas relações internacionais do Brasil.

**Palavras-Chave:** Constituição Federal, Assembleia Nacional Constituinte, Artigo 4º da CF/88.



## **ABSTRACT**

Article 4 of the Federal Constitution of 1988 brought an institutional innovation in defining the basic principles of the Brazilian State in its international relations. These principles were the fruit of a broad debate within the framework of the 1987-1988 National Constituent Assembly, which involved constituent parliamentarians, representatives of the Itamaraty and Brazilian civil society. In the period of the re-democratization of Brazil, during the 1980s, the country was simultaneously experiencing a democratic euphoria and a severe economic crisis, as well as changes in the post-Cold War international order. It is in this scenario that the public hearings on the international relations of Brazil took place during the Constituent Assembly, with the marked presence of Brazilian civil society. Like civil entities, Itamaraty representatives also participated in these public hearings in order to preserve traditional principles of Brazilian foreign policy. It was from these discussions that Article 4 of the Federal Constitution was defined. With this, it is possible to perceive that the context of changes in the internal and external scenario and the tradition of the Brazilian foreign policy are elements that influenced the promulgation of the mentioned article. In view of this, the present research seeks to point out the influence of the moment and the tradition in the process of constitutionalisation of the international insertion of Brazil. Although the regency of international affairs in Brazil is a competence of the Executive, it is also necessary to know the vision of the three branches of the Republic on the said article, since both are subject to the constitutional dictates of article 4, as well as the role that each power has to play in Brazil's international relations

**Key-Words:** Federal Constitution, National Constituent Assembly, Article 4 of FC/88.



## **SUMÁRIO**

<b>1.</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>15</b>
<b>2.</b>	<b>Capítulo I: A novidade internacional na constituição de 1988 .....</b>	<b>17</b>
2.1	Da tradição à constituição .....	21
2.2	Décade de 1980: um novo momento para as relações internacionais e para o Brasil .....	26
2.2.1	Décade de 1980: o novo momento das relações internacionais .....	27
2.2.2	Décade de 1980: o novo momento para o Brasil.....	29
<b>3.</b>	<b>Capítulo II: A tradição e o momento da Constituinte.....</b>	<b>34</b>
3.1	Independência nacional .....	34
3.2	Prevalência dos direitos humanos.....	41
3.3	Autodeterminação dos povos, não intervenção e igualdade entre os estados.....	45
3.4	Desfecho da paz e solução pacífica dos conflitos.....	50
3.5	Repúdio ao terrorismo e ao racismo.....	52
3.6	Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade .....	60
3.7	Concessão de asilo político .....	64
3.8	A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.....	68
<b>4.</b>	<b>Capítulo III: 30 anos de artigo 4º .....</b>	<b>74</b>
4.1	Poder executivo .....	75
4.2	Poder legislativo .....	80
4.3	Poder judiciário .....	85
<b>5.</b>	<b>Considerações finais .....</b>	<b>89</b>
<b>6.</b>	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>91</b>
<b>7.</b>	<b>Referências documentais .....</b>	<b>94</b>



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Texto integral do artigo 4º da Constituição Federal .....	188
Figura 2 - Lista de convidados para as audiências públicas na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais durante a Assembleia Nacional Constituinte .....	244
Figura 3 - Matéria do Jornal do Brasil de maio de 1987 sobre os debates na Constituinte envolvendo o controle do endividamento externo brasileiro pelo Congresso Nacional	37
Figura 4 - Anúncio da Convenção Nacional do Negro de 1986 em Brasília .....	56
Figura 5 - Matéria do Jornal de Brasília de maio de 1988 sobre a participação do movimento negro na Constituinte.....	58
Figura 6 - Leonel Brizola em debate na Assembleia Nacional Constituinte.....	65
Figura 7 - Presidentes José Sarney do Brasil, Raul Alfonsín da Argentina e Julio María Sanguinetti do Uruguai em contexto de aproximação e de restauração democrática entre os países do Cone Sul .....	711
Figura 8 - Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados - Deputados Nelson Pellegrino (2013), Eduardo Barbosa (2014), Pedro Vilela (2016) e Jô Moraes (2015) - recebendo respectivamente representantes diplomáticos de Singapura, Moçambique, Irã e Reino Unido, durante visita oficial.....	81

## 1. INTRODUÇÃO

Tendo como objeto de estudo o artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a pesquisa aqui apresentada buscará conhecer as origens e os elementos históricos, sociais e político que formularam os princípios da inserção internacional do Brasil durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988. Segundo Amado Cervo, a política exterior brasileira é resultado de um processo de evolução histórica, a qual agrega valores e princípios, tornando-os perpétuos e inerentes à sua condução (CERVO, 2008, p. 26). De fato, a inserção internacional do Brasil passou por vários momentos que serviam de acumulado histórico ao pensamento diplomático brasileiro, o que proporciona um vasto referencial teórico e doutrinário à execução e à formulação de política externa.

Entretanto, a promulgação do artigo 4º da Constituição Federal de 1988 representou um marco institucional na inserção internacional do Brasil, ao definir os princípios das relações internacionais do Estado brasileiro, até então esquecidos pelos textos constitucionais anteriores. Para Dawisson Belém Lopes, os incisos do artigo 4º da CF/88 representam a identificação de valores, a justificação pública e processo de racionalização discursiva dos formuladores de política externa (LOPES, 2013, p. 50). É o artigo 4º da CF/88 que dará definições precisas do comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Público. (DALLARIS, 1994, p. 152 *apud* LOPES, 2013, p. 50).

Ao analisar o referido artigo, é possível perceber que a Assembleia Constituinte de 1988 impôs um alto grau de legalismo e pacifismo na condução externa do Brasil. Tais características, contudo, não foram inventadas pelos deputados constituintes, mas sim frutos de elementos que são inerentes à tradição do pensamento diplomático brasileiro. Além da tradição, contexto da década de 1980 impunha uma nova realidade à política exterior do Brasil. Nessa década, o cenário internacional passou por uma profunda transformação, diante do fim do antagonismo bipolar da Guerra Fria. A partir disso, uma nova ordem internacional foi configurada, tendo como base valores liberais de democracia e de livre-mercado. Aliás, a globalização serviu para difundir tais valores ocidentais. Não havia mais espaço, nesse contexto, para regimes autoritários, principalmente, na América do Sul. O fim da Guerra Fria também havia proporcionado maior grau de complexidade a essa nova conjuntura internacional. A partir de então, novos atores e novas temáticas ampliaram as dinâmicas e os debates internacionais (ALMEIDA, 2008, p. 303).

Já no cenário brasileiro, o final da década de 1980 é marcado pela hiperinflação, que corroeu a capacidade produtiva do país, elevando a dívida externa a níveis astronômicos. Essa situação fazia o Brasil ficar vulnerável a pressões de organismos financeiros internacionais, como o FMI. Apesar disso, esse período da história do Brasil representou um avanço institucional ao restabelecer liberdades políticas e civis no país. Durante esse processo, sociedade civil brasileira vivia um entusiasmo democrático e almejava participar da formação do regime institucional brasileiro.

Claramente, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 proporcionou à população brasileira participar os debates sobre a nova Constituição do Brasil. A sociedade civil brasileira, juntamente com os deputados constituintes, estiveram presente no âmbito das Subcomissões para debater temas que seriam inclusos na nova carta constitucional do Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 29). No caso das temáticas relacionadas à inserção internacional do Brasil, as discussões ocorreram no âmbito da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, em que a sociedade civil esteve lado a lado com deputados constituintes e representantes do Itamaraty participando dos debates.

A partir de tais debates, o artigo 4º da CF/88 foi elaborado a partir da atuação da sociedade civil brasileira, que buscou incorporar seus anseios nos projetos de inserção internacional do Brasil, e dos representantes do Itamaraty, preocupados em manter as tradições diplomáticas do país. Além disso, a situação econômica vivenciada pelo Brasil à época, bem como as mudanças no cenário internacional, desencadeadas na década de 1980, constituíram-se em desafios para os membros da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. São tais aspectos que remontam a promulgação do artigo 4º da CF/88, aos quais o presente trabalho busca desenvolver.

## **2. CAPÍTULO I: A NOVIDADE INTERNACIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Findado os 21 anos de um regime repressivo e autoritário, a Constituição de 1988 (CF/88) redefiniu todo o arcabouço jurídico e institucional do Brasil com objetivo de consolidar a reconstrução do Estado Democrático de Direito no país. Para pôr fim aos constantes excessos e violações de direitos ocorridos no passado, a Constituição de 88 introduziu, em seu artigo 5º, um rol de dispositivos capazes de resguardar as garantias e liberdades individuais. A Carta de 88 também reafirmou Direitos Sociais (Art. 6º), Políticos (Art. 14) e Trabalhistas (Art. 7º), aprofundando temas importantes para o desenvolvimento do país, como Meio Ambiente (Art. 225), Educação (Art. 205), Cultura (Art. 215), Saúde (Art. 196), Ciência e Tecnologia (Art. 218), Reforma Agrária (Art. 184), Política Agrícola (Art. 187) e Urbana (Art. 182). Além disso, seu texto reconheceu e incorporou grupos da sociedade brasileira que eram negligenciados, a exemplo das Crianças, dos Jovens, dos Adolescentes (Art. 227), dos Idosos (Art. 230) e dos Índios (Art. 231). Toda essa variedade normativa em áreas distintas é fruto do envolvimento ativo dos movimentos sociais, dos sindicatos, das entidades de classe, das associações de moradores e até mesmo de pessoas comuns nos debates das subcomissões ocorridas no seio da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. É por esse motivo que o Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, classificou a carta constitucional de 88 de “Constituição Cidadã”.

Entretanto, o rearranjo institucional, promovido pela Constituição de 1988, não se restringiu apenas ao âmbito interno do país. Pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, um texto constitucional define as bases da inserção internacional do Brasil e de formulação da política externa brasileira. Gelson Fonseca Júnior mostra que “a democracia está consolidada no Brasil e, com isso, estabelece-se uma nova moldura para o processo de formulação da política externa” (JÚNIOR, 2004, p. 355). Essa nova moldura está presente na Constituição Federal em seu artigo 4º, ao qual institui que:

**Figura 1 - Texto integral do artigo 4º da Constituição Federal**

**Art. 4º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

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

*Parágrafo único.* A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Fonte: BRASIL, República Federativa do. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais de nº 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Senado Federal, Brasília, 2018.

Os princípios elencados no referido artigo simbolizam uma inovação trazida pela Constituição de 1988 (LOPES, 2013, p. 53). Para Paulo Roberto de Almeida, a codificação das orientações do Brasil no campo da política internacional pelo Congresso de 1987-1988 é uma “iniciativa sem paralelo nas experiências anteriores de constitucionalização.” (ALMEIDA, 1989, p. 55). O próprio Deputado Constituinte por Mato Grosso, Joaquim Sucena relembra que “algumas coisas nessa constituição são novidades, novidades no sentido que em outras constituições você não vai achar. Exemplo disso, são esses princípios das relações internacionais” (informação verbal)<sup>1</sup>. De fato, nenhuma das constituições anteriores do Brasil regulamentou a inserção externa do país. O que há são apenas referências à independência do Brasil na arena internacional, como expresso no artigo 1º da Constituição do *Império do Brasil* de 1824<sup>2</sup>, e à tradição pacifista e conciliatória da política exterior brasileira, presente em

<sup>1</sup> Entrevista concedida por SUCENA, Joaquim. Entrevista [28 jul. 2017]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Cuiabá, 2017.

<sup>2</sup> Constituição de 1824: Artigo 1º - O Império do Brasil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha á sua Independencia.

quase todas as Constituições republicanas.<sup>3</sup> Com esse fato, Paulo Roberto de Almeida argumenta que “a nova Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988 não traz nenhuma inovação radical em matéria de relações internacionais, preservando basicamente a tradição republicana no terreno da ação externa do Estado” (ALMEIDA, 1989, p. 55). Por isso, é um erro afirmar que os princípios elencados no artigo 4º foram criações da Assembleia Constituinte de 1987. Na verdade, eles são produtos da tradição do pensamento diplomático brasileiro e do acumulado histórico do Itamaraty, aos quais serviram de referências para institucionalizar essas diretrizes no arcabouço jurídico brasileiro.

Alexandre Wendt lembra que as identidades são definições inerentemente sociais fundamentadas a partir da interação coletiva com si próprio e com outros atores (WENDT, 1992, p. 398). Aliás, é justamente a construção dessas identidades que, de acordo com Gelson Fonseca Júnior, se pode delimitar os padrões do relacionamento internacional dos Estados (JUNIOR, 2004, p. 269).

No caso brasileiro, Amado Cervo demonstra que “a política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta” (CERVO, 2008, p. 26). É por isso que os princípios dispostos no 4º artigo da Constituição Federal derivam da maneira como o Brasil se relacionou com outros países ao longo do tempo, da forma como os discursos foram propagados e do amadurecimento das ideias no pensamento diplomático brasileiro.

A partir dessa vasta tradição, o Brasil cunhou, ao longo do tempo, um refinado e denso patrimônio diplomático que faz com que o país tenha uma postura legalista e pacifista no âmbito internacional, sem deixar de lado seus aspectos pragmáticos. Assim, a opção do Brasil pelo *soft power* como meio de inserção no sistema internacional é uma característica que estrutura a identidade diplomática do país. São tais elementos que, segundo Paulo Roberto de Almeida:

---

<sup>3</sup> Constituição de 1891: Artigo 88 - Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.

Constituição de 1934: Artigo 4º - O Brasil só declarará guerra se não couber ou malograr-se o recurso do arbitramento; e não se empenhará jamais em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.

Constituição de 1946: Artigo 4º - O Brasil só recorrerá à guerra, se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado.

Constituição de 1967: Artigo 7º - Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe. *Parágrafo único* - É vedada a guerra de conquista.

Não parece haver dúvida que a diplomacia brasileira dispõe, historicamente, de ideias, ou de um pensamento, a sustentar-lhe as ações. Uma adesão inquestionável ao direito internacional, o não recurso à força para a resolução de disputas entre Estados, o respeito à não ingerência e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, a observância dos direitos humanos e de um conjunto de valores próprios do nosso patrimônio civilizatório, são todos elementos constitutivos da ação diplomática brasileira ainda que não se possa dizer que eles sejam exclusivamente ou essencialmente brasileiro, na forma e mesmo no conteúdo (ALMEIDA, 2013, p. 15).

Todas as bases da diplomacia brasileira foram levadas em conta pelos deputados constituintes de 1987 na hora de definir os princípios basilares da condução internacional da República Federativa do Brasil expressos na Constituição Federal. Em audiência da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais no âmbito da Assembleia Constituinte de 1987-1988, o chanceler brasileiro à época, Roberto de Abreu Sodré, defendeu o acolhimento das linhas de atuação do Itamaraty pela nova carta constitucional. Para o então ministro das Relações Exteriores:

A inclusão desses princípios fundamentais na Constituição é relevante, apesar de já serem tradicionais as posições do Brasil, em face da ordem internacional e de estarem as mesmas consubstanciadas em diversos instrumentos internacionais, aos quais aderimos, como, por exemplo, a Carta das Nações Unidas, a da OEA, e outros organismos mais regionais da América Latina e organismos multilaterais, a cujo comportamento de política internacional o Brasil aderiu, entre os quais acho que deve ser incluído o repúdio brasileiro à guerra. Esta é a nossa índole: o repúdio brasileiro à guerra. A solução pacífica das controvérsias está em toda a história da diplomacia brasileira, assim como o direito de todos os povos à autodeterminação e à independência, o princípio de não-ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e o princípio da igualdade soberana dos Estados. Esses são pontos genéricos que devem constar da nossa Carta Magna que Vossas Excelências começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira. (SODRÉ, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 64-65).

Além do Ministro Sodré, o Embaixador Paulo Flecha de Lima, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores à época, também considerou, na mesma Subcomissão, importante incluir, no texto constitucional, dispositivos referentes aos costumes da política externa do Brasil. Nas palavras do Embaixador:

Acho que a Constituinte teria, em termos de relações internacionais, dois desafios básicos. O primeiro seria estabelecer e reiterar princípios que, incorporando o melhor da nossa tradição, deem sinal claro da nossa boa disposição de convívio pacífico e amigável com todos os países. Nesse sentido, as normas, por exemplo, sobre proibição de guerra de conquista, recurso obrigatório a meios pacíficos para solução de controvérsias, são normas que transcendem muito os princípios meramente retóricos e que representam o verdadeiro perfil internacional do país. De modo que diria que esse primeiro desafio dos princípios, realmente, é muito importante. (LIMA, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 64).

Essas falas deixam claro que a constitucionalização de princípios tradicionais à política externa brasileira, a exemplo da não-intervenção, da autodeterminação, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos, foi resultado da presença de membros do Itamaraty nas audiências públicas durante a Assembleia Constituinte, ao quais demandaram explicitamente a inclusão desses imperativos no texto constitucional. É por esse motivo que independente da Constituição de 1988, as bases normativas que guiam os caminhos da política externa brasileira já integravam plenamente a identidade da diplomacia nacional. A Constituição de 88 apenas elevou os princípios e valores tradicionais da política externa brasileira à categoria de norma constitucional, de modo a dar coerência com a tradição diplomática do Brasil. Os princípios, dispostos no 4º artigo da Constituição Federal, portanto, representam a continuidade das bases da política exterior do Brasil, o que faz com que a tradição da diplomacia brasileira sobreviva com o tempo, apesar das constantes mudanças do sistema internacional (CERVO, 2008, p. 27).

## **2.1 DA TRADIÇÃO À CONSTITUIÇÃO**

Caio Tácito expõe que a Constituição brasileira de 1988 foi fiel às tradições nacionais do país, reafirmando o compromisso do Brasil com o princípio da legalidade na ordem jurídica, seja ela interna ou externa (TÁCITO, 2012, p. 11). Realmente, pois o próprio preâmbulo da CF/88 deixa claro que a República Federativa do Brasil está “[...] comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]”.

Esse comprometimento do Brasil no âmbito interno certamente está relacionado com a redemocratização do país nos anos de 1980. O engajamento do país com o princípio da legalidade no cenário internacional, por sua vez, é o que fundamenta as bases da atuação da diplomacia brasileira. O respeito dado às regras internacionais, às soberanias alheias, aos mecanismos de conciliação e à fraternidade regional são parâmetros tradicionais adotados internacionalmente pelo Brasil. Gelson Fonseca Júnior diria que:

[...] a diplomacia brasileira tem uma tradição principista, ou seja, de buscar agir sempre de acordo com normas internacionais, seja no plano da segurança (com o defesa dos princípios da não-intervenção, da solução pacífica), seja no plano da economia (exatamente porque somos um país com ramificações

comerciais diversificadas – e não temos instrumentos econômicos coercitivos – defendemos invariavelmente que o ambiente econômico internacional seja composto por regras estáveis, multilateralmente definidas, que garantam previsibilidade e eliminem as formas unilaterais, impositivas de vantagens específicas)” (JUNIOR, 2004, p. 359)

É por essas razões que Evamar Brito define que o pacifismo, a igualdade das nações, independência nacional e solidariedade coletiva são princípios básicos que constituem a política externa brasileira (BRITO, 1984, p. 333). Já Amado Cervo, observando uma conjuntura mais complexa, amplia a análise ao identificar que a autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o juridicismo, o multilateralismo normativo, a ação externa cooperativa e não confrontacionista, as parcerias estratégicas, o realismo e pragmatismo, a cordialidade oficial no trato com os vizinhos, o desenvolvimento como vetor e a independência de ação internacional fazem parte dos princípios e conceitos elementares da inserção externa do Brasil (CERVO, 2008, pp. 27-31).

De qualquer forma, o estilo diplomático do Brasil é pautado pela sua preferência ao diálogo e à negociação no trato de crises e conflitos internacionais. Um claro exemplo disso foi o processo de definição do espaço territorial brasileiro, a partir de instrumento jurídicos e conciliatórios para revolver os litígios fronteiriços do Brasil com seus vizinhos. Com essa nobre característica da diplomacia nacional, o Brasil é capaz de mantêm um excelente relacionamento com os países sul-americanos, podendo, até mesmo, protagonizar projetos de cooperação e integração regional, como é o caso do Mercosul. Assim, a política externa brasileira possui um cuidado e atenção secular com a América do Sul, de modo a contribuir com a paz e a estabilidade na região (JUNIOR, 2004, p. 356).

Outra marca da diplomacia brasileira é sua tendência universalista. A atuação internacional do país possui uma vasta amplitude, alcançando contatos pela via diplomática com uma diversidade de países. O Brasil se faz presente em quase todos os países do mundo. Dos 194 países existentes atualmente, o Brasil possui representações, entre embaixadas e consulados, em 138, incluindo todos os países das Américas, além das organizações internacionais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES). A universalidade da política externa brasileira, porém, não se limita apenas à facilidade do Brasil em obter um extenso número de relacionamento diplomático, mas também à sabedoria do país em conviver respeitosamente com as diferenças no sistema interestatal. É a partir disso que o Brasil consegue formar parceiras estratégicas para

viabilizar projetos de desenvolvimento e cooperação técnica, seja no âmbito bilateral ou multilateral, em favor de temas que possam fazer frente às desigualdades políticas, sociais e econômicas vigentes no cenário internacional. Exemplo disso são as coalizões de geometria variável, capitaneadas pelo Brasil, como o G4, o G20 e os BRICS. Aliás, o envolvimento do Brasil nesses agrupamentos, especialmente no G20 e nos BRICS, faz transparecer suas raízes de país subdesenvolvido.

O passado colonial deixou marcas profundas na estrutura socioeconômica brasileira, fazendo o país permanecer na categoria de agroexportador. No entanto, o agravamento da pobreza e da deterioração dos intercâmbios fez com que a política externa brasileira fosse usada como instrumento para superar os entraves ao desenvolvimento. Ao longo dos anos, o Brasil conseguiu, por meio de um processo de industrialização tardio, promover um crescimento econômico expressivo, embora haja inúmeros desequilíbrios sociais entre brasileiros e brasileiras. Nessas condições de potência regional emergente, o Brasil busca manter um relacionamento intenso com países em desenvolvimento a fim de cooptar uma união a servir de contrapeso às grandes potências capitalistas que dominam as decisões no cenário econômico mundial.

Tais atributos, inerentes à inserção externa do Brasil, fazem, segundo Celso Lafer, o país dispor de plenos recursos de poder no campo diplomático. Esses aspectos demonstram que o Brasil exerce um importante papel para “a) evitar o conflito no sistema interestatal, contribuindo para a paz; b) ajudar a preencher o vazio, diminuindo a lacuna entre ricos e pobres; c) promover a cooperação internacional, servindo de ponte entre culturas e civilizações” (LAFER, 1984, p. 127 *apud* JUNIOR, 2004, p. 311).

Todos esses traços que compõem a tradição da diplomacia brasileira foram amplamente recepcionados pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Uma novidade em termos constitucionais, trazida pela carta de 1988 em seu artigo 4º, a partir dos inúmeros debates que envolveram representantes do Itamaraty, ministros de Estados, parlamentares constituintes, acadêmicos, juristas, personalidades da vida pública brasileira, grupos empresariais, entidades de classes, indígenas e movimentos sociais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 77). Não é por acaso o título dado por Ulysses Guimarães, pois, até mesmo em matéria de política externa, carta de 88 foi inegavelmente “Cidadã”.

**Figura 2 - Lista de convidados para as audiências públicas na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais durante a Assembleia Nacional Constituinte**

REUNIÃO Nº E DATA	EXPOSITOR		ASSUNTO
	NOME	QUALIFICAÇÃO	
2ª 22/4/1987	Paulo Tarso Flecha de Lima	Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores	Relações internacionais na futura Constituição – política externa
3ª 28/4/1987	Celso Albuquerque Mello	Professor de Direito Internacional Público na UFRJ	Normas de relações internacionais no texto constitucional
	Vicente Marotta Rangel	Professor da Faculdade de Direito da USP	Soberania e relações internacionais
4ª 29/4/1987	Ramiro Saraiva Guerreiro	Embaixador extraordinário para Dívida Externa	Normas de relações internacionais no texto constitucional
5ª 30/4/1987	Carlos Roberto Siqueira Castro	Professor da PUC-RJ	Aspectos internos da soberania
	José Francisco Rezek	Ministro do STF	A nacionalidade e as relações exteriores da República
6ª 4/5/1987	Jacob Dolinger	Professor de Direito Internacional Privado da Universidade do Rio de Janeiro	Relações internacionais na futura Constituição – nacionalidade
7ª 5/5/1987	Renato Archer	Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia	Soberania e desenvolvimento tecnológico – reserva de mercado
8ª 6/5/1987	Jorge Monteiro Fernandes	Representante da União Brasileira de Informática	Soberania e reserva de mercado
	Nelson Torres Duarte	Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais	Soberania e reserva de mercado
9ª 7/5/1987	Roberto de Abreu Sodré	Ministro das Relações Exteriores	Política internacional do Brasil em 1945 e hoje (1987)
	Paulo Machado Guimarães	Representante do Cimi	Direito dos povos indígenas à autodeterminação
	Lúcia Maria Rocha Rausis	Representante da Confederação Nacional das Associações dos Moradores (Conam)	Soberania e relações internacionais
	Raoni	Cacique	Direito dos povos indígenas
10ª 8/5/1987	Leonel Brizola	Ex-governador do RJ	Soberania nacional
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos	Direitos e cidadania dos deficientes físicos

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna. Câmara Edições, Brasília, 2009. p. 77

A presença de atores distintos nas discussões sobre a inserção internacional do Brasil no âmbito das audiências públicas realizadas pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, como mostrado na tabela acima, está ligada com as tentativas de democratizar a política externa brasileira durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988. Sobre isso, Dawisson Belém Lopes observa que:

[...] a partir da transição de regime político que se processou no país nos anos 1980, um gradual avanço, tanto no plano discursivo quanto em termos de iniciativas práticas, das propostas de “democratização” da política externa brasileira (PEB). Uma listagem de motivos para explicar essa mudança de orientação compreenderia, dentre outros, a instauração de orientação compreenderia, dentre outros, a instauração de uma nova ordem constitucional no Brasil (1988), que se fez acompanhar pela realização mais frequente de consultas a determinados setores da sociedade brasileira (empresariado, grupos organizados de pressão, academia, organizações não governamentais, movimentos sociais etc.) sobre os rumos da PEB, além da implementação de mecanismo institucionais voltados tanto para a coordenação das “agendas internacionais” dos vários ministérios e agências burocráticos governamentais quanto para a inclusão de novos atores com

interesses em jogo na formulação de política externa” (LOPES, 2013, p. 12-13).

A dificuldade do Ministério das Relações Exteriores de criar canais de interlocução com a sociedade brasileira foi destacada pelo Constituinte, Joaquim Sucena. Segundo ele, “o Itamaraty, durante a Ditadura Militar, era um órgão sem condição de chegar à população. [...] O país tomava posição pelo Itamaraty, a qual a população não sabia nem o que estava acontecendo. O Itamaraty não dava condições do povo participar da política internacional” (informação verbal)<sup>4</sup>. Na Constituinte de 1987-1988, havia chegado a hora de impor, na política externa brasileira, imperativos à transparência e à atração das demandas sociais. O próprio Deputado Constituinte por São Paulo e relator da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, João Hermann, enfatizou que, no momento de transição à democracia, “[...] é preciso que o Itamaraty preste contas da sua política externa” (HERMANN, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009 p. 53). Essa fala demonstra que os debates ocorridos na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais procuraram conferir maior transparência à atuação do Ministério das Relações Exteriores em matéria de política externa, além de sujeitar os atos do país no exterior ao controle do Congresso Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009 p. 48).

Consequência direta do contexto de redemocratização, essas exigências à abertura democrática da política externa brasileira levaram em conta a tradição diplomática do Brasil e às especificidades do país como ator internacional, preservando, com isso, princípios e pautas já cultivados pela diplomacia nacional. Ao promulgar o artigo 4º da CF/88, o processo constituinte produzido no Brasil entre 1987 e 1988 soube utilizar preceitos-chaves da política exterior brasileira para que a inserção internacional do Estado brasileiro fosse compatível com as aspirações à redemocratização e à legalidade dos anos de 1980. Isso, aliás, é uma prova de que política interna e política externa estão intimamente interligadas.

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida por SUCENA, Joaquim. Entrevista [28 jul. 2017]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Cuiabá, 2017.

## **2.2 DÉCADE DE 1980: UM NOVO MOMENTO PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PARA O BRASIL**

Como é possível perceber, o processo de redemocratização, vivido pelo Brasil na década de 1980, deu à população brasileira a oportunidade de participar ativamente dos grandes temas nacionais. É por isso que o novo momento político, derivado do processo constituinte de 1987-1988, também foi um fator determinante para positivar os valores e princípios da inserção internacional brasileira no texto constitucional. A nova configuração institucional do Brasil, sacramentada em 1988 pelo advento da “Constituição Cidadã”, mostrou o repúdio da sociedade brasileira ao autoritarismo. Além da forte oposição interna, o colapso da Ditadura Militar brasileira é resultado das transformações ocorridas no plano externo (LOPES, 2013, p. 33). O restabelecimento da democracia no Brasil nos anos de 1980 e os novos ares da política internacional ao final da Guerra Fria fazem Gelson Fonseca Júnior indicar que:

A identidade modela-se historicamente. Há momentos em que coincidem as transformações internacionais e as internas como ocorreu claramente com a [re]democratização. O sistema ocidental fecha o espaço para o autoritarismo e, internamente, as forças sociais contestam o regime (JUNIOR, 2004, p. 275-276).

Com o encontro entre as dinâmicas interna e externa, foi possível aprofundar os debates sobre o papel de um novo Brasil em um novo cenário internacional. Para Robert Putnam, ignorar a interação simultaneamente entre fatores domésticos e internacionais seria um erro de análise, pois a atuação dos Estados, no plano externo, é definida a partir de pressões feitas por grupos políticos domésticos em âmbito nacional (PUTNAM, 2010, p. 151). Por isso, torna-se indispensável apresentar um panorama sobre o contexto internacional e nacional do final da década de 1980 a fim de delinear as influências desse momento no processo de constitucionalização das bases normativas da política externa brasileira em 1988, já que, segundo Dawisson Bélem Lopes e Mario Schettino Valente, as mudanças no cenário nacional estão ligadas com a contestação ao regime militar, diante dos estrangulamentos políticos e econômicos causados pela nova conjuntura internacional (LOPES & VALENTE, 2016, p. 996).

### **2.2.1 DÉCADE DE 1980: O NOVO MOMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A década de 1980 é entendida como um momento de transformação para as relações internacionais (ALMEIDA, 2008, p. 253). Os eventos ocorridos, principalmente, a partir da segunda metade dos anos de 1980 representam o estágio final da Guerra Fria. Com o desgaste político e ideológico do Bloco Socialista, os Estados Unidos da América (EUA) conseguiram efetuar uma aparente vitória sobre o inimigo soviético. Para Joseph Nye, o poder brando da cultura, dos valores e das ideias americanas foi o grande responsável em corroer a ideologia socialista (NYE, 2009, p. 169). Sem um poder apto a constranger os EUA, o sistema internacional tronou-se paulatinamente unipolar.

O decorrer da década de 1980 mostrava a consolidação do poder hegemônico estadunidense pela via ideológica. Os EUA, juntamente com seus aliados do bloco capitalista, se comprometeram com a universalização dos valores liberais, tanto na esfera política quanto na econômica. Sobre a retórica da paz frente ao passado bélico, os países ocidentais impuseram um ordem internacional de carácter liberal, fundada a partir de sociedades políticas democráticas e por uma economia amplamente aberta, livre de intervenções estatais (PECEQUILO, 2012, p. 39-40). Ao publicar o famoso artigo *The end of History*, Francis Fukuyama atribuí à difusão da democracia liberal, no final dos anos 1980, como resultado da vitória do ocidente ao fim da Guerra Fria. Segundo Fukuyama:

O triunfo do ocidente, da ideia ocidental é evidente, em primeiro lugar, pela exaustão total de alternativas sistêmicas viáveis ao liberalismo ocidental [...] O que talvez estejamos testemunhando não seja somente o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período particular da história pós-guerra, mas o fim da história como tal: isto é, o ponto de chegada da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma última de governo humano (FUKUYAMA, 1989 *apud* PECEQUILO, 2012, p. 40).

A propagação dos valores liberais do ocidente foi sentida, até mesmo, na própria União Soviética (URSS), a qual passou por profundas reformas estruturais que visavam democratizar e abrir economicamente o modelo centralizador soviético. A partir de

1985, a *Glasnost* e a *Perestroika*, encabeçadas por Mikhail Gorbachev, conduziram a URSS para a órbita liberal estadunidense (NYE, 2009, p. 171).

A globalização foi um fenômeno que serviu de mecanismo para unificar esse sistema internacional pautado por liberdades econômicas e políticas. Foi por meio das relações de interdependência que puderam ser irradiados os princípios e valores liberais dessa nova ordem que se emergia. Cada vez mais os países eram interligados um com os outros. A prova disso foi a crise da dívida externa nos anos de 1980 que se espalhou por grande parte os países subdesenvolvidos, gerando desemprego, estagnação e altos índices de inflação. Esse fato contribuiu para fortalecer as premissas liberais de economia desregulamentada, a partir das imposições de salvaguarda de organismos financeiros internacionais, a exemplo Fundo Monetário Internacional (FMI). É por esse motivo que Paulo Roberto de Almeida mostra que:

[...] os modelos de economia centralizada ou funcionada sobre forte intervenção estatal enfrentaram, nos anos 1980, seus limites estruturais, numa época em que se projetou o fenômeno da integração de mercados e uma acirrada competição econômica (ALMEIDA, 2008, p. 256).

No refere-se à integração, Cristina Pecequilo lembra que o fim da Guerra Fria representou um novo impulso para o processo de regionalismo da política mundial (PECEQUILO, 2012, p. 49). Com esse fato, Paulo Roberto de Almeida sinaliza que o final da década de 1980 caracterizou-se pelo “fim da geografia”, diante da eliminação de barreiras fronteiriças, as quais dificultavam a formação de mercados globais (ALMEIDA, 2008, p. 255). É por isso que os anos de 1980 favoreceram a formação de blocos regionais. Em quase todos os cantos do planeta, arranjos regionais estavam sendo traçados nesse período. O NAFTA, por exemplo, nasceu a partir da assinatura de um acordo de liberalização econômica entre EUA e Canadá em 1988. Na Europa, por sua vez, os anos de 1980 impulsionaram o processo de integração da Europa com o *Acto Único Europeu* de 1986, ao qual formalizou o compromisso dos países europeus com uma união econômica e institucional europeia. Já na América do Sul, Brasil e Argentina davam os primeiros passos para a integração regional em 1986, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica, ao qual evoluiu para o Tratado de Integração de 1988, prevendo a constituição de um Mercado Comum no espaço de 10 anos (ALMEIDA, 2008, p. 308). Além do viés econômico, o processo de redemocratização era um fator que aproximava os países sul-americanos na década de 1980, especialmente Brasil, Argentina e Uruguai.

O final da Guerra Fria também trouxe, juntamente com a nova ordem internacional liberal, uma série de temas e problemas que ampliaram a agenda de debates das relações internacionais. As constantes violações de Direitos Humanos por grupos ditatoriais, o crescimento populacional nos países subdesenvolvidos, as condições ambientais do planeta, a proliferação do vírus da AIDS, a desigualdade tecnológica entre os países e as instabilidades sociais causada pela flutuação do mercado financeiro, entre outros temas, faziam parte da nova realidade internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente à ampliação da agenda internacional, atores não-estatais, como as Organizações Não Governamentais (ONG's), grupos empresariais, entidades financeiras, e, até mesmo, grupos terroristas, passaram a impactar os rumos da política internacional (ALMEIDA, 2008, p. 303).

Resultado dessas transformações, a nova conjuntura internacional impunha alguns constrangimentos. Um claro exemplo disso foram as pressões internacionais feitas ao regime de segregação racial na África do Sul durante a década de 1980. Só em 1989 que se deu início, pelo presidente sul-africano, Frederik de Klerk, às reformas que levariam o fim do *apartheid* em 1994. Aliás, a situação segregacionista na África do Sul influenciará os debates sobre a inserção internacional do Brasil no âmbito da Assembleia Constituinte de 1987-1988 (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1018).

Esses e outros casos evidenciam que o final da Guerra Fria, preconizado a partir da década de 1980, havia proporcionado às relações internacionais um maior grau de complexidade. Novas questões sociais, políticas e econômicas, postas na política internacional, demandaram maior participação dos membros da sociedade civil, abrindo perchas para a democratização, principalmente, na América Latina. É nesse cenário que está situado a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, no Brasil.

### **2.2.2 DÉCADE DE 1980: O NOVO MOMENTO PARA O BRASIL**

No contexto brasileiro, a década de 1980 é conhecida como a “década perdida”. O Brasil, nesse período, enfrentava uma grave crise macroeconômica, simbolizada pela hiperinflação e pela retração produtiva. Herança da política econômica desenvolvimentista do governo militar, a dívida pública nacional estava sem controle. O país ainda enfrentava pressões internacionais, vindas, sobretudo, do FMI, diante das

ajudas financeiras que levaram a dívida externa brasileira a níveis astronômicos. Após a moratória do México em 1982, com a limitação de créditos internacionais a países latino-americanos, a economia brasileira entrou em colapso.

Para conter os efeitos nocivos da hiperinflação e dos déficits fiscais, o governo de José Sarney, em 1986, lançou o Plano Cruzado que, entre outras medidas, promoveu uma reforma monetária com a mudança da moeda brasileira para Cruzado (Cz\$) e com o congelamento dos preços. O Plano de Sarney, entretanto, foi em desastre, gerando uma crise de abastecimento e um desequilíbrio na balança comercial. Pressionado internacionalmente e sem condições de zelar pelos compromissos financeiros externos, o Presidente à época, José Sarney, declarou a moratória brasileira em 20 de fevereiro de 1987, menos de um mês após a abertura da Assembleia Nacional Constituinte, instalada no dia 1º de fevereiro daquele ano. É no meio desse caos econômico que o processo de redemocratização do Brasil foi definido a partir da nova carta constitucional. Contudo, “foi preciso estabilizar o país politicamente para tentar resolver a parte econômica. Por isso, nesse momento conhecido com “a década perdida”, a parte política se sobressaiu sobre a economia” (informação verbal), recorda o Deputado Constituinte, Joaquim Sucena<sup>5</sup>.

De fato, embora tenha havido um retrocesso no campo econômico, a década de 1980 foi marcada por inúmeros avanços políticos. O desgaste do regime militar fez o Brasil entrar, nos anos 1980, em uma nova fase de sua história, diante do entusiasmo da sociedade brasileira em reviver as liberdades políticas e civis. A campanha das “Diretas Já”, entre 1983 e 1984, sacramentou curso da redemocratização do Brasil, pois, embora a proposta de eleições diretas para a Presidência da República fosse rechaçada na Câmara dos Deputados em 25 de abril de 1984, a voz da população brasileira nas ruas fortaleceu as lideranças políticas que defendiam a volta do poder civil. Nesse cenário, não havia mais espaço para o autoritarismo. A institucionalização da soberania popular tronava-se, com isso, algo inevitável.

Para Boris Fausto, “[...] a Constituição de 1988 pode ser vista como o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário. A abertura, iniciada pelo governo Geisel em 1974, levava mais de treze anos para desembocar em um regime democrático” (FAUSTO, 2002, p. 289). Realmente, pois, em razão dos constrangimentos internos e externos, o general Ernesto Geisel foi obrigado a

---

<sup>5</sup> Entrevista concedida por SUCENA, Joaquim. Entrevista [28 jul. 2017]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Cuiabá, 2017.

estabelecer um processo “lento, gradual e seguro” de retorno à normalidade democrática.

No plano internacional, a chegada de Jimmy Carter à Casa Branca em 1977 representou a falência dos governos militares latino-americanos. Como notório defensor dos Direitos Humanos, Carter pôs fim ao suporte ideológico dos EUA às Ditaduras na América Latina, passando a criticar abertamente os métodos autoritários e repressivos do regime chileno, uruguaio, argentino e brasileiro (LOPES, 2013, p. 33). Já no cenário interno, o regime militar enfrentava um forte questionamento por parte da oposição, diante da crescente insatisfação popular com os rumos do país. O governo militar, inclusive, sofreu um forte abalo, em 1974, com a derrota da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) – partido governista – nas eleições para o Congresso Nacional (SENADO FEDERAL, 2014). Com esses fatores, a ditadura militar brasileira sucumbiria paulatinamente.

No decorrer da década de 1980, a população brasileira mostrava sua capacidade em promover mudanças no país, mesmo com as tentativas de Geisel de preservar o regime com o Pacote de Abril de 1977. A expressiva mobilização popular foi um impulso às transformações políticas, vividas pelo Brasil nesse período, o que fortaleceu bases ao novo sistema institucional. Esse fato, simbolizado pela campanha das “Diretas Já”, faz Dawisson Belém Lopes enfatizar que “a participação maciça da população derrotou a pretensão do regime militar de uma transição lenta, gradual e controlada à democracia” (LOPES, 2013, p. 40).

Como não havia possibilidade de ignorar as vozes das pessoas que foram às ruas, o processo constituinte de 1987-1988 buscou criar canais de diálogos com a sociedade para adequar o novo sistema institucional às demandas sociais do povo brasileiro. Esse, aliás, foi o papel que as Subcomissões assumiram durante a Assembleia Nacional Constituinte. Segundo Florestan Fernandes, Deputado Constituinte por São Paulo:

Nesta fase, na qual se realiza uma espécie de auditoria do Brasil real, a pressão política desenrola-se no nível das Subcomissões, com lances por vezes emocionantes, pungentes e memoráveis. Por várias vias, gente de diversas categorias sociais, profissionais, étnicas e raciais surge no centro do palco e assume o papel de agente, de senhor da fala. Um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis, que são convidados por seu saber ou lá comparecem para advogar as causas de entidades mais ou menos empenhadas na autêntica revolução democrática. (FERNANDES, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 34).

Os trabalhos das Subcomissões ampliaram a noção de democracia que se pretendia alcançar no Brasil. Nesse novo momento do país, era preciso conhecer as mazelas do povo brasileiro, pois diversos temas socioeconômicos foram ocultados pelo regime militar. Diante desse desafio, uma pluralidade de grupos sociais esteve presente durante os trabalhos das Subcomissões para debater pautas que iriam desde a situação indígena e fundiária do país até a organização política dos membros federativos. A sociedade civil brasileira exerceu, portanto, um papel protagonista na elaboração da nova carta constitucional. É por esse motivo que, segundo Caio Tácio, a Assembleia Constituinte traduziu o anseio e aspirações populares de liberdade e de justiça social em normas programáticas, como forma de reação à experiência autoritária do passado (TÁCITO, 2012, p. 22). De fato, pois como destacado por Maria Lucia Rausis, representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), em audiência realizada pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais:

Essas resoluções, que estão aí e que saíram de nossas bases, foram feitas através de discussões nos bairros, nas favelas. O povo brasileiro, apesar de não ter todo o conhecimento técnico para formular as demais questões, sabe onde lhe dói, onde tem problemas, pensa na nação como um todo e formula questões sobre isso [...] (RAUSIS, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 72)

Com a nova moldura institucional, feita a partir das mobilizações populares, o Brasil ganhava, no final dos anos de 1980, uma Constituição liberal, em termos políticos, e progressistas, do ponto de vista socioeconômico. Esse híbrido, segundo o Constituinte Joaquim Sucena, é fruto do:

[...] forte equilíbrio entre as forças de esquerda e a direita, o que obrigava negociar “qualquer vírgula” dentro da Constituição. Eram três dias de discussão para se mudar qualquer coisa na Constituição. As negociações e concessões eram importantes para que houvesse um apaziguamento no momento de mudança nacional que vivia o país. Essa Constituição foi “a possível”, pois tudo nela teve de ser negociado. A Constituição foi uma grande negociação nacional de equilíbrio entre esquerda e direita. Aliás, esse contexto de polarização também irá influenciar o princípio do pluralismo político presente na Constituição. Teve muita discussão (informação verbal)<sup>6</sup>.

É nesse cenário de vulnerabilidade econômica, de euforia democrática, de repulsa ao autoritarismo e de negociação entre as classes sociais e políticas que foram realizados os debates sobre a inserção internacional do Brasil no âmbito da Subcomissão da

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida por SUCENA, Joaquim. Entrevista [28 jul. 2017]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Cuiabá, 2017.

Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais entre 1987 e 1988. Durante esse processo, a política externa brasileira experimentou as tendências de abertura democrática, típicas da década de 1980 (LOPES, 2013, p. 32).

A sociedade civil brasileira contribuiu decisivamente para formular as bases da inserção internacional do Brasil que foram sacramentadas pela Constituinte. Paralelamente a isso, o Itamaraty esteve presente nessas discussões para preservar pautas e dogmas tradicionais de sua política externa frente às transformações institucionais que passava o Brasil no final da década de 1980. Nesse processo, segundo Dawisson Bélem Lopes e Mario Schettino Valente:

Destaca-se que a relativa descentralização do processo constituinte, associada à fraca institucionalidade dos partidos políticos, permitia vicejarem algumas formas de participação, direta ou indireta, dos grupos de interesse no processo (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1002).

A participação de grupos de interesses e os constrangimentos exercidos pelo contexto internacional foram, para Dawisson Belém Lopes e Mario Schettino, determinantes para a formação dos princípios elencados no artigo 4º da CF/88. Dentre esses grupos, o Itamaraty é compreendido pelos autores como um dos mais influentes nos debates sobre a inserção internacional do Brasil na Constituinte. (LOPES & VALENTE 2016, p. 996).

Esses fatores indicam que os princípios, dispostos no 4º da Constituição Federal, resultam da tradição diplomática do Brasil e do momento vivido pelo país e pelo mundo nos anos da Assembleia Nacional Constituinte, um período caracterizado por mudanças no cenário internacional e por uma intensa abertura política, por uma ativa participação popular e por debilidades econômicas no contexto nacional. No próximo capítulo, o objetivo é mostrar como esses dois elementos (momento e tradição) influenciaram a promulgação de cada um dos princípios trazidos pela Constituição de 1988 em seu artigo 4º.

### **3. CAPÍTULO II: A TRADIÇÃO E O MOMENTO DA CONSTITUENTE**

No capítulo anterior, foi assinalado um panorama da Constituição de 1988, especificamente a inovação de seu texto que definiu os princípios das relações internacionais do Brasil. Como foi trabalhado anteriormente, o processo de constitucionalização de tais princípios está relacionado com as tradições cultuadas pela diplomacia brasileira e com momento político e econômico, pelo qual o Brasil e mundo passavam durante o final da década de 1980. Esse capítulo buscará investigar a influência da tradição e do momento em cada um dos incisos presentes no artigo 4º da Constituição Federal, referentes aos princípios das relações internacionais do Brasil.

#### **3.1 INDEPENDÊNCIA NACIONAL**

A Constituição Federal consagrou a soberania como fundamento da República Federativa do Brasil<sup>7</sup>. Com tal fundamento, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luiz Fux, destacou, em seu acórdão sobre a Reclamação 11243 de 2011<sup>8</sup>, que soberania é o que constitui o princípio da independência nacional no plano das relações internacionais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011, p. 3). O preceito da independência, segundo Dalmo Dallari, é concebido como instrumento para que os agentes do Estado possam afirmar-se contra a submissão de uma potência estrangeira (DALLARI, 2005, p. 84). De fato, pois a independência em sua inserção internacional faz o Brasil adquirir uma visão própria de mundo, tornando-o apto a formalizar uma política externa autônoma. Amado Cervo ainda lembra que “a autonomia de inserção figura como padrão de conduta da diplomacia brasileira, porque se impõe sobre a longa duração e faz prevalecer o carácter nacional na inevitável simbiose entre o interno e externo” (CERVO, 2008, p. 31).

A percepção de Amado Cervo encontra convergências com o pensamento da diplomacia brasileira construído por José Bonifácio de Andrada e Silva, patriarca da

---

<sup>7</sup> Constituição Federal (1988): Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
I – a soberania [...]

<sup>8</sup> A Reclamação 11243 de 2011 foi requerida pela República Italiana após o governo brasileiro recusar a extradição de Cesare Battisti.

independência do Brasil e considerado, por muitos, fundador da soberania brasileira. Após consolidar o rompimento do Brasil com Portugal, José Bonifácio foi responsável em formular as bases para uma política externa independente, deixando-a livre de paradigmas estrangeiros para estabelecer diretrizes coniventes com o interesse nacional. Uma de suas ideias para preservar a autonomia do Brasil no cenário internacional do século XIX era evitar compromissos que limitassem a soberania nacional por meio dos chamados tratados desiguais e do endividamento descontrolado do país, aos quais criariam laços inaceitáveis de subordinação com as grandes potências capitalistas da época. O objetivo de Bonifácio era pôr fim a vulnerabilidade externa do Brasil (ANJOS, 2013, p. 114).

O pensamento de José Bonifácio, nesse sentido, retoma a preocupação em garantir a autonomia do Brasil frente a imposições econômicas das grandes forças capitalistas. Evamar Brito mostra que a política externa brasileira criou um arcabouço normativo em prol da preservação de sua soberania que, inúmeras vezes, foi denegrada por imposições externas, seja de governo, seja de entidades supranacionais (BRITO, 1984, p. 335).

O contexto da Constituinte de 1987-1988 no Brasil foi marcado justamente por pressões econômicas internacionais. As exigências monetárias, vindas, sobretudo, do FMI, em decorrência do endividamento externo do país, colocaram a soberania brasileira em xeque. Essas questões, somadas à moratória de 1987, estiveram na pauta de discussões da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Dessa forma, a constitucionalização de dispositivos capazes de zelar a soberania do país, como expressos nos artigos 1º I e 4º I, é resultado da insatisfação de muitos Deputados Constituintes com pressões internacionais feitas, em especial, pelos Estados Unidos e por instituições financeiras internacionais sob a economia brasileira (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1008).

É importante lembrar que as premissas neoliberais ganham força nesse momento, em razão do desequilíbrio macroeconômico existente nos países subdesenvolvidos. Nesse cenário, medidas liberalizantes foram enunciadas como solução para recompor os déficits econômicos. Essas medidas, no entanto, causaram muitos impactos sociais que incomodavam lideranças políticas. A intervenção do Deputado Constituinte por Goiás, Aldo Arantes, evidencia tal aborrecimento. Segundo o Constituinte goiano:

O Brasil, nestas últimas décadas, sofreu constantes agressões à sua soberania e independência que agravaram a situação do País, cada vez mais dependente do capital estrangeiro e de nações imperialistas. Isto por si só justificaria introduzir na Constituição modificações na maneira de focalizar o tema. Há, porém, razões ainda mais fortes.[...] Os países mais poderosos, em particular os Estados Unidos, procuram submeter os mais fracos através de pressões econômicas e financeiras, e por meio de ações militares; desenvolvem feroz espoliação desses países, colocam-se em ostensiva oposição aos interesses nacionais dos povos de todo o mundo, vítimas da política neocolonialista do imperialismo após a Segunda Guerra Mundial (ARANTES, 1987 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1008-1009)

Além dos parlamentares constituintes, a sociedade civil, representada nos debates, também mostrava sua oposição às interferências externas no plano político nacional. Em audiência pública realizada pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, Maria Lucia Rausis, representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), enfatizou ser “[...] necessário, portanto, firmar princípios básicos com força de lei que melhor protejam a soberania da nação. Introduzindo-os na Constituição poder-se-á coibir o “entreguismo” e salvaguardar o futuro independente da pátria” (RAUSIS, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 71).

As reuniões da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, desse modo, deram destaque para o processo de endividamento externo do país e aos efeitos da declaração de moratório em 1987. Tratava-se, aliás, de uma crise econômica global que afeta principalmente os países subdesenvolvidos no final da década de 1980. Como forma de resguardar a soberania brasileira nesse cenário, a Assembleia Nacional Constituinte buscou criar mecanismos de controle, a cargo do Congresso Nacional, sobre o endividamento externo do país e sobre os compromissos econômicos assumidos pelo Brasil no exterior. Essa necessidade estava atrelada com defesa do desenvolvimento nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 65).

**Figura 3 - Matéria do Jornal do Brasil de maio de 1987 sobre os debates na Constituinte envolvendo o controle do endividamento externo brasileiro pelo Congresso Nacional**



Fonte: Arquivo - Jornal do Brasil, 2ª edição, No 44 de 22 de maio de 1987. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015\\_1987\\_00044.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1987_00044.pdf)> Acesso em novembro de 2017.

A audiência realizada com o Embaixador Saraiva Guerreira, chefe do Comitê de Negociação da Dívida Externa, dedicou exclusivamente ao debate sobre a situação de vulnerabilidade economia do Brasil na época. Entre 1985 e 1987, o país recebeu várias missões do FMI, as quais tinham por objetivo examinar as contas brasileiras. Existia, no entanto, desconfianças por parte dos deputados constituintes sobre o teor dessas missões. Havia uma percepção de que o descontrole da dívida externa brasileira poderia sujeitar o Brasil à tutela indevida de agentes financeiros internacionais. Diante desse fato, o Embaixador Saraiva Guerreira foi questionado por Roberto D'Ávila, Deputado Constituinte pelo Rio de Janeiro e Presidente da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, sobre os ricos que as visitas do FMI causariam à independência do Brasil:

Pensando em soberania, lembro-me, Sr. Embaixador, das negociações com o Fundo Monetário Internacional, quando V.Exa. era ministro das Relações Exteriores, e agora também do Banco Mundial aqui no Brasil. Então, em termos de soberania, gostaria que V.Exa. nos dissesse até que ponto – quando pessoas estranhas ao nosso corpo de funcionários estão presentes aqui, buscando conhecer as nossas contas, fazendo quase uma auditoria interna – na sua experiência durante esses anos, V.Exa. viu a nossa soberania ameaçada? Como a nova Constituição pode conter um artigo, ou uma sugestão de sua parte para que a soberania do nosso país seja mais preservada? (D'ÁVILA, 1987 apud CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 58).

Durante os debates com o Embaixador Saraiva Guerreiro na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o esboço da nova Constituição trazia à tona dispositivos capazes de submeter acordos econômicos internacionais do Brasil à aprovação do Poder Legislativo. A matéria foi discutida em vários momentos da Subcomissão entre Constituintes, acadêmicos e representantes do Ministério das Relações Exteriores.

O Itamaraty tinha uma postura cautelosa sobre o tema. Seus representantes tentavam preservar a autonomia do Ministério a fim de não comprometer as negociações com o FMI. Em audiência da referida Subcomissão, o Chanceler brasileiro à época, Abreu Sodré, enfatizou que:

Não se deve esquecer, Sr. Presidente, de que, embora a contribuição trazida pelo Parlamento e o acompanhamento por ele exercido sejam essenciais para uma política externa que represente legitimamente o interesse nacional – permita-me que o diga com absoluta liberdade, embora com a devida vênua e respeito à representação popular –, a excessiva abrangência da lista de atos internacionais a pedirem exame do Congresso poderá levar a política externa ao imobilismo. Portanto, temos de buscar um processo de equilíbrio da presença do Poder Legislativo nessas ações de política internacional. O Poder Legislativo deve estar presente como seu órgão máximo, fiscalizador, mas não pode, de certa forma, chegar a um exagero (SODRÉ, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 58-59)

Além do Ministro Sodré, o Embaixador Saraiva Guerreiro, a quem estava a cargo das negociações da dívida, também mostrava seu ceticismo em relação ao controle constitucional da dívida externa. Para o Embaixador Saraiva:

[...] em termos de Constituição, não vejo como se possa incluir um artigo para vigor, por tempo indeterminado, centrado, focalizado na situação da dívida brasileira. Acho que podemos tirar daí algumas consequências em termos de teses de norma geral, relacionadas com uma maior participação do Legislativo na matéria da dívida, tanto de sua criação, crescimento e desenvolvimento, como até mesmo em matéria de um acompanhamento de eventual negociação. [...] Mas acho muito difícil, e talvez impróprio, incluir-se no texto constitucional algo muito específico. Deve-se levar em conta que teremos uma negociação concreta muito difícil (GUERREIRO, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 57).

Esse posicionamento dos representantes do Itamaraty causava indicação entre os Deputados Constituintes. Para eles, era inadmissível que o Itamaraty continuasse com práticas adversas daqueles que a momento de redemocratização demandava. A ênfase dada pelo processo constituinte de 1987-1988 foi oferecer à atuação do Itamaraty transparência e monitoramento institucional, princípios republicanos basilares do Estado democrático de Direito. Com a resistência do Itamaraty, o Constituinte por Santa Catarina, Paulo Macarini, protestou energicamente, ao considerar que:

[...] a Assembleia deve converter-se no estuário das reivindicações deste país. Não há cidadão, no Brasil, que hoje não discuta, não converse não troque informações sobre a dívida externa. [...] Há, então, uma expectativa da nação brasileira quanto aos resultados da Assembleia Nacional Constituinte. O povo brasileiro frustrou-se com as Diretas Já, com a morte de Tancredo, e não pode ser frustrado com os resultados da Assembleia Nacional Constituinte. [...] Portanto, há um esforço, na Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de traduzir o sentimento do que vai na alma de cada brasileiro. As resistências que estão sendo encontradas residem em alguns setores do governo, como o do próprio ministro Saraiva Guerreiro, membro do Comitê de Negociação da Dívida Externa, que prefere que a nova Carta não fixe absolutamente nada sobre a dívida externa, sob a alegação de que isso estaria prejudicando sensivelmente o encaminhamento de nossas negociações (MACARINI, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 58).

A situação econômica do Brasil no final da década de 1890 mobiliza os debates na Subcomissão. Nesse sentido, havia um claro posicionamento a favor, entre os parlamentares constituintes, do controle dos atos internacional, danosos à economia nacional. É por essa razão que, para Aluísio Bezerra, Senador Constituinte pelo Acre:

Parece-me absurdo que tratados em que não existe a menor responsabilidade de vínculo ou de obrigações financeiras, mas, pelo simples formalismo de terminologia, passam pelo controle do Congresso Nacional e que outros, apenas porque fogem ao formalismo da terminologia, embora com a substância, conteúdo e alcance social, vinculando a nação inteira, escapem ao controle do Congresso Nacional. Seria absurdo que, no momento em que estamos a redigir justamente os dispositivos constitucionais, não disciplinásemos o assunto que acabo de ouvir, com muita satisfação, do nosso nobre expositor (BEZERRA, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 59).

A defesa do aval dos compromissos do Brasil no exterior pelo Congresso Nacional foi reforçada ainda por acadêmicos renomados. Entre deles, destaca-se a intervenção do Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Carlos Roberto Siqueira, ao qual destacou:

[ser] favorável a que qualquer acordo do Executivo, que importe comprometimento da finança nacional, do Tesouro Público, deva necessariamente ser aprovado pelo Congresso Nacional, para que possa produzir efeitos. [...] Considero que se esses acordos do Executivo, muito embora não sejam tratados ou convenções, *stricto sensu*, gerarem comprometimento para a finança nacional, no sentido mais amplo da expressão, com todo o elastério que se possa emprestar a essa alocação, o Congresso Nacional tem de aprová-los, para que possam produzir efeitos. Considero inconcebível, até mesmo impatriótico, que um órgão unipessoal, seja o maior mandatário da nação, seja uma autoridade como um presidente de autarquia, possa celebrar um acordo de bilhões de dólares que serão avalizados e resgatados por duas ou três gerações de brasileiros. O Congresso Nacional, forçosamente, tem de ser convocado para dar a palavra final num nível de comprometimento financeiro dessa magnitude (SIQUEIRA, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 59).

O próprio Ministro do Supremo Tribunal Federal à época, Francisco Rezek, também enfatizou, durante audiência pública na Subcomissão, a constitucionalidade de submeter atos internacionais ao crivo do Poder Legislativo Nacional. Nas palavras do Ministro Rezek:

[...] a história diplomática prova – e, volto a dizer, não só neste país como em vários outros – que a apregoada demora no trabalho congressional sobre determinado compromisso exterior é companheira inseparável ou da insignificância, da inexpressividade, da falta de urgência do próprio compromisso, ou da indiferença do próprio Executivo, que é quem toma a iniciativa de encaminhar as coisas, destacando ou não destacando a necessidade de maior expeditura. A partir do momento em que eventualmente se tomasse essa nova postura, teríamos aí a situação seguinte: primeiro, nenhum compromisso internacional se pode, por sua própria natureza, entender executivo. Nenhum compromisso internacional escapa àquela regra que o constituinte brasileiro, desde 1891, quis escrever com tanta clareza e que, não obstante, nesses anos todos foi tantas vezes inobservado, a regra segundo a qual o controle congressional dos compromissos externos da República é um controle total, é um controle que não comporta evasões (REZEK, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 60).

Após esse amplo debate ocorrido na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o parecer do relator, Deputado João Hermann, aprovou o projeto de incluir na nova constituição o controle e aprovação prévia dos atos internacionais do Brasil pelo Poder Legislativo. Desse modo, o processo constituinte definiu, no texto constitucional de 1988, a responsabilidade do Congresso Nacional frente aos compromissos internacionais do Brasil, como expresso nos artigos 49 I e 84 VIII da Constituição Federal<sup>9</sup>.

Assim, os dispositivos constitucionais que consagram o controle do Legislativo às ações internacionais do Brasil estão atrelados com a ideia de independência da atuação externa do país. Como foi discorrido, esse preceito constitucional possui convergências com postulados tradicionais da diplomacia brasileira e com as preocupações durante o processo constituinte que perpassavam a sociedade brasileira no final da década de 1980.

---

<sup>9</sup> Constituição Federal (1988):

Artigo 49 – É competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – revolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Artigo 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

### 3.2 PREVALÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

Durante a Ditadura militar brasileira, violações aos Direitos Humanos eram práticas corriqueiras. Nos porões do regime, tortura física, pressão psicológica, assassinatos, sequestros e abusos sexuais compunham o aparato repressivo do governo ditatorial de 64. Com isso, a partir da Lei de Segurança Nacional e do Ato Institucional número 5, o Regime Militar brasileiro havia institucionalizado a repressão no país.

Diante desse quadro institucional repressivo criado pelo militares, o Brasil, durante boa parte da década de 1970, ficou internacionalmente conhecido como país da tortura, das perseguições, dos exilados e das cassações (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985, p. 63). Nessas condições, o país, nesse período, havia ficado de fora de todo um arcabouço normativo internacional e regional de proteção dos Direitos Humanos.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Direito Internacional incorporou em seu ordenamento jurídico uma série de princípios e dispositivos atrelados à dignidade dos seres humanos. Nesse sentido, a proteção aos direitos dos seres humanos tornou-se um imperativo moral dos Estados até transforma-se em um fundamento primário da comunidade internacional, sobretudo após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Mesmo comprometendo-se com a referida declaração em 1948, seus ditames foram amplamente ignorados e desrespeitados pelas autoridades brasileiras durante o Regime Militar, notadamente seus artigos 5º e 9<sup>10</sup>. Além do plano internacional de proteção aos Direitos Humanos, o Brasil também havia se ausentado do sistema interamericano de Direitos Humanos, formulado em 1969 pelo Pacto de San José da Costa Rica. Dessa forma, o Governo Militar, instalado em 1964, impossibilitou o Brasil em aderir, e mesmo cumprir, os principais regimes internacionais de Direitos Humanos. É por esse motivo que o Embaixador e então Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Paulo Flecha de Lima, em audiência pública realizada pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais durante os trabalhos constituintes de 1987, considerou ser um:

[...] ponto importante que a nova Constituição não pode deixar de levar em conta é a questão da obediência aos direitos humanos, a questão da fidelidade a normas de padrões universais de ética e de moral. Creio que alguma coisa deveria ser feita em matéria de princípios que se relacionasse com a fidelidade e observância às normas dos direitos humanos. (LIMA, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 64).

<sup>10</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) - Artigo 5º: Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante;  
Artigo 9: Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Ao discutir a adesão do Brasil aos sistemas internacionais de Direitos Humanos na Constituinte, iniciava-se, no país, o processo de Justiça de Transição, ao qual objetivou superar as injustiças e o cenário traumático da Ditadura Militar, investigando e processando torturadores. Com diversas denúncias à tona, a redemocratização do Brasil teve de lidar com o sofrimento de famílias e entidades vítimas da repressão militar no passado. Por esse motivo, a edificação da democracia no Brasil nos anos de 1980 dependeria de um amplo rol de proteção institucional aos Direitos Humanos pelo novo sistema jurídico brasileiro.

Como explica Flávia Piovesan, num período de Justiça de Transição, um desenvolvimento institucional saudável, em termos democráticos, necessita de mecanismos de prevenção e de reparação às violações aos Direitos Humanos, bem como instrumentos jurídicos de punição aos indivíduos responsáveis em promover abusos a tais garantias (PIOVESAN, 2014, p. 668). Contudo, a própria Flávia Piovesan reconhece a ineficácia da Justiça de Transição no Brasil iniciada na década de 1980, em razão da impunidade gerada pela Lei de Anistia de 1979 que dificultou o acesso das vítimas do regime à investigação e à reparação dos abusos cometidos, o que representa um desrespeito às normas internacionais, tese que foi confirmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2010, quando o Brasil foi condenado pela omissão frente aos crimes da Ditadura Militar brasileira (PIOVESAN, 2014, p. 659). Apesar disso, Flávia Piovesan também reconhece o papel importante exercido pela sociedade civil em favor da ampliação do regime de Direitos Humanos na transição democrática brasileira por meio de mobilizações que exigiam justiça, respeito aos Direitos Humanos e proteção a grupos vulneráveis (PIOVESAN, 2014, p. 646-647).

No caso da positivação do princípio da Prevalência dos Direitos Humanos, expresso no texto constitucional de 1988 em seu artigo 4º, destaca-se a convergência de interesses, durante os debates na Assembleia Constituinte, entre o Itamaraty, preocupado com a exclusão do Brasil nos regimes internacionais de Direitos Humanos, com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Conselho brasileiro de Defesa do Paz (CONDEPAZ) e com os diversos segmentos do movimento em prol Direito Humanos, vítimas, seja direta ou indiretamente, da repressão militar. É por isso que Dawisson Belém Lopes e Mario Schettino afirmam que a refundação do Estado brasileiro sobre o primado dos Direitos Humanos relaciona-se como forma de contrapor

os constrangimentos internacionais e o passado de repressão institucionalizada (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1016). O próprio Deputado Constituinte por Mato Grosso, Antero Paes de Barros, enfatizou que:

O Brasil sempre teve uma avançada política externa. Mesmo na época da Ditadura, o Brasil tinha corretas posições internacionais. É evidente que a Constituinte vem para substituir um período autoritário. É a primeira manifestação soberana do povo brasileiro, através dos constituintes originários para estabelecer definitivamente o que o Doutor Ulysses chamou de Constituição Cidadã. Então, algumas questões como a prevalência dos Direitos Humanos, é evidente que, além de uma manifestação à própria carta das Nações Unidas, da qual o Brasil era signatário, isso é também uma resposta evidente à Ditadura [...] (informação verbal)<sup>11</sup>

Ivair Alves dos Santos revela que o texto constitucional de 1988 apresenta uma ênfase aos Direitos Humanos como nunca havia ocorrido nas outras Constituições brasileiras. Isso, segundo Santos, foi fruto das transformações decorrentes de um processo de redemocratização de amplitude internacional, diante das mobilizações populares e das denúncias de violação aos Direitos Humanos. Nessas condições, o autor destaca que o constante desrespeito a tais direitos no passado fizeram a atuação interna e externa do Brasil fundamentar-se por essa temática (SANTOS, 2015, p. 60) De fato, pois a Constituição de 1988 deixa muito claro, em seu artigo 1º, que a Dignidade da Pessoa Humana é um dos elementos, cuja República Federativa do Brasil está estruturada. Com esse princípio fundamental, ordenamento jurídico-institucional brasileiro vigente é baseado através dos direitos básicos e inalienáveis dos seres humanos, aos quais foram ferozmente atacados nos 21 anos que o Brasil viveu sobre um regime ditatorial.

A prevalência dada aos Direitos Humanos nas relações internacionais do Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, trouxe algumas implicações para o sistema jurídico brasileiro. Isso porque, como explica Uadi Lammêgo Bulos, o princípio da Prevalência dos Direitos Humanos impõe integrar regras internacionais de Direitos Humanos à ordem jurídica brasileira (BULOS, 2012, p. 74). O Brasil, com isso, após a vigência da Constituição de 1988, passou a ratificar uma série de diplomas internacionais destinados a resguardar os direitos da pessoa humana, a exemplo da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura em 1989<sup>12</sup>, da Convenção

---

<sup>11</sup> Entrevista concedida por BARROS, Antero Paes de. Entrevista [30 ago. 2017]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Cuiabá, 2017.

sobre os Direitos da Criança em 1990<sup>13</sup>, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>14</sup>, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>15</sup>, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica)<sup>16</sup>, ambos em 1992 e Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher em 1996<sup>17</sup>. Tais tratados possuem *status* diferenciado no ordenamento jurídico brasileiro, diante do caráter supralegal das normas provenientes da dignidade da pessoa humana. Em seu voto diante do Recurso Extraordinário 466343-1 de 2009 impetrado pelo Banco Bradesco, o Ministro Gilmar Mendes, ao julgar a prisão civil do depositário infiel, ressaltou que:

[...] parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009, p. 21).

Esse foi entendimento do STF com o choque gerado pelo Pacto de San Jose da Costa Rica e a Constituição Federal, após a Emenda Constitucional 45 de 2004 que acrescentou o §3º ao artigo do 5º da CF/88, equiparando os Tratados de Direitos Humanos à norma constitucional<sup>18</sup>. É o caso da Convenção Internacional sobre os

---

<sup>12</sup> Decreto nº 98386 de 9 de dezembro de 1989 sobre a ratificação da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98386.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98386.htm)> Acesso em janeiro de 2018

<sup>13</sup> Decreto nº 99710 de 21 de novembro de 1990 sobre a ratificação da Convenção sobre Direitos da Criança. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)> Acesso em janeiro de 2018

<sup>14</sup> Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992 sobre a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)> Acesso em janeiro de 2018

<sup>15</sup> Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992 sobre a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)> Acesso em janeiro de 2018

<sup>16</sup> Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992 sobre a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)> Acesso em janeiro de 2018

<sup>17</sup> Decreto nº 1973 de 1º de agosto de 1996 sobre a ratificação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm)> Acesso em janeiro de 2018

<sup>18</sup> Constituição Federal (1988): artigo 5º §3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (EC nº 45/2004).

Direitos das Pessoas com Deficiência de 2009<sup>19</sup> que está em pé de igualdade com a Constituição Federal.

Apesar dos eventuais embaraços entre tratados de Direitos Humanos de caráter supralegal ou constitucional, nota-se que o sistema jurídico brasileiro busca consolidar a institucionalização dos regimes internacionais de Direitos Humanos para aprimorar seus dispositivos legais de proteção às garantias dos seres humanos. Isso só é possível graças à Prevalência dos Direitos Humanos, conferida pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, num momento de sofrimento, tristeza e indignação ao relembrar dos anos em que o Brasil ignorava os Direitos Humanos a âmbito nacional e internacional. No entanto, embora o princípio da Prevalência dos Direitos Humanos tenha sido consagrado pela Constituição Federal, o Brasil, 30 anos depois desse feito, ainda tem muito que avançar em matéria de Direitos Humanos, já que há inúmeras denúncias de desrespeito à dignidade de grupos vulneráveis pelo Estado brasileiro.

### **3.3 AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS, NÃO INTERVENÇÃO E IGUALDADE ENTRE OS ESTADOS.**

Assim como a Independência Nacional, os princípios da Autodeterminação dos Povos, da Não Intervenção e da Igualdade entre os Estados fazem parte de um eixo político-diplomático tradicional da política externa brasileira, ao qual foi amplamente defendido pelos representantes do Itamaraty durante os debates da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Nesse sentido, a constitucionalização de tais princípios está relacionada com a intensão do Ministério das Relações Exteriores em preservar diretrizes tradicionais de sua política externa na Constituinte de 1987-1988 (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1013).

Em sua interpretação sobre a Autodeterminação dos povos, da Não intervenção e da Igualdade entre os Estados, Uadi Lammêgo Bulos destaca que tais princípios estão situados nos paradigmas tradicionais da política externa brasileira, diante de seu amplo respeito ao primado da soberania. Por meios desses princípios, argumenta Bulos, o Estado brasileiro busca abolir qualquer tentativa de dominação estrangeira que

---

<sup>19</sup> Decreto nº 6949 de 25 de agosto de 2009 sobre a ratificação da Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)> Acesso em janeiro de 2018

comprometa o desenvolvimento, a independência e a liberdade do Brasil. (BULOS, 2012, p. 76-77). De fato, pois como evidenciado por Dawisson Belém Lopes e Mario Schettino Valente, a presença desses princípios na Constituição também decorre do descontentamento de parlamentares constituinte com as pressões econômicas internacionais durante a “década perdida” que deixavam a soberania brasileira em vulnerabilidade (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1014). Diante disso, esses princípios, somados ao da Independência Nacional, poderiam criar precedentes morais aptos a proteger a ordem interna do Brasil de possíveis investidas estrangeiras no contexto da crise econômica dos anos 1980. Tais precedentes inegavelmente encontram consonâncias com o vasto patrimônio diplomático brasileiro, ao qual pôde contribuir com a definição dos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Como discorrido no capítulo anterior, o respeito às soberanias alheias é um dos parâmetros tradicionais que compõem a identidade diplomática do Brasil. Contudo, como lembrado por Amado Cervo, autodeterminação e a não intervenção nem sempre foram princípios norteadores da diplomacia brasileira, já que o Brasil, durante o século XIX, pautou-se por uma política exterior altamente intervencionista em seu relacionamento com os países da Bacia do Plata (CERVO, 2008, p. 27). É justamente nesse período que insere-se o projeto hegemônico brasileiro na América do Sul, a partir da construção de um espaço vital, capaz de garantir, a qualquer custo, o equilíbrio de poder na região para manter livre a navegação sobre os rios da Bacia do Plata. Com esse objetivo, o Brasil patrocinou golpes de Estados e realizou intervenções militares que ocasionaram grandes instabilidades no Cone Sul Americano, sobretudo, durante o contexto da Guerra do Paraguai.

Apesar dessa importante ressalva, Amado Cervo reconhece que a autodeterminação e a não intervenção foram princípios que, ao longo do tempo, ganharam substancial solidez no pensamento diplomático brasileiro. Entre os motivos, Cervo destaca o legado diplomático de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (CERVO, 2008, p. 27).

Nos 10 anos em que chefiou o Itamaraty, Paranhos Júnior foi responsável em consolidar bases morais à atuação internacional do Brasil. Sua preocupação com a estabilidade da região, num cenário de disputas imperialistas, lhe obrigou a reinventar os rumos da política externa brasileira. No período da chancelaria do Barão do Rio Branco, o Brasil adotou posições convenientes com os princípios consagrados pelo

Direito Internacional, já que tais ideias poderiam pôr fim às inimizades entre os países sul-americanos, contribuindo, assim, com a aproximação entre os vizinhos. A aposta do Barão foi na capacidade persuasiva de uma diplomacia atrelada aos preceitos morais e éticos do Direito, em razão do reduzido potencial coercitivo brasileiro. Diante disso, Rubens Ricupero destacou que o conceito de um Brasil não expansionista, satisfeito com seu território, confiante no Direito Internacional, nas soluções negociada e fiel a não intervenção incorporou-se ao discurso diplomático brasileiro pelo trabalho do Barão do Rio Branco, de tal maneira que se tornou atemporal (RICUPERO, 2013, p. 436). O próprio Rio Branco enfatizou, em discurso proferindo em 20 de abril de 1909, por ocasião da homenagem que lhe foi feita durante as comemorações de seu aniversário de 64 anos no Palácio do Itamaraty, que:

[...] o nosso Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar, acima de tudo, na força do direito e do bom-senso e, como hoje, pela sua cordura, desinteresse e amor à justiça, procurar merecer a consideração e o afeto de todos os povos vizinhos, em cuja vida interna se absterá sempre de intervir (BRANCO *apud* FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2012, p. 238).

A continuidade desse patrimônio diplomático, construído por Paranhos Júnior, permitiu que os princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção fossem amadurecidos pela política exterior do Brasil com o tempo, até transformarem-se em preceitos característicos da atuação internacional brasileira. Tanto é que as Constituições de 1934, 1946 e 1967 já proibiam expressamente o Estado brasileiro a aventurar-se em práticas intervencionistas para fins de conquistas territoriais. Além disso, os princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção seriam bases normativas à Política Externa Independente de Jânio Quadros em um contexto de acirramento da Guerra Fria (BUENO, 2015, p. 337).

Mesmo a Ditadura Militar brasileira, conhecida por suas violações a Direitos Fundamentais, adotou uma postura internacional conveniente com esses princípios. Isso porque a política externa brasileira, entre as décadas de 1960 e 1970, teve a autodeterminação dos povos como fundamento para o reconhecimento e apoio às independências africanas no contexto da descolonização. Com tal preceito, o Brasil, além de ter sido o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola em 1975, foi pioneiro ao estabelecer relações com Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau no imediato momento da proclamação de suas respectivas independências (CERVO, 2015, p. 452).

Já ao princípio da Igualdade entre os Estados, consagrado pela Constituição de 1988, trata-se de um postulado típico do discurso diplomático brasileiro que, segundo Evamar Brito, possui raízes com a célebre participação de Ruy Barbosa na Segunda Conferência Internacional da Paz de Haia em 1907 (BRITO, 1984, p. 334). De fato, pois o eminente trabalho de Ruy Barbosa em defesa da igualdade jurídica dos Estados, no início do século XX, resultou em um próspero referencial doutrinário à política exterior brasileira que ecoa, principalmente, nos posicionamentos do Brasil em organismos multilaterais. O próprio Celso Amorim, chanceler brasileiro durante os governos Itamar Franco e Lula da Silva, atribui a Ruy Barbosa o feito de perpetuar a defesa da igualdade entre os Estados e a democratização das relações internacionais nas linhas de atuação da diplomacia brasileira (AMORIM, 2007, p. 5).

Em 1907, Ruy, por seu notório saber jurídico, utilizou a premissa básica do Direito Constitucional de que todos são iguais perante a lei para impedir a construção de uma ordem internacional baseada no poder bélico. Nesse sentido, opôs-se energicamente a criação de um Tribunal Permanente de Arbitragem que colocava as grandes potências em posição superior aos países da periferia. Na visão de Ruy Barbosa, a paz e a segurança são interesses universais que não comportariam diferenciação entre nações ricas e pobres, fortes e fracos, já que a soberania é um valor igual para todos os agentes estatais. Nas palavras de Barbosa:

Existe, sem dúvida, entre os Estados, como entre os indivíduos, diversidades de cultura, de honestidade, de riqueza e de força. Mas será que isso resulta em uma diferença qualquer no que diz respeito aos seus direitos essenciais? Os direitos civis são os mesmos para todos os homens. Os direitos políticos são os mesmos para todos os cidadãos. [...] Pois bem: a soberania é o direito elementar por excelência dos Estados constituído e independente. Ora, a soberania quer dizer igualdade. Na ideia, como na prática, a soberania é absoluta. Ela não admite graus. Assim, se é necessário existir, entre os Estados, um órgão comum de justiça, necessariamente, todos os Estados devem ter uma representação equivalente. Foi só para a grande aspiração geral da paz que nós trabalhamos, quando opusemo-nos com todas as nossas forças ao triunfo da desigualdade na composição do Tribunal de Arbitragem Internacional (BARBOSA, 1966, pp. 383-389).

Essa destacada atuação faz Ruy Barbosa ser o precursor de uma tradição diplomática pautada no esforço em reduzir as desigualdades no sistema internacional e na repulsa sobre o arbítrio das grandes potências. Fato é que inúmeras vezes o ideal de Ruy Barbosa pela igualdade entre os Estados será retomado ao longo da política externa brasileira. Um claro exemplo disso foi o momento auge da Guerra Fria, quando diplomatas brasileiros, a exemplo notável de Araújo Castro, denunciaram o

congelamento da política internacional das décadas de 1960 e 1970, diante da natureza desigual do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) que dificultava o acesso das nações subdesenvolvidas à tecnologia e ao estímulo ao desenvolvimento, deixando-as em condição de subalternidade em relação às potências nucleares. (CASTRO, 1971, p. 40-41). É por esse motivo que, durante todo o período do Regime Militar, houve uma contundente recusa da diplomacia brasileira em aderir ao TPN, como fica evidente no discurso do chanceler Magalhães Pinto por ocasião da abertura da XXIII Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1968:

Para ser válida, uma política de não-proliferação de armas nucleares deve necessariamente salvaguardar acesso irrestrito e não discriminatório à ciência e à tecnologia e aos materiais nucleares para fins pacíficos. Igualmente deve contemplar medidas concretas de assistência técnica e financiamento. A paz mundial não deve ser resultante de um puro e simples paralelogramo de forças adversas. A verdadeira paz requer que se assegure cooperação para fins construtivos, para o aceleração do progresso econômico e social dos povos num quadro de respeito pela liberdade e segurança de todos (PINTO *apud* CORRÊA, 2007, p. 237-238).

Esse breve relato histórico das diretrizes da política externa brasileira demonstra que as tradições diplomáticas do Brasil, associadas ao respeito intransigente às soberanias estatais, foram postas no seio do processo constituinte da década de 1980, ainda mais diante do contexto de avanço neoliberal sob as economias latino-americanas. Isso, aliás, foi assinado pelo Senador Constituinte do Rio Grande do Sul, José Fogaça, em sua intervenção durante os trabalhos da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais:

Sr. Presidente, não vivemos neste País uma política de alinhamento automático em que se dizia “o que é bom para o Brasil é bom para os Estados Unidos”, uma concepção geopolítica que nos transformou em quintal dos Estados Unidos. Tivemos o Acordo MEC-USAID e todo o processo de dominação de controle, cultura, político e educacional, que varreu o patrimônio cultural de toda uma geração. [...] O texto do Relator, ao dizer que “o Brasil fundamenta suas relações internacionais no princípio da independência nacional, na prevalência dos direitos humanos, no direito à autodeterminação dos povos, na não intervenção, na igualdade dos Estados, na solução pacífica dos conflitos internacionais, na defesa da paz, no repúdio ao terrorismo e na cooperação com todos os povos para a emancipação e o progresso da humanidade” está aqui resgatando aquilo que é da tradição e próprio da diplomacia brasileira, a volta para a autodeterminação, a defesa da nacionalidade a partir da sua independência (FOGAÇA *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1014).

A fala de Fogaça evidencia o papel importante desempenhado pelas tradições do Ministério das Relações Exteriores no árduo trabalho de delinear as bases constitucionais das relações internacionais do Brasil. Com a situação caótica da

economia brasileira em 1987, não é à toa que Assembleia Constituinte escolheu os princípios da autodeterminação dos povos, da não intervenção e da igualdade entre os Estados para esse fim. Mais uma vez, a tradição da diplomacia brasileira e o momento vivido pelo Brasil na década de 1980 se encontram presentes na promulgação do artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

### **3.4 DESEFA DA PAZ E SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS.**

A paz é um ponto central na identidade diplomática do Brasil. Pelo fato do país não dispor de inimigos no plano internacional, de ter mais de um século de relacionamento cordial com seus vizinhos, além de sua vocação para o diálogo, a promoção da paz tornou-se uma peça quase que indissociável do discurso diplomático brasileiro. Ao longo do tempo, essa ênfase à paz pelos interlocutores da diplomacia nacional fez criar um imaginário de um Brasil plenamente pacífico. Esse perfil, aliás, esteve presente nas Constituições brasileiras de 1891, 1946 e 1967.

Segundo Evamar Brito, o pacifismo é um princípio tão profundo na consciência do povo brasileiro que ganhou bases perenes em sua nacionalidade (BRITO, 1984, p. 334). Na Constituinte de 1987-1988, essa característica nacional brasileira ficou evidente, pois a transição democrática no Brasil, apesar de suas imperfeições, foi pautada por muito diálogo e negociação. Diante desse cenário, movimentos pacifistas, como o CONDEPAZ, enfatizavam que a atuação pacífica do Brasil no plano externo seria compatível com o sistema democrático que o país buscava consolidar no final da década de 1980.

No âmbito da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, os grupos pacifistas tentaram formar uma linha de frente contra intenções bélicas e militaristas ao texto constitucional. Por esse motivo, tais grupos, juntamente com parlamentares constituintes, protagonizaram propostas que restringiriam o desenvolvimento das atividades militares do Brasil, bem como institucionalizaria a neutralidade como regra constitucional ao país frente a conflitos internacionais (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1009-1010). A intervenção do Deputado Constituinte pelo Maranhão, Sarney Filho, demonstra essa intenção pacífica ao extremo:

É internacionalmente reconhecida a índole pacífica do povo brasileiro. Urge, portanto, mormente agora com a Assembleia Nacional Constituinte, introduzir em texto constitucional o princípio da neutralidade do Brasil nos

conflitos internacionais. [...] Tenho particular interesse neste ponto, porque sou autor de uma proposta de artigo à Constituição que, se aprovada pela Constituinte, fará com que o Brasil se torne uma potência neutra nos conflitos armados. [...] Com esta proposta expressamos a vontade de uma parcela ponderável do espírito pacifista do povo brasileiro. Dentro desse contexto, junto com outro projeto de nossa autoria, mas também representado por um grupo de parlamentares ligados à defesa da ecologia no Brasil, apresentamos outro dispositivo que proíbe o Brasil – sei que isso não é da sua área, mas somente a título de lembrança – de produzir artefatos bélicos nucleares (FILHO *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1012).

Contudo, essas propostas foram vencidas pela presença contundente do Itamaraty que buscou preservar, durante os trabalhos constituintes, uma concepção de paz ligada a fins pragmáticos, por meio da qual o Brasil poderia ter uma inserção internacional apta a contribuir com os objetivos da comunidade internacional. É justamente esse caráter pacífico, gerador da aptidão jurídico-diplomática do Brasil no trato de eventuais divergências, que os membros do Ministério das Relações Exteriores procuraram resguardar na nova Constituição. Isso fica claro com a resposta do Embaixador Paulo Flecha de Lima, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores à época, aos projetos de grupos e parlamentares puramente pacifistas:

Com a sua vênua, preferiria que o nosso perfil pacífico ficasse caracterizado por esses dois princípios a que me referi [proibição da guerra de conquista e solução pacífica dos conflitos]. Somos membros das Nações Unidas. Há, na Carta das Nações Unidas, um conjunto de regras que estabelece, em determinadas circunstâncias, formas jurídicas de aplicar as sanções hierárquicas e distintas contra determinados países. Se tivéssemos uma norma constitucional que nos impedisse de ter esta responsabilidade, talvez nos auto-excluíssemos de um processo internacional do qual somos parte e do qual dificilmente poderemos ficar ausentes, em função dos pontos a que me referi anteriormente, ou seja, da nossa própria inserção internacional. [...] Acho que seríamos fiéis à nossa tradição, projetaríamos um perfil construtivo, positivo, e daríamos um saudável exemplo de convívio internacional se nos ativéssemos a esses dois princípios a que me referi (LIMA, 1987 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1012).

Nessa disputa de interesses, o Itamaraty realçava uma diretriz fundamental de sua política externa. Tratava-se do princípio da Solução Pacífica dos Conflitos, ao qual foi amplamente recepcionado pela Constituição de 1988. Antes mesmo do Brasil se tornar um país soberano, esse princípio já havia orientado a arcaica diplomacia luso-brasileira, quando Alexandre de Gusmão utilizou um postulado jurídico do Direito Romano – o *Uti Possidetis* – para pôr fim às desavenças entre os Reinos de Portugal e Espanha sobre a definição de seus territórios coloniais na América do Sul. Entretanto, segundo Evamar Brito, foi o Barão do Rio Branco o principal responsável em eternizar o princípio da Solução Pacífica dos Conflitos na fisionomia diplomática do Brasil

(BRITO, 1984, p. 333). De fato, pois, embora tenha havido retrocesso no Império, Rio Branco ofereceu novos instrumento, sobretudo aqueles alçados pelo Direito Internacional, para revolver os litígios do Brasil com outros países. Sob essa nova política, o Barão pôde eliminar qualquer possibilidade de disputa armada envolvendo o Brasil, já que sua escolha pela negociação direta e pela arbitragem trouxeram resultados plenamente satisfatórios à estabilizada regional e ao prestígio internacional do país. É por esse motivo que Rubens Ricupero incumbe a Rio Branco a façanha de transformar a percepção de um país fiel à paz e ao Direito em um na espécie de manifestação espontânea da essência nacional brasileira (RICUPERO, 2013, p. 430).

O apego da diplomacia brasileira aos mecanismos conciliatórios do Direito tronou-se, portanto, algo atemporal. De fato, pois mesmo em um regime violento, como foi a Ditadura Militar brasileira, a tradição pacífica e conciliatória da diplomacia brasileira foram elementos essenciais da política externa dos governos oriundos do golpe de 1964. O próprio Presidente Médici, em mensagem ao Congresso Nacional de 1971, já havia sinalizado que esses paradigmas tradicionais seriam bases para atuação internacional de seu governo:

Persistindo numa linha de coerência histórica, opõe-se o Brasil à divisão do mundo em zonas de influência, considerando a paz condição essencial à conquista do progresso e conservando-se fiel ao preceito da solução pacífica das controvérsias, principal linha de atuação da sua diplomacia (MÉDICI, 1971 *apud* BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1981, p. 105).

Na Constituinte de 1987-1988, embora as noções de paz fossem distintas, os grupos de interesses, notadamente o Itamaraty e os movimentos pacifistas, certificaram que a Defesa da Paz e a Solução Pacífica dos Conflitos faziam parte da natureza internacional do Brasil. Desse modo, esses postulados tradicionais da política externa brasileira não poderia ficar de fora da nova constituição.

### **3.5 REPÚDIO AO TERRORISMO E AO RACISMO.**

No ordenamento jurídico brasileiro formado pela Constituição de 1988, o terrorismo é qualificado como crime hediondo, inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, conforme expresso no artigo 5º XLIII do texto constitucional. Em seu voto durante o julgamento da Extradicação 855 requerida pelo governo do Chile em 2004, o

Ministro do STF, Celso de Mello, expôs que a Assembleia Nacional Constituinte formulou uma base jurídica de rejeição a atos de índole terroristas, representando, assim, o compromisso de repúdio do Estado brasileiro em relação ao terrorismo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004, p. 23). A constitucionalização desse princípio ético e jurídico durante a Constituinte de 1987-1988 está inserida em um contexto de crescentes acontecimentos de atentados terroristas, tanto no plano externo, quando no plano interno (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1013).

Com o fim da Guerra Fria, o terrorismo ganhou uma fase transnacional, tornando-se em um desafio à segurança internacional. Isso porque, como explica Joseph Nye, os agentes terroristas passaram a ter acesso a novas metodologias e novos recursos tecnológicos que potencializaram o poder destrutivo de seus ataques, bem como ampliaram o alcance e a difusão de seus ideais com o aprimoramento das redes de informação e comunicação (NYE, 2009, 321-322).

Segundo David Whittaker, foi na década de 1980 que o terrorismo foi usado como forma de desestabilização do Ocidente (WHITTAKER, 2005, p. 22). Eric Hobsbawn lembra que foi justamente nesse período que o terrorismo inovou terrivelmente seus métodos de ação com o uso de homens-bombas. Essa tática foi empregada pela primeira vez contra alvos militares e diplomáticos dos Estados Unidos da América no Líbano em 1983 (HOBSBAWN, 2007, p. 130-131). Nesse ano, os fundamentalistas do grupo Hezbollah atacaram, com homens e caminhões bombas, a Embaixada dos EUA e um quartel-general franco-americano em Beirute, deixando quase 400 mortos.

No entanto, esses não foram os únicos. Ao longo da década de 1980, uma série de atentados terroristas chocou o mundo, ainda mais pela ampla cobertura das redes de televisão (HOBSBAWN, 2007, p. 131). Em 1980, a Itália sofreu um ataque de bomba por grupos fascistas na estação central de Bolonha, matando 85 pessoas e ferindo mais de 200. Em 1983, além dos atentados às instalações militares e diplomáticas dos Estados Unidos da América no Líbano, o Exército Revolucionário Armênio protagonizou ataques à bomba contra a Embaixada da Turquia em Lisboa e contra a companhia aérea Turkish Air no saguão do aeroporto de Orly na França. Já em 1984, o alvo foi o Grand Brighton Hotel no sul da Inglaterra, onde estava hospedada a primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher, e sua comitiva. Uma bomba-relógio foi instalada pelo IRA (Exército Republicano Irlandês) nas dependências do hotel para assassinar a

primeira-ministra. Embora Thatcher não tenha sofrido grandes danos, 5 pessoas foram mortas e mais de 30 ficaram gravemente feridas.

No ano de 1985, foram marcantes os atentados ocorridos em julho daquele ano. Uma bomba explodiu durante um voo da Air India que viaja de Montreal a Nova Delhi. Uma hora depois do atentado à Air India, uma mala explodiu no aeroporto de Narita no Japão. As investigações da polícia canadense apontaram para separatistas Sikhs. Além da Air India, a companhia aérea americana Trans World Airlines também fora vítima de terroristas em 1985, dessa vez pelo Hezbollah, quando fazia a rota Atenas-Roma.

Em 1986, um grupo ligado ao regime líbio de Muammar Kadafi plantou uma bomba em uma discoteca de Berlim, muito frequentada por cidadãos e oficiais americanos. Esse atentado resultou na morte de 2 soldados estadunidense e 1 civil truco, além de mais 220 feridos. O Ano de 1986 foi a vez Pan American Airways vivenciar a horrível experiência do terrorismo, quando o grupo Abu Nidal sequestrou uma aeronave da companhia e assinou 43 pessoas a bordo.

Em 1987, já com os trabalhos constituintes no Brasil abertos, o ETA (Movimento de Libertação do País Basco) promovera dois atentados na Espanha, utilizando carros-bombas. O primeiro em julho na Avenida Meridiana em Barcelona, deixando 21 mortos, e outro em dezembro na sede da Guarda Civil em Zaragoza com um total de 11 mortes e 88 feridos.

No Brasil, o terrorismo foi uma prática que tomou conta do cenário político durante a Ditadura Militar. Isso porque tanto a esquerda como a direita utilizaram atos de terror para expor seus objetivos políticos (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985, p. 66 & p. 93-94). Como forma de resistir à repressão, vários grupos de inspiração marxistas protagonizaram atentados a instalações e apoiadores do Regime Militar. Entre 1968 e 1973, era muito comum ocorrer assaltos e ataques a bomba contra bancos e quartéis-generais em busca de dinheiro, armas e munições para fortalecer as guerrilhas urbanas de esquerda. Foi o que aconteceu durante o atentado ao Quartel-general do II Exército de São Paulo em 1968. Grupos de esquerda haviam também instalado uma bomba, em 1966, no Aeroporto dos Guararapes no Recife a fim de assassinar o general Costa e Silva. Embora o plano de assinar Costa e Silva tenha falhado, o ataque ao Aeroporto do Recife deixou 2 mortos e 14 feridos. Charles Rodney Chandler, oficial do Exército americano, não teve a mesma sorte que Costa e Silva, pois acabou sendo fuzilado na capital paulista em 1968 pela Ação de Libertação Nacional, grupo de extrema-esquerda. Porém, o atentado mais famoso das guerrilhas urbanas foi

protagonizado pelo MR-8 em 1969, quando o grupo sequestrou o Embaixador dos Estados Unidos, em troca da liberdade de presos políticos e da publicação de um manifesto que denunciava as torturas da Ditadura Militar brasileira.

Como a esquerda, grupos de extrema-direita, simpáticos à manutenção do regime de 64, também usaram de práticas terroristas para tentar enfraquecer o processo de abertura política no final da ditadura. Em 1976, a sede da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) no Rio de Janeiro sofreu o primeiro ataque a bomba por grupos conversadores de direita. Posteriormente, entre 1980 e 1981, jornais de oposição ao regime, como *O Pasquim*, *O Movimento*, *A Tribuna da Imprensa*, *Em tempo* e *A Hora do Povo*, foram alvos de bombas instaladas por defensores do regime em suas redações e em bancas que vendiam tais periódicos nas principais cidades do Brasil. Contudo, os atentados a um festival de música no Rio Centro por um carro-bomba, em 1981, e contra a sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) por uma carta-bomba, em 1980, que vitimou Lydia Monteiro da Silva, secretária do Presidente da OAB à época, ambos promovidos por agentes do exército, causaram maior impacto e comoção na sociedade brasileira.

Esses atentados terroristas, praticados pela esquerda e pela direita, fizeram brotar um forte sentimento antiterrorista no povo brasileiro durante a redemocratização do país no final da década de 1980. É justamente por esse passado de atos terroristas dos tempos da ditadura militar e pela escalada do terrorismo ao redor do mundo ao longo da década de 1980 que houve uma convergência de interesses entre os grupos da sociedade civil e o Itamaraty sobre a positivação do Repúdio ao Terrorismo no texto constitucional de 1988 (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1013). Essa convergência de interesses, no entanto, não foi possível de ocorrer durante as discussões para definir o Repúdio ao Racismo como princípio constitucional das relações internacionais do Brasil, em razão de discordâncias entre o movimento negro e Itamaraty.

O movimento negro teve uma participação intensa na Assembleia Constituinte de 1987-1988, o, diante do centenário da Lei Áurea<sup>20</sup> que coincidia com os trabalhos constituintes (SANTOS, 2015, p. 59). Por isso, houve uma indagação contundente sobre o legado da escravidão no Brasil, bem como sobre a situação dos negros na sociedade

---

<sup>20</sup> A Lei Áurea (Lei 3353 de 1888) foi um documento assinado pela Princesa Isabel em 13 de maio 1888. Por esse documento, a escravidão ficava oficialmente extinta no Brasil, sendo, com isso, o último país da América a aboli-la definitivamente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm)> Acesso em fevereiro de 2018

brasileira. Antes mesmo da Constituinte, os representantes da causa negra de todo Brasil já haviam se reunidos em Brasília para a Convenção Nacional do Movimento Negro de 1986 a fim de discutir essas questões e formalizar a pauta do movimento para a Constituinte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 522).



**Figura 4 - Anúncio da Convenção Nacional do Negro de 1986 em Brasília**

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna. Câmara Edições, Brasília, 2009. p 523.

No âmbito da Assembleia Constituinte, essas discussões ocorreram na Subcomissão dos Negros, das Populações Indígenas, das Pessoas Deficientes e Minorias. Nela, o movimento negro enfatizou a questão da discriminação racial no Brasil, a violência contra a população descendente de escravos, além da luta histórica dos negros pela igualdade, como fica evidente na fala da antropóloga e professora da PUC-RJ, Lélia Gonzalez:

Desde as Constituições de 1934 e 1946, estão dizendo que todos somos iguais perante a lei. Nós queremos, sim, mecanismos de resgate que possam colocar o negro efetivamente numa situação de igualdade porque, até o presente momento, somos iguais perante a lei, mas quem somos nós? Somos as grandes populações dos presídios, da prostituição, da marginalização no mercado de trabalho. Nós queremos, sim, que a Constituição crie mecanismos que propiciem um efetivo “começar” em condições de igualdade da comunidade negra neste país. [...] Nós queremos, efetivamente, que a lei crie estímulos fiscais para que a sociedade civil e o Estado tomem medidas

concretas de significação compensatória, a fim de implementar aos brasileiros de ascendência africana o direito à isonomia nos setores de trabalho, remuneração, educação, justiça, moradia, saúde, e vai por aí afora (GONZALES, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 525)

Toda essa presença ativa e incisiva do movimento negro no âmbito da Subcomissão dos Negros, das Populações Indígenas, das Pessoas Deficientes e Minorias se reverberará na Subcomissão ligada às matérias de Relações Internacionais. Além do centenário do fim da escravidão no Brasil, aquele foi um momento em que a luta contra o racismo tinha tomado proporções internacionais, diante do regime segregacionista sul-africano (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 554).

Durante boa parte da ditadura militar, as relações entre o Brasil e a África do Sul careciam de coerência, já que o Brasil, ao mesmo tempo em que criticava o regime sul-africano, mantinha um prospero relacionamento comercial com Pretória (FILHO, 2001, p. 81). Tanto é que, nos governos Costa e Silva e Médici, o Brasil optou por abster-se nas discussões sobre a condenação do *apartheid* na ONU (CERVO, 2015, p. 449).

Com o fim da ditadura, as relações do Brasil com a África do Sul foram revistas e, assim, o Itamaraty passou a restringir os intercâmbios com Pretória, em face da continuidade das instituições racistas no país. Com o decreto 9.1524, emitido pelo Presidente José Sarney em agosto de 1985, o governo brasileiro proibiu contatos culturais, artísticos e esportivos do Brasil com África do Sul, bem como a venda de petróleo, combustíveis e material bélico de origem brasileira ao país segregacionista.<sup>21</sup>

No momento de afirmação dos Direitos Humanos durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, o movimento negro buscou constitucionalizar a proibição de relações diplomática do Brasil com países que adotassem práticas oficiais de discriminação racial. O projeto de lei 764 de 1988 de autoria da Deputada Constituinte pelo Rio de Janeiro, Benedita da Silva, considerava que “o Brasil é um dos países que não está exercendo a pressão necessária para o fim do *apartheid*” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

---

<sup>21</sup> Decreto nº 91542 de 9 de agosto de 1985 sobre as restrições ao relacionamento com a República da África do Sul. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91524-9-agosto-1985-441903-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em fevereiro de 2018

Figura 5 - Matéria do Jornal de Brasília de maio de 1988 sobre a participação do movimento negro na Constituinte

PÁGINA 12 MAGAZINE *ANC X* 14.05.88

Centenário da Abolição

## A causa negra na Constituinte



Foto: Discalpa/Agência

**A deputada Benedita da Silva (PT-RJ), reclama que existem muitos adversários das conquistas dos negros na Constituinte**

Assumir uma atitude racista significará um crime, cuja liberdade não dependerá do pagamento de qualquer fiança. Esta é uma das maiores conquistas, até o momento, obtidas dentro de

um livro que está escrevendo e que se chamará **Preconceito**. Enquanto não sai o livro, ela responde também com festas, como a **Grande Kizomba no Quilombo do Chapéu**, no dia 28 de maio na

movimentos sindicalistas e argumenta: "Enquanto o movimento negro não tiver a clareza de que deve estar envolvido no conjunto dos movimentos sociais, vai restar uma discussão apenas no campo intelectual, restrita, sem alcançar a classe trabalhadora."

De qualquer forma, Paim não está alheio aos interesses da raça negra e defende-os por entender que estão conjugados aos dos trabalhadores. Por exemplo, tomou a iniciativa, junto com outros deputados negros, de solicitar a formação de uma comissão pluripartidária para ir até a África do Sul, onde o **apartheid** demonstra um racismo violento e em na-

se mantém relações diplomáticas. Estaria, assim, criado um impasse internacional que pressionaria o Brasil rumo ao rompimento de suas relações com a África do Sul.

luta específica contrária à discriminação racial. "O problema é a discriminação social, muito mais que a racial. Racismo é uma questão flutuante, de acordo com a circuns-



Foto: Lailson Duarte

**O deputado Antônio de Jesus (PMDB-GO), se diz predisposto a defender o negro, como qualquer outra etnia**

Fonte: Arquivo - Jornal de Brasília. No 4722 de 14 de maio de 1988. p.12 Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/107964/1988\\_11%20a%2015%20de%20Maido\\_%20121.pdf?sequence=3](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/107964/1988_11%20a%2015%20de%20Maido_%20121.pdf?sequence=3)> Acesso em fevereiro de 2018

Esse projeto de lei foi usado como forma de fortalecer as pressões do Brasil para o fim do regime racista sul-africano. No entanto, quando foi posta em discussão na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, os representantes do Itamaraty, lá presentes, foram contrário a essa proibição. Entre os Deputados Constituintes havia um sentimento de repulsa à situação na África do Sul, ainda mais num momento em que os direitos essenciais dos seres humanos estavam sendo restabelecidos nas instituições brasileiras. O desacordo do Itamaraty com o projeto de lei da Deputada, Benedita da Silva, causava muito estranhamento entre os parlamentares constituintes. Roberto D'Ávila, Deputado Constituinte pelo Rio de Janeiro e Presidente da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, fez a seguinte indagação ao Embaixador Paulo Fecha de Lima:

Agora pergunto se não é um paradoxo quando na nossa Carta colocamos que devemos respeitar os princípios dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, temos relações diplomáticas com países como a África do Sul, realmente um país com um governo desumano, no mais alto grau, talvez, e que discrimina irmãos nossos, já que o nosso sangue contém também sangue negro. Então,

pergunto se não há um paradoxo nessa colocação de Vossa Excelência (D'ÁVILA, 1897 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1017).

Ao responder o Presidente da Subcomissão, o Embaixador Flecha de Lima utilizou sua experiência na condução do Ministério das Relações Exteriores para tentar resgatar a tradição universalista da política externa brasileira. Em suas palavras:

Com relação ao outro ponto de vista a que Vossa Excelência se refere, tenho de distinguir aqui o papel de profissional, quer dizer, o papel de político. Nesse sentido, invocaria uma expressão muito feliz do Presidente José Sarney, quando explicou à opinião pública brasileira o seu reatamento com Cuba. Quer dizer, o normal é ter relações com todos os Países, a exceção é não tê-las. Ter relações diplomáticas com qualquer País não significa necessariamente que aprovemos ou desaprovemos os regimes neles instalados. Permito-me aqui citar o exemplo dado pelo próprio Ministro Abreu Sodré, no caso da África do Sul. Tivemos aí o Sr. Oliver Tambo, Presidente do *African National Congress*, do partido de contestação do regime supremacista branco, aparteísta, na África do Sul. O Sr. Oliver Tambo pediu ao Brasil, justamente por ter relações diplomáticas, que intercedesse em favor de certas situações de votação flagrante de direitos humanos. Fizemos presentes àquele Governo as nossas preocupações. De modo que, como profissional, encaro com naturalidade essas relações diplomáticas. Isso faz parte do jogo diplomático. Como político, compreendo perfeitamente as posições que Vossa Excelência sustenta e os reclamos que Vossa Excelência postula junto ao Executivo (LIMA, 1987 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1017-1018).

Com essa divergência, Lopes e Valente assinalam que o princípio do Repúdio ao Racismo serviu como alternativa para conciliar os posicionamentos antagônicos do movimento negro e do Itamaraty (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1018). Embora ter havido uma boa receptividade entre os Constituintes, o projeto da Deputado Benedita da Silva acabou sendo arquivado no final do processo Constituinte, por não ter conseguido obter maioria absoluta durante votação em plenário. No entanto, a constitucionalização do Repúdio ao Racismo como regra constitucional às relações internacionais do Brasil, além do dispositivo expresso no XLII do artigo 5º da Constituição Federal<sup>22</sup>, é resultado das intensas reivindicações e da participação marcante do movimento negro na Assembleia Constituinte de 1987-1988 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 527).

Assim, o processo de positivação do repúdio internacional do Brasil ao racismo e ao terrorismo na Constituição de 1988 está relacionado com os fatos ocorridos ao final da década de 1980. Num momento de ascendência do terrorismo no mundo, de lembranças dos atos terroristas praticados por grupos extremistas na ditadura militar, dos 100 anos da abolição da escravidão no Brasil que fortalecia as pautadas do

---

<sup>22</sup> Constituição Federal (1988): artigo 5º XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

movimento negro e de pressões sob o *apartheid* na África do Sul, não foi possível evitar a influência dessa conjuntura nos debates sobre a inserção internacional do Brasil durante a feitura da nova Constituição.

### **3.6 COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS PARA O PROGRESSO DA HUMANIDADE**

Segundo Lopes e Valente, a constitucionalização do princípio para a Cooperação entre os Povos está relacionada com a intenção de criar a imagem de um país disposto a buscar o desenvolvimento e a transformar a ordem econômica internacional (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1023). Essa, aliás, é uma característica marcante da atuação internacional do Brasil, já que a busca por arranjos cooperativos capazes de viabilizar o desenvolvimento e a reduzir o atraso da periferia é um pleito objetivado pela política externa brasileira ao longo das décadas. É por isso que Amado Cervo, ao assinalar que o desenvolvimento é um vetor elementar da inserção internacional do Brasil, enfatiza que “entre 1930 e 1989, a diplomacia brasileira respondeu ao processo de desenvolvimento em curso, incumbindo-se de trazer insumos externos, função que lhe foi explicitamente confiada pelos homens de Estados” (CERVO, 2009, p. 30).

De fato, o ano de 1930 representou um novo momento para a política exterior do Brasil. A chegada de Getúlio Vargas ao poder trouxe à cena política a ênfase sobre a necessidade de modernizar a econômica do país. Nesse sentido, a política externa de Vargas orientou-se por uma ação externa cooperativa, cuja finalidade foi conquistar capitais financeiros e tecnológicos aos projetos desenvolvimentistas de Vargas. Por esse referencial, ficou consolidado, no pensamento diplomático brasileiro, que a cooperação é capaz de gerar ganhos reais ao país (CERVO, 2009, p. 28). Mais tarde, ação externa cooperativa, da qual Vargas foi o pioneiro segundo Amado Cervo, será aprimorado por Juscelino Kubitschek (JK) com o lançamento da Operação Pan-americana (OPAN) em 1958. Com esse projeto, JK almejou superar o subdesenvolvimento pela via de uma cooperação hemisférica que cooptaria os EUA sobre a importância da liberação de capitais para pôr fim ao atraso socioeconômico da América Latina. O viés nacional-desenvolvimentista de Juscelino foi uma peça-chave à atuação externa do Brasil em seu governo, já que, para ele, as reformas internas deveriam ser acompanhadas de mudanças no relacionamento com as demais nações (BUENO, 2015, p. 308). Após ser paraninfo

de uma turma de egressos de Instituto Rio Branco em 1959, Juscelino Kubitschek destacou, em discurso, que:

A aceleração do progresso econômico das Nações que, como a nossa, emergem do estágio do subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da intensificação dos contatos de toda ordem, do harmonioso intercâmbio comercial, da canalização de um maior fluxo de investimentos estrangeiros e do incremento da assistência técnica, do aumento do valor e do volume das exportações (KUBITSCHKEK, 1959 *apud* BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, p. 105).

Esse paradigma desenvolvimentista continuará presente na Política Externa Independente de Jânio Quadros. Além de ampliar mercados às exportações brasileiras, a postura de não alinhamento de Quadros, no âmbito das relações internacionais, conferia ao Brasil a oportunidade de formalizar, conjuntamente com seus vizinhos da América Latina e com as nações afro-asiáticas, um frente contra o subdesenvolvimento e as injustiças no cenário internacional (BUENO, 2015, p 336). Apesar das críticas ao populismo de Quadros, os militares irão preservar as pautas de uma diplomacia motivada em assegurar a colaboração externa ao desenvolvimento nacional. A partir de 1967, o principal objetivo da política exterior do Regime Militar, segundo Amado Cervo, foi maximizar as oportunidades ao desenvolvimento. Para isso, a diplomacia brasileira, nesse período, engajou-se nas reivindicações da periferia para celebrar laços de cooperação destinados a captar recursos financeiros e tecnológicos que impulsionariam o desenvolvimento do Sul global (CERVO, 2015, p 411-412). Isso estará muito evidente no discurso de Mario Gibson Barbosa, chanceler do Brasil durante o governo Médici, por ocasião da XXVI Assembleia-Geral das Nações em 1971:

[...] está o Brasil preparado para assumir as responsabilidades que lhe competem no tocante aos países de menor desenvolvimento relativo, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral. E nisto estamos inspirados pela solidariedade natural que nos une aos países de menor desenvolvimento relativo e também por um imperativo ético. [...] Estamos certos de que outros países em estágios de desenvolvimento semelhante ao nosso nos acompanharão na busca destas soluções (BARBOSA, 1971 *apud* CORRÊA, 2007, p. 275).

Durante a Assembleia Constituinte, a necessidade por incentivos ao desenvolvimento foi amplamente discutida, haja vista a vulnerabilidade econômica do país ao final da década de 1980, bem como sua carência por recursos tecnológicos num momento de plena abertura à globalização (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1021). Essa, aliás, foi a ênfase dada pelo Ministro da Ciência e Tecnologia da época, Renato Archer, em audiência pública da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações

Internacionais. Para o Ministro Archer, “uma nação científica e tecnologicamente fraca é uma nação que tem sua soberania ameaçada” (ARCHER, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 69).

Quando as questões sobre desenvolvimento foram postas em debate, os grupos de interesse presentes na Subcomissão defenderam a necessidade do Brasil contribuir com uma ordem econômica mais justa, uma vez que o país vinha sofrendo com a conjuntura econômica do final da década de 1980. Propostas como essa foram bem recebidas pelos membros do Itamaraty (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1022). Entre os grupos de interesse que participaram de audiências sobre essa temática na Subcomissão, destaca-se a presença de União Brasileira de Informática e a Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais, representadas respectivamente por Jorge Monteiro Fernandes e Nelson Torres Duarte.

A defesa de Jorge Monteiro esteve centrada na necessidade de proteger o mercado interno de informática, diante de sua relevância ao desenvolvimento econômico do país e a seu potencial ao estímulo à inovação tecnológica. A ênfase nessa pauta relacionava-se com o contexto de pressões do governo dos EUA sob a política de reversa do mercado brasileiro ao setor de informática nacional à época da Constituinte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 69). É por esse motivo que Jorge Monteiro buscou convencer os deputados constituintes sobre a necessidade de se incluir, no texto constitucional, a premissa de transformar o mercado interno em um patrimônio nacional:

O que pode fazer a Constituinte para preservar, desenvolver a ciência e a tecnologia? A primeira colocação é considerar que o mercado brasileiro é um patrimônio nacional. Por quê? Não estamos advogando, de forma alguma, que o Brasil feche as fronteiras para todas e quaisquer iniciativas, bem, como o avestruz, e passemos a fazer absolutamente tudo. Isso é equivocado e, além dos mais, é tremendamente errado. O que se deseja é que esse mercado seja considerado patrimônio nacional e caiba ao país decidir, de forma democrática, autônoma, como usá-lo (MONTEIRO, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 69-70).

A defesa pela proteção de mercado contou com o apoio do Itamaraty. O Embaixador Paulo Fecha de Lima, em sua intervenção, enfatizou a importância dessa medida para países de menor dimensão econômica. Segundo ele:

[...] no caso de um país em desenvolvimento, como o Brasil, a proteção à indústria nascente não pode ser confundida com o protecionismo. Protecionismo é uma moléstia de país industrializado, uma síndrome típica de país que já atingiu certo estágio de desenvolvimento e que usa medidas restritivas para se proteger de importações mais competitivas ou do livre jogo das vantagens comparativas. No caso da proteção de certos setores

industriais, em um país como o nosso, isso é legítimo (LIMA, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 70).

Já Nelson Torres, representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais, trouxe ao debate a importância sobre a quebra de patentes estrangeiras, diante da precariedade da indústria farmacêutica nacional. Para Torres, o monopólio das multinacionais estrangeiras sob a tecnologia e a ciência que está por trás dos medicamentos fora responsável em denegrir a saúde e o retardar o progresso econômico do Brasil. Nesse sentido, Nelson Torres verificou que:

[...] a soberania nacional não está, há muito tempo, baseada na força e sim no resguardo da tecnologia e da não patenteabilidade. Uma nação emergente, como a nossa, que agora mais do que nunca busca o seu destino, tem necessidade de se libertar das patentes, verdadeiras leis obscurantistas. Bem fizeram as nações desenvolvidas do mundo que só adotaram o regime de patente e – agora refiro-me especificamente ao mercado da indústria farmacêutica – quando já tinham suficiente conhecimento tecnológico, já dominavam todos os estágios da química e da indústria farmacêutica e optaram pela patenteabilidade dos insumos e das fórmulas farmacêuticas. [...] O Brasil não se tornará independente enquanto não for capaz de fabricar nacionalmente os produtos essenciais à saúde. [...] Hoje estamos reduzidos a uns míseros 17% do mercado. A indústria nacional está absolutamente empobrecida. Se estamos nesta Subcomissão, batendo às portas da Constituinte, é para que esta lei de não patenteabilidade resista aos ataques das multinacionais, ao seu lobby feroz (TORRES, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 70).

A partir dessas falas, é possível perceber que os anseios e impulsos ao desenvolvimento permearam as discussões na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, em função, principalmente, do contexto do final da década de 1980 que relevou as fragilidades socioeconômicas do país. Diante desse cenário, seria preciso que a nova Constituição viabilizasse condições para o desenvolvimento do Brasil. Essa, aliás, é base que alicerça a constitucionalização do princípio à Cooperação entre os Povos para o Progresso da Humanidade, já que os entraves ao desenvolvimento não era um problema exclusivo do Brasil naquele momento, mas sim a toda periferia que resistia ao avanço neoliberal.

Na visão de Uadi Bulos, o princípio da Cooperação entre os Povos para o Progresso da Humanidade incentiva o Brasil a resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário (BULOS, 2012, p. 80). Isso, inegavelmente, traz algumas implicações à formulação da política externa brasileira. A principal delas é a capacidade do Brasil abarcar contatos com países subdesenvolvidos a fim de dinamizar a cooperação técnica e contrapor o domínio das grandes potências. É por meio disso que o Brasil vem conseguindo formar parceiras estratégicas, como o G-

20, G-4, BRICS, IBAS e CPLP. Essas coalizões propiciam ao país ampliar as oportunidades de intercâmbios políticos, comerciais, investimentos e aquisição de novas tecnológicas (CERVO, 2009, p. 29).

No cenário de debilidades econômicas, como fora o contexto da Assembleia Constituinte de 1987-1988, as questões sobre desenvolvimento e estímulos a tecnologias estavam em voga durante os debates da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Assim, a Constituinte de 1987-1988 pôde reafirmar a luta constante da diplomacia brasileira em combater os males do subdesenvolvimento, seja a nível nacional ou internacional.

### **3.7 CONCESSÃO DE ASILO POLÍTICO**

A Constituição de 1988 proibiu a pena de banimento no Brasil.<sup>23</sup> Por meio desse dispositivo, é possível retomar o passado da Ditadura Militar, quando políticos, intelectuais e artistas críticos ao regime de 1964 foram obrigados a deixar o país para não correrem o risco de serem presos e, eventualmente, torturados. Esse foi uma das marcas profundas da Ditadura presentes nos debates da Constituinte, já que muito de seus membros fora vítima do exílio. Discutir e lembrar esse passado naquele momento, era importante, pois, assim, a nova Constituição poderia ampliar o rol das garantias individuais e coletivas (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1018).

Apesar dos conteúdos desrespeitos à legalidade, o instituto do asilo político já havia sido regulamentado pelo Regime Militar através do Estatuto do Estrangeiro de 1980.<sup>24</sup> No entanto, Uadi Bulos lembra que o asilo político, como princípio fundamental e próprio das garantias individuais, é uma inovação da Constituição de 1988 (BULOS, 2012, p. 80). As constituições passadas apenas proibiam a extradição de estrangeiros por motivação política<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Constituição Federal (1988): artigo 5º XLVII – não haverá penas: [...] d) de banimento;

<sup>24</sup> Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815 de 1980): artigo 28 – “O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)> Acesso em março de 2018

<sup>25</sup> Constituição de 1934: Artigo 113 31) e Constituição de 1946: Artigo 141 §33 – “Não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem em caso algum, de brasileiro”

A transformação do asilo político em princípio fundamental da República e norteador às relações internacionais do Brasil ocorrera graças ao papel destacado de Leonel Brizola, convidado da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Brizola, que tinha acabado de terminar seu mandato como governador do Rio de Janeiro, apontou, durante os debates da Subcomissão, a necessidade de elevar o instituto do asilo político a um direito inalienável dos estrangeiros que sofrem com a perseguição política como ele e muitos outros brasileiros sofreram (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1019).

**Figura 6 - Leonel Brizola em debate na Assembleia Nacional Constituinte**



Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. A Sociedade no Parlamento: Imagens da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Câmara Edições, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1506>> Acesso março de 2018.

Por sua oposição ferrenha ao golpe de 1964, Leonel Brizola viveu protegido no exílio das perseguições do Regime Militar brasileiro. Sua intensão em promover uma resistência armada contra a deposição de João Goulart gerou a ira dos militares. Depois de tentativas fracassadas e sem condições de enfrentar os militares pelas armas, Brizola fugiu para o Uruguai em maio de 1964, onde também estava o presidente deposto João Goulart. Lá, o gaúcho, Leonel Brizola, teve uma vida pacata no interior do país, gerindo as propriedades de sua família, sem nenhum contado com situação política do Brasil. Porém, com o advento da Ditadura Militar no Uruguai em 1973, Brizola e sua família

passaram a ser perseguidos por militares uruguaios no contexto da Operação Condor<sup>26</sup>. Com a contestação dos EUA às ditaduras latino-americanas a partir do governo de Jimmy Carter, Leonel Brizola e sua família conseguiram proteção na Embaixada americana em Montevideu e, posteriormente, um salvo-conduto, em 1977, para deixarem o Uruguai com destino aos EUA, de onde lhe fora concedido o asilo político. Brizola e seus familiares só puderam voltar ao Brasil com a Anistia em 1979. Diante de sua experiência no exterior, como perseguido político e beneficiário do asilo, Brizola enfatizou, em debate da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais:

[...] o que ocorreu conosco, com os brasileiros que, em razão da situação política do nosso país, foram para o exílio espontaneamente ou, em certos casos, até mesmo banidos. O que ocorreu lá? Como atuou o nosso país? Como praticou as suas relações internacionais em função daquela verdadeira diáspora que levou milhares de brasileiros e suas famílias para o exílio? É preciso que a Constituinte tome conhecimento do que aconteceu, porque ocorreram situações verdadeiramente deprimentes para o nosso país, que desejaríamos que jamais ocorressem com quem quer que seja. Os que foram para o exílio desde logo passaram a ser inteiramente desconhecidos pelo governo brasileiro, deixaram de existir como cidadãos deste país. Nem mesmo as suas famílias eram motivo de quaisquer considerações por parte de nossa pátria, do Estado brasileiro, e do segmento do Estado brasileiro responsável pelas relações internacionais, o Itamaraty. Passaram a ser conhecidos apenas como objetos de espionagem ou de repressão direta, ou através das polícias dos países onde se encontravam. Lamentamos oferecer este depoimento, no qual a consciência nos obriga a dizer que o Itamaraty, em regra, salvo exceções honrosas, dignificantes, passou a atuar como organização repressora policial. Realmente, jamais compreendemos isto. Como é que o nosso corpo de diplomatas pôde ser tão indiferente à sorte de milhares de brasileiros no exílio – muitos, a maioria, vivendo numa situação precaríssima, de carências, necessidades incríveis, sem documentos? Éramos apátridas. Nem os documentos de nossas mulheres, de nossos filhos foram renovados. Não concordavam sequer que os filhos de brasileiros exilados fossem registrados nos consulados. [...] Não sei se agora ainda é assim, mas, quando nos encontrávamos lá fora, o próprio regime de Pinochet concedia documentos de identidade aos chilenos que se encontravam no exílio. As dificuldades que tínhamos para nos mover, sentindo a pressão das embaixadas junto aos serviços policiais desses Estados, a nos perseguirem, a cuidarem dos nossos passos, enviando relatórios para o regime ditatorial que se impunha naquela época sobre o nosso país, eram enormes. Acho que este é um campo em que precisamos estabelecer algumas garantias. Sob circunstância alguma podemos permitir que brasileiros e estrangeiros, em função de problemas políticos, sejam jogados desta forma no exterior (BRIZOLA, 1987 *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 72-73).

A proposta de Brizola sobre a constitucionalização do asilo político enfrentou algumas resistências, como a Deputado Constituinte pelo Amapá, Annibal Barcelos. O Deputado Annibal, por ter sido oficial da Marinha, formado pela Escola Nacional

---

<sup>26</sup> A Operação Condor foi com acordo de cooperação entre as Ditaduras Sul-americanas, apoiado pelos EUA, com o objetivo de capturar fugitivos e opositores políticos exilados na América do Sul.

Naval, carregando a lógica de segurança nacional idealizada pela Ditadura Militar brasileira, argumentou que a concessão de asilo a estrangeiros poderia “significar a importação de subversivos e terroristas indesejáveis à paz interna do país” (BARCELOS, 1987 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1019). Apesar dessa fala, não houve uma oposição expressiva que pudesse barrar o projeto de Brizola destinado a reverter um lugar especial ao asilo político na nova Constituição brasileira. Essa proposta contou, inclusive, com o apoio do Itamaraty (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1020).

Para Uadi Bulos, o princípio da Concessão do Aliso Político, definido na Constituição de 1988 como fundamento das relações internacionais do Brasil, representa a maturidade democrática das instituições brasileiras (BULOS, 2012, p. 81). Isso possibilitou ao Brasil retornar aos principais regimes internacionais de Direitos Humanos, já que o asilo político é um instituto consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo Pacto de San Jose da Costa Rica como mecanismo de proteção à dignidade da pessoa humana<sup>27</sup>.

A partir desse princípio, Paulo Henrique Portela destaca que o Estado brasileiro, a âmbito externo, tem o dever de proteger as pessoas que, por motivos de natureza política, correm risco de vida em outros países (PORTELA, 2013, p. 361). Mas, essa responsabilidade só pôde ser assumida, quando o Estado brasileiro reconheceu o erro de banir brasileiros e brasileiros que discordavam dos rumos que o Brasil havia tomado durante a Ditadura Militar. Os longos anos de uma vida quase de criminosos foragidos no exílio, longe da família e dos amigos, foram feridas abertas pela repressão política de 64 que a Assembleia Constituinte buscou cicatrizar no momento da redemocratização do Brasil.

---

<sup>27</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – Artigo 14 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.  
Pacto de San Jose da Costa Rica (1969) – Artigo 22 7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

### **3.8 A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL BUSCARÁ A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA, POLÍTICA, SOCIAL E CULTURAL DOS POVOS DA AMÉRICA LATINA, VISANDO À FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE LATINO-AMERICANA DE NAÇÕES.**

Dentro da tradição da diplomacia brasileira, a América, principalmente a América do Sul, foi transformando-se um ambiente indispensável para o sucesso da inserção internacional do Brasil. Embora no Império as relações do Brasil com seus vizinhos fossem hostis, a diplomacia brasileira orientou-se para uma convivência harmônica na região, já que as investidas hegemônicas do *Império do Brasil* ocasionaram muitas instabilidades no Cone Sul Americano. Essa cordialidade oficial da política externa brasileira em relação aos países vizinhos é atribuída, por Amado Cervo, ao papel desempenhado pelo Visconde do Rio Branco, no século XIX, e, posteriormente, por seu filho, o Barão do Rio Branco durante as primeiras décadas no século XX (CERVO, 2008, p. 30).

Em sua atuação no Rio da Plata, o Visconde do Rio Branco tinha a consciência de que a negociação poderia ser um instrumento para convergir os interesses do Brasil com as Repúblicas platinas (DORATIOTO, 2013, p. 284). É por isso que o Visconde foi um dos pioneiros da diplomacia brasileira a abdicar do uso da força em favor do bom relacionamento entre os países do Rio da Plata. Mais tarde, seu filho, o Barão do Rio Branco irá herdar essa ideal para criar um ambiente propício à aproximação da entre os vizinhos e, assim, afastar as ameaças derivadas da instabilidade regional. Nesse sentido, um dos grandes méritos do Barão do Rio Branco, para Rubens Ricupero, foi ter consolidado um eixo das relações internacionais do Brasil destinado à integração com a América Latina (RICUPERO, 2013, p. 422).

Apesar de sua contribuição ao pensamento diplomático ser pouco conhecida, Euclides da Cunha, autor da célebre obra literária *Os Sertões*, teve uma participação importante para firmar a integração regional como diretriz basilar da diplomacia brasileira. Por meio de um estudo geográfico intitulado *Viação Sul-Americana*<sup>28</sup>, Euclides fez uma defesa enfática em favor da integração física entre os países da América do Sul através de linhas férreas que potencializariam as trocas comerciais e os contatos entre os povos sul-americanos (PONTES, 2013, p. 553).

---

<sup>28</sup> CUNHA, Euclides da. *Viação Sul-Americana* In: *À Margem da Historia*. Disponível em: <[https://pt.wikisource.org/wiki/Via%C3%A7%C3%A3o\\_sul-americana](https://pt.wikisource.org/wiki/Via%C3%A7%C3%A3o_sul-americana)> Acesso em abril de 2018

A presença marcante da América no pensamento diplomático brasileiro mostra que a região detém um grau considerável de atenção para a inserção internacional do Brasil. A paz, a estabilidade e boa convivência no entorno regional são condição para a política externa brasileira viabilizar uma relação altruísta com os países da América. Sob tal postulado, a diplomacia brasileira, ao longo do século XX, pôde envolver-se em projetos aptos a realizar o ideal de integração do continente, deixando de lá as ações intervencionistas protagonizadas pelo Império. É nessa perspectiva que o ideal Pan-americanista se enraizou na política externa brasileira a partir das Conferências Pan-americanas realizadas ao longo da primeira metade do século XX, resultando na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948. O Pan-americanismo, inclusive, será a base normativa para projetos como a Associação Latino-americana de Livre-Comércio (ALALC), lançada na década de 1960, que o Brasil esteve plenamente envolvido (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 199).

Por meio dessa análise, é possível perceber que a diplomacia brasileira possui um comprometimento histórico com o continente americano, bem como um sólido referencial normativo dedicado a aprofundar seus relacionamentos com a região. As bases desse referencial se estrutura a partir do ideal Pan-americanista que pôde influenciar o processo de constitucionalização do parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal, já que o momento da Constituinte fora marcado por uma onda de regionalismo no mundo, principalmente na América do Sul, em função da derrocada das Ditaduras sul-americanas. Diante da retomada da democracia na região, a política externa brasileira, durante a segunda metade da década de 1980, estará voltada para a América do Sul, bem como às possibilidades de integração entre os vizinhos. É nesse contexto que Paulo Roberto de Almeida analisa que:

O Brasil, cuja política externa esteve basicamente voltada nos anos 1980 para as relações com os países latino-americanos, passou a desempenhar um papel de primeira ordem nesses processos simultâneos de formação de espaços econômicos integrados do continente (integração Brasil-Argentina, Mercosul, Iniciativa Amazônica, área de livre-comércio sul-americano), de busca de uma reinserção da região na economia mundial e de reassunção, para si próprio, de um novo papel político internacional. Estado-contidente e certamente o país de maior peso no contexto sul-americano, sua diplomacia jamais reivindicou, contudo, qualquer estatuto de potência regional ou mundial. Afastada as lembranças guerreiras das longínquas peripécias platinas no decurso do século XIX – a Guerra do Paraguai foi, finalmente, a única experiência bélica de terreno colocada ao exército brasileiro –, e mesmo a possibilidade atual de uma capacitação nuclear independente para fins diretamente estratégicos, a concepção doutrinária do Estado brasileiro aproxima-se evidentemente bem mais do ideal do “Estado comercial” do que do modelo “territorial” [...] (ALMEIDA, 2008, p. 313).

Tal motivo faz Lopes e Valente argumentarem que o contexto histórico influenciou enormemente a constitucionalização da norma programática destinada à integração da América Latina, pois, naquele momento, o Estado brasileiro vinha desempenhando políticas comuns com as nações latino-americanas, sobretudo, com os países do Cone Sul (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1024). Realmente, pois os Presidentes de Brasil, Argentina e Uruguai (José Sarney, Raul Alfonsín e Julio María Sanguinetti respectivamente) protagonizaram uma intensa aproximação entre seus países nas áreas de comércio, energia, comunicação, ciência e tecnologia para pôr fim às rivalidades e desconfianças na região.

A partir da segunda metade da década de 1980, uma série de iniciativas foi tomada para intensificar os contatos entre os países do Cone Sul. A primeira delas ocorreu, em 1985, com a assinatura da Declaração do Iguazu entre Sarney e Alfonsín que criou a Comissão Mista Bilateral de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica (DORATIOTO, 2014, p. 162). No ano seguinte, os dois Presidentes, além de firmarem o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, celebraram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear em prol do desenvolvimento pacífico desse tipo de energia, o que possibilitou visitas entre Sarney e Alfonsín às instalações nucleares de seus países. Sobre isso, o Presidente José Sarney comentou, no programa matinal *Conversa ao Pé do Rádio* em 8 de abril de 1988, que:

Desde que assumimos o governo, através da Ata de Iguazu, acordamos uma cooperação nuclear entre os nossos dois países, trabalhando juntos, trocando tecnologias e informações, com lealdade e amizade, espírito de verdadeira cooperação, pela qual o Brasil e a Argentina visavam afastar todas as explorações de sombras de uma corrida nuclear na América Latina. Brasil e Argentina iniciaram então uma política inédita no mundo entre duas nações. Essa política deu resultados concretos e hoje está afastada qualquer hipótese que não seja a da utilização da energia nuclear para fins pacíficos. A energia nuclear brasileira e argentina, voltadas para a paz, procuram, em sistema de ajuda mútua, desenvolver-se para benefício e bem-estar dos nossos povos (SENADO FEDERAL, 1998).

Porém, o processo de integração, encabeçado por Sarney e Alfonsín, pôde ganhar maior amplitude com a Ata do Alvorada de 1988 que incorporou o Uruguai nos projetos de integração sul-americana da época. Esses eventos demonstram que a segunda metade da década de 1980 preparou terreno para que o Mercosul pudesse prosperar nos anos 1990 (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 201).

**Figura 7 - Presidentes José Sarney do Brasil, Raul Alfonsín da Argentina e Julio María Sanguinetti do Uruguai em contexto de aproximação e de restauração democrática entre os países do Cone Sul**



Fonte: Blog O Estado. Disponível em: <<https://www.blogsoestado.com/ph/2010/07/25/arte-politica/>> Acesso abril de 2018

Nesse contexto de intensificação dos contatos entre o Cone Sul Americano, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 não poderia ignorar as dinâmicas de integração daquele momento. Ainda mais quando muitos grupos de interesse compreendiam que os projetos de integração do continente poderiam ser alternativas aos padrões de desenvolvimento difundidos pelas grandes potências capitalistas (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1023).

De qualquer forma, a iniciativa de incluir de um princípio fundamental que esforça o Brasil a promover a integração da América Latina, tendo em vista a formação de uma comunidade semelhante a que havia na Europa, foi do Senador Constituinte pela Paraíba, Marcondes Gadelha (SENADO FEDERAL, 1987). Essa proposta teve como influência a Constituição peruana de 1979, uma vez que parágrafo único do artigo 4º da CF/88 foi redigido da mesma maneira que o artigo 100 da Carta Magna do Peru de 79<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Constituição Política do Peru (1979): Artículo 100. El Peru promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>> Acesso em abril de 2018.

Em debate realizado pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o Senador Gadelha destacou que:

A causa da integração latino-americana, Sr. Presidente, chegou agora no seu instante decisivo. Os países pelo mundo afora se organizam em blocos geopolíticos, em conjuntos geopolíticos. O Mercado Comum Europeu é, na verdade, uma confederação de nações. O Sudeste Asiático é um bloco geopolítico. Os Estados Unidos, a China são conjuntos geopolíticos extremamente operacionais. A América Latina, neste momento, tem que conjugar todas as suas forças e todas as suas identidades, no sentido de formar um forte conjunto, um mercado comum latino-americano, e muito mais do que isso, Sr. Presidente, uma entidade nova, composta de uma cultura única, de objetivos e propósitos únicos no campo econômico, no campo político, no campo social e no campo cultural. Neste momento, a causa da integração tem feito avanços extraordinários. Temos visto a discussão entre chefes de Estado no Cone Sul, a respeito de problemas comuns, postos pelo endividamento externo, mas sobretudo pelo desafio do desenvolvimento no campo científico, tecnológico, em verdade, o calcanhar de Aquiles desta enorme comunidade (GADELHA, 1987 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1024).

A proposta de Senador Marcondes Gadelha foi bem recepcionada durante dos debates na Subcomissão, contando com o apoio dos representantes do Itamaraty (LOPES & VALENTE, 2016, p. 1025). Além do Ministério das Relações Exteriores, esse princípio também foi bem recebido por constituintes de estados que compunham a região de fronteira do Brasil com Argentina e Uruguai. Foi o caso do Deputado Constituinte pelo Rio Grande do Sul, José Fogaça, que se manifestou favorável a incluir, no texto constitucional, referências à integração sul-americana. Nas palavras de Fogaça:

Como Constituinte pelo Rio Grande do Sul, posso testemunhar qual é o drama vivido por um Estado que tem fronteira cultural com a Argentina e com o Uruguai. Abitola dos nossos trens, quando chegam à fronteira, já é diferente, não podendo, por conseguinte, passar para a Argentina ou para o Uruguai. E quem construiu as ferrovias foram os ingleses. Os aparelhos elétricos que usamos em Santana do Livramento não podem ser usados na cidade de Rivera, imediatamente vizinha, porque a voltagem é diferente. Dou apenas alguns exemplos, para mostrar que, do ponto de vista do mercado, da economia, do sistema de transporte, tudo foi feito ao longo de séculos para estabelecer a divisão, a fragmentação e o enfraquecimento dos interesses dos povos da América Latina (FOGAÇA, 1987 *apud* LOPES & VALENTE, 2016, p. 1024).

Posto na Constituição, Bulos argumenta que o parágrafo único do artigo 4º abre precedente e, até mesmo, legitima o Brasil a participar de discussões sobre o Mercosul e outros arranjos destinados a efetivar a integração latino-americana (BULOS, 2012, p. 82). De fato, pois, como princípio constitucional, a busca em construir uma comunidade latino-americana engava a política externa brasileira a desenvolver estratégias de

aproximação com o continente para que, a médio e longo prazo, viabilizar canais permanentes e profundos com os povos da América Latina. Nessa concepção, o Mercosul foi um primeiro passo rumo à integração que, posteriormente, pôde ser impulsionado pela UNASUL.

No entanto, como explícito do texto do parágrafo único do artigo 4º, essa integração não deve se restringir à América do Sul e, por isso, a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) representa uma oportunidade para que o Brasil possa liderar os esforços em direção a uma integração cada vez mais ampla, envolvendo países da América do Sul, Central e do Caribe. Assim, por meio do parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal, o processo de redemocratização da América do Sul, que priorizou a região na política externa brasileira durante o final da década de 1980, fez a Assembleia Constituinte de 1987-1988 dar continuidade ao empenho histórico da diplomacia brasileira em edificar a paz, o progresso e a comunhão entre os povos das Américas.

#### 4. CAPÍTULO III: 30 ANOS DE ARTIGO 4º

O objetivo do capítulo anterior foi investigar os debates que houve na Assembleia Nacional Constituinte sobre política externa e sobre os temas que deveriam ser incluídos na nova Constituição em matéria de relações internacionais para comprovar a tese central dessa pesquisa (de que a tradição diplomática brasileira e o momento da década de 1980 foram elementos estruturantes do processo de definição do artigo 4º da Constituição Federal). Porém, seria inapropriado, para um estudo sobre Assembleia Constituinte de 1987-1988, ignorar os 30 anos da promulgação da Constituição Federal que se realizarão em outubro de 2018. Nesse sentido, o presente capítulo buscará compreender a maneira pela qual os princípios do artigo 4º da CF/88 funcionam na prática atualmente, seja durante a elaboração na política externa brasileira, seja na atuação internacional dos órgãos do poder público brasileiro.

Aliás, levando em consideração que os princípios do artigo 4º da CF/88 estão no rol de Princípios Fundamentais da República, é importante também analisar o papel que cada Poder tem a desempenhar no processo de inserção internacional do Brasil, já que a República Federativa do Brasil não é formada apenas pelo Poder Executivo que possui a atribuição constitucional de conduzir as relações internacionais do Brasil, segundo o artigo 84 VII e VIII da CF/88<sup>30</sup>. De alguma forma, o Legislativo e o Judiciário também acabam tendo que lidar com temas que fazem parte da natureza das relações internacionais do Brasil. Com isso, todos os Três Poderes da República Federativa do Brasil estão sujeitos aos ditames constitucionais do artigo 4º.

Em busca dessas respostas, entrevistas, na Capital Federal, foram realizadas com representantes dos Três Poderes. Essa pesquisa contou com a colaboração de Eugênio Vargas Garcia, chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, representando o Poder Executivo, e de Edilson Holanda, Secretário-Executivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, trazendo a voz do Poder Legislativo. No caso do Poder Judiciário, foi utilizada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como o voto seus ministros para responder os questionamentos expostos acima.

---

<sup>30</sup> Constituição Federal (1988): Artigo 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:  
VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;  
VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

## 4.1 PODER EXECUTIVO

Pela Constituição Federal, o Poder Executivo, encarnado no Presidente da República, tem a incumbência de manter relações com Estados estrangeiros, recebendo e enviando missões diplomáticas, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais. Diante disso, é possível dizer que o papel que o Poder Executivo tem a desempenhar nas relações internacionais do Brasil é a de formular uma política de Estado destinada a intensificar os contatos e explorar oportunidades ao Brasil junto à comunidade internacional.

Nesse sentido, o diplomata Eugênio Vargas Garcia enfatizou que “esses princípios servem de orientação para o diplomata brasileiro” (informação verbal)<sup>31</sup>. Para ele, a ter um lugar na Constituição reservado às relações internacionais do Brasil é muito importante para os diplomatas, pois, assim, a formulação da política externa pode adquirir elementos de legalidade e, até mesmo, de constitucionalidade. Segundo Garcia:

Isso ajuda no sentido de ter uma referência. [...] Nós podemos recorrer a esses princípios na hora que fazemos a nossa política externa, seja em discursos, intervenções ou para explicar o posicionamento brasileiro na ONU em determinado assunto. Como regra geral, esses princípios são as bases para formular o posicionamento do Brasil no ONU (informação verbal)<sup>32</sup>.

Ao longo da entrevista, o diplomata Eugênio Vargas Garcia oferece alguns exemplos de como os princípios do artigo 4º da Constituição Federal são úteis em seu trabalho na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores. Inicialmente, Vargas demonstrou que o princípio da Autodeterminação dos Povos, contido no III do artigo 4º da CF/88, “é um princípio usado ainda hoje na ONU, quando se trata de descolonização. Já se avançou muito, mas ainda há casos pendentes no mundo”(informação verbal)<sup>33</sup>. Outros princípios lembrados por Eugênio Vargas Garcia, durante a entrevista, foram a Defesa da Paz e a Solução Pacífica das Controvérsias que,

---

<sup>31</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

<sup>32</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

<sup>33</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

segundo ele, fazem parte do perfil brasileiro na ONU ”(informação verbal)<sup>34</sup>. É por meio desses princípios que, segundo o diplomata, o Brasil, em situações de crises e conflitos, sempre rebate a ideia de uma solução militar, quando ainda existem possibilidades de negociação, seja ela bilateral ou multilateral ”(informação verbal)<sup>35</sup>.

Isso ficou muito evidente na articulação brasileira em prol do Acordo de Teerã em 2010. Sob os impulsos de sua vocação pacífico e conciliatório, o Brasil, juntamente com a Turquia, pôde restabelecer a confiança entre os países do Ocidente em relação ao programa nuclear iraniano, evitando, assim, medidas hostis que pudessem desestabilizar o Oriente Médio. Na visão de Camila Vidal, o protagonismo que o Brasil teve diante da controvérsia sobre o programa nuclear está inteiramente relacionado com o padrão atemporal da diplomacia brasileira caracterizado pela ênfase à paz e, sobretudo, à resolução negociada dos litígios internacionais (VIDAL, 2013, p. 43). Desse modo, pode-se argumentar que a ação encabeçada por Celso Amorim, quando chefiada o Ministério de Relações Exteriores, está plenamente de acordo com o artigo 4º da Constituição Federal.

O diplomata Eugênio Vargas Garcia ainda lembrou que “esse princípios não se aplicam apenas ao Brasil, mas a toda ordem mundial”, uma vez que “muito desses princípios são partes integrantes da forma como as relações internacionais funcionam, já que muitos estão presentes na Carta das Nações Unidas” (informação verbal)<sup>36</sup>. De fato, pois logo nos primeiros artigos da Carta de São Francisco, é possível perceber que os princípios que baseiam as Nações Unidas são os mesmos pelos quais o Brasil deve pautar suas relações internacionais, como determina a Constituição Federal. Basta analisar os Artigos 1º e 2º da Carta da ONU para encontrar referências aos princípios da Independência Nacional, da Prevalência dos Direitos Humanos, da Autodeterminação dos Povos, da Não-Intervenção, da Igualdade entre os Estados, da Defesa da Paz, da Solução Pacífica dos Conflitos e da Cooperação entre os Povos para o Progresso da

---

<sup>34</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

<sup>35</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

<sup>36</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

Humanidade<sup>37</sup>. Seu trabalho, como chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, ainda lhe fez despertar para o seguinte questionamento:

Hoje, poderíamos discutir se outros princípios deveriam estar aqui. Por exemplo, a proteção ao meio-ambiente. Quem poderia ser contra isso atualmente? Isso não faz parte da comunidade internacional hoje? [...] Atualmente sociedade civil, ONG's e mesmo os Estados irão defender o meio ambiente [...] Se a Constituição fosse hoje, talvez, a proteção ao meio ambiente poderia entrar na Constituição como princípio base das relações internacionais do Brasil, já que o Brasil tem um compromisso com o bem-estar do planeta e a presença do Brasil é indispensável na hora de se discutir essa temática nos foros multilaterais (informação verbal)<sup>38</sup>.

De fato, não há como negar que meio ambiente ocupa um considerável espaço na agenda diplomática brasileira. Desde 1992, quando o Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, as preocupações sobre futuro do planeta fizeram a diplomacia do Brasil introduzir o conceito de sustentabilidade, algo importante para discutir os rumos do desenvolvimento econômico. Hoje, como os efeitos nocivos das mudanças climáticas, atores políticos, a âmbito interno e externo, movimentam-se para conscientizar a comunidade internacional sobre esse problema. No caso do Brasil, a atenção às transformações no meio ambiente está amplamente contemplada em sua política externa atualmente, haja vista a enorme biodiversidade do país. Em razão disso, a diplomacia brasileira vem enganando-se nos temas ambientais por meio de um esforço diplomático apto a convergir países emergentes em prol de

---

<sup>37</sup> Carta das Nações Unidas (1945) - Artigo 1º: Os propósitos das Nações Unidas são:

1. **Manter a paz** e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas **para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos** e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, **baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos**, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. **Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais** de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o **respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos**, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns

Artigo 2º - A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: 1. **A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros**. 2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta. 3. **Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz**, a segurança e a justiça internacionais. 4. **Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado**, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas; [...] (Grifo Nosso).

<sup>38</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

compromissos ambiciosos ao planeta, como ficou evidente na Rio+20 em 2012 (LAGO, 2013, p. 167).

A indagação de Eugênio Vargas Garcia sobre a atualidade dos temas ambientais na política externa brasileira comprova que as bases constitucionais das relações internacionais do Brasil, definidas pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, representam “sinais dos tempos”, como ele próprio nomeou. Num contexto marcado pelo empenho da política externa do governo Sarney em aprofundar as relações com América do Sul, com a situação do *apartheid* na África do Sul e, principalmente, com o desrespeito sistêmico aos Direitos Humanos pelo Regime Militar, Vargas reconheceu a inevitável influência dessas dinâmicas nos debates na Constituinte. “Nesse sentido”, argumenta Eugênio, “a Constituição de 1988 avança, pois os Direitos Humanos sempre foram desrespeitados ao longo da nossa história, principalmente, durante o Regime Militar, quando os Direitos Humanos era um problema”(informação verbal)<sup>39</sup>. Vargas Garcia também ressaltou a importância do princípio do Repúdio ao Racismo como forma do Estado brasileiro subverter o legado da escravidão (informação verbal)<sup>40</sup>.

É inegável que a história das relações entre o Brasil e o continente africano foi marcada por barbaridades, seja pelo tráfico negreiro, seja pela omissão brasileira em relação ao *apartheid*. Porém, após a redemocratização, o Brasil e a África passaram um virtuoso ciclo de cooperação, simbolizado pelos investimentos brasileiros ao desenvolvimento africano e no superávit comercial entre ambos. Com isso, a África tornou-se um parceiro importante para o Brasil. Segundo José Flavio Sombra Saraiva, o relacionamento entre o Brasil e a África se fundamenta pela “crença nas possibilidades de reconstruir a História para fazê-la melhor em futuro não tão mediato” (SARAIVA, 2012, p. 107). De fato, pois graças às cicatrizes de um histórico de discriminação racial que foi possível refletir sobre o futuro das relações afro-brasileiras durante o retorno do Brasil à democracia.

Essa análise revela que o processo de redemocratização do Brasil trouxe muito impactos à política externa brasileira. De fato, um dos principais argumentos de Dawinsson Belém Lopes baseia-se no fato de que a abertura política do Brasil alterou a

---

<sup>39</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

<sup>40</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

estrutura operacional do Itamaraty, obrigando os formuladores da política externa brasileira coordenar mecanismos de interlocução interna com burocracias estatais dos níveis federativos, com o Congresso e com algumas entidades representativas da sociedade, a exemplo dos partidos políticos, dos grupos empresários, dos sindicatos e da academia. Para Lopes, essa abertura do Itamaraty em prol de métodos capazes de agregar distintos interesses dos vários atores sociais e institucionais representa um aspecto positivo, pois reafirma seu compromisso com uma política externa não monopolista (LOPES, 2013, p. 81).

Questionado sobre a possibilidade de haver um diálogo institucional conjunto entre os representantes dos Três Poderes (Congresso Nacional, Itamaraty e Supremo Tribunal Federal), além da sociedade civil, para discutir os rumos das relações interacionais do Brasil, como houve na Constituinte, Eugênio Vargas Garcia afirmou ser natural haver, naquele momento, um debate sobre os Três Poderes e a sociedade civil nessa matéria, já que a Assembleia Nacional Constituinte buscou convergir as instituições e os cidadãos brasileiros em favor da refundação do Estado brasileiro (informação verbal)<sup>41</sup>. Porém, como ele próprio enfatizou, hoje não há uma Assembleia Constituinte. Segundo Garcia, isso não significa que o debate sobre política externa e sobre as relações internacionais não ocorra. Esses debates não se restringem apenas no governo, mas se amplia ao Congresso Nacional, às empresas, às universidades, aos sindicatos e a todos aqueles que possuem opiniões e contribuições à formulação da política externa brasileira, relata o diplomata (informação verbal)<sup>42</sup>. Em suas palavras:

O debate em si acontece e ele é democrático com potencial para envolver todos os segmentos da sociedade, embora o processo decisório seja mais restrito, dentro do Poder Executivo, atribuído pelo Presidente da República como diz a Constituição. O processo decisório, até mesmo, na hora de se fazes a política externa, não pode ser contra o que está dito no texto constitucional. Isso não quer dizer que as decisões são feitas de maneira autoritária, feitas no vácuo. Acontece um debate com opiniões que são próprias de um ambiente democrático. Nesse sentido, a atitude do Itamaraty é sempre consultar o máximo a sociedade civil e manter esse canal de diálogo aberto (informação verbal)<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018

<sup>42</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018

<sup>43</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018

Diferentemente do que ocorria no Regime Militar, os governos atualmente, revela Vargas Garcia, reconhecem que há muito problemas em que o Brasil tem que avançar, como é o caso dos Direitos Humanos. Tudo isso, segundo o diplomata, é resultado desse canal aberto de diálogo que pôde receber as denúncias das ONG's de Direitos Humanos (informação verbal)<sup>44</sup>. De qualquer forma, Eugênio Vargas Garcia destacou que, nessa interação com a sociedade civil, a política externa brasileira está disposta em contribuir com o pleno desenvolvimento da nação e com a redução das desigualdades sociais e regionais do país. Mas, como ele próprio disse, “temos muito o que fazer” (informação verbal)<sup>45</sup>.

## 4.2 PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal define muito bem o papel que o Legislativo tem a desempenhar nas relações internacionais do Brasil. Por meio de dispositivos constitucionais, como o artigo 49 I, artigo 84 VIII e o artigo 52 IV<sup>46</sup>, é possível perceber que o Poder Legislativo deve exercer um papel de monitoramento e fiscalização institucional sobre o Poder Executivo, em matéria de política externa e relações internacionais. Porém, como lembrado por Edilson Holanda, Secretário-Executivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, há também um papel diplomático apto a auxiliar o Poder Executivo a firmar novos acordos e novas parceiras internacionais ao Brasil. Segundo ele, “a troca de visitas entre excelências do exterior com os representantes da Comissão de Relações Exteriores da

---

<sup>44</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018

<sup>45</sup> Entrevista concedida por GARCIA, Eugênio Vargas. Entrevista [17 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018

<sup>46</sup> Constituição Federal (1988):

Artigo 49 - É de competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Artigo 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Artigo 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:

IV – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Câmara acaba adiantando o processo de apreciação dos acordos internacionais pendentes daquele país com o Brasil” (informação verbal)<sup>47</sup>.

De fato, pois o Poder Legislativo, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, seja da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, está em intenso contato com representantes estrangeiros no Brasil, por meio de encontros periódicos entre parlamentares brasileiros e chefe de missões diplomáticas sediadas em Brasília. O objetivo desses encontros é discutir as possibilidades de ampliar os intercâmbios entre o Brasil e seus respectivos países.

**Figura 8 - Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados - Deputados Nelson Pellegrino (2013), Eduardo Barbosa (2014), Pedro Vilela (2016) e Jô Moraes (2015) - recebendo respectivamente representantes diplomáticos de Singapura, Moçambique, Irã e Reino Unido, durante visita oficial**



Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatórios da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2>> Acesso em maio de 2018.

<sup>47</sup> Entrevista concedida por HOLANDA, Edilson. Entrevista [19 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

Conforme expresso no relatório anual da Comissão, isso é o que se chama de Diplomacia Parlamentar, a qual exerce uma importante contribuição para dinamizar as relações de amizade e cooperação do Estado brasileiro. Sobre essa atuação do Poder Legislativo, o Deputado Nelson Pellegrino (PT/BA), assinalou, no relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados após sua presidência em 2013, que:

Em missões ao exterior e na recepção de visitantes estrangeiros à Comissão, vivenciamos a diplomacia parlamentar na prática. Percebemos que ela contribui efetivamente para a evolução das relações internacionais e para o fortalecimento da cooperação. Ao longo do mandato à frente da Presidência, fizemos importantes gestões, dialogando, por exemplo, sobre o sistema ONU, notadamente sobre a reforma seu Conselho de Segurança, de modo a assegurar um assento permanente ao Brasil. Nesse diálogo, procuramos colaborar para reforçar a posição brasileira ante os principais acontecimentos mundiais, bem como reafirmar a sua importância junto aos fóruns e mecanismos de concertação internacional. Nas relações bilaterais também acumulamos eventos que acrescentam consistência política, abertura de espaço e fortalecimento dos laços de amizade entre o Brasil e dezenas de países (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p. 7).

Seja no trabalho de fiscalização ou de diplomacia parlamentar, os princípios do artigo 4º da Constituição Federal cumprem um importante serviço para delinear as bases regimentais em favor da legalidade ao exercício internacional do Legislativo. Foi justamente isso que foi relatado por Edilson Holanda, ao citar o artigo 257 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>48</sup> que proíbe a participação de corpo diplomático estrangeiros nas audiências públicas da Câmara. Em sua visão, esse dispositivo do regimento resgata o artigo 4º da CF/88, à medida que faz valer o princípio da Independência Nacional durante as discussões na Câmara. Para ele, “nesse artigo [257 do Regimento], a Câmara pôde formatar para que o Regimento Interno pudesse padronizar a sua atuação internacional de acordo com a Constituição e evitar um possível mal-estar diplomático” (informação verbal)<sup>49</sup>.

Além do princípio da Independência Nacional, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados busca institucionalizar o Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos nos quadros normativos da Câmara. Isso porque, em 2014, a Comissão criou um Grupo de Trabalho destinado a estudar os meios jurídicos e regimentais necessários para regulamentar a tramitação, no âmbito da

---

<sup>48</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989): Artigo 257 - Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.

<sup>49</sup> Entrevista concedida por HOLANDA, Edilson. Entrevista [19 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

Câmara dos Deputados, dos tratados internacionais sobre direitos humanos celebrados pelo Poder Executivo, diante do carácter especial desses diplomas à luz do artigo 5º §3º. Passado dez anos da Emenda 45, o Regimento Interno da Câmara ainda não previa os processamentos de deliberação para tais tratados. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, com isso, iniciou, em 2014, as tratativas para pôr fim a essa pendência, procurando acrescentar um novo capítulo ao Título VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (CÂMARADOS DEPUTADOS, 2014, p. 15-16). Nessa mesma temática, a Comissão, em 2015, analisou ainda a situação vivada no país por Defensores dos Direitos Humanos no Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 105), em face do PPDDH (Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos)<sup>50</sup>. Assim como os Direitos Humanos, a Defesa da Paz foi o alicerce da monção envida aos Embaixadores palestino e israelense em Brasília pela Deputada Perpétua Almeida (PCdoB/AC), presidente da Comissão em 2012, reiterando o apoio brasileiro à harmonia entre seus povos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 52).

Edilson Holanda também recordou que a Comissão Mista de Inteligência esteve relacionada com o Repúdio ao Terrorismo, já que um das principais atribuições dessa Comissão Mista é discutir e identificar ameaças terroristas no Brasil, tendo em vista a preocupação da Constituição com esse tema (informação verbal)<sup>51</sup>. Nesse sentido, em 2015, às vésperas dos Jogos Olímpicos Rio 2016, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dedicou algumas audiências para debater, juntamente com especialistas, as ações do governo brasileiro de prevenção a atentados terroristas, por ocasião da realização de grandes eventos internacionais no Brasil, e de informações de que extremistas do Estado Islâmico estariam tentando recrutar jovens em território brasileiro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 89). A partir desse contexto de discussões, a Lei Antiterrorismo<sup>52</sup> foi aprovada pelas Comissões de Relações Exteriores e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado sob intensas críticas, o que

---

<sup>50</sup> O PPDDH (Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos) é um programa criado pelo Decreto Presidencial nº. 6.044, de 12 de fevereiro de 2007 que tem como objetivo adotar e articular medidas que possibilitem garantir a proteção de pessoas que estejam em situação de risco ou ameaça em decorrência de sua atuação na promoção ou defesa dos direitos humanos. Esse programa representa o compromisso do Estado Brasileiro de proteger aquelas e aqueles que lutam pela efetivação dos direitos humanos no Brasil. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1>> Acesso em maio de 2018.

<sup>51</sup> Entrevista concedida por HOLANDA, Edilson. Entrevista [19 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

<sup>52</sup> Lei Antiterrorismo (Lei 13.260 de 16 de março de 2016). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)> Acesso em maio de 2018

obrigou ambas analisarem propostas de alterações à lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

A busca pela integração, como definido pelo parágrafo único do artigo 4º da CF/88, também é uma pauta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara. Várias foram as audiências e reuniões nos últimos anos para discutir e intensificar as perspectivas futuras dos projetos de associação regional. Dentre delas, destaca-se duas audiências públicas ocorridas em 2015, uma tratando sobre o acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos países membros do Mercosul (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 113), a outra sobre a educação como instrumento motor da integração latino-americana e do desenvolvimento regional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 98-99). Aliás, em 2017, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara aprovou o acordo que reconhece mutualmente diplomas de ensino fundamental e médio emitidos por países do Mercosul (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Todos esses eventos, ocorridos ao longo das diferentes presidências, mostram que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara trabalha para cumprir as normas programáticas que Constituição de 1988 define para as relações internacionais do Brasil. Como relatado acima, independência-nacional, direitos humanos, paz, terrorismo e integração regional fazem parte da agenda de debates da Comissão, de modo a direcionar a atuação internacional do Legislativo com os ditames da Constituição Federal. Nesse amplo debate, Edison Holanda enfatiza ainda que, embora haja deputados de diferentes correntes ideológicas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, é possível haver uma sintonia com a oposição, pois muitos dos temas tratados na Comissão são assuntos de Estado que, na maioria das vezes, não comportam influências de ordem partidária em suas apreciações (informação verbal)<sup>53</sup>.

Por tratar de temas que correspondem ao interesse do Estado brasileiro, a Comissão de Relações Exteriores pode até oferecer um caráter supranacional aos debates. No entanto, a votação no Plenário das matérias, como instância final do processo legislativo, traz à tona as preferências ideológicas das agremiações políticas. É comum no Congresso Nacional os partidos articularem-se para cooptar apoio a seus interesses políticos. Por esse motivo, dificilmente os parlamentares abdicarão de suas

---

<sup>53</sup> Entrevista concedida por HOLANDA, Edilson. Entrevista [19 abr. 2018]. Entrevistador: João Gabriel Moura Ferreira Leite. Brasília, 2018.

orientações e simpáticas partidárias nas calorosas discussões no Plenário, seja na Câmara, seja Senado. Um claro exemplo disso foi durante a sessão plenária dedicada à votação do decreto legislativo 387 de 2007 que incluiria a Venezuela no Mercosul (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007) . Após ser aprovado pela Comissão de Relações Exteriores, o decreto foi aprovado graças à absoluta aprovação entre os partidos de esquerda (PT, PSOL e PCdoB), apesar da recusa à Venezuela no Mercosul pelas bancadas do PSDB e DEM (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008). Houve, assim, uma cisão nessa matéria que impossibilitou a união em trono da comunidade latino-americana de nações, uma exigência constitucional. Isso é um reflexo da democracia no país, cuja origem é a mesma Constituição que traz os princípios das relações internacionais do Brasil.

### 4.3 PODER JUDICIÁRIO

Pelo ordenamento jurídico brasileiro, defino a partir da Constituição de 1988, a condução das relações internacionais não faz parte da alçada do Poder Judiciário. Porém, ao analisar o artigo 102 da Constituição Federal, é possível perceber que o Supremo Tribunal Federal, instância máxima do Judiciário brasileiro, tem a competência de julgar casos oriundos das relações internacionais do Brasil<sup>54</sup>. Dessa maneira, a definição dos princípios constitucionais à inserção internacional do Brasil proporciona uma base muito segura para que a Corte Suprema do país possa formar sua jurisprudência, de acordo com as normas programáticas de relações internacionais instituídas pelo Constituinte Originária em 1988. Sobre isso, o Ministro Joaquim Barbosa em seu voto perante a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) 1625<sup>55</sup>, considerou que:

---

<sup>54</sup> Constituição Federal (1988): artigo 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

[...]

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

[...]

g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;

<sup>55</sup> A ADI 1625 foi proposta conjuntamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 2009, pois ambos questionavam a constitucionalidade do Decreto Presidencial 2.100 de 1996 que denunciou a presença do Brasil na Convenção 158 da OIT, sem consulta do Congresso Nacional. Disponível em:

O impacto do art. 4º na alteração da condução da política externa brasileira parece não ter sido percebido com toda a intensidade pelo Legislativo e pelo próprio Poder Judiciário. A Constituição de 1988, de maneira original, estabelece uma pauta clara de princípios ou valores que devem ser buscados pela política externa. Ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário cumpre não só a faculdade, mas o dever de zelar por tais princípios (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009, p. 11-12).

Pautado pelos princípios das relações internacionais do Brasil, inscritos no artigo 4º da CF/88, o Supremo Tribunal Federal é capaz de resguardar a integralidade do direito interno brasileiro das liberdades que o sistema internacional oferece ao Brasil. A ADI 1480 de 1997<sup>56</sup> demonstra justamente o cuidado do Supremo Tribunal Federal com as possíveis implicações que as dinâmicas da política externa brasileira podem gerar ao ordenamento jurídico nacional. O relator do caso, Ministro Celso de Melo, expôs, em seu voto, que:

O exercício do *treaty-making power*, pelo Estado brasileiro – não obstante o polêmico art. 46 da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados (ainda em curso de tramitação perante o Congresso Nacional) –, está sujeito à necessária observância das limitações jurídicas impostas pelo texto constitucional. [...] Poder Judiciário – fundado na supremacia da Constituição da República – dispõe de competência, para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados e convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1997, p. 214).

Com essa intervenção do Ministro Celso de Mello, perceber-se que até mesmo a política externa brasileira, que goza de considerada margem de autonomia no cenário internacional, está sujeita à supremacia da Constituição Federal. Cabe ao Supremo Tribunal Federal, em seu dever institucional de protegê-la, verificar a compatibilidade das ações internacionais do Brasil com o sistema jurídico brasileiro, fundado pela Constituição de 1988. Caso uma ação da política externa brasileira transgrida o texto constitucional, essa ação não terá validade jurídica em território nacional, pois, como salientado pelo Ministro Celso de Mello, “é na Constituição – e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas – que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno brasileiro” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1997, p. 213).

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325338>> Acesso em maio de 2018

<sup>56</sup> A ADI 1.480 de 1997 definiu o rito procedimental para incorporar, no ordenamento jurídico brasileiro, os tratados celebrados pelo Brasil.

A partir disso, embora tenha uma atuação quase que exclusiva para o âmbito doméstico, o Poder Judiciário brasileiro, através da sua Suprema Corte, é capaz de exercer uma efetiva participação, e mesmo contribuição, às relações internacionais do Brasil. Essa projeção internacional do Supremo Tribunal Federal, em defesa do sistema jurídico interno, pôde ser analisada durante o julgamento da prisão civil do depositário infiel e sobre a constitucionalidade da importação de pneus usados para o Brasil, ambos em 2009, assim como no processo de extradição do italiano Cesare Battisti em 2011. Nesses casos, os princípios do artigo 4º da CF/88 serviram de bases para formular os entendimentos do Supremo.

No caso do julgamento sobre prisão civil do depositário infiel, diante do choque gerado entre o Pacto de San Jose da Costa Rica e a Constituição Federal, a Suprema Corte brasileira atuou no sentido de conceber uma estatura supralegal aos tratados de Direitos Humanos. Uma das bases constitucionais para isso foi o princípio da Prevalência dos Direitos Humanos, posto no II do artigo 4º. O próprio Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, observou que os Direitos Humanos, como princípio vetor das relações entre Estados, exigem que os atores da vida sócio-política nacional tenham uma contribuição positiva para a máxima eficácia à proteção da dignidade da pessoa humana (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009, p. 15-16). Com isso, o Ministro enfatizou que a equivalência dos tratados de Direitos Humanos à legislação ordinária representaria um desprezo ao caráter especial que a Constituição confere aos temas relacionados a Direitos Humanos.

Sobre a constitucionalidade da importação pneus usados para o Brasil, julgada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 101, a relatora do caso, Ministra Cármen Lúcia, pautou-se nos dispositivos constitucionais pertinentes às relações internacionais do Brasil para fundamentar sua ressalva sobre o tratamento diferenciado à importação de pneus usados dos países do Mercosul. Diante caráter especial dado à integração regional pelo parágrafo único do artigo 4º, a Ministra Cármen salientou, em seu voto, que:

Quanto aos argumentos de que teria havido afronta ao princípio da isonomia no comércio internacional, decidiu o Órgão de Apelação que, ao aplicar sua medida proibitória com exclusão dos países do Mercosul, o Brasil teria praticado ato discriminatório. Releve-se, contudo, que esse ponto não afeta a conclusão a se proferir na presente Arguição, embora, como é óbvio, se a adoção daquela providência relativa ao Mercosul decorre de irreversível decisão do Tribunal Arbitral ad hoc, não haveria que se falar em afronta ao princípio da isonomia relativamente aos demais Estados, menos ainda àqueles europeus, que não fazem parte do bloco. Ademais, esse bloco tem fundamento expresso no parágrafo único do art. 4º da Constituição brasileira,

segundo o qual “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Conclui-se, assim, que o Órgão de Apelação da OMC confirmou a determinação central do painel e reconheceu que a proibição de importação de pneus reformados adotada pelo Brasil pode se justificar para proteger a saúde humana e o meio ambiente, constitucionalmente assegurados (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009, p. 53-53).

Já durante o processo sobre Cesare Battisti, o Supremo, fazendo valer sua competência em julgar pedidos de extradição, utilizou os princípios das relações internacionais do Brasil em etapas distintas do julgamento. Num primeiro momento, a Ministra Ellen Gracie, por exemplo, após o Presidente Lula ter recusado extraditar o paciente, afirmou, no plenário do Supremo Tribunal Federal em junho de 2011, que:

[...] o Senhor Presidente da República de então foi induzido a erro por um parecer deficiente que não faz *jus* às tradições da Advocacia Geral da União. O Senhor Presidente da República contrariou um dos princípios basilares que regem as relações internacionais do Brasil, ou seja, o VIII do artigo 4º, o que diz respeito ao repúdio ao terrorismo (TV JUSTIÇA, 2011).

Esse gesto de Lula fez o governo italiano entrar com um recurso no Supremo a fim de rever a decisão do Presidente. No entanto, o fato casou uma enorme repulsa entre os Ministros da Corte, pois a decisão de não conceder a extradição de Cesare Battisti fora um ato soberano do Presidente da República que se fundamenta nos ditames da Constituição Federal. Esse, aliás, foi o argumento do Ministro Luiz Fux, que, ao manter a decisão de Lula, destacou que:

O provimento jurisdicional que pretende a República Italiana é vedado pela Constituição, seja porque seu art. 4º, I e V, estabelece que a República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, pelos princípios da independência nacional e da igualdade entre os Estados, seja pelo fato de, no supracitado art. 84, VII, conferir apenas ao Presidente da República a função de manter relações com Estados estrangeiros (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011, p. 8).

Nesses casos citados acima, fica evidente que o artigo 4º da Constituição Federal possibilita ao poder judiciário brasileiro exercer uma atuação internacional apta a defender o ordenamento jurídico nacional dos vícios de um sistema internacional anárquico. Desse modo, o Supremo Tribunal Federal, além de guardar as leis que estruturam a soberania do Brasil, faz com que a política externa brasileira, mesmo com seu comprometimento histórico com a paz e com as regras internacionais, tenha uma inserção coerente com a de um Estado de Direito.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de uma inovação, o artigo 4º da Constituição Federal traz um novo parâmetro para a inserção internacional do Brasil. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, a política externa brasileira pôde ganhar respaldo da Constituição Federal, algo muito importante para um Estado de Direito que busca, desde a década de 1980, consolidar sua democracia. Isso, aliás, é uma evidencia que, em face do artigo 4º CF/88, a supremacia da Constituição tem a capacidade de sujeitar, até mesmos, os atos além do espaço territorial brasileiro. Os princípios, contidos no referido artigo, mostram o caminho a ser seguido pelos Três Poderes em matéria de relações internacionais.

Essa inovação internacional da Constituição de 1988 só pôde acontecer graças a um momento marcado por mudanças tanto no cenário interno quanto no cenário externo. Tais mudanças, derivadas a partir da redemocratização do Brasil e do fim da Guerra Fria, deram visibilidade a atores e dinâmicas até então despercebidos. Nesse contexto, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 ofereceu, de maneira quase inédita, uma oportunidade para que a sociedade civil dos mais diversos segmentos pudesse participar dos debates sobre os rumos da inserção internacional do Brasil ao lado dos agentes de Estado. Assim, o processo constituinte, ao mesmo tempo em que introduziu novidades em matéria de relações internacionais do Brasil, preservou dogmas tradicionais da política externa brasileira, através de uma acomodação de interesses de entidades de classes, da academia, de movimentos sociais, de representações políticas e de burocracias, como fora o caso do Itamaraty.

Fica claro, com isso, que os Estados não são simples “caixas pretas”, como preconizado por autores neorrealistas. Essa falaciosa percepção de que os Estados são atores unitários, homogêneos e movidos por interesses absolutos não condiz uma análise apurada sobre a construção das bases que estruturam a ação externa de um ator estatal. Dessa forma, a projeção internacional de um Estado inevitavelmente interage com os atores domésticos, ainda mais quando se trata de um Estado democrático.

A Constituição Federal de 1988 não é formada apenas por papeis, palavras, artigos e algarismos, mas também por sentimentos, emoções, aspirações, desejos e anseios do povo brasileiro que acreditou no potencial transformador da Assembleia Constituinte de 1987-1988. Por estarem contempladas na Constituição, as relações internacionais do Brasil devem incorporar o espírito cidadão de 5 de outubro de 1988

para poder contribuir com a consolidação da democracia, com a proteção da dignidade humana e com a edificação da justiça social, temas caros ao processo constituinte.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As Relações Internacionais na Ordem Constitucional. Senado Federal, Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. Capítulo 8 - As Últimas Décadas do Século XX: Fim do Socialismo e Retomada da Globalização In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). História das Relações Internacionais Contemporâneas: Da Sociedade Internacional do Século XIX à Era da Globalização. 2ª Edição Revisada e Ampliada. Editora Saraiva & Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. Pensamento Diplomático Brasileiro: Introdução Metodológica às Ideias e Ações de Alguns de seus Representantes In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) Volume I. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013.

AMORIM, Celso. A Diplomacia Multilateral do Brasil: Um Tributo a Ruy Barbosa. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2007.

ANJOS, João Alfredo dos. José Bonifácio: O Patriarca da Diplomacia Brasileira In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). In: Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) Volume I. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. Brasil: Nunca Mais, 19ª Edição. Editora Vozes, Petrópolis, 1985.

BARBOSA, Ruy. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XXXIV, Tomo II. Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1966.

BRASIL, República Federativa do. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais de nº 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Senado Federal, Brasília, 2018.

BRITO, Evamar. Política Externa Brasileira: Conceitos, Princípios e Histórico. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 1984.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada, 10ª Edição Revista, Atualizada e Reformulada até a Emenda Constitucional n. 70/2012. Editora Saraiva, São Paulo, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna. Câmara Edições, Brasília, 2009.

CERVO, Luiz Amado. Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros. Editora Saraiva, São Paulo, 2008

\_\_\_\_\_ & BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil, 5ª Edição Revisada e Ampliada. Editora UnB, Brasília, 2015.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006 Edição Revisada e Atualizada. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 25ª Edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2005.

DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Rio da Plata (1822-1994), 2ª Edição. Coleção em Poucas Palavras. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Visconde do Rio Branco: Soberania, Diplomacia e Força In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) Volume I. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013.

FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. EdUSP e Imprensa Oficial do Estado do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002. .

FILHO, Pio Penna. África do Sul e Brasil: Diplomacia e Comércio (1918-2000). Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, Vol. 44, No 1, 2001.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Obras do Barão do Rio Branco IX: Discursos. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012.

HERZ, Mônica & HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Organizações Internacionais: História e Práticas, 7ª Reimpressão. Editora Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

HOBSBAWN, Eric. Globalização, Democracia e Terrorismo, 6ª Reimpressão. Companhia das Letras, São Paulo, 2007.

JUNIOR, Gelson Fonseca. A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as nações, 2ª Edição. Paz e Terra, São Paulo, 2004.

LAGO, André Aranha do. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. Coleção em Poucas Palavras. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013.

LOPES, Dawisson Belém. Política Externa e Democracia no Brasil. Editora UNESP. São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_ & VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 59, No 4, 2016.

LOPES, Dawisson Belém & VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 59, No 4, 2016.

NYE, Joseph S. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo, Editora Gente, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do Candidato de Política Internacional*, 2ª Edição atualizada. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Justiça de Transição, Reformas Institucionais e Consolidação do Estado Democrático de Direito: O Caso Brasileiro* In: MAYER, Emílio Peluso Neder & OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (Org.). *Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988*, 1ª Edição. Editora Initia Via, Belo Horizonte, 2014.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Euclides da Cunha: O Cenário Sul-Americano* In: *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) Volume II*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário*, 5ª Edição Revisada, Ampliada e Atualizada. Editora JusPodivm, Salvador, 2013.

PUTNAM, Robert. *Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica de Dois Níveis*. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 18, n. 36, 2010.

RICUPERO, Rubens. José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco): A Fundação da Política Externa da República In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) Volume II*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013.

SANTOS, Ivair Augusto dos. *Direitos Humanos e as Práticas de Racismo*, 2ª Reimpressão. Série Temas de Interesse do Legislativo. Câmara Edições, Brasília, 2015.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África Parceira do Brasil Atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Coleção Relações Internacionais, Série Parceiras Estratégicas com o Brasil. Editora Fino Traço, Belo Horizonte, 2012.

TÁCIO, Caio. 1988. Coleção Constituições Brasileiras. Volume VII. 3ª edição. Senado Federal, Brasília, 2012.

VIDAL, Camila Feix. *O Protagonismo Brasileiro Diante da Declaração de Teerã*. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, Vol. 4, No 18. Jun jul 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/37341/2597>> Acesso em maio de 2018.

WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. *University of Wisconsin*, Vol. 46, n. 2, 1992.

WHITTAKER, David. *Terrorismo: Um Retrato*. Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 2005.

## 7. REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso de Juscelino Kubitschek como paraninfo da turma egressa do Instituto Rio Branco em 1959. p. 24. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1959/05.pdf/view>> Acesso em março de 2018.

\_\_\_\_\_. Mensagem do Presidente Emílio Garrastazu Médici ao Congresso Nacional em 1971. p. 105. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-de-1971/view>> Acesso em fevereiro de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. América Latina: integração passa pela política e pela educação. Relatório das atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 2015, p. 113. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-de-atividades-de-2015>> Acesso em maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Audiência sobre os dez anos do acordo de admissão de título e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados partes do MERCOSUL. Relatório das atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 2015, p. 98-99. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-de-atividades-de-2015>> Acesso em maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Comissão aprova equivalência educacional para países do Mercosul. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/550426-COMISSAO-APROVA-ACORDO-DE-EQUIVALENCIA-EDUCACIONAL-PARA-PAISES-DO-MERCOSUL.html>> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. CREDN reitera apelo de paz ao Embaixador Palestino. Relatório das atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 2012, p. 52. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-de-atividades-de-2012>> Acesso em maio 2018

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo No 387/2007. Parecer favorável da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=517004&filenome=PDC+387/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=517004&filenome=PDC+387/2007)> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho destinado a analisar a adequação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados à tramitação dos instrumentos internacionais de direitos humanos. Relatório das atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 2014, p. 15-16. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-de-atividades-de-2014> Acesso em maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Mudanças na Lei Antiterrorismo serão discutidas em audiência. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/535373-MUDANCAS-NA-LEI-ANTITERRORISMO-SERAO-DISCUTIDAS-EM-AUDIENCIA-HOJE.html>>

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 764 de 1988 sobre a proibição do Brasil estabelecer relações diplomáticas com países que adotassem políticas oficiais de discriminação racial. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=6A5871E63888CD564CB6386048159D92.node2?codteor=1154293&filename=Avulso+-PL+764/1988](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6A5871E63888CD564CB6386048159D92.node2?codteor=1154293&filename=Avulso+-PL+764/1988)> Acesso em fevereiro de 2018

\_\_\_\_\_. Proteção aos defensores dos Direitos Humanos é avaliada em reunião. Relatório das atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 2015, p. 105. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-de-atividades-de-2015>> Acesso em maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Relatório das atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 2013, p. 7. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2013/view>> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária de 17 de dezembro de 2008, Votação do Decreto Legislativo No 387/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=3550&tipo=partido>> Acesso em maio de 2018  
CASTRO, João Augusto de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. Revista de informação legislativa, v. 8, n. 31, p. 37-52, jul./set. 1971. Senado Federal, Brasília. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180480/000341583.pdf?sequence=1>> Acesso em janeiro de 2018

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relações Bilaterais: Postos do Brasil no exterior. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais>> Acesso em setembro de 2017.

SENADO FEDERAL. Comunidade de nações da América Latina é aprovada na Comissão. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152082/Set%201987%20-%200044.pdf?sequence=1>> Acesso em abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Íntegra da fala do Presidente José Sarney durante o programa *Conversa ao Pé do Rádio* em 8 de abril de 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/443535/PS1988%20-%200040.pdf?sequence=1>> Acesso em abril de 2018

\_\_\_\_\_. Senado 74: A eleição que abalou a Ditadura. Edição Especial do Jornal do Senado. Ano XX. No 4207. Brasília, 19 de novembro de 2014. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/especiais/2014/11/19/jornal.pdf>> Acesso em outubro de 2017

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1480-1997. Voto do Ministro Relator Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=34708>> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1625. Voto do Ministro Joaquim Barbosa. 03 de março de 2009. p. 11-12. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/adi1625JB.pdf>> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101, 24 de junho de 2009. Voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia. p. 53-54. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. Reclamação 11243/2011 República Italiana. Acórdão do Ministro Luiz Fux em sessão plenária do dia 08 de junho de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1495257>> Acesso em maio de 2018

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário 466343-1/2009 Banco Bradesco S/A. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>> Acesso em maio de 2018

TV JUSTIÇA. Grandes Julgamentos do STF: Extradicação Cesare Battisti - parte 3 (01/07/11). Youtube. 4 de julho de 2011. 14min52s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hQhspOkSV68>> Acesso em maio de 2018