

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

Mario Schettino Valente

**O ESCRITO E O NÃO ESCRITO:**  
**uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas**  
**programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988**

Belo Horizonte, 2015

Mario Schettino Valente

**O ESCRITO E O NÃO ESCRITO:  
uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas  
programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes

Belo Horizonte, 2015

320  
S327e  
2015

Schettino Valente, Mario

O escrito e o não escrito [manuscrito] : uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988 / Mario Schettino Valente. - 2015.

192 f.

Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Brasil. [Constituição (1988)] – Teses. 2. Ciência política – Teses. I. Lopes, Dawisson E. Belém. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Mario Schettino Valente

**O ESCRITO E O NÃO ESCRITO:  
uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas  
programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

---

Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes – UFMG

---

Prof. Dr. Guilherme Stolle Paixão e Casarões – FGV/SP

---

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos – UFMG

---

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça (suplente) - UFMG

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – e ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – PPG-CP – pelos suportes materiais e pela oportunidade de obter o grau de mestrado. Em especial, à Coordenação do PPG-CP e ao secretário Alessandro Magno da Silva.

Ao professor doutor Dawisson Belém Lopes, meu orientador, pelos ensinamentos, pelas oportunidades, pelos incentivos e pelo brilhantismo na orientação, sem os quais certamente esta pesquisa estaria prejudicada.

Aos meus amigos e colegas de pós-graduação pelos conselhos, conversas e por compartilhar experiências, sem os quais eu não estaria suficientemente preparado para escrever esta dissertação.

Aos meus amigos pela companhia, por serem pacientes e por demonstrarem interesse quando eu discorria horas a fio sobre as minhas leituras e pesquisa. Em especial, ao meu estimado amigo Arthur Lobato e ao Estúdio Mambo pela dedicação de horas a fio ao me auxiliar na concepção e no desenho das figuras utilizadas neste trabalho.

À minha família pela educação a mim concedida, e pelo extremo carinho e apoio diário, sobretudo minha mãe Carmine Rosa, meu pai Osmano, minha irmã Graziella, minha tia Ilma e minha querida namorada Izabela, que me acompanhou e incentivou diuturnamente nesta empreitada, desde o processo de seleção do mestrado até a conclusão deste trabalho.

Obrigado a todos e espero que esta dissertação esteja à altura de todo o amor, nas mais diferentes formas, que vocês me concederam.

*It's a dangerous business, Frodo, going out your door (...). You step onto the Road, and if you don't keep your feet, there's no knowing where you might be swept off.*

*É perigoso sair porta afora, Frodo (...). Você pisa na Estrada, e, se não controlar seus pés, não há como saber até onde você pode ser levado.*

*(J. R. R. TOLKIEN)*

## RESUMO

A Constituição brasileira de 1988 apresenta uma inovação na condução da política externa nacional. O seu artigo 4º elenca um rol de princípios que regulamenta temas e abordagens da ação exterior do Estado. Somado ao artigo 7º do Ato das Disposições Transitórias, também um texto constitucional, essa inovação tem o condão de redistribuir o poder de condução da política externa ao diluir o poder anteriormente concentrado no Executivo, fornecer instrumentos para a participação do Legislativo no controle prévio dessa política, até então limitado ao controle posterior, e estabelecer parâmetros legais para a intervenção do Judiciário. A construção desse arcabouço jurídico-político envolveu uma série de disputas dentro da Constituinte. Dentre um total de sessenta e quatro propostas distintas, apenas treze foram constitucionalizadas, restando cinquenta e uma rejeitadas. Essas diferentes propostas, embora articuladas, apresentavam divergências de objetivos e visões políticas. Dessa forma, torna-se necessário compreender quais atores e interesses se envolveram nessa disputa de significados que têm informado a política externa nacional nas últimas décadas. Esta pesquisa analisa essa disputa por meio de uma sociologia política com base na tradição Pluralista e na teoria sociológica da Constituição, construindo uma análise transversal ao Direito, à Sociologia e à Ciência Política. A literatura de grupos de interesse é mobilizada para identificar os atores e interesses que participaram da elaboração dos dispositivos durante a Assembleia Constituinte, bem como os constrangimentos internacionais que se impunham sobre estes atores. Empreende-se uma revisão do contexto histórico nacional e internacional para delimitar as condições de possibilidade acerca destes grupos de interesse e constrangimentos internacionais. Subsequentemente, individualiza-se o conjunto de propostas analisadas a partir dos documentos finais de cada etapa da constituinte, bem como das emendas e projetos de constituição produzidos na última etapa de deliberação. A partir destas propostas e de sua sistematização, identificam-se os interesses em disputa. Os dados produzidos são interpretados com o suporte dos Anais da Constituinte, suas atas e, subsidiariamente, de notícias de jornais e revistas. Como resultado, observa-se a participação do Itamaraty como fonte e agente para a constitucionalização de certos valores e práticas da política externa nacional. Entretanto, esta pesquisa nota que grupos de interesse de diversos setores e níveis de organização mobilizaram-se e

promoveram, dentro do processo constituinte, as suas preferências sobre temas e abordagens para limitar e orientar a política externa nacional, sendo esta a principal contribuição desta pesquisa para o estado da arte.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Constituição Federal; grupos de interesse.

## **ABSTRACT**

The 1988 Brazilian Federal Constitution presents an innovation in the foreign policy political process. Its Article 4 lists a number of principles that regulate themes and approaches for the national foreign policy. In addition to Article 7 of the Transitory Provisions, a constitutional text as well, this innovation can redistribute the driving power of the foreign policy, diluting the previously concentrated power in the Executive branch via the provision of tools for the participation of the Legislative branch in the prior control of this policy, so far limited to a subsequent control, and the establishment of legal parameters for the intervention of the Judiciary branch. The construction of this legal and political framework involved a series of disputes in the Constituent Assembly. Thirteen out of sixty-four distinct propositions were approved and incorporated in the constitutional text, leaving fifty-one rejected. These different propositions, though articulated, presented clashing objectives and political views. Therefore, it is necessary to understand which actors and interests were involved in this dispute of meanings, which have informed the national foreign policy in recent decades. Thus, this research seeks to analyse this dispute through a political sociology based on the Pluralistic tradition and the Sociological Theory of the Constitution, building a cross-sectional analysis to Law, Sociology and Political Science. The literature of interest groups is mobilised to identify which actors and interests participated in the development of devices for the Constituent Assembly, as well as which international constraints were imposed on these actors. A review of national and international historical context was performed to define the conditions of possibility regarding these interest groups and international constraints. Subsequently, the set of proposals was individualised from the final documents of each of constituent stage, as well as from the amendments and constitutional projects produced in the final deliberation stage. From these proposals and their systematization, the clashing interests were identified. The data produced were interpreted with the support of the Constituent Records, its minutes, and, secondarily, newspapers and magazines. As a result, the participation of the Ministry of Foreign Relations as a source and agent for the constitutionalization of certain values and practices of the national foreign policy was observed. However, this research identified that interest groups from different sectors and levels of organization were mobilised and promoted, in the constituent process, their preferences on issues and

approaches to limit and guide the national foreign policy, which is the main contribution of this research to the state of the art.

Keywords: Brazilian foreign policy; Federal Constitution; interest groups.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Canais de pressão dos grupos políticos na ANC/1987.....	51
Figura 2 – Estrutura da ANC/1987.....	87
Figura A.1 – Mapa dos caminhos de constitucionalização dos eixos Político-Militar e Político-Diplomático.....	apêndice A
Figura A.2 – Mapa dos caminhos de constitucionalização dos eixos Direitos Humanos e Desenvolvimento Socioeconômico.....	apêndice A
Figura A.3 – Interações de convergência, coalizão ou conflito entre os grupos de interesse.....	apêndice A

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Grupos de interesses participantes por caminho de constitucionalização e eixo temático (exceto Itamaraty).....	168
--	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas e Fases da ANC/1987.....	88
Quadro 2 – Propostas do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos .....	92
Quadro 3 – Propostas do Anteprojeto das Subcomissões temáticas.....	96
Quadro 4 – Propostas do Anteprojeto das Comissões temáticas.....	101
Quadro 5 – Propostas do Anteprojeto da Comissão de Sistematização.....	109
Quadro 6 – Propostas do Plenário: Primeiro turno.....	117
Quadro 7 – Propostas do Plenário: Segundo turno.....	121
Quadro 8 – Caminho de constitucionalização 1: Não intervenção.....	125
Quadro 9 – Caminho de constitucionalização 2: Defesa da paz.....	126
Quadro 10 – Caminho de constitucionalização 3: Solução pacífica dos conflitos.....	127
Quadro 11 – Caminho de constitucionalização 4: Repúdio ao terrorismo.....	128

Quadro 12 – Caminho de constitucionalização 5:	
Independência nacional.....	129
Quadro 13 – Caminho de constitucionalização 6:	
Autodeterminação dos povos.....	130
Quadro 14 – Caminho de constitucionalização 7:	
Igualdade entre os Estados.....	131
Quadro 15 – Caminho de constitucionalização 8:	
Prevalência dos direitos humanos.....	132
Quadro 16 – Caminho de constitucionalização 9: Repúdio ao racismo.....	133
Quadro 17 – Caminho de constitucionalização 10:	
Concessão de asilo político.....	134
Quadro 18 – Caminho de constitucionalização 11:	
Formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.....	135
Quadro 19 – Caminho de constitucionalização 12:	
Cooperação entre os povos.....	136
Quadro 20 – Caminho de constitucionalização 13:	
Integração da América Latina.....	137
Quadro 21 – Intensidade de participação de atores e interesses.....	167

## LISTA DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ACZ	Associação Cultural Zumbi
ADCT/1988	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988
AJP	Associação José do Patrocínio
ALANAC	Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais
ANC/1987	Assembleia Nacional Constituinte de 1987
CEAB	Centro de Estudos Afro-brasileiros
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CONCLAT	Congresso Nacional da Classe Trabalhadora
CONDEPAZ	Conselho Brasileiro de Defesa da Paz
CNA	Confederação Nacional de Agricultura
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIAP	Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar
EUA	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
ILAM	Instituto Latino Americano
MNDDH	Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PARLATINO	Parlamento Latino-Americano
PEB	Política Externa Brasileira
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

RIANC	Regimento Interno da ANC/1987
RICS	Regimento Interno da Comissão de Sistematização
SBF	Sociedade Brasileira de Física
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
STF	Supremo Tribunal Federal
UBIP	União Brasileira de Informática Pública
UDR	União Democrática Ruralista
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	17
1 COMPONDO A LENTE TEÓRICA: ESCOLHAS, CONCEITOS E CAMINHOS .....	30
1.1 As razões para um olhar pluralista .....	30
1.2 O diálogo entre o Pluralismo e a teoria sociológica da Constituição .....	32
1.2.1 O Pluralismo .....	33
1.2.2 Uma teoria sociológica da Constituição .....	38
1.3 Delimitando conceitos: grupos de interesse e constrangimentos internacionais .....	42
1.4 Os canais de participação na ANC/1987: para além dos partidos políticos .....	49
2. OS CONTEXTOS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PEB .....	52
2.1 O contexto internacional e os constrangimentos que dele emergem .....	53
2.2 O contexto nacional, a influência externa e os grupos de interesse .....	60
2.2.1 Sistema político .....	61
2.2.2 Política econômica .....	69
2.2.3 Política externa .....	71
2.3 As condições de possibilidade .....	76
3 INDIVIDUALIZAÇÃO DAS PROPOSTAS .....	80
3.1 O prólogo da Constituinte .....	80
3.2 A estrutura da ANC/1987: etapas, fases e documentos analisados .....	82
3.3 As propostas que compõem a análise .....	88
3.3.1 Propostas do Anteprojeto Afonso Arinos .....	90
3.3.2 Propostas das Subcomissões .....	92
3.3.3 Propostas das Comissões temáticas .....	97
3.3.4 Propostas da Comissão de Sistematização .....	103
3.3.4.1 As duas emendas populares .....	104
3.3.4.2 O Substitutivo da Comissão .....	106
3.3.5 Propostas do Plenário .....	109
3.3.5.1 Primeiro turno: emendas ao Projeto de Constituição (A) e ao Projeto de Constituição (B) .....	110
3.3.5.2 Segundo turno: emendas ao Projeto de Constituição (B) e Projeto de Constituição (C) .....	118
4 SISTEMATIZAÇÃO DAS PROPOSTAS: EIXOS TEMÁTICOS E CAMINHOS DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO .....	123
4.1 Eixo Político-Militar .....	124
4.2 Eixo Político-Diplomático .....	128
4.3 Eixo Direitos Humanos .....	132
4.4 Eixo Desenvolvimento Socioeconômico .....	135
5 ATORES E INTERESSES NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONFORMADORES E DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS DA PEB NA CF/1988	138
5.1 Atores e interesses no eixo Político-Militar .....	143
5.2 Atores e interesses no eixo Político-Diplomático .....	151
5.3 Atores e interesses no eixo Direitos Humanos .....	152

5.4 Atores e interesses no eixo Desenvolvimento Socioeconômico .....	161
5.5 Síntese das atuações e das interações dos atores e interesses .....	166
6 CONCLUSÕES .....	170
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	172
OUTRAS FONTES.....	179
APÊNDICE A – ILUSTRAÇÕES	

## INTRODUÇÃO

Sob a crença na inépcia do Legislativo para conduzir a ação externa do Estado, os sistemas representativos (SANTOS, 1998)<sup>1</sup> dos séculos XVIII e XIX limitaram-se a conferir ao Parlamento a autoridade referendária sobre política externa, circunscrevendo-a apenas às declarações de guerra e às apreciações de paz, bem como para ratificar os atos internacionais promovidos pelo Executivo (IMBIRIBA, 1985; LOPES, 2013). A predominância do Executivo na condução da política externa manteve-se no século XX. O aumento da intervenção estatal na vida social, por meio da expansão das competências do Estado e da ampliação dos direitos sociais, e a incorporação de vários segmentos na política nacional não contribuíram decisivamente para redistribuir o poder na condução da política externa, uma vez que estes fatores se traduziram em um robustecimento do Executivo e concentração das atribuições do Legislativo nos temas internos (IMBIRIBA, 1985).

A primazia do Executivo sobre a agenda da política externa também esteve associada à distribuição de recursos técnicos desta política no desenho institucional do Estado contemporâneo, em que se percebe uma concentração inicial desses recursos no Executivo (MILNER, 1997; LOPES, 2013). Essa situação agrava-se quando confrontada com a baixa capacidade técnica das legislaturas (AMORIM NETO, 2006). Dessa forma, observa-se que a participação dos outros Poderes sobre a condução da política externa manteve-se, em grande medida, próximo ao modelo dos primeiros sistemas representativos, *i.e.* a atuação do Legislativo conservou-se predominantemente como co-decisora, por meio da ratificação de atos internacionais promovidos pelo Executivo, na apreciação de denúncias<sup>2</sup> de Acordos ou nas declarações de guerra e paz. Contudo, essa atuação se manteve referendária, pois o Legislativo raramente participa das fases de formulação, implementação e avaliação.<sup>3</sup> Quando o faz, atua de forma marginal, por meio de

---

<sup>1</sup> Por sistemas representativos entendem-se as oligarquias e as poliarquias, conforme definição de Santos (1998): “Sistemas políticos representativos são complexos combinatórios de quatro atributos de direito: expressão, organização, votar e ser votado, conforme estejam institucionalizados segundo o princípio das garantias mútuas.”

<sup>2</sup> Denúncia é o ato de romper, pela via lícita e legítima, um Acordo Internacional previamente assinado e ratificado.

<sup>3</sup> As fases das políticas públicas são divididas de forma diferente por diversos autores. Vargas (1992) organiza-as nas seguintes etapas: formação, formulação, implementação, avaliação, análise e

respostas a consultas, de autorizações orçamentárias ou de entrevistas com os responsáveis pela execução da política em questão. Por conseguinte, a participação no momento de formulação, prévio ao ato político, é bastante limitada.<sup>4</sup> Destaca-se que, nesse modelo, cabe ao Judiciário uma participação ainda menor, fixada apenas no controle de aspectos procedimentais (SANCHEZ et al, 2006).

Como forma de aumentar a participação dos órgãos representativos sobre a condução da política externa, algumas constituições nacionais modernas passaram a elencar princípios conformadores e normas programáticas<sup>5</sup> para fixar explicitamente parâmetros para essa política pública, impondo uma ampla regulamentação deontológica,<sup>6</sup> i.e. uma regulamentação sobre o dever-ser da política externa nacional, seus temas, suas abordagens e seus objetivos. A primeira a fazê-lo foi a Constituição portuguesa de 1976<sup>7</sup> (BASTOS; MARTINS, 1988), que encerrou

---

reformulação. Esta pesquisa utiliza a divisão de Sanchez et al (2006), que identifica, na política externa, as seguintes fases: formulação, decisão, implementação e avaliação.

<sup>4</sup>Os EUA são uma exceção, pois a participação do Poder Legislativo é relativamente ampla. O Congresso Nacional estadunidense participa ativamente na definição das despesas da Secretaria de Estado para a política externa e, principalmente na regulamentação do comércio com outros países (MELLO, 1988), para o qual o Congresso Nacional possui competência privativa definida em sua Constituição (1789): *“Article I - The Legislative Branch - Section 8 - Powers of Congress (...) To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes.”* Tradução livre: “Artigo I – O Poder Legislativo – Seção 8 (...) Regular o Comércio com nações estrangeiras, entre os diversos Estados e com as tribos indígenas.”

<sup>5</sup> “Princípios constitucionais conformadores” são aquelas normas constitucionais que explicitam valores políticos ou opções políticas fundamentais da Constituição, sendo, portanto, deontológicos e expressos. (CANOTILHO, 1993). Por sua vez, “normas programáticas” são normas constitucionais que, em vez de regularem direta e imediatamente determinados interesses, limitam-se a delinear programas para serem cumpridos pelos órgãos estatais (TEIXEIRA, 1991). Os princípios conformadores possuem aplicabilidade imediata, embora não possuam um verbo ativo de comando em seu dispositivo, v.g. inciso I do art. 4º, da CF/1988; ao passo que as normas programáticas, mesmo possuindo um verbo ativo de comando, dependem da conformação de seu comando em legislações infraconstitucionais e em políticas públicas, v.g. parágrafo único do art. 4º públicas (SILVA, 2009).

<sup>6</sup> As “regras constitucionais deontológicas”, que estabelecem preceitos de dever-ser para os indivíduos ou para o Estado, contrastam com outras duas categorias de normas constitucionais: as “regras constitucionais ônticas”, que definem a existência do Estado, sua forma e poder; e as “regras constitucionais procedimentais”, que determinam ritos, procedimentos, e regras de competência e atribuições de cada Poder e seus respectivos órgãos (ROBLES, 1988).

<sup>7</sup> “ARTIGO 7.º

(Relações internacionais)

1. Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do direito dos povos à autodeterminação e à independência, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da Humanidade.

2. Portugal preconiza a abolição de todas as formas de imperialismo, colonialismo e agressão, o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.

3. Portugal reconhece o direito dos povos à insurreição contra todas as formas de opressão, nomeadamente contra o colonialismo e o imperialismo, e manterá laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa. (PORTUGAL, 1976).

a ditadura salazariana e marcou o início da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994). Textos constitucionais anteriores à Constituição portuguesa também possuíam princípios e normas programáticas deônticas sobre a política externa, no entanto estes dispositivos eram diminutos, restritos em grande parte a temas de guerra e paz. Além disso, os princípios não eram apresentados explicitamente no texto constitucional, característica necessária para serem classificados como “princípios conformadores”, mas implícitos na regulamentação procedimental. Notam-se ambas as situações no texto constitucional da Primeira República brasileira (BRASIL, 1891), que, em seu art. 88,<sup>8</sup> proíbe a guerra de conquista por meio de uma norma programática, e, no art. 34, 11<sup>o</sup>,<sup>9</sup> determina implicitamente a primazia dos meios pacíficos para solução de controvérsias através de uma norma procedimental (DALLARI, 2002; MELLO, 1988).

Com a disposição de princípios conformadores e normas programáticas, as Constituições nacionais, documentos por excelência de estruturação e disciplina dos processos decisórios do Estado (SARTORI, 1996), passam a exercer uma limitação prévia de temas e abordagens, bem como a estabelecer metas para a política externa. Além disso, ao funcionar como linhas-mestras obrigatórias para o Executivo, essa sistematização facilita, em tese, a participação e o controle exercido pelo Legislativo nessa política pública, assim como abre a possibilidade de se questionar no Judiciário o respeito dos atos externos ao conteúdo delimitado constitucionalmente, e não somente a observância de suas etapas procedimentais.<sup>10</sup> Como consequência, redistribui-se, em certa medida, a participação dos três Poderes na condução da política externa (IMBIRIBA, 1985), bem como se aumentam os custos políticos do Executivo para realizar ações contrárias ao texto constitucional.

O caso brasileiro segue roteiro bastante semelhante a esta narrativa global. A primeira Constituição nacional – do Império, outorgada em 1824 – apresentou

---

<sup>8</sup> “Art. 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.” (BRASIL, 1891).

<sup>9</sup> “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(..)

11<sup>o</sup>. Autorizar o governo a declarar a guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz.” (BRASIL, 1891).

<sup>10</sup> O Poder Judiciário tem o dever constitucional de zelar pelo cumprimento da Constituição. O controle constitucional pode ocorrer de forma concentrada, quando se aciona o Supremo Tribunal Federal (STF) para avaliar a conformação abstrata de leis e atos dos três Poderes com o texto constitucional, e de forma difusa, quando se utiliza o STF ou os tribunais inferiores para questionar a validade constitucional de leis e atos dos três Poderes em situações concretas (BARROSO, 2012).

somente o tema da independência nacional como impositivo para a política externa, determinando que o Brasil fosse uma nação independente, que não comporia uma união, federação ou relação diplomática que atentasse contra essa independência (BRASIL, 1824; DALLARI, 2002). O dispositivo apresenta uma regra ôntica, de definição do Estado brasileiro, que traz, implicitamente, um princípio deôntico para a política externa nacional, o da independência nacional:

Art. 1. O Imperio do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia (BRASIL, 1824).<sup>11</sup>

A participação do Legislativo brasileiro no Império passou a existir somente anos depois, com previsão em lei infraconstitucional. Em 15 de dezembro de 1830, foi aprovada uma lei que determinava a prestação de contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros perante a Assembleia e, a partir de então, o “Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros” passou a ser apresentado nos anos subsequentes para os parlamentares. Em 14 de junho de 1831, após a abdicação de D. Pedro I, que ocorrera em 7 de abril do mesmo ano, foi aprovada a lei que definiu as competências dos Regentes e submeteu todos os tratados internacionais, antes da ratificação, à aprovação do Parlamento. No entanto, esta lei não continuou em vigor após a maioridade de D. Pedro II em 1840 (CERVO; BUENO, 2011).

Nas Constituições seguintes, a regulamentação deôntica da PEB seria menos enfática sobre a independência do país, que se consolidara, e trataria, com maior foco, as questões de guerra e paz. A Constituição promulgada em 1891, que estabeleceu a ordem constitucional da Primeira República, e as seguintes (de 1934, de 1946, de 1967 e de 1969<sup>12</sup>), com exceção da Constituição de 1937, do Estado Novo,<sup>13</sup> incorporavam dois princípios deônticos sobre a política externa, ainda que

---

<sup>11</sup> Esta pesquisa cita os trechos de suas fontes primárias e secundárias conforme escrito no original consultado, mantendo as divergências ortográficas, bem como as incorreções gramaticais e de conteúdo.

<sup>12</sup> A emenda 01/1969, instituída pela junta militar, é tratada por parte dos constitucionalistas como texto constitucional autônomo, pois ela substituiu integralmente a Constituição de 1967. Contudo, alguns acadêmicos entendem que a emenda 01/1969 foi, tecnicamente, uma emenda constitucional. Essa discussão, no entanto, não será abordada por esta pesquisa, que tratará a esta emenda como uma nova ordem constitucional, que substituiu a ordem de 1967.

<sup>13</sup> A Constituição outorgada em 1937, que instituiu o Estado Novo, excluiu as restrições presentes nas duas constituições anteriores, determinava apenas que os novos territórios poderiam ser acrescidos ao território nacional desde que conforme as regras do direito internacional: “Art. 4º. O território federal compreende os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo

subsumidas em normas procedimentais e em normas programáticas, com redações ligeiramente diferentes, relacionadas, majoritariamente, com as respectivas conjunturas internacionais (DALLARI, 2002).

A primeira determinação de 1891 proscreeu a guerra de conquista como instrumento de política externa, *i.e.* proibiu constitucionalmente o Estado brasileiro de anexar territórios por meio da guerra, proibição esta que foi consagrada internacionalmente, anos depois, no Tratado de Briand-Kellogg em 1928. A segunda determinou a competência do Congresso Nacional para autorizar a guerra, porém somente quando não tivesse sido possível solucionar o conflito por intermédio de meios pacíficos<sup>14</sup> (BRASIL, 1891). Novamente, destaca-se que essas normas possuíam características, respectivamente, programática e procedimental, ainda que trouxessem princípios deônticos implícitos na sua composição.

A Constituição promulgada em 1988 – que encerrou o período ditatorial e reintroduziu o Estado Democrático de Direito no país – foi o primeiro texto constitucional brasileiro a apresentar expressamente um rol de princípios conformadores com o intuito de limitar e de conduzir a política externa nacional. Essa inovação constitucional adicionou novos dispositivos à regulamentação deôntica precedente, bem como sistematizou regras anteriores sob a forma de

---

acrescer com novos territórios que a ele venham a incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.” (BRASIL, 1937). Esta redação, além de silente sobre as duas limitações anterior, era lacônica sobre a quais regras de Direito Internacional se submetia. No plano internacional, presenciavam-se a escalada dos regimes totalitários em diversos países, nos quais a Constituição brasileira de 1937 se inspirou, e a aceitação tácita, até a eclosão da Guerra, das expansões territoriais promovidas por algumas destas nações, em especial Alemanha, Itália e Japão (DALLARI, 2002).

<sup>14</sup> **Constituição de 1891**

“Art. 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.”

“Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(..)

11º. Autorizar o governo a declarar a guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz.”.

**Constituição de 1934**

“Art. 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**

“Art. 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 e igual redação em 1969**

“Art. 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.”

princípios conformadores (DALLARI, 2002). As previsões constitucionais que abarcam esse tema são o art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), que elenca os princípios conformadores da PEB nos seus 10 incisos e uma norma programática no seu parágrafo único, e o art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/1988)<sup>15</sup>, que apresenta uma norma programática:

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 (BRASIL, 1988a).

Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (BRASIL, 1988b).

Não obstante essa expansão da regulamentação deôntica da política externa, ao analisar o processo constituinte<sup>16</sup> que se desenrolou na ANC/1987, observa-se um número significativo de propostas que não foram constitucionalizadas. Conforme se apresenta no capítulo 3, esta pesquisa identificou um total de sessenta e quatro propostas distintas nos documentos finais de cada etapa do processo constituinte, das quais apenas treze foram constitucionalizadas, restando cinquenta e uma

<sup>15</sup> Embora pareça um texto normativo autônomo, o ADCT/1988 integra a CF/1988, e suas disposições perdem efeito quando as previsões nelas determinadas atingirem o prazo-limite ou se concretizarem. Contudo, a presença de uma norma no ADCT/1988 indica, em certos casos, um peso político menor. Ilustrativo é o caso do art. 7º, quando comparado com previsão do parágrafo único do Art. 4º da CF/1988. Ambos os dispositivos são normas programáticas, contudo integram textos diferentes da mesma ordem constitucional.

<sup>16</sup> Por “processo constituinte” entende-se o processo político de elaboração do texto constitucional. Por sua vez, o processo constitucional é o procedimento judiciário de controle de constitucionalidade de dispositivos legais.

rejeitadas. Embora o número possa parecer amplo, essas propostas articulavam-se, apresentando visões políticas diversas daquelas constitucionalizadas.

A pluralidade de propostas apreciadas e a forma como elas se interligavam sugerem a existência de diversos conflitos de interesses na constitucionalização de determinados significados e posições políticas. Conforme aponta Rodrigues (2009), a soberania da ANC/1987 sobre suas deliberações sugere a crença, no meio político e social brasileiro, de que os dispositivos a serem constitucionalizados modelariam o futuro do Brasil, mas não necessariamente um “novo Brasil”. Constitucionalizar determinadas regras, visões e interesses significava facilitar, quando não garantir, a participação de atores e interesses na nova ordem constitucional. Dessa forma, diversos interesses – classistas, econômicos, setoriais, pós-materialistas – mobilizaram-se para tentar constitucionalizar e, assim, cristalizar benefícios, coletivos ou individuais, que acreditavam serem vantajosos para disputar o poder nos anos vindouros. A manutenção dessa regulamentação deontológica após mais de vinte e cinco anos de promulgação da CF/1988 reforça a necessidade de conhecer o processo de formação desse arcabouço político-jurídico, principalmente os atores e interesses envolvidos, uma vez que os dispositivos constitucionalizados continuam a informar a PEB, impondo limites e objetivos a serem alcançados pelo país.

Esta pesquisa entende que a investigação dos dispositivos constitucionalizados e do processo constituinte sobre a matéria na ANC/1987 é um caminho interpretativo adequado e possível para conhecer os atores e interesses envolvidos na regulamentação deontológica da PEB na ordem constitucional de 1988. Para tanto, constrói-se uma sociologia política que busca identificar os grupos de interesse participantes do processo constituinte. Nesse esforço científico, recorre-se à tradição Pluralista da Ciência Política, nomeadamente à literatura sobre grupos de interesse e adota-se a corrente que estende o conceito de grupo de interesse a organizações classistas e a outros movimentos sociais. Consideram-se também, na análise, os constrangimentos internacionais que se impunham sobre o sistema político brasileiro. Hicks e Lechner (2005) denominam essa corrente como “Neopluralismo”, por revisar a literatura Pluralista produzida nas décadas de 1950 e 1960, aprimorando o modelo analítico por meio da inclusão de elementos sistêmicos, estruturais e históricos. Contudo, outros autores utilizam a mesma nomenclatura para indicar outras formas de revisão da tradição Pluralista, razão pela qual esta pesquisa não denomina “neopluralista” a corrente teórica que adota

(NORDLINGER, 1981; MANLEY, 1983; MCFARLAND, 1987; SMITH, 1990; JORDAN, 2004; LOWERY; GRAY, 2004). Realiza-se a transição desse arcabouço teórico pluralista para o estudo do processo constituinte com fundamentos da teoria sociológica da Constituição, principalmente pelos trabalhos de Loewenstein (1957) e Häberle (2002).

Portanto, a pergunta que se busca responder é: *quais são os principais atores e interesses envolvidos na constitucionalização dos princípios conformadores e das normas programáticas da CF/1988 que regulamentam deonticamente a PEB*. Por conseguinte, o roteiro utilizado para respondê-la, por meio do processo constituinte e do arcabouço teórico proposto, esforçou-se por realizar as seguintes tarefas: (i) *individualizar, por meio das propostas, as disputas pela constitucionalização de significados e temas no processo de constitucionalização dos princípios conformadores e das normas programáticas da PEB na ANC/1987*, (ii) *identificar os grupos de interesse presentes nessas disputas*, (iii) *distinguir os constrangimentos internacionais que se impunham sobre esse processo*, (iv) *por fim, conhecer quais grupos de interesses e constrangimentos configuraram esta regulamentação deôntica na CF/1988*.

Ressalta-se que não se busca identificar e individualizar os partidos políticos ou os parlamentares constituintes que veicularam cada proposta, mas os grupos de interesse que se articulavam em torno destas. Não existe, a princípio, uma sobreposição direta e clara entre grupos de interesse e partidos políticos (BAUMGARTNER; LEECH, 1988; THOMAS, 2001; THOMAS, 2004). Entretanto, entende-se que partidos políticos e parlamentares constituintes são alguns dos principais meios de veiculação dos interesses desses grupos, podendo por vezes ser ilustrativo para esta investigação científica mostrar a vinculação entre grupo de interesses, parlamentar constituinte, partido político e proposta (LOEWENSTEIN, 1956; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; THOMAS, 2004).

Destaca-se também que esta pesquisa não objetiva compreender a dinâmica de interação entre grupos, partidos políticos e instituições do processo constituinte. A sociologia política que se apresenta é mais parcimoniosa e se desenvolve com foco na identificação destes grupos como forma de mostrar os grupos e interesses envolvidos na formulação dos dispositivos que regulamentam deonticamente a PEB no texto constitucional nacional. Pretende-se, como se destacou anteriormente, realizar a individualização dos conflitos de interesses, a identificação por meio dos

grupos de interesse participantes (ou do conjunto destes) e dos constrangimentos internacionais que estes sofriam. A partir dessa identificação preliminar, analisa-se o processo constituinte como uma interação e construção dialógica por meio das propostas encaminhadas por estes grupos para, dessa forma, conhecer os grupos e interesses que configuraram os dispositivos constitucionais.

Ao procurar realizar esse esforço científico, encontra-se uma grande dificuldade em estabelecer uma hipótese única, detalhada e geral para a pluralidade de princípios conformadores e normas programáticas da política externa que são analisadas. Contudo é possível identificar características comuns que servem de hipótese para esses atores e interesses que se busca conhecer. Sob este prisma, a presente pesquisa trabalha com o modelo de análise do processo de transformação constitucional realizada por Cruz Júnior (2012). Esse autor decompõe o processo de transformação constitucional do país em dois planos: (i) o interno, das instituições e processos políticos domésticos contrários à manutenção do *status quo* político e econômico do regime militar; e (ii) o externo, correspondente às grandes transformações econômicas e políticas mundiais que representaram constrangimentos sistêmicos<sup>17</sup> e impulsionaram as mudanças no cenário político nacional.

A partir da interpretação de Cruz Júnior (2012) sobre o processo de transformação constitucional, esta pesquisa trabalha com a hipótese de que as preferências e práticas dos grupos de interesse (Fator 1) e os constrangimentos exercidos pelo contexto internacional (Fator 2) foram determinantes no processo de constitucionalização das normas deônticas da PEB na CF/1988, sendo que a burocracia diplomática concentrada no Itamaraty, compreendida nesta pesquisa como um grupo de interesse, exerceu as funções de fonte e de agente para a constitucionalização de valores e práticas tradicionais da política externa nacional (Fator 3). Corroborar para a inclusão do papel de destaque do Itamaraty na hipótese desta pesquisa o alto grau de institucionalização da burocracia diplomática brasileira, conforme sugerem a criação da carreira diplomática em 1938, a fundação do Instituto Rio Branco – escola de formação da burocracia diplomática – em 1945, e a manutenção dos dispositivos que regulamentavam a PEB na Constituição de 1946

---

<sup>17</sup> Para Durkheim (2001), esses constrangimentos não seriam pressões sistêmicas irresistíveis sobre a ação dos atores, mas forças que restringem, informam e condicionam as ações destes. Cruz Júnior (2012) considera esta definição em seu modelo.

nas ordens constitucionais ditatoriais de 1967 e de 1969 (CERVO; BUENO, 2011; DALLARI, 2002).

Para realizar este esforço científico, recorre-se ao método de estudo de caso. Essa abordagem qualitativa permite a investigação de um ou mais casos em um determinado período de tempo, buscando compreender o fenômeno de maneira detalhada, aprofundada, com múltiplas fontes de informação, tanto primárias quanto secundárias, fazendo descrições e análises majoritariamente discursivas (CRESWELL, 2007; KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Especificamente, produz-se uma descrição densa do processo constituinte com o auxílio da técnica de rastreamento de processo centrado em caso (*case-centric process tracing*) (BEACH; PEDERSEN, 2013), embora não se desenvolvam neste trabalho os protocolos elencados pela literatura de rastreamento de processo (GEORGE; BENNETT, 2005; BEACH; PEDERSEN, 2013). Ressalta-se que as conclusões que esta investigação apresenta se restringem ao caso observado: os atores e interesses envolvidos na regulamentação deontica da PEB na CF/1988. Embora os resultados descritos possam ter alguma intercessão com o processo de constitucionalização de outras políticas públicas, a sua generalização não pode ser feita somente com as análises apresentadas por este trabalho. Todavia, esta pesquisa justifica-se por se debruçar sobre um evento único do ponto de vista histórico, porquanto estruturante de uma série de relações políticas estabelecidas a partir de 1988, no marco da Nova República brasileira.

Dessa forma, este esforço científico contribui para o estado da arte ao observar empiricamente a participação do Itamaraty, bem como de outros grupos de interesse, sobretudo da sociedade civil, na composição dos princípios conformadores e das normas programáticas da política externa na CF/1988. Assim, soma-se aos esforços promovidos por outras obras existentes sobre o tema, mas que trabalham outras dimensões, para compreender o processo de formação da regulamentação constitucional da PEB. Dentre estas obras destacam-se: o estudo sobre a evolução histórica dos princípios da política externa nacional nas Constituições brasileiras e a análise descritiva do processo constituinte de 1987 em relação à matéria promovido por Pedro Dallari (2002); os exames críticos das mudanças na regulamentação procedimental da PEB na CF/1988 em relação às ordens constitucionais anteriores realizado pelos artigos de Celso Mello (1988), de Paulo Roberto de Almeida (1989; 1990), de Marcelo Costa Ferreira (2010), e de

Michelle Ratton Sanchez e colegas (2006); e a análise dos princípios da política externa brasileira extraída a partir da prática diplomática promovida por Amado Luiz Cervo (2008).

Antes de se apresentar a estrutura desta dissertação, merece nota a forma como se geraram os dados, principalmente a individualização dos conflitos de interesses por meio das propostas apresentadas no processo constituinte da ANC/1987. Utilizaram-se duas compilações de fontes primárias: a coleção “Assembleia Constituinte: 20 anos”,<sup>18</sup> que disponibiliza anteprojetos, a transcrição de atas de reuniões e outros documentos; e o portal eletrônico “Constituição Federal: 25 anos”<sup>19</sup>, que torna acessíveis os volumes originais da ANC/1987. Sempre que se utiliza alguma dessas fontes primárias, se aponta a referência aos documentos originais e não à coleção como um todo. Subsidiariamente, foram consultados artigos de revistas e jornais sobre a ANC/1987 catalogados no Acervo do Senado.<sup>20</sup>

As propostas analisadas, que compõem o conjunto de casos observados, foram sistematizadas a partir dessas fontes primárias e a sua individualização balizou-se em dois critérios: conteúdo deontológico expresso e “vigor político”. Acerca do primeiro critério, que trata do conteúdo das propostas, destaca-se que existem três tipos de normas constitucionais que incidem na regulamentação da política externa de um país: (i) as que explicitamente fixam parâmetros; (ii) as que tratam de pessoas e situações que tenham algum atributo de internacionalidade e possam refletir na política externa de um país; (iii) as que fixam paradigmas fundamentais da organização social e estatal que influenciam a política externa (DALLARI, 2002:16-7). Apenas o primeiro tipo de norma é objeto de interesse desta pesquisa. Dessa forma, debruça-se sobre aquelas que determinavam explicitamente metas e abordagens temáticas para inserção internacional do Estado brasileiro, de conteúdo deontológico expresso. Portanto, não se incluiu, no rol sistematizado e analisado: as propostas de dispositivos procedimentais, que distribuíam competências acerca da PEB entre os Poderes; nem as propostas de dispositivos ontológicos, que definem a existência do Estado, sua forma e poder (ROBLES, 1988); tampouco as normas

---

<sup>18</sup> Disponível para consulta no sítio eletrônico do Senado Federal ou documento eletrônico para acesso remoto no endereço <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>.

<sup>19</sup> Disponível para consulta no sítio eletrônico da Câmara Federal e que permite a cópia para acesso remoto dos volumes originais da ANC/1987 <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/constituicao-federal-25-anos>>.

<sup>20</sup> Disponível para consulta no sítio eletrônico do Senado Federal: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29>>.

voltadas para entes com algum atributo de internacionalidade e que, por vezes, permeiam a política externa.

Sobre o segundo critério, entende-se como propostas com “vigor político” aquelas presentes nos textos finais de cada etapa<sup>21</sup> da ANC/1987 ou apresentadas na derradeira etapa de Plenário. Resta claro que a presença dessas propostas nessas fases do processo constituinte é apenas uma *proxy* do seu “vigor político”. Justifica-se a utilização desse critério pelo pressuposto de que somente as propostas com um suporte político e social mínimo, porém suficiente, foram admitidas pelos relatores nos textos finais ou foram oferecidas em Plenário. Dessa forma, esta pesquisa analisa as propostas presentes nos Anteprojetos das Subcomissões e Comissões temáticas; no Substitutivo da Comissão de Sistematização; e nas emendas e nos projetos elaborados na fase de Plenário.<sup>22</sup> Decide-se, ainda, incluir o Anteprojeto produzido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que se organizou oficialmente entre 1985 e 1986, e foi pensada para elaborar um texto constitucional base para as deliberações na ANC/1987, bem como as duas emendas populares que correspondiam ao critério de conteúdo deontológico expresso.

Para cumprir o esforço de pesquisa apresentado, esta dissertação estruturou-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo expõe o arcabouço teórico-analítico utilizado. Para tanto, justifica-se a escolha teórica, realiza-se uma breve revisão bibliográfica do Pluralismo e da teoria sociológica da Constituição, discutem-se os conceitos de grupos de interesse e de estrangulamentos internacionais adotados, bem como se mostram os canais de participação dos grupos de interesse no processo constituinte.

No segundo capítulo, debruça-se sobre os contextos nacional e internacional do período de redemocratização do Brasil, que culminou na ANC/1987, com o objetivo de delimitar as condições de possibilidade do processo constituinte da regulamentação deontológica da PEB. Nele, objetiva-se identificar os potenciais grupos de interesse na PEB que emergem com o processo de abertura política e de redemocratização do país. Procura-se também reconhecer as ideias, circunstâncias e interesses políticos internacionais que se impunham sobre o Brasil nesse período,

---

<sup>21</sup> Para observar as etapas e fases da ANC/1987 cf. Quadro 1 – Etapas e Fases da ANC/1987 na página 88, no capítulo 3.

<sup>22</sup> Projetos de Constituição (B), elaborado ao fim do primeiro turno, e (C), resultado das deliberações do segundo turno.

como forma de identificar potenciais constrangimentos internacionais que se fizeram presentes nesse processo. Realiza-se a investigação por meio de análise documental e de revisão bibliográfica do período de 1974 a 1988. Esse íterim tem como marcos, no âmbito nacional, a posse do presidente militar Ernesto Geisel, que iniciaria o processo de abertura política, bem como instituiria o Pragmatismo Responsável e Ecumênico na PEB, e o término dos trabalhos da ANC/1987, com a promulgação da CF/1988. No âmbito internacional, compreende a crise do modelo de desenvolvimento do pós-guerra, a ascensão do neoliberalismo, o declínio da União Soviética (URSS) e do socialismo real, e a mudança de discurso do eixo Leste-Oeste para o Norte-Sul.

O terceiro capítulo expõe a dinâmica e as regras do processo constituinte, bem como uma breve apresentação de cada uma de suas etapas. Promove-se a individualização das propostas de forma cronológica, de acordo com cada fase e etapa da ANC/1987, apontando-se as razões para incluir ou excluir determinada proposta da análise promovida por esta investigação científica.

O quarto capítulo compreende a sistematização das propostas sobre a regulamentação deontica no processo constituinte. Nesse capítulo, constrói-se a sistematização das propostas em eixos temáticos. A partir desta sistematização, elaboram-se mapas para mostrar os caminhos da constitucionalização de cada dispositivo, representados nas figuras A.1 e A.2 no apêndice A.

No quinto capítulo, apresentam-se as interpretações desses caminhos de constitucionalização, identificando-se os conflitos de interesses. Busca-se elencar os grupos de interesse que conformaram os dispositivos constitucionalizados na CF/1988, bem como os constrangimentos que se impuseram sobre cada processo. O caminho da constitucionalização e a interpretação de cada dispositivo da CF/1988 são construídos em conjunto ou individualizados, de acordo com as características de cada conflito de interesses apresentado. As atuações dos atores e interesses, bem como as suas interações encontram-se sintetizadas no quadro 21, no gráfico 1 e na figura A.3. A este capítulo seguem-se as conclusões desta pesquisa, que apresentam duas análises principais dos resultados: (i) a participação destacada do Itamaraty como fonte e agente para a constitucionalização de certos valores e práticas da política externa nacional; (ii) a contribuição dos grupos de interesse não estatais para a expansão de temas e abordagens da regulamentação deontica da PEB.

## **1 COMPONDO A LENTE TEÓRICA: ESCOLHAS, CONCEITOS E CAMINHOS**

Este capítulo apresenta o arcabouço teórico-analítico utilizado por esta pesquisa e organiza-se em quatro seções. Inicialmente, justifica-se a escolha pela tradição Pluralista. Na segunda seção, realizam-se as revisões bibliográficas do Pluralismo, corpo central do conjunto teórico utilizado, e da teoria sociológica da Constituição, instrumental teórico auxiliar que transpõe a análise pluralista para o processo constituinte. Os conceitos de grupos de interesse e de constrangimentos internacionais empregados nesta investigação científica são delimitados na terceira seção. Por fim, na quarta seção, mostram-se os potenciais canais de participação para os grupos de interesse na ANC/1987, com foco para a relação entre grupos de interesse e partidos políticos, assim como para os instrumentos de participação da sociedade disponíveis neste processo constituinte.

### **1.1 As razões para um olhar pluralista**

Esta pesquisa opta por empreender uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas programáticas constitucionais da PEB por meio da identificação de grupos de interesse a partir da tradição Pluralista, embora, em meados da década de 1980, o Brasil não se configurasse como um sistema pluralista desenvolvido<sup>23</sup> (POWER; DOCTOR, 2004; GOZETTO; THOMAS, 2014). A estrutura corporativista brasileira, criada pelo Estado Novo (1937-1945) e reconfigurada pelo regime militar (1964-1985), predominava na configuração do sistema político brasileiro e concentrava a participação dos interesses laborais e empresariais no processo político em organizações setoriais únicas, como os sindicatos únicos e as entidades empresariais setoriais, como a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e a Confederação Nacional de Agricultura (CNA). Esta estrutura passou a conviver com um aumento relativo dos espaços para participação e para contestação na política brasileira promovido pelo processo de redemocratização, iniciado em 1974 e ainda em curso durante os anos 1980, que

---

<sup>23</sup> Por sistema pluralista desenvolvido, entende-se o sistema político em que os canais de participação e contestação são amplos e formalizados, bem como a inserção dos interesses da sociedade no processo político ocorre predominantemente por intermédio de grupos de interesse com elevado grau de institucionalização (THOMAS, 2004a; HICKS; LECHNER, 2005).

resultou em uma intensificação da organização da sociedade em grupos de interesses não delimitados aos setores produtivos, não obstante um menor grau de institucionalização desses grupos.<sup>24</sup> Corroborou para esse crescimento a efervescência política marcada pela mobilização social concentrada na consolidação do regime democrático, notadamente a partir do movimento das “Diretas Já” e da remoção dos últimos instrumentos de limitação da participação política do regime autoritário pelo presidente civil indiretamente eleito. Dessa forma, o sistema político brasileiro à época da ANC/1987 caracterizava-se pela hibridez resultante entre o neocorporativismo,<sup>25</sup> suas organizações e práticas estabelecidas historicamente, e o pluralismo, que retomava o seu desenvolvimento após o interlúdio autoritário<sup>26</sup> (ARAGÃO, 1996; POWER; DOCTOR, 2004; GOZETTO; THOMAS, 2014). Este sistema político híbrido é passível de análise a partir da tradição Pluralista, pois, conforme argumenta Thomas (2004c), é possível construir uma análise baseada em grupos de interesse em sociedades de países não pluralistas, em transição ou em sociedades de base tradicional, desde que o pesquisador atente para as restrições à autonomia dos grupos de interesse, à existência de diferentes graus de legitimidade entre os grupos, à presença de grupos de interesses com menor organização formal, bem como à existência de estratégias e táticas menos formalizadas de influenciar no processo político. Tais considerações são examinadas na seção 1.3 deste capítulo, quando se constrói o conceito de grupos de interesse.

A segunda razão, que se relaciona com a primeira, para a escolha da tradição Pluralista deve-se à vantagem que essa escola da Ciência Política apresenta na geração dos dados em relação às teorias Marxista, Elitista e Corporativista. Estas teorias possuem definições estruturais bastante rígidas sobre o processo político, o que pode limitar e enviesar a geração de dados. O Pluralismo é mais flexível, principalmente ao se considerar o arcabouço teórico voltado para a análise de

---

<sup>24</sup> O sistema político nacional e os diferentes graus de desenvolvimento de setores com potencial de participação no processo de constituinte da PEB é apresentado com maiores detalhes no capítulo 2.

<sup>25</sup> No corporativismo e no neocorporativismo, a participação dos interesses da sociedade ocorre predominantemente por intermédio das organizações empresariais e laborais. Enquanto, no primeiro, estas organizações são fortemente controladas pelo Estado, no segundo, ocorre uma simbiose negociada entre as organizações dos setores produtivos e o Estado com a predominância de canais não formais de participação no processo político (POWER; DOCTOR, 2004; GRANADOS; KNOKE, 2005; GOZETTO; THOMAS, 2014).

<sup>26</sup> Gozetto e Thomas (2014), assim como Aragão (1996), argumentam que durante o Período Democrático (1946-1964) ocorreu certo desenvolvimento de grupos de interesse em paralelo à estrutura herdada do Estado Novo; contudo o regime militar encerrou esse florescimento dos grupos de interesse, bem como reconfigurou e reforçou a estrutura corporativista.

sistemas não pluralistas, em transição ou em sociedades de base tradicional, pois permite observar como os interesses da sociedade – em diversos graus de autonomia, de institucionalização e de organização – buscam influenciar o processo político. A geração de dados e a construção da investigação científica usando esse arcabouço teórico possibilita ao pesquisador o desenvolvimento de análises que não indiquem necessariamente conclusões pluralistas, nas quais o processo político conta com a participação de diversos grupos que representam, no mínimo, uma grande porção dos interesses dispersos na sociedade, mas de cunho marxista, no qual o processo político é controlado pela classe econômica dominante; elitista, em que poucos grupos com grande capital político e econômico controlam o processo político; ou corporativista, na qual a participação está substancialmente restrita a organizações classistas, tanto laborais quanto patronais (THOMAS, 2004a; GRANADOS; KNOKE, 2005). Esse método de geração de dados sobre os grupos sociais que participam das decisões e do processo político é identificado por parte da literatura como “Pluralismo I”; ao passo que o “Pluralismo II” abarcaria as conclusões científicas sobre as distribuições de poder (POLSBY 1980; JORDAN, 2004). Destaca-se, contudo, que essa dicotomia entre “Pluralismo I” e “Pluralismo II” não é pacífica, uma vez que outros textos tradicionais da área utilizam a mesma nomenclatura com outros significados (v.g. MANLEY, 1983), e por isso essa distinção não é empregada na revisão bibliográfica realizada por esta pesquisa.

## **1.2 O diálogo entre o Pluralismo e a teoria sociológica da Constituição**

Nesta seção, apresenta-se uma revisão bibliográfica dos conjuntos teóricos que compõem o instrumental teórico-analítico desta investigação científica. A tradição Pluralista exerce um papel central nesta pesquisa, pois define método de observação do fenômeno e de geração de dados, delimita o conceito de grupo de interesse, bem como destaca a importância de se analisar as limitações estruturais e sistêmicas a que estes grupos estavam submetidos, o que acarretou o desenvolvimento do conceito de estrangimentos internacionais e a análise do contexto histórico do período investigado.<sup>27</sup> Por sua vez, a teoria sociológica da

---

<sup>27</sup> A análise do contexto histórico é desenvolvida no capítulo 2.

Constituição corrobora para a transposição da participação de grupos de interesse no processo político *lato* para um processo político específico, o de elaboração do texto constitucional, e auxilia a compreender a maior força de alguns atores sociais na construção e na modificação da norma jurídica.

### 1.2.1 O Pluralismo

A tradição pluralista argumenta que o poder político é disperso e fragmentado entre os grupos de interesse, e que as decisões do processo político são um resultado da complexa interação, de competição e de barganha, entre diferentes conjuntos desses grupos, todos eles defendendo suas respectivas posições. Nesse contexto, quanto maiores os espaços de participação e de contestação, maiores seriam as parcelas de população representadas pelos grupos de interesse e, potencialmente, o número destes. Assim, em sistemas representativos, os grupos de interesse possuem um papel central no processo político, valendo-se de instrumentos de pressão ou de participação direta ou indireta, para concretizar as suas posições não somente no processo decisório de políticas públicas, como também na consolidação dos seus interesses em normas (LOEWENSTEIN, 1970; GRANADOS; KNOKE, 2005; HICKS; LECHNER, 2005). Granados e Knoke (2005:289) utilizam a analogia do mercado em praça pública para ilustrar o processo político pluralista, onde uma multiplicidade de preferências sobre cada temática política é representada por grupos de interesse que competiriam livremente pela atenção do governo, empregando diversas estratégias, com o objetivo final de obter a adoção de suas posições políticas.

Não obstante a ausência de uma obra central que condense a tradição Pluralista (POLSBY, 1980) e a frequente associação do termo “pluralismo” a Robert Dahl, nota-se que as discussões em torno da participação da sociedade civil organizada no processo político são constantemente retomadas, por vezes de formas desconexas, ao longo do século XX e que remontam a ideias presentes em obras do século XIX, notadamente “*De la démocratie en Amérique*” de Alexis Tocqueville, e os “*Federalist Papers*” número 10 e 51 escritos por James Madison (JORDAN, 2004). Dentre essa profusão de perspectivas teóricas, McClure (1996) observa que o pluralismo é constantemente retomado como um contraponto crítico a

concepções monolíticas ou totalizantes da política, que presumem a imposição soberana de um agente que controla ou determina o processo político e as relações sociais. Dessa forma, esta autora, posteriormente revisitada por Jordan (2004), identifica três gerações pluralistas ao longo do século XX.

A primeira geração do Pluralismo emergiu na virada do século e atingiu o seu ápice nos anos 1920. Ela surgiu como uma crítica à concepção unitária de estado soberano da escola de Austin, assim como à concepção atomista de liberdade individual dos idealistas ingleses. Essa primeira interpretação pluralista negou, em termos normativos, a centralidade exclusiva do estado soberano e apontou que as igrejas, os sindicatos e outros grupos não eram inferiores politicamente ao aparato estatal, bem como questionou a concepção liberal de participação atomista e isolada do indivíduo na política e na sociedade, ao sugerir que os indivíduos influenciavam e eram influenciados pelos diversos tipos de associação das quais, ainda que informalmente, faziam parte. Ao lado desse conteúdo normativo crítico, os autores da primeira geração buscaram também construir descrições da dinâmica política, como forma de robustecer o argumento de que o processo político não estava confinado nas instituições oficiais, tampouco que a participação política ocorria de forma atomizada. Compõem essa geração autores como Ernest Barker, Harold Laski e Arthur Bentley<sup>28</sup> (MCCLURE, 1996; JORDAN, 2004).

A segunda geração teve maior expressão nas décadas de 1950 e 1960, com predominância de cientistas sociais estadunidenses, e foi adjetivada por Jordan (2004:45) como a corrente principal (*mainstream*) do Pluralismo. O conhecimento produzido por essa geração combinou a elaboração teórica com uma forte base empírica, que se utilizou, por vezes, de formulação e teste de hipóteses. Esse rigor científico da segunda geração inseria-se no esforço para consolidar a disciplina de Ciência Política na academia estadunidense e para se contrapor às teorias elitistas desenvolvidas no campo da Sociologia, notadamente a concepção de “*power elite*”. Nesse contexto, David Truman, Robert Dahl e Charles Lindblom desenvolveram suas obras, que passaram a ser centrais para a discussão sobre Pluralismo (MCCLURE, 1996; JORDAN, 2004).

---

<sup>28</sup> Dentre as obras desses autores, destaca-se: BARKER, E. The Discredited State, Political Quarterly, no. 5, February 1915; LASKI, H. Studies in the Problem of Sovereignty. New Haven: Yale University Press, 1917; \_\_\_\_\_. Authority in the Modern State. New Haven: Yale University Press, 1919; \_\_\_\_\_. The Foundations of Sovereignty and Other Essays. Harcourt: Brace and Co., 1921; BENTLEY, A. The Process of Government. Chicago: University of Chicago Press, 1908. (MCCLURE, 1996)

Truman (1951) argumentou que a posição dos grupos de interesse na sociedade, as características intrínsecas desses grupos (v.g. de organização, liderança e recursos políticos) e das instituições governamentais (v.g. estrutura e permeabilidade à influência) afetavam o resultado das decisões governamentais. Segundo este autor, o sistema político dos Estados Unidos (EUA), que combinava federalismo, liberdade de associação e direitos individuais, permitia o surgimento de grupos de interesse para a defesa de suas posições políticas. Portanto, para Truman, conhecer o processo político estadunidense somente seria possível a partir da compreensão do papel dos grupos de interesse no processo político, dada a sua importância no mecanismo decisório.

As pesquisas empíricas de Dahl envolvendo o Pluralismo e a literatura sobre grupos de interesse foram, primordialmente, as obras *“Who governs?”* (1961) e *“Pluralistic Democracy in the United States”* (1967). Na primeira, este autor realizou um estudo de caso sobre a cidade de New Haven acerca das estruturas, formais e informais, de poder; ao passo que, na segunda, a análise se concentrou no plano nacional. Embora os casos sejam diferentes, em ambos este autor identificou múltiplos centros de poder que concorriam no processo político. Na obra de 1967, Dahl (1967:24) ainda apontou as vantagens da poliarquia estadunidense, indicando que esse sistema contemplaria a diversidade de interesses da sociedade, promoveria o consentimento dos cidadãos e favoreceria a solução pacífica dos conflitos, o que beneficiaria, ao menos, a maioria das partes conflitantes. Dessa forma, conforme afirmou Manley (1983:369), Dahl apresentava, por meio do Pluralismo, uma teoria do poder e uma justificativa para organização do sistema estadunidense.

Dahl condensou a sua teoria sobre a poliarquia em duas obras: *“A Preface to Democratic Theory”* (1956) e *“Polyarchy: Participation and Opposition”* (1971). Nessas obras, a democracia é tratada como um tipo ideal weberiano, irrealizável em sua forma pura. Por conseguinte, os sistemas relativamente democratizados e observáveis empiricamente, que permitem e incentivam a competição política entre múltiplos centros de poder, entre governos e adversários, seriam as poliarquias (*polyarchies*). Segundo Dahl (1971), as poliarquias são sistemas políticos com alto grau de inclusão da sociedade, o que resulta na participação política desta, e altamente liberalizados, o que permite a existência de espaços de contestação. Nos sistemas poliárquicos, o binômio participação e contestação não pode ocorrer de

forma circunstancial, mas deve ser promovido por suas estruturas institucionais (DAHL, 1971). Além disso, esse sistema deve congrega (i) o exercício efetivo do governo por representantes políticos que (ii) são escolhidos por meio de eleições livres e competitivas e por eleitorados relativamente inclusivos, em que (iii) este eleitorado tem liberdades individuais e associativas garantidas, e (iv) é fundamentado socialmente em estruturas sociais heterogêneas (pluralistas)<sup>29</sup> (HICKS; LECHNER, 2005).

Por sua vez, Lindblom (1965) buscou comparar as estruturas de tomada de decisão que são coordenadas de forma centralizada (por meio de um propósito comum, v.g. interesse público) com aquelas não centralizadas. O autor defendeu que as estruturas não centralizadas poderiam ser mais eficientes, desde que promovessem a auto coordenação dos tomadores de decisão. Segundo o autor, essa coordenação mútua poderia ser alcançada sem um controle central, tampouco um propósito dominante comum ou pelo estabelecimento de regras precisas sobre as relações entre os tomadores de decisão. Essa visão conflitava com as críticas ao sistema governamental estadunidense que possuía uma multiplicidade de órgãos públicos interdependentes e com competências interseccionadas, o que, segundo os críticos, resultava em ineficiência da máquina estatal (HARSANYI, 1965).

A terceira geração surge com maior ímpeto a partir dos anos 1980 e mantém as críticas pluralistas a ambas as teorias monolíticas e elitistas do processo político; contudo a sua maior contribuição é para o *aggiornamento* teórico do Pluralismo produzido pela segunda geração, tanto no campo normativo, quanto no aspecto metodológico. Outra característica que se destaca na terceira geração é a redução da importância do modelo de teste de hipótese no seu esforço de produção de conhecimento (MCCLURE, 1996; JORDAN, 2004).

As críticas de cunho normativo formuladas pela terceira geração do Pluralismo perpassam principalmente por certo otimismo da segunda geração em relação à competição em similares condições (*fair conditions*) entre os grupos de interesse e pela ausência de questionamentos sobre a desigualdade de fontes de

---

<sup>29</sup> Rol de requisitos traduzido e adaptado de HICKS; LECHNER, 2005:55-6: “*This theory [Dahl’s] is one of power in polyarchies, which are defined by the conjuncture of (a) effective rule by “representative” officials who are (b) chosen by vaguely inclusive electorates and through free and competitive election, who are (c) safeguarded by individual and associational civil liberties and who also are (d) socially grounded in heterogeneous – pluralistic – social structures.*”

recurso político<sup>30</sup> entre eles, o que resultaria numa assimetria e predominância de alguns grupos, notadamente corporativos, sobre outros<sup>31</sup> (MANLEY, 1983; JORDAN, 2004). Outra crítica normativa é o excessivo reducionismo de cunho liberal da segunda geração, que constrói o indivíduo como um sujeito unitário e não plural, que por vezes é ambíguo, e de múltiplas subjetividades. Nesse sentido, esta crítica normativa aproxima-se das críticas elaboradas pela primeira geração do Pluralismo às teorias liberais do início do século XX (MCCLURE, 1996). Por outro lado, as críticas de conteúdo metodológico abordam a não utilização, promovida pela segunda geração, das dimensões sistêmica, estrutural e histórica como variáveis independentes no estudo dos grupos de interesse. Parte dos autores da terceira geração entende que desconsiderar a estrutura, o sistema e o contexto histórico é ignorar fatores com um substancial poder explicativo na análise dos grupos de interesse, sobretudo sobre a capacidade de competição entre estes (NORDLINGER, 1981; HALL, 1986; HICKS; LECHNER, 2005; GRANADOS; KNOKE, 2005).

Em consonância com as críticas formuladas pela terceira geração do Pluralismo, o arcabouço teórico utilizado por esta pesquisa busca tanto delimitar o conceito de grupos de interesse e identificá-los dentro do processo constituinte dos princípios conformadores e das normas programáticas da política externa, como também conhecer as características estruturais e sistêmicas desse processo. A necessidade de compreender as limitações estruturais sobre os grupos de interesse deve-se às diferentes condições que aquelas impõem sobre a competição entre estes atores, uma vez que a capacidade de competição ou os recursos políticos dependem de seus recursos econômicos (MANLEY, 1983), da sua legitimidade dentro do sistema político (HALL, 1986), da sua organização, de sua institucionalização, da mobilização de seus associados (HICKS; LECHNER, 2005) e da capacidade para utilizar os instrumentos de participação disponíveis no processo político em análise (HALL, 1986).

---

<sup>30</sup> As fontes de recurso político variam amplamente, sendo o recurso financeiro apenas uma delas. Hicks e Lechner (2005:56-7) enumeram um rol exemplificativo, mas não exaustivo, dessas fontes: recursos econômicos, como dinheiro, crédito e controle sobre empregos; recursos de status, como posição social, popularidade e carisma; recursos sem classificação, como conhecimento, solidariedade étnica, tempo e energia pessoal.

<sup>31</sup> Conforme aponta Manley (1983:378), Dahl e Lindblom (1976) reconhecem essa possibilidade de desigualdade de recursos políticos e predominância de certos grupos, mas entendem que essa possibilidade não desconstruiria o sistema pluralista, uma vez que os grupos de interesse com menores recursos políticos ainda seriam consultados em algum momento do processo político.

Por sua vez, esta pesquisa busca também identificar os constrangimentos de ordem sistêmica advindos da ordem internacional em razão do efeito que estes podem gerar sobre a ação dos atores (NORDLINGER, 1981; DURKHEIM, 2001; CRUZ JÚNIOR, 2012), não somente sobre os grupos de interesse, como também os partidos políticos e os parlamentares constituintes. Nesse sentido, com o intuito de identificar os aspectos estruturais e sistêmicos do caso em tela, delimitam-se os conceitos de grupos de interesse e de constrangimentos internacionais na seção 1.3 e realiza-se a investigação dos contextos históricos nacionais e internacionais no capítulo 2.

### **1.2.2 Uma teoria sociológica da Constituição**

Entende-se por teoria sociológica da Constituição o conjunto de obras da disciplina de Direito Constitucional que analisa o ordenamento jurídico nacional por intermédio de elementos sociais e políticos, e não por meio de seus fundamentos formais (ou jurídicos). Assim, para essa teoria, o pressuposto jurídico das constituições não teria origem em ideias ou em princípios que se sobrepõem à sociedade, como é defendido pelas teorias jus-naturalistas e positivistas da constituição, mas seria fundamentado nas relações sociais, políticas e econômicas da sociedade da qual emerge a ordem constitucional (BASTOS, 2007).

O livro *“Ueber Verfassungswesen”* (1862)<sup>32</sup> foi a primeira obra de relevo sobre a teoria sociológica da Constituição. Essa obra compilou uma conferência proferida por Ferdinand Lassalle em 1862, na qual ele analisou a Constituição prussiana de 1850 e estabeleceu, por meio desta, a base para o desenvolvimento da teoria sociológica da Constituição (BASTOS, 2007). Segundo Lassalle (1946), a Constituição real de um país seria a soma das relações sociais, de dominação, de privilégios e de garantias criados por grupos sociais, os quais o autor denominou “fatores reais de poder”. Ao analisar a ordem constitucional prussiana, Lassalle (1946: 16-20) identificou alguns fatores reais de poder: a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros, a pequena burguesia, o proletariado – estes dois

---

<sup>32</sup> Esta pesquisa utiliza como referência a tradução para a língua espanhola publicada pela editora argentina Siglo Veinte em 1946 sob o título *“Qué es una constitución?”*. Preferiu-se a edição argentina à brasileira pela qualidade da tradução.

últimos compondo o que ele chama de “povo” – e, ainda, a cultura coletiva e a consciência social do país, embora não defina claramente estas duas últimas. Para este autor, todos esses fatores se faziam presentes no texto constitucional, por meio de algumas posições de poder ou dominação, ou por intermédio de alguns privilégios e garantias de não interferência do Estado. Dessa forma, a Constituição escrita seria apenas a consolidação da soma desses fatores reais de poder numa lei de organização e limitação do poder do Estado.

Lassalle (1946) argumentou que o fenômeno constitucional típico do século XIX não seria a elaboração de Constituições que limitam e regem o Poder do Estado, porque estas limitações, embora não escritas, existiriam desde as primeiras sociedades, mas sim a transformação dos fatores reais de poder em fatores jurídicos, por meio da elaboração de textos legais que estivessem em conformidade com a Constituição real. Esse processo de consolidação dos fatores reais de poder em leis e instituições jurídicas não se daria, a princípio, por meio da imposição física e violenta, mas – conforme adjetivação do autor – de forma mais sutil e elegante<sup>33</sup>, por meio das leis eleitorais, das assembleias e dos parlamentos. Lassalle (id.) destacou que a instituição responsável pela elaboração das leis não poderia jamais ignorar os fatores reais de poder, sob pena de, em última análise, condenar o Estado a uma guerra civil. Assim, segundo o argumento lassaliano, quando as normas jurídicas não comportassem e não consagrassem os fatores reais de poder, o texto constitucional sucumbiria, não passando de uma folha de papel.

Nota-se que o pensamento lassaliano é baseado numa análise estruturalista e, em certa medida, classista; contudo sua obra é seminal para a interpretação do texto constitucional a partir da sociedade, rivalizando com as teorias jus naturalistas e positivistas. Ao longo do século XX, o pensamento lassaliano foi revisitado e atualizado principalmente por outros quatro autores, Hermann Heller, Karl Loewenstein, Konrad Hesse e Peter Häberle, que corroboraram para o robustecimento da teoria sociológica da Constituição e a inclusão, por alguns desses autores, de uma base Pluralista na análise constitucional. Destaca-se que enquanto Heller e Hesse fizeram referência direta a Lassalle em suas obras, Loewenstein e Häberle não teceram nenhuma referência à obra lassaliana, embora tenham

---

<sup>33</sup> Os termos do livro traduzido para o espanhol são “*fino y pulcro*” (LASSALLE, 1946:21).

contribuído sobremaneira para a atualização do pensamento lassaliano e para a construção da abordagem sociológica no Direito Constitucional.

Heller contribuiu para a atualização da teoria sociológica da Constituição, por meio de seu livro “*Staatslehre*” (1934),<sup>34</sup> publicado incompleto, um ano após a sua morte. Esse autor, ao analisar os grupos sociais que poderiam influir na organização do Estado, destacou que estes grupos não seriam estanques na sociedade, mas estariam em constante transformação e movimento, uma vez que interagiriam, cooperariam e mudariam ao longo do tempo. Acrescentou, ainda, que a organização do Estado ocorreria pela composição entre diversos grupos sociais, sendo Constituição real a forma de cooperação entre os indivíduos e grupos, por meio de *supra-*, *sub-*, ou *co-*ordenação entre estes. Heller (1968) entendia que a Constituição jurídica seria não somente consolidação da interação entre os grupos sociais (ou fatores de poder, como afirmara Lassalle), como também a projeção desta interação entre eles para o futuro, garantindo previsibilidade das ações e, conseqüentemente, estabilidade política.

Loewenstein elaborou, em “*Political Power and the Governmental Process*” (1957), uma teoria da Constituição<sup>35</sup> que aproximou a disciplina de Direito Constitucional da Ciência Política ao utilizar a tradição Pluralista no desenvolvimento de uma teoria sobre a construção constitucional e a elaboração da norma. É interessante notar que o livro foi escrito no período de efervescência da segunda geração do Pluralismo e que o autor faz referências a diversos autores da tradição Pluralista, dentre eles Tocqueville e Truman. Nesse livro, Loewenstein (1957) desenvolveu uma análise ensaística sobre o processo de elaboração da constituição e das normas em diversos sistemas políticos, dentre eles o pluralista. O autor elaborou o conceito de “detentores de poder” (*power holders*) para designar as instituições políticas, como a Presidência, o Parlamento, a organização judiciária e, no caso das democracias, os partidos políticos. No capítulo sobre o sistema pluralista, o autor introduziu o conceito de grupos de interesse<sup>36</sup> na análise da Constituição e do processo político, sobretudo do processo de elaboração da norma.

<sup>34</sup> Esta pesquisa utiliza como referência a tradução para a língua portuguesa publicada pela editora brasileira Mestre Jou em 1968.

<sup>35</sup> Destaca-se que o autor preferiu utilizar na tradução para o alemão o título de “Teoria da Constituição” (*Verfassungslehre*), mesmo título também da tradução espanhola (Teoría de la Constitución) (LOEWENSTEIN, 1965:389, 1970).

<sup>36</sup> Destaca-se que Loewenstein (1957) utilizou o termo grupos pluralistas (*plural groups*) para designar grupos de interesse, grupos de pressão e lobby, embora essas três categorias não se constituam uma tipologia em sua obra, uma vez que não são mutuamente excludentes.

Para Loewenstein (1957), nos sistemas pluralistas, os grupos de interesse buscariam participar da formação do ordenamento jurídico por meio da infiltração nas instituições políticas (nos detentores de poder), bem como pelo convencimento do eleitorado e da opinião pública.

Por sua vez, Hesse, embora se propusesse criticar a tese lassaliana no livro *“Die normative Kraft der Verfassung”* (1959),<sup>37</sup> reforçou a origem sociológica da norma (COELHO, 1998) e atualizou o pensamento lassaliano ao salientar a importância da norma constitucional não somente para consolidar as relações sociais, políticas e econômicas, o ser da sociedade, como também para orientar e conduzir um projeto de sociedade, o seu dever-ser. Por conseguinte, a Constituição teria a eficácia da sua norma vinculada à sua compatibilidade com as relações e com as pretensões dos atores sociais, tendo por consequência poder para organizar a sociedade, bem como conduzir em direção ao projeto constitucionalmente pretendido. Dessa forma, Hesse (1991) incluiu outra função para o texto constitucional, que, além de reproduzir os privilégios e garantias dos atores de um Estado-nação e regulamentar as relações futuras entre estes, conforme destacara Heller (1968), também poderia determinar objetivos comuns, ou comuns para, pelo menos, grande parte da sociedade, a serem alcançados coletivamente.

Häberle contribuiu para a teoria sociológica da Constituição por intermédio da obra *“Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten”*, publicada originalmente em 1975,<sup>38</sup> ao argumentar que a interpretação da Constituição, numa sociedade pluralista, não está restrita aos órgãos do Poder Judiciário ou aos participantes da lide no processo constitucional, mas inclui, ao menos potencialmente, toda a sociedade. Para esse autor, todos os indivíduos e grupos que aplicam, implementam e respeitam uma norma jurídica a interpretariam e, por vezes, a ressignificariam, construindo, dessa forma, uma realidade constitucional própria. Esses atores foram denominados por Häberle (1997) “forças produtoras de interpretação”, e seriam múltiplos, desde indivíduos e grupos de interesse, passando pela administração pública, até os partidos políticos. A realidade constitucional construída socialmente pelas forças produtoras de interpretação, ao ser reiterada, poderia ser consolidada pelo Judiciário, por meio de jurisprudência, ou pelo Legislativo com reedição das leis

---

<sup>37</sup> Esta pesquisa utiliza como referência a tradução para a língua portuguesa publicada pelo editor brasileiro Sergio Antonio Fabris em 1991.

<sup>38</sup> Esta pesquisa utiliza como referência a tradução para a língua portuguesa publicada pelo editor brasileiro Sergio Antonio Fabris em 1997.

e, em último caso, pela mudança do texto constitucional. Contudo, Häberle ressaltou que aqueles atores que interpretariam a norma de forma reiterada, por competência legal (v.g. burocracias especializadas) ou por atividade social, política ou econômica (v.g. a academia, as ONGs e as empresas) teriam maiores forças para influenciar a consolidação de sua interpretação pelos Poderes Judiciário e Legislativo. Nota-se que, assim como Loewenstein (1957), Häberle (1997) buscou analisar a elaboração da norma a partir de sociedades pluralistas, considerando a ação social não somente do indivíduo de forma atomizada, mas também de forma organizada por meio dos grupos de interesse.

A investigação científica que se apresenta se vale da teoria formulada pelos autores revisados para analisar a norma constitucional a partir dos atores e interesses envolvidos em sua formulação. Utilizando os argumentos de Loewenstein (1957) e Häberle (1997), essa análise transpõe o processo político em um sistema pluralista, no qual grupos de interesse concorrem para consolidar suas preferências políticas, para o processo constituinte, em que estes grupos buscariam cristalizar as suas preferências, práticas e interpretações de normas anteriores no texto constitucional. Ressalta-se, também, que o conjunto teórico de Direito Constitucional exposto aponta uma possível explicação para a predominância de alguns entendimentos na ANC/1987: a indicação de Häberle (1997) de que os atores que interpretam e aplicam a norma de forma reiterada teriam maiores forças para consolidar o seu entendimento no ordenamento jurídico, o que seria, no caso analisado, a CF/1988.

### **1.3 Delimitando conceitos: grupos de interesse e constrangimentos internacionais**

A tradição Pluralista argumenta que o poder político é disperso e fragmentado entre os grupos de interesse, e que as decisões do processo político são um resultado da complexa interação, de competição e de barganha, entre diferentes conjuntos desses grupos, todos eles defendendo suas respectivas posições. Quanto maior a abertura à participação política em dado regime político, potencialmente maior será o número de grupos de interesse. Dessa forma, em sistemas representativos, os grupos de interesse possuem um papel central no processo

político, buscando agregar as preferências e concretizá-las tanto no processo decisório de políticas públicas, quanto na consolidação dos seus interesses em normas (LOEWENSTEIN, 1970; GRANADOS; KNOKE, 2005; HICKS; LECHNER, 2005). Por conseguinte, uma vez que as constituições nacionais são, por excelência, documentos de estruturação e disciplina dos processos decisórios dos Estados (SARTORI, 1996), a interação entre os grupos de interesse também ocorre no processo constituinte (LOEWENSTEIN, 1970). O objetivo, nesse caso, seria cristalizar entendimentos na nova ordem constitucional que possam facilitar as ações desses grupos futuramente.

Destaca-se, como revisitado na seção 1.2.1, que a análise pluralista mais atualizada não ignora os contextos estruturais e sistêmicos nos quais os grupos de interesse se inserem. São esses contextos que fornecem complementos explicativos para a ação social (DURKHEIM, 2001; CRUZ JÚNIOR, 2012),<sup>39</sup> tais como a distribuição desigual de recursos políticos entre esses grupos e os constrangimentos de ordem sistêmica que a eles se impõem, ambos relevantes para os resultados de suas interações (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; JORDAN, 2004; HICKS; LECHNER, 2005). Por conseguinte, os conceitos de grupos de interesse e de constrangimentos internacionais são primordiais para a investigação científica que se apresenta. Nesta seção, ambos os conceitos são delimitados.

A literatura não é unânime sobre a delimitação conceitual de grupo de interesse. Conforme destacam Baumgartner e Leech (1998; 2004), as variações entre definições mais amplas ou mais restritivas ocorrem de acordo com o objeto de estudo e os propósitos da investigação científica. Nota-se, por exemplo, o uso de definições restritivas em análises sobre as atividades de *lobby* nos EUA, onde existe uma legislação específica sobre essa atividade. Assim, nesses casos, o conceito de grupos de interesse restringe-se às associações, indústrias e os escritórios de *lobby* contratados (BAUMGARTNER; LEECH, 1998). Por sua vez, em análises voltadas para o comportamento eleitoral e para preferências econômicas, costuma-se usar definições amplas para grupos de interesse. Nesses estudos, os interesses são, usualmente, definidos pela posição social ou demográfica do indivíduo, por meio de

---

<sup>39</sup> Embora a obra de Durkheim seja anterior a esse entendimento da teoria pluralista, construído após a década de 1970, esse autor oitocentista havia destacado fortemente o papel dos contextos estruturais e sistêmicos para a compreensão das ações dos atores sociais.

variáveis como renda, gênero, raça. (PAOLINO, 1995 apud BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

Estes dois limites da definição de grupo de interesse representam os dois principais problemas na elaboração de um conceito sobre este objeto. Em um lado, observa-se que, em delimitações restritivas, voltadas para organizações com alto grau de formalização, uma gama de grupos de interesse pode ser negligenciada durante a observação, o que afeta a qualidade da análise empreendida. Por outro lado, em conceitos muito abrangentes, existe o risco de se incluir interesses não mobilizados na análise, o que contraria a concepção clássica de Truman (1951:33) que afirma que os interesses não mobilizados não comporiam a categoria de grupos de interesse, pois estes são “todo grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, realiza certas demandas sobre outros grupos na sociedade.” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; THOMAS, 2004b). Em face à dificuldade de se estabelecer um conceito que seja capaz de resolver ambos os problemas, Baumgartner e Leech (1998; 2004), assim como Thomas (2004b),<sup>40</sup> advogam pela definição do conceito de grupos de interesse em acordo com os objetivos de cada investigação científica, embora esses autores reconheçam que as divergências na delimitação do conceito afetam negativamente a comparabilidade entre as pesquisas desenvolvidas na área.

Nesse sentido, Thomas (2004c) destaca que em pesquisas sobre sistemas não pluralistas, em transição ou em sociedades de base tradicional – nos quais os níveis de formalização, de organização e de participação são variados – o conceito de grupos de interesse não deve ser restritivo, sob pena de não incluir, na investigação científica, os grupos que não preenchem os requisitos tradicionais a sistemas pluralistas consolidados. Para esses casos, Thomas (2004c:325-6) recomenda a observação de algumas características do sistema investigado:

(1) Nos três tipos de sistemas podem ocorrer *restrições à autonomia de grupos de interesse*. Essas restrições podem atingir o direito à liberdade de associação de algum estrato da população, ou de pessoas que compartilham de alguma ideologia ou interesse comum. A autonomia de grupos de interesse também pode ser reduzida pelo governo por meio de cooptação ou manipulação desses grupos.

---

<sup>40</sup> Thomas (2004b:199) reconhece que os problemas de categorização de grupos de interesse nunca são satisfatoriamente resolvidos: “*Problems of categorization of groups and interests are never likely to be satisfactorily resolved.*”

(2) *Grupos de interesse especiais*<sup>41</sup> podem ser vistos como ilegítimos pela cultura política do país ao colocarem interesses específicos ou setoriais, por vezes antagônicos ao *status quo*, acima dos objetivos majoritários da nação. Ao usufruir de menor legitimidade política, estes grupos podem ter o desenvolvimento de suas atividades prejudicado.

(3) Pode ocorrer um *desequilíbrio de grupos de interesse associativos vis-à-vis grupos de interesse informais*. Ao contrário dos sistemas pluralistas desenvolvidos, nos quais a principal forma de grupos de interesse está baseada na associação formal, nos outros três sistemas, os grupos informais são mais recorrentes, vinculados a categorias profissionais, a burocracias, às forças armadas. Dessa forma, à medida que ocorre a transição para um sistema pluralista desenvolvido, aumenta-se o número de grupos associativos.

(4) O baixo grau de formalização dos grupos de interesse pode refletir no *uso de estratégias e táticas menos formalizadas* em comparação com sistemas pluralistas desenvolvidos. Os canais informais de influência são importantes para estudar a participação dos grupos de interesse no processo de formação das políticas públicas e da elaboração de normas em qualquer sistema. Contudo, naqueles sistemas com maiores níveis de formalização, a conjunção de maior autonomia dos grupos de interesse com a presença predominante de grupos associativos resulta na instituição de canais formais de participação no processo político e, por vezes, de regulamentações legais da atividade de *lobby* e outras formas de pressão. Esses canais formais podem ser mínimos ou inexistentes em sistemas não pluralistas, em transição ou em sociedades de base tradicional.

(5) Os grupos de interesse em sociedades pluralistas desenvolvidas são os maiores intermediadores entre os indivíduos e o governo, ao congregarem um número de pessoas com preferências políticas similares e buscarem a concretização destas em políticas públicas e em normas, exercendo a função de representação em massa (THOMAS, 2001). No entanto, nos outros três sistemas, *os grupos de interesse podem ser veículos menos significativos de representação* ao permearem, em razão da combinação dos outros quatro elementos, apenas um pequeno segmento da população e não terem mecanismos formais para participação no sistema político.

---

<sup>41</sup> Grupos de interesse especiais (*special interest*) são aqueles cujo objetivo principal são causas não econômicas, pós-materialistas ou setoriais (THOMAS, 2004b).

Ao contrastar o contexto histórico nacional com as cinco observações recomendadas, nota-se no Brasil um sistema menos formalizado, com a presença restrita de grupos de interesse associativos e a inexistência de regulamentações formais sobre as atividades desses grupos; entretanto, no período da ANC/1987, as outras características não se verificam, não obstante a ocorrência de algumas delas durante a fase final do regime militar (ARAGÃO, 1996; GOZETTO; THOMAS, 2014). Nesse sentido, esta pesquisa decide-se por um conceito mais amplo de grupo de interesse. Essa escolha justifica-se por duas razões. Primeiro, devido às características do regime político brasileiro. O recente e gradual processo de abertura política, iniciado em 1974, constituiu-se um entrave para a formação de um sistema de grupos de interesse desenvolvido, pulverizado, dinâmico e institucionalizado. Como consequência, observa-se, no período de instalação da ANC/1987, um sistema de grupos de interesse com diversos matizes: com baixo grau de institucionalização em diversos setores tidos como ilegítimos pelos governos militares; com alto grau de institucionalização em organizações profissionais, laborais e patronais, resultante da estrutura corporativista; e com parcelas do setor público altamente mobilizadas para influir no processo político (KINZO, 1990; ARAGÃO, 1996; KINZO, 2001; FAUSTO, 2006; GOZETTO; THOMAS, 2014). Dessa forma, ocorre a interação entre um espectro muito grande de grupos de interesse, que tem, no polo mais institucionalizado, com regras de associação, os chamados grupos associativos; e, noutro polo, grupos mais amorfos, como os movimentos sociais (BAUMGARTNER; LEECH, 1998; THOMAS, 2001; THOMAS, 2004; HICKS; LECHNER, 2005).

A segunda razão deve-se às características do processo constituinte. Por se tratar de uma refundação da ordem constitucional, ocorre a interação entre setores públicos e privados privilegiados no antigo regime, que buscam manter essa situação de privilégio na nova ordem constitucional, e setores anteriormente aliados do processo político, que buscam consolidar entendimentos anteriormente negados e estabelecer espaços para a sua participação futura. Essa interação é aprofundada e potencializada devido à estrutura descentralizada adotada pela ANC/1987, que permitiu ampla participação da sociedade por intermédio de abundante cobertura da imprensa, da possibilidade de participação dos grupos de interesse por meio de canais formais, como as audiências públicas, o envio de demandas e sugestões nas fases iniciais da ANC/1987, e a apresentação de emendas populares. Somem-se,

ainda, o baixo grau de organização dos partidos e a fragmentação das forças políticas, que tornaram o processo constituinte razoavelmente suscetível às pressões dos grupos de interesse (SOUZA; LAMOUNIER, 1990; KINZO, 1990; KINZO, 2001; FLEISCHER, 2007).

A partir das características do sistema político e do processo constituinte em análise, esta pesquisa conceitua grupo de interesse como *uma associação, institucionalizada ou não, de indivíduos ou organizações do setor público ou privado, que, com base no compartilhamento de uma ou mais preferências políticas, busca influenciar o processo constituinte em seu favor*. Esse conceito aproxima-se bastante daquele formulado por Thomas (2004a:4),<sup>42</sup> contudo se diferencia ao contemplar explicitamente as associações não institucionalizadas (incluindo os movimentos sociais). Com base neste conceito, podem ser reconhecidas três categorias de grupos de interesse, que têm como critério principal o grau de formalização institucional, por ser essa característica a principal na análise do contexto nacional<sup>43</sup> (THOMAS, 2004a:4-5; BAUMGARTNER; LEECH, 2004:102; ALMOND et. al, 2008:87-9):

- (1) *grupos associativos* são constituídos explicitamente para representar interesse de um grupo particular, tanto indivíduos, quanto empresas, como sindicatos, associações étnicas, câmaras de comércio, associações pico (*peak associations*),<sup>44</sup> possuem alto grau de formalização, com um conjunto definido de membros associados, e, com frequência, possuem um corpo profissional de funcionários;
- (2) *interesses institucionais* não estão organizados propriamente sob a forma de grupos associativos, mas são compostos por uma variedade de instituições públicas ou privadas – como departamentos e agências governamentais (incluindo as burocracias especializadas), unidades federativas (municípios e estados), universidades públicas e privadas, empresas públicas, *think tanks*, corporações

<sup>42</sup> “An *interest group* is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor.” (THOMAS, 2004a:4 – grifo do autor).

<sup>43</sup> Thomas (2004b:200-2) apresenta um rol de categorias de grupos de interesse que tem como critério principal os interesses promovidos.

<sup>44</sup> Associações pico são organizações de estrutura abrangente com uma base setorial, econômica ou não, que possuem outras organizações como membros. Comumente, as associações pico constituem-se de interesses econômicos setoriais, sobretudo em sistemas de matiz corporativista ou neocorporativista; contudo a literatura observa a existência de associações pico em outros interesses, como o feminista e o ambientalista (THOMAS, 2004a:93). Os principais exemplos de associações pico no período da ANC/1987 são as confederações sindicais (CUT e CGT), industrial (CNI) e agrícola (CNA).

privadas, organizações religiosas etc. – que, embora fujam da noção tradicional de grupos de interesse, buscam influir sobre o processo político;

(3) *grupos não associativos* possuem baixo grau de formalização, com alguma frequência mobilizam-se apenas de forma episódica, são compostos por indivíduos e grupos que compartilham afinidades políticas ou identitárias – tais como etnia, religião, região, ocupação, profissão –, sendo que a coesão destes grupos depende sobretudo destas afinidades compartilhadas. Os principais exemplos de grupos não associativos são os movimentos profissionais não sindicalizados ou fora da estrutura sindical, bem como os movimentos sociais, como os movimentos negro, feminista, LGBT, ambientalista, pacifista, entre outros.

Por seu turno, a investigação busca conceituar constrangimento internacional com o objetivo de identificar, no contexto internacional, forças sistêmicas e econômicas e culturais que são interdependentes e se impõem sobre o contexto político nacional com o condão de afetar o resultado do processo político analisado (HICKS; LECHNER, 2005). Esse modelo de interpretação das forças sistêmicas parte da concepção pluralista que indica a potencialidade explicativa do contexto sistêmico (GRANADOS; KNOKE, 2005; HICKS; LECHNER, 2005), bem como se inspira no argumento de Durkheim (2001), autor oitocentista, que destaca o poder explicativo dos contextos estruturais e sistêmicos para as ações dos atores sociais, e no modelo de análise empreendido por Cruz Júnior (2012) para analisar a relação entre mudanças do sistema internacional e o processo constituinte no Brasil, no qual se sugere a presença, em diversas frentes da pauta econômica nacional, das pressões liberalizantes advindas do plano internacional e que encontraram reverberação no nível nacional.

Dessa forma, esta pesquisa conceitua constrangimento internacional como *pressão estrutural ou sistêmica, no nível externo, que possa condicionar as ações dos grupos de interesse no nível interno*. Destaca-se que essas pressões não são irresistíveis para os atores sociais, mas compõem um conjunto de forças que moldam e orientam as suas ações, e podem ser relevantes para o sucesso ou fracasso dessas (DURKHEIM, 2001; CRUZ JÚNIOR, 2012).

#### 1.4 Os canais de participação na ANC/1987: para além dos partidos políticos

Nos sistemas representativos, sobretudo nas poliarquias, os partidos políticos e os grupos de interesse são os principais meios de inserção das demandas da sociedade no sistema político. Ambos agregam e modulam as preferências dos cidadãos; no entanto normalmente existem algumas importantes distinções entre esses entes políticos. Os partidos políticos têm como principal objetivo o exercício ou o controle do poder para implementar os seus programas políticos, enquanto os grupos de interesse visam influenciar a elaboração de políticas públicas e normas em sua área de concentração. Dessa forma, enquanto os primeiros prioritariamente se voltam para a competição eleitoral e a dinâmica política no Legislativo e no Executivo, os segundos concentram-se em articular os seus membros e inserir os interesses comuns via canais formais ou informais no sistema político. Isso aponta outra diferença crucial entre eles, a competência legal (frequentemente) exclusiva dos partidos políticos de participar do pleito eleitoral para o Legislativo e para o Executivo por meio de candidatos (THOMAS, 2001).

Partidos políticos e grupos de interesse podem interagir de diversas maneiras no sistema político, mesmo por meio de canais informais, quando ocorre o apoio de um grupo de interesse a um candidato ou partido político durante as eleições, quando os grupos de interesse buscam convencer parlamentares e líderes partidários a adotar as suas preferências políticas, ou quando o partido político no poder reúne os grupos de interesse para consultá-los sobre o desenvolvimento de uma política específica (THOMAS, 2001). Destaca-se, no entanto, que grupos de interesse podem lançar candidatos próprios para promover as suas preferências políticas, por meio de alguma legenda de aluguel ou fundando um partido próprio, constituindo o que Yishai (1995 apud THOMAS, 2001) denomina “partido de interesse” (*interest party*). Nesses casos, os grupos de interesse passam a exercer prerrogativas típicas de partidos políticos, inclusive nas ocasiões em que não constituem um partido de pleno direito, embora também mantenham as atividades próprias de grupos de interesse, como o foco em benefícios privados específicos ou questões políticas pontuais. Conforme sugere Yishai (id.), a ocorrência de partidos de interesse é comum em sistemas bipartidários, como nos EUA, ou em sistemas multipartidários nos quais algum aspecto social é predominante, como é o caso da questão religiosa no Estado de Israel. Todavia, esta pesquisa não realiza essa

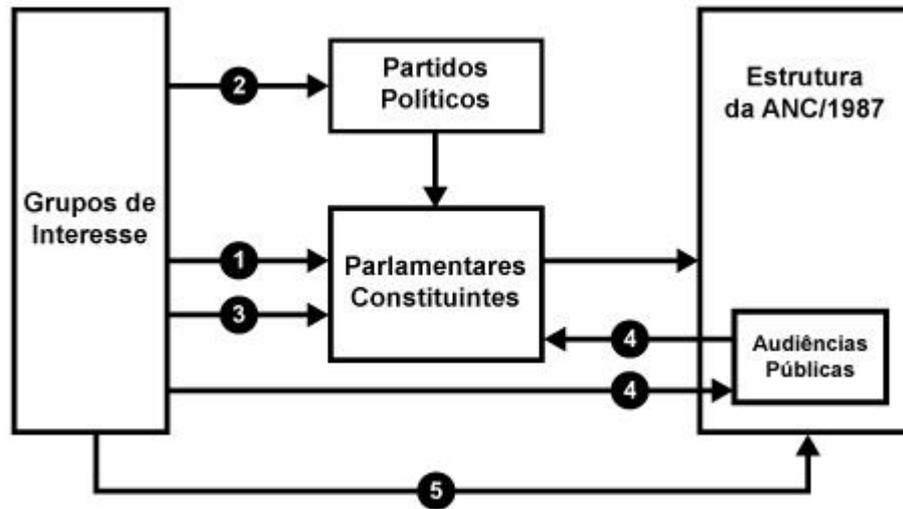
distinção, uma vez que a literatura sobre partidos políticos não aponta a existência de partidos de interesse no período da constituinte (MAINWARING, 2001; FLEISCHER, 2007; TAROUÇO, 2007).

Por seu turno, os partidos políticos brasileiros não possuíam força política suficiente para se constituírem como o principal canal de participação, ainda que indiretamente, dos grupos de interesse na ANC/1987, pois eram instituições com pouca continuidade histórica, com poucos vínculos sociais e sem o apoio constante de um eleitorado. A estrutura descentralizada do processo constituinte, com diversos canais formais e informais de participação, permitia aos grupos de interesse contornar os partidos políticos e atuar diretamente junto aos parlamentares constituintes, tanto pelas vias formais do processo constituinte, quanto pelas informais (TAROUÇO, 2007). Dessa forma, identificam-se cinco mecanismos formais e informais pelos quais os grupos de interesse exerciam pressões sobre os parlamentares constituintes em prol de suas preferências políticas:

- (1) Indiretamente via opinião pública, com a realização de manifestações públicas, a circulação de jornais ou folhetins próprios dos grupos de interesse, como o “Boletim Informativo” do DIAP;
- (2) Indiretamente por meio dos partidos políticos, por participação na base partidária ou articulação junto às lideranças;
- (3) Diretamente pelo contato com os parlamentares constituintes, tanto pelo envio de sugestões e cartas, quanto pelas visitas em gabinete, abordagens nos corredores do Congresso Nacional ou na plateia das sessões públicas, onde era permitida a manifestação de aprovação ou repúdio em relação a votações e discursos;
- (4) Indiretamente por meio da estrutura formal do processo constituinte, por intermédio da participação na mesa das audiências públicas nas subcomissões da ANC/1987;
- (5) Indiretamente por meio da estrutura formal do processo constituinte, pela da submissão de sugestões e emendas populares para a deliberação em Plenário (Art. 24 da Resolução n.º 2 de 1987 da ANC/1987).

Dessa forma, os canais de pressão dos grupos de interesse poderiam ser condensados no seguinte diagrama:

**Figura 1 – Canais de pressão dos grupos de interesse na ANC/1987**



**Fonte: Adaptado de JENKINS; FORM, 2005:334**

Legendas:

1. Pressão indireta via opinião pública;
2. Pressão indireta por meio dos partidos políticos;
3. Pressão direta pelo contato com parlamentares constituintes;
4. Pressão indireta por participação em audiências públicas da ANC/1987;
5. Pressão indireta pela submissão de sugestões e emendas populares na ANC/1987

O mapeamento dos canais de participação na ANC/1987 é um recurso heurístico para identificar os grupos de interesse participantes do processo de constitucionalização da regulamentação deontológica da PEB neste processo constituinte. Estes canais são investigados com maior atenção na análise empreendida nos capítulos seguintes, sobretudo no capítulo 5.

## 2. OS CONTEXTOS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PEB

Neste capítulo, busca-se delinear as condições de possibilidade para a constitucionalização de princípios conformadores e das normas programáticas da PEB na ANC/1987. Para tanto, debruça-se sobre os contextos nacional e internacional do período de redemocratização do Brasil com o objetivo de observar os grupos de interesse que emergem durante a redemocratização, sobretudo aqueles com temas tangentes à política externa nacional, como também para identificar aqueles que possuíam recursos políticos para promover suas posições na ANC/1987. Contudo, entende-se a necessidade de avaliar previamente o contexto internacional da época para conhecer as ideias, circunstâncias e interesses políticos internacionais que se impunham sobre o Brasil nesse período, como forma de identificar potenciais constrangimentos internacionais que se fizeram presentes. Assim, a partir da análise desses dois níveis, o interno e o externo, objetiva-se, ao fim, apontar quais eram os potenciais atores e quais foram os constrangimentos internacionais que se impuseram sobre esse processo que cristalizou significados e entendimentos nos dispositivos constitucionais analisados.

O trabalho utiliza-se da análise documental e da revisão bibliográfica e abarca o período de 1974 a 1988. Este íterim tem como marcos, no âmbito nacional, a posse do presidente militar Ernesto Geisel, que iniciou o processo de abertura política, bem como instituiu o Pragmatismo Responsável e Ecumênico PEB, e o término dos trabalhos da ANC/1987, com a promulgação da CF/1988. No âmbito internacional, compreende a crise do modelo de desenvolvimento do pós-guerra, a ascensão do neoliberalismo, o declínio da URSS e do socialismo real, bem como a mudança de discurso do eixo Leste-Oeste para o Norte-Sul.

Este capítulo estrutura-se em três seções. Primeiro, descreve-se o contexto internacional do período analisado para, ao final da seção, identificar os constrangimentos internacionais. Segundo, debruça-se sobre o contexto nacional para identificar os grupos de interesse que se articulavam em torno da ANC/1987, sobretudo àqueles vinculados à PEB, e conhecer o contexto em que estes se inseriam. Terceiro, delimitam-se as condições de possibilidade sobre a constitucionalização de uma regulamentação deôntica expressa da inserção internacional do Brasil na ANC/1987, congregando os constrangimentos internacionais e os grupos de interesse afins à PEB.

## 2.1 O contexto internacional e os constrangimentos que dele emergem

Pode-se afirmar que diversas escolhas políticas e econômicas tomadas internamente no Brasil entre 1974 e 1988 (assim como em outros períodos) foram referenciadas e, por vezes, condicionadas ao contexto internacional em que o país se inseria (SKIDMORE, 1988; KINZO, 2001; CRUZ JÚNIOR, 2012). Por esta razão, o esforço dissertativo em dividir o estudo desse período em nível externo e interno é meramente analítico. Ressalta-se que as referências cruzadas entre estes dois níveis, bem como menções a eventos anteriores ou posteriores ao período analisado são necessárias para manter o nexo lógico da análise histórica proposta.

Em relação ao contexto internacional, grandes transformações políticas e econômicas marcaram as décadas de 1970 e 1980. Nesse intervalo, é possível identificar grandes fenômenos que se interconectam e se influenciam mutuamente no plano internacional. O primeiro desses fenômenos é a distensão entre superpotências – EUA e URSS. Denominado *détente*, esse fenômeno ocorre a partir de meados da década de 1960, quando as superpotências cooperaram para congelar a proliferação de armas nucleares. Essa primeira iniciativa conjunta consolidou-se no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em junho de 1968. Nos onze anos seguintes (1968-1979), observou-se um concerto entre as duas potências mundiais para conservar suas posições no cenário internacional com uma série de iniciativas, tais como encontros bilaterais e visitas mútuas entre os chefes de Estado; negociações em torno da limitação e redução dos arsenais estratégicos no âmbito das Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas (sigla em inglês, SALT) – que resultou em dois acordos, em 1972 e 1979 –; e a promoção do comércio internacional (SARAIVA, 2007).

A *détente* resultou numa menor imposição da bipolaridade sistêmica nas relações internacionais, o que contribuiu, juntamente com outros fatores, para a expansão do comércio entre EUA e URSS (que aumentou 1500% entre 1971 e 1979), para a emergência de outros atores relevantes no cenário internacional, para a ampliação da agenda política internacional e para a abdicação da via revolucionária por diversos partidos e tendências comunistas pelo mundo, inclusive no Brasil (SKIDMORE, 1988; SARAIVA, 2007; HOBBSAWM, 2014). No entanto, questões sensíveis a ambas as superpotências permaneceram insolúveis, como a presença de Berlim Ocidental incrustada na Alemanha Oriental, a divisão do

território alemão, e a questão do território da Polônia, rasgado por um corredor soviético (SARAIVA, 2007).

Paradoxalmente, a *détente*, ainda que tenha sido uma tentativa de manter o condomínio de poder entre as duas superpotências, corroborou o fortalecimento dos processos de crescente multipolaridade econômica e de multiplicidade de interesses no sistema internacional. A emergência de importantes atores na Ásia, a consolidação do processo de integração na Europa Ocidental, e a busca por autonomia da América Latina foram expressões desses processos. Na Ásia, o Japão emergiu como potência econômica, com amplo domínio sobre a indústria tecnológica; a China continental reabriu-se para o sistema internacional, aproximou-se dos EUA, assumindo a cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1971; e a Índia reafirmou-se como importante ator regional, ao realizar seu primeiro experimento atômico em 1974, além de ser franca protagonista no Movimento dos Não Alinhados desde os anos 1950. Na Europa Ocidental, a relativa autonomia promovida pela *détente* fortaleceu o processo de integração que estava em curso desde os anos 1950, assim como colaborou para a democratização na Grécia (1974), em Portugal (1974) e na Espanha (1975). Ao processo de integração aderiram a Grã-Bretanha, em janeiro de 1972, a Dinamarca e a Irlanda, em janeiro de 1973, a Grécia, em 1982, e Portugal e Espanha, em 1986. A partir de 1973, a Europa integrada passou a ser a segunda maior potência econômica (SARAIVA, 2007; HOBBSAWM, 2014). Na América Latina, a *détente* reduziu as tensões ideológicas criadas pela Revolução Cubana, assim como pelos movimentos revolucionários que combatiam os diversos regimes autoritários da região. A abdicação da luta armada por diversos partidos e grupos de esquerda beneficiou a desideologização das políticas externas na região, incluindo o Brasil. Paralelamente, a industrialização promovida pelo modelo desenvolvimentista em alguns países latino-americanos reforçou as suas reivindicações no sistema internacional, notadamente em Brasil e México (SKIDMORE, 1988; SARAIVA, 2007).

O ambiente de relativa paz, promovido pelo arrefecimento das relações entre as superpotências, e a emergência de outros importantes países no sistema internacional ensejaram uma ampliação da agenda política internacional. A pauta de direitos humanos passou a ser promovida com maior afinco por atores internacionais não estatais, como a Anistia Internacional, bem como por importantes atores estatais, como os EUA e os países da Europa Ocidental, pressionando, sobretudo,

os regimes autoritários da América Latina (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006; SARAIVA, 2007; CRUZ JÚNIOR, 2012). A temática ambiental emergiu com maior vigor a partir do final dos anos 1960 e provocou debates sobre a rápida degradação ambiental desencadeada pelo processo de industrialização, alguns bastante polêmicos politicamente, como o relatório “Limites ao Crescimento”, patrocinado pelo Clube de Roma, que advogava o congelamento dos processos de industrialização no Terceiro Mundo e do desenvolvimento nos países industrializados. A Organização das Nações Unidas (ONU) canalizou as discussões sobre essa temática ao realizar a Conferência de Estocolmo em 1972. Até o final da década de 1980, no âmbito dessa organização internacional, documentos importantes, como a Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar (1982) e a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio (1985), foram adotados (RIBEIRO, 2001). Ambas as pautas tornaram-se instrumentos de pressão por parte dos países do Primeiro Mundo sobre os países do Terceiro, sobretudo a partir da contraofensiva ao movimento terceiro-mundista na década de 1980 (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; CORRÊA, 2006).

Por sua vez, as pautas promovidas com maior afinco pelos países do Terceiro Mundo eram o direito ao desenvolvimento e a promoção de uma agenda global de justiça redistributiva por meio de uma reforma da ordem econômica internacional (SPEKTOR, 2004). O terceiro-mundismo e suas várias facetas, como o Movimento dos Não Alinhados, o Grupo dos 77, o pan-africanismo, o pan-arabismo, surgiram a partir das independências das nações asiáticas e africanas, e fortaleceram-se com as primeiras concertações internacionais nas décadas anteriores, como a Conferência de Bandung de 1955 e as discussões na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) a partir de 1964. Os países do Sul organizados no Grupo dos 77 na ONU ou congregados na UNCTAD procuraram construir um diálogo vigoroso com o Norte, deslocando as discussões do eixo Leste-Oeste para Norte-Sul, ao reivindicarem mudanças na estrutura socioeconômica global. Os resultados mais substanciais dessa concertação foram a declaração e o programa de ação para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), convertida em Resolução pela Assembleia Geral da ONU em 1979, e reformas pontuais no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (sigla em inglês, GATT) que permitiram medidas protetivas para as indústrias nascentes do Terceiro Mundo (SARAIVA, 2007).

Paralelamente a esses fenômenos, ocorreram o aprofundamento das transformações nas relações econômicas internacionais e a conseqüente crise dos modelos socioeconômicos. A partir do desenvolvimento tecnológico, os processos de produção tornaram-se cada vez mais complexos, especializados e automatizados (HOBBSAWM, 2014). A revolução tecnológica ensejou a desterritorialização e a fragmentação da atividade industrial em busca de menores custos de produção, bem como tornou possível uma maior integração financeira, ambas realizadas por meio de inovações logísticas, sobretudo de transporte e de telecomunicação. O meio técnico-científico-informacional gradativamente suplantou o meio físico como espaço para grande parte das atividades econômicas (SANTOS, 2006). Como resultado dessa passagem de uma macroeconomia do Estado-nação para uma macroeconomia internacional aberta, ocorreu, paulatinamente, a desvinculação da produção de matérias-primas da produção industrial e do preço do produto final; a separação do emprego industrial da produção industrial; e a desconexão entre comércio e finanças internacionais (DRUCKER apud CRUZ JÚNIOR, 2012).

O modelo socioeconômico do Primeiro Mundo, que conviveu com substanciais taxas de crescimento do PIB no imediato pós-guerra, passou a registrar pressões inflacionárias devido à expansão do emprego industrial e de serviços de baixa qualificação na década de 1960. A partir dos anos 1970, a revolução técnico-informacional teve como consequência, nessas sociedades, o aprofundamento dos problemas macroeconômicos trazendo desempregos estruturais a diversos segmentos, como nas linhas de produção e no setor de comunicação telefônica, o que aumentou os gastos na rede de proteção social do estado de bem-estar social. No Terceiro Mundo, o modelo desenvolvimentista, baseado na industrialização a partir da substituição de importações, obteve ganhos econômicos mais modestos do período de pujança do imediato pós-guerra devido à industrialização tardia. Diferentemente de quase três décadas de ouro do Primeiro Mundo (entre o final dos anos 1940 até o início dos 1970), o Terceiro Mundo aproveitou, quando muito, somente a última década, conforme ilustra o milagre econômico brasileiro de 1968 a 1973. A partir de meados da década de 1970, observa-se um gradual esgotamento do modelo de substituição de importações (HOBBSAWM, 2014; SKIDMORE, 1988). No Segundo Mundo, o modelo de economia planejada enfrentava problemas para acompanhar o desenvolvimento tecnológico dos países do Primeiro Mundo. Entraves para aumentar a produtividade, causada pela rigidez de gestão do próprio

modelo planejado, aliada a uma incapacidade crônica de renovação nos quadros de dirigentes, resultaram no desnível incremental de produção e desenvolvimento tecnológico em relação ao bloco Ocidental (SARAIVA, 2007; HOBSEBAWM, 2014).

Os três “mundos” enfrentaram a face mais dramática de seus dilemas econômicos a partir das crises energéticas de 1973 e 1979. O aumento dos custos relativos dos hidrocarbonetos demonstrou, por um lado, a vulnerabilidade dos modelos econômicos baseados na industrialização<sup>45</sup> (SARAIVA, 2007) e, por outro, expandiu substancialmente o crédito financeiro internacional, em virtude da disponibilidade de grandes volumes de dólares provenientes do comércio de petróleo, os chamados petrodólares, associados às baixas taxas básicas de juros praticadas pelos bancos centrais europeus (HOBSEBAWM, 2014). As consequências dessas crises resultaram numa redução nos níveis de qualidade de vida da população nos três modelos socioeconômicos. No Primeiro Mundo, os governos neoliberais, inaugurados por Margaret Thatcher na Grã-Bretanha (1979) e por Ronald Reagan nos EUA (1981), desmantelaram os mecanismos de proteção social do Estado. No Terceiro Mundo, sobretudo nos países latino-americanos, buscou-se sustentar o processo de industrialização a partir de um agressivo endividamento do Estado, que utilizou a expansão do crédito financeiro durante a década de 1970 e enfrentou, posteriormente, desequilíbrios da balança de pagamento e moratórias da dívida, como nos episódios do México (1982) e do Brasil (1987). No Segundo Mundo, o isolamento chinês permitiu uma menor contaminação econômica, mas ainda assim necessitou de um plano de modernização organizado por Deng Xiaoping em meados dos anos 1980. Entretanto, no bloco soviético, pouco permeável a mudanças, as tentativas de sustentar o modelo planejado tiveram como consequência a redução da influência soviética ao longo da década de 1980 e acarretaram o seu colapso definitivo entre 1989 e 1991 (SARAIVA, 2007; HOBSEBAWM, 2014).

Além da crise do modelo planejado, o recrudescimento das relações estadunidense-soviéticas a partir de 1979 também foi um importante fator para o declínio definitivo da influência soviética. Conforme exposto, a *détente* não tratou de alguns temas sensíveis às relações entre as duas superpotências, e teve como

---

<sup>45</sup> As economias não industrializadas, como a de diversos países africanos, também sofreram drasticamente com a crise, que aumentou ainda mais o abismo tecnológico e produtivo entre elas e os países centrais (SARAIVA, 2007; HOBSEBAWM, 2014).

consequências imediatas, ainda na década de 1970, um aumento da zona de influência soviética – sobretudo em territórios africanos – e uma redução zona estadunidense – com a emergência de relevantes atores estatais no bloco capitalista, principalmente na Europa e na América Latina. As ambiguidades da distensão pressionaram internamente os EUA para o reavivamento da Guerra Fria. A Revolução Iraniana e a invasão do Afeganistão pela URSS em 1979 foram o estopim para a mudança da política externa estadunidense ainda no governo Carter. Os EUA negaram-se a cumprir os acordos sobre redução de armas estratégicas, condenaram a invasão soviética e, a partir do governo Reagan (1981), passaram a investir pesadamente no desenvolvimento tecnológico militar a partir de *deficit* orçamentários crescentes. Na tentativa de emular o investimento militar estadunidense, a URSS deparou-se com severas restrições financeiras. A *détente* havia permitido o aumento dos gastos sociais no bloco soviético, e as privações energéticas e tecnológicas não permitiam a acumulação dos excedentes necessários para tamanha inversão na indústria militar (SARAIVA, 2007; HOBBSAWM, 2014).

Os EUA também passaram a participar indiretamente, mas de forma agressiva, em outras frentes da Guerra Fria, com o objetivo de aumentar as suas zonas de influência em detrimento dos soviéticos. Assim, a Casa Branca financiou a resistência afegã, o conflito militar entre Irã e Iraque, bem como grupos paramilitares pela África e pela América Latina, com destaque para a resistência ao sandinismo na Nicarágua. A incapacidade material da URSS para competir com a agressiva inserção dos EUA somou-se à sua crise econômica interna para resultar no declínio de sua importância global no decorrer da década de 1980. Por conseguinte, a ascensão de Gorbachev à secretaria-geral do Partido Comunista da URSS, em 1985, foi marcada pela ânsia de mudanças econômicas e políticas. No entanto, a URSS não possuía mais bases políticas e sociais suficientes para sustentar tamanha transformação. Como consequência, o socialismo real da URSS declinou definitivamente como modelo de Estado e também como fonte de inspiração para parte da esquerda que ainda não havia abandonado a via revolucionária (SARAIVA, 2007; HOBBSAWM, 2014).

O declínio soviético foi acompanhado pela ascensão do capitalismo neoliberal. Ao apontar os gastos sociais como responsáveis pelos *deficit* estatais e pela pressão inflacionária, a teoria neoliberal apresentou soluções alternativas à

escola keynesiana, que continuava a defender a intervenção estatal, sobretudo para romper os ciclos depressivos. Frente aos modelos socioeconômicos intervencionistas, imobilizados diante da pressão inflacionária, da estagnação econômica e da integração macroeconômica global, o neoliberalismo defendia um Estado mínimo, que interviesse na economia apenas utilizando instrumentos monetários, principalmente a taxa básica de juros, que reduzisse drasticamente seus gastos sociais, e que promovesse o crescimento econômico a partir da liberalização econômica e da integração com o mercado internacional. Para o neoliberalismo, o mercado seria suficiente para promover a própria regulação e induzir o próprio crescimento (ANDERSON, 1996; HOBBSAWM, 2014). Com as ascensões de Thatcher e Reagan ao poder na Grã-Bretanha (1979) e nos EUA (1981), respectivamente, a agenda neoliberal passou a ser aplicada nesses países, diminuindo drasticamente suas redes de proteção social, promovendo a privatização de empresas estatais e impondo sanções comerciais aos países que mantinham práticas protecionistas (HOBBSAWM, 2014). Com alguns resultados positivos, a agenda neoliberal passou a ser adotada em outros países, que não conseguiram superar a crise por outras vias, como os eurocomunistas na França, com Mitterrand, na Itália, com Craxi, e na Grécia, com Papandreou. Ao fim dos anos 1980, quase todos os países da Europa Ocidental, à exceção de Áustria e Suécia, haviam adotado as políticas neoliberais (ANDERSON, 1996; HOBBSAWM, 2014).

Os resultados positivos observados, não obstante a existência de alguns dados negativos,<sup>46</sup> fizeram o FMI e o Banco Mundial adotar e promover a agenda neoliberal, sobretudo para as nações ainda em crise, notadamente os países latino-americanos que enfrentavam graves crises em suas balanças de pagamento. Ao final da década de 1980, frente à flagrante crise dos modelos socioeconômicos do imediato pós-guerra, e do declínio definitivo da URSS e de seu socialismo real, o neoliberalismo estabeleceu-se como pensamento político-econômico dominante (ANDERSON, 1996; HOBBSAWM, 2014).

Assim, nota-se que, nos anos finais da análise empreendida, entre 1986 e 1988, as principais forças sistêmicas não estavam associadas à bipolaridade

---

<sup>46</sup> Dados da OCDE indicam queda da taxa de inflação de 8,8% para 5,2% entre a década de 1970 e 1980; recuperação dos lucros de -4,2% nos anos 1970 para + 4,7% nos anos 1980, sendo que essa recuperação na Europa foi de -5,4% para +5,3%. Contudo houve crescimento da taxa de desemprego de 4% nos anos 1970 para mais de 8% nos anos 1980; e aumento da desigualdade, com redução da tributação para altos rendimentos (em média 20%) e aumento de 400% do valor das bolsas de valores em relação ao salário médio (ANDERSON, 1996).

sistêmica, mas ao reordenamento da cena internacional. Dessa forma, podem ser identificados como constrangimentos internacionais sobre a realidade brasileira: (1) a necessidade de fortalecer o respeito aos direitos humanos, fruto da pressão de atores internacionais estatais e não estatais; (2) a necessidade de promover o avanço tecnológico, com origem na crescente revolução tecnológica; (3) a pressão por maior abertura econômica, incentivada por países, sobretudo os EUA, e instituições do sistema econômico e financeiro internacional, notadamente FMI e Banco Mundial.

Os outros fenômenos analisados, como se poderá notar na seção sobre o contexto nacional, não constituíram constrangimentos internacionais no período da ANC/1987, embora possam ter feito parte do cálculo dos atores nacionais em algum momento do intervalo temporal analisado.

## **2.2 O contexto nacional, a influência externa e os grupos de interesse**

A transição democrática brasileira possui traços singulares. Após os primeiros dez anos de regime militar (1964-1974), o governo Geisel iniciou uma abertura política que se arrastou por onze anos, até que um civil assumisse a presidência (1985) e, por quatorze anos, até que se promulgasse uma nova constituição (1988). Diversos fatores são apontados para a opção de Geisel pelo início do processo de abertura política, dentre eles: o entendimento do Marechal Humberto de Alencar Castello Branco de que a intervenção militar deveria ser pontual e que as Forças Armadas deveriam retornar às suas atividades profissionais; o fim da esquerda revolucionária e da ameaça comunista, corroborada pela *détente*, pela vitória sobre o foco guerrilheiro na bacia do Rio Araguaia e pelo abandono da via revolucionária pelos movimentos de esquerda; e a corrosão da hierarquia militar e da legitimidade do regime, à medida que as denúncias de tortura e o número de desaparecidos se avolumavam (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006). A pressão externa pela democratização aconteceria apenas alguns anos depois do início do governo Geisel, com a eleição de Carter para a presidência dos EUA (1977-1981) e sem grandes efeitos positivos, dada a reação negativa de atores nacionalistas no plano interno (SPEKTOR, 2004).

Para a análise do contexto nacional no período entre 1974 e 1988, esta seção organiza-se em três fases, em que se trata individualmente do sistema político (com ênfase no gradual crescimento de seus espaços de participação e contestação), da política econômica e, por fim, da política externa. Ressalta-se que essas três fases estão intimamente ligadas. Primeiro, a gradual democratização do sistema político brasileiro abriu espaço para a participação política de atores que foram marginalizados anteriormente pelo regime autoritário. Segundo, porque a política econômica é relevante tanto para o processo de abertura política, quanto para a política externa nacional no período analisado. Dessa forma, a exposição foi construída com o objetivo de facilitar a identificação de características importantes do sistema político e das políticas analisadas, bem como permitir a identificação dos grupos de interesse atinentes à PEB.

### **2.2.1 Sistema político**

No sistema político, podem ser observados três períodos distintos: (i) de 1974 a 1982, período em que a dinâmica política era totalmente controlada pelos militares; (ii) de 1982 a 1985, caracterizada pelo domínio militar, mas com presença importante de atores civis; (iii) de 1985 a 1988<sup>47</sup>, quando os militares passaram a ter somente algum poder de veto e foram substituídos por civis no controle político (KINZO, 2001:4-5).

O primeiro período (1974-1982) é marcado por marchas e contramarchas em direção à redemocratização. Medidas para incrementar os espaços de participação e contestação conviviam com restrições por meio da legislação eleitoral e da ação policial, com vistas a controlar tanto a oposição à esquerda na sociedade civil, quanto à oposição à direita dentro das Forças Armadas (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006). O primeiro ano do governo Geisel foi marcado pela realização de eleições com certo grau de liberdade (em novembro de 1974), que contou com propaganda política em rádio e televisão. O resultado foi uma vitória substancial do

---

<sup>47</sup> A divisão realizada por Kinzo (2001) abarca também o ano de 1989, quando ocorrem as primeiras eleições diretas para presidência da República desde 1961.

MDB, partido da oposição.<sup>48</sup> O MDB obteve 14,5 milhões de votos num total de 24,5 milhões de votos válidos (59%) e conquistou 16 das 22 cadeiras em disputa. Para a Câmara, a ARENA conseguiu uma pequena margem de vantagem, devido à sua capilaridade e às suas redes de clientelismo no interior, obtendo 52% dos votos e 204 cadeiras, frente a 48% dos votos e 160 cadeiras do MDB (FAUSTO, 2006:491). Como o sistema brasileiro era bipartidário, as eleições com relativa liberdade acabaram se tornando um referendo em relação ao regime. A partir de então, os governos militares passaram a controlar com maior afinco o processo eleitoral. As regras eleitorais para as eleições municipais de novembro de 1976 foram modificadas quatro meses antes pela Lei Falcão, que restringiu drasticamente a liberdade de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, e foi mantida até as eleições de 1982 (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006). Ainda assim, o MDB foi vitorioso em 59 das 100 maiores cidades (FAUSTO, 2006:493).

Em 1977, após uma crise entre o Executivo e o Legislativo, por ausência de maioria qualificada – dois terços dos votos – para aprovar uma série de modificações constitucionais, o governo impôs uma série de iniciativas que ficou conhecida como “Pacote de Abril”, que instituiu as seguintes medidas: a figura dos senadores “biônicos”, que passaram a ser eleitos por um colégio eleitoral com poucas possibilidades de vitória da oposição; a alteração dos critérios de representação na Câmara de Deputados, que privilegiou os estados do Nordeste, onde a ARENA controlava a maioria dos votos; a extensão da Lei Falcão para os legislativos federal e municipal; e incremento do mandato presidencial de cinco para seis anos (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006).

Entre 1974 e 1977, o governo Geisel negociou com a oposição mobilizada pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI), pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ao passo que buscava controlar os excessos da “linha-dura”. Essas três instituições posicionavam-se na defesa dos direitos humanos e das liberdades civis. Notadamente, a ABI buscava o fim da censura sobre os veículos de comunicação. A OAB demandava a restauração do devido processo legal, da independência do judiciário e do *habeas*

---

<sup>48</sup> O bipartidarismo no Brasil fora instituído em 1966 como forma de reorganizar o sistema partidário e construir uma base político-partidária de apoio ao Regime Militar. Assim, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi organizada como o partido de apoio ao governo e a oposição, nos seus mais diversos matizes, agrupou-se no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006).

*corpus*, todos suspensos pelo Ato Institucional n.º 5 (AI-5). A CNBB organizava a sua atuação política por meio de Pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que congregavam os fiéis católicos para discutir os textos bíblicos e sua relação com diversos aspectos da vida política desde os anos 1960. Ambas as estruturas foram organizadas para atuar com relativa autonomia; dessa forma a atuação da Igreja Católica especializou-se em diversas áreas de reivindicação política, da moradia urbana às demandas camponesas (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006; ANDRADE, 2007).

Conjuntamente, a OAB e a CNBB destacavam-se na denúncia das práticas de tortura e de violação dos direitos humanos. A OAB rastreava as detenções e transferências promovidas pelas forças de repressão, bem como buscava garantir o direito dos advogados que ainda militavam a favor dos perseguidos pelo regime militar (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006). A CNBB desempenhou um importante papel na divulgação nacional e internacional de violações promovidas pelo governo militar. Nacionalmente, as CEBs, as homilias dominicais e as notas públicas de protesto foram importantes meios para divulgar os abusos do regime militar à sociedade civil. Dentre esses se destacam a análise crítica da Doutrina de Segurança Nacional à Luz da Doutrina Social da Igreja Católica, elaborada por Dom Cândido Padin e apresentada à CNBB em 1968, a “Comunicação pastoral do povo de Deus”, da Comissão representativa da CNBB de 1976, e “Exigências cristãs de ordem política”, de 1977. Internacionalmente, as ações do episcopado brasileiro eram amplamente respaldadas pelo Vaticano, que reproduzia as denúncias por meio de seus principais instrumentos de comunicação, nomeadamente a “Radio Vaticano” e o jornal “L’Osservatore Romano” (SKIDMORE, 1988; ANDRADE, 2007). A força das três instituições – ABI, OAB e CNBB – como oposição legítima ao regime militar cresceu ainda mais com as pressões internacionais em torno dos direitos humanos, provenientes de relatórios da Anistia Internacional e da exigência dos EUA, a partir de 1976, que, por meio do Congresso estadunidense, passaram a solicitar um relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar de seu governo, e da administração do presidente Carter (1977-1981) (SKIDMORE, 1988; GARCIA, 2011; FAUSTO, 2006).

A linha-dura das Forças Armadas, ao perceber o início do processo de abertura, reagiu causando uma série de ondas repressivas, sobretudo em São Paulo, em que dois casos são paradigmáticos: em outubro de 1975, a tortura

seguida de morte – mas apresentada como suicídio em cela – do jornalista Vladimir Herzog, diretor da rede estatal TV Cultura, que havia se apresentado no Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) para esclarecer supostas relações com o Partido Comunista Brasileiro (PCB); e, em janeiro de 1976, a morte do operário Manoel Fiel Filho, em circunstâncias próximas às de Herzog. Em reação aos casos de insubordinação da linha-dura das Forças Armadas, Geisel trocou o comando militar do II Exército, com o objetivo de encerrar os casos de quebra de hierarquia. A substituição de comando passou a ser adotada em outras situações semelhantes com o intuito de reforçar o controle do governo. Contudo, ainda com o objetivo de controlar a linha-dura, o governo manteve as medidas de repressão autorizadas pelo Alto Comando, como a invasão do *campus* da Universidade Católica de São Paulo em setembro de 1977, onde estudantes se reuniam para reorganizar a União Nacional dos Estudantes (UNE), posta na ilegalidade pelo regime (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006).

Em 1978, o governo aproximou-se novamente da oposição, ao permitir uma ampla participação da sociedade civil nas eleições, que ficaram marcadas pela aproximação da CEBs com o MDB, o que culminou em bons resultados eleitorais. Contudo, o grande destaque daquele ano foi a emergência do “Novo Sindicalismo” como peça relevância na política nacional. Liderados por seu sindicato, os metalúrgicos do ABC paulista – área densamente povoada por empresas multinacionais – passaram a adotar novas estratégias de greve, assim como um discurso livre da ideologia comunista e voltado para a melhoria das condições de vida. O Novo Sindicalismo modificou, nos anos seguintes, as estruturas sociais e formais da organização laboral, com o surgimento de importantes atores políticos no cenário nacional, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983, e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), fundada em 1986 (SKIDMORE, 1988; CODATO, 2005; FAUSTO, 2006).

No início de 1979, as liberdades públicas foram restauradas após algumas negociações entre o governo, o MDB, a ABI, a CNBB e a OAB. A emenda constitucional 11 (EC-11), que entrou em vigor em janeiro de 1979, revogou o AI-5 e, dessa forma, retirou o poder discricionário do Executivo de privar os cidadãos de seus direitos políticos, de fechar o Congresso, de cassar mandatos, de exonerar ou aposentar funcionários públicos, bem como restaurou o *habeas corpus* e a independência do Judiciário. A EC-11, no entanto, manteve a prerrogativa do

Executivo de decretar o estado de emergência e o de sítio sem consulta prévia ao Parlamento. A partir de então, criara-se uma situação de relativa liberdade de manifestação, sem controles da imprensa e com restrita perseguição política (as organizações socialistas e comunistas continuavam proibidas). Geisel conseguiu eleger o seu sucessor, General João Figueiredo, que continuou o processo gradual de abertura política com a aprovação da Lei de Anistia em agosto de 1979, que restituiu os direitos políticos e permitiu a volta de exilados, ao mesmo tempo em que anistiou os membros das Forças Armadas que haviam praticado tortura (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006).

Em dezembro de 1979, o sistema bipartidário foi encerrado, permitindo-se a criação de novos partidos, sujeitos à aprovação de uma comissão eleitoral. A medida visava a enfraquecer a oposição, pulverizando seus votos em diversos partidos, e fortalecer a situação nas eleições de 1982, que definiriam o colégio eleitoral da próxima sucessão presidencial. No campo oposicionista logo surgiram diversos partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), herdeiro direto do MDB; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), concedido à sobrinha de Getúlio Vargas, em detrimento do histórico petebista Leonel Brizola; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), organizado por Brizola; e o Partido dos Trabalhadores (PT), formado a partir das CEBs e do Novo Sindicalismo. A situação organizou-se sob o Partido Democrático Social (PDS). De 1980 até 1988, o sistema partidário brasileiro permaneceria errático e frágil, com novas divisões à medida que surgiam dissidências e alianças de ocasião (SKIDMORE, 1988; FLEISCHER, 2007).

Ao final deste primeiro período (1974-1982), observou-se uma elevação das manifestações civis, com um substancial grau de liberdade desde 1979, mobilizadas pelas dificuldades econômicas e pela perspectiva real de restauração da democracia. A esse clima de relativa liberdade democrática, contrapunham-se os atentados terroristas promovidos pela linha-dura, com o objetivo de constranger atores importantes da sociedade civil ou de retomar o poder político, cujos atentados por carta à OAB (1980) e à bomba ao Riocentro (1981) são ilustrativos (SKIDMORE, 1988; KINZO, 2001; FAUSTO, 2006).

O segundo período, de 1982 a 1985, é marcado pelo controle do governo militar, mas também por um protagonismo de atores civis, sobretudo pelas tentativas da oposição de modificar as regras para a sucessão presidencial. O governo e o PDS beneficiaram-se da habilidade da equipe econômica em evitar uma intervenção

do FMI antes das eleições de 1982. Esse processo eleitoral era crucial para manter o controle da sucessão presidencial que se realizaria em 1985 via colégio eleitoral, e qualquer sobressalto poderia prejudicar o PDS. Por essa razão, mantiveram-se as restrições da Lei Falcão e impôs-se a necessidade de vinculação partidária do voto.<sup>49</sup> Essas medidas beneficiaram o PDS, partido com maior capilaridade no país, que obteve a maioria da bancada no Senado e na Câmara, mas perdeu em diversos estados para o PMDB e, de forma surpreendente, para o PDT (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006).

A partir de 1983, os partidos concentraram-se na sucessão presidencial e, para tanto, mobilizaram amplamente a sociedade civil. Em novembro de 1983, realizou-se, em São Paulo, a primeira manifestação da frente única da campanha das “Diretas Já”, que reuniu PT, PMDB, PDT, CUT, Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT) e outras organizações. O deputado Dante Oliveira (PMDB/MT) apresentou a emenda constitucional que propunha a restauração das eleições diretas para presidente. Não obstante a pressão da sociedade civil, o PDS, corroborado pelo governo Figueiredo, que decretou estado de emergência em Brasília no dia da votação, fez prevalecer sua força na Câmara de Deputados. A emenda foi derrubada por apenas 22 votos de diferença (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006).

A sucessão presidencial, no entanto, não coube ao PDS, pois suas disputas internas levaram à criação de um partido dissidente, o Partido da Frente Liberal (PFL), que logo passou a fazer parte da coalizão organizada pelo PMDB. Assim, a chapa composta por Tancredo Neves (PMDB), como presidente, e José Sarney (PFL), como vice-presidente, concorreu com a chapa do PDS encabeçada por Paulo Maluf. Ao fim, prevaleceu a popularidade de Tancredo Neves aliada às dissidências criadas por Maluf na busca pela presidência. Em 15 de janeiro de 1985, a chapa do PMDB venceu por 300 votos de diferença, sendo 166 desses de dissidências do PDS (FAUSTO, 2006:512).

O terceiro período, de 1985 a 1988, destaca-se pelo controle do poder pelos políticos civis, pela manutenção de algum poder de veto pelos militares, pela realização da ANC/1987, com ampla participação da sociedade civil, e pela promulgação da CF/1988. O início do governo civil passou por uma crise de

---

<sup>49</sup> As eleições de 1982 foram realizadas para os cargos eletivos no Poder Legislativo municipal, estadual e federal, e no Poder Executivo municipal e estadual.

legitimidade. Na véspera da posse, marcada para 15 de março de 1985, Tancredo Neves foi internado com graves problemas de saúde e faleceu em 21 de abril. Sarney, vice-presidente, assumiu a Presidência com um histórico recente de oposição e um passado significativo de apoio ao regime militar. Contudo, as medidas tomadas nos primeiros meses de governo melhoraram a imagem de Sarney frente aos políticos e à população. Em maio de 1985, restabeleceram-se as eleições diretas para a presidência, aprovou-se o direito de voto para os analfabetos e permitiu-se a organização de partidos de orientação comunista, última proibição em relação à organização partidária, legalizando o PCB, de linha soviética, e do Partido Comunista do Brasil (PC do B), dissidência maoísta (SKIDMORE, 1988; KINZO, 2001; FAUSTO, 2006).

Em junho e julho daquele ano, Sarney instituiu, por meio do Decreto nº 91.450/1985, uma Comissão provisória para produzir um anteprojeto de Constituição, e encaminhou ao Congresso uma proposta de emenda constitucional que propunha a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte na modalidade parlamentar. Isso significava que, caso aprovada, os deputados e senadores eleitos para o Congresso Nacional em 1986 assumiriam, em concorrência às atribuições legislativas, as responsabilidades constituintes. Essa proposta era polêmica politicamente, pois, além de sobrecarregar os parlamentares, mantinha os senadores eleitos em 1982, um terço da Casa. A vontade do governo prevaleceu e as eleições legislativas de 1986 tornaram-se extremamente importantes, pois estavam associadas à realização de uma nova ordem constitucional (SKIDMORE, 1988; KINZO, 2001; DALLARI, 2002).

O grande vencedor das eleições de 1986 foi o PMDB, em parte beneficiado pelos resultados momentâneos do Plano Cruzado. O Partido elegeu os governadores de todos os Estados, com exceção do Sergipe, e conquistou 261 (53%) das cadeiras da Câmara e 38 das 49 cadeiras do Senado (FAUSTO, 2006:524). No entanto, esse predomínio das cadeiras do Congresso Nacional, por consequência na ANC/1987, não se converteu em domínio do processo constituinte. Conforme destacado, o sistema partidário brasileiro possuía baixo grau de organização, não havia fidelidade partidária, tampouco coesão entre as forças políticas, o que tornava o sistema permeável às pressões dos grupos de interesse (SOUZA; LAMOUNIER, 1990; KINZO, 1990; KINZO, 2001).

A efervescência da sociedade civil no período também impediu o controle do processo constituinte pelo PMDB. Entre novembro de 1986 e setembro de 1988, nada menos do que 250 eventos promovidos pela sociedade civil e voltados para a ANC/1987 aconteceram. Dentre essas mobilizações, destacam-se: quarenta e duas (42) reuniões de articulação entre movimentos; quarenta (40) manifestações e comícios; trinta e seis (36) reuniões de formação ou consolidação do movimento; e trinta e cinco (35) reuniões com parlamentares constituintes (BRANDÃO, 2011:83). Esses eventos foram importantes para mobilizar setores tradicionais da política, bem como para empoderar os marginalizados do processo político durante o regime militar. Entre os setores tradicionais destacavam-se a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a União Democrática Ruralista (UDR), a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e as federações estaduais, notadamente a paulista (FIESP). Aqueles que buscavam se fortalecer eram os sindicatos, principalmente sob a égide da CUT, CGT e Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar (DIAP); os movimentos feminista, LGBT, negro, indígena e sem terra. Setores vinculados à educação, à saúde e à conservação do meio ambiente também são notados, assim como outros grupos de promoção dos Direitos Humanos, além da CNBB e da OAB (FAUSTO, 2006; BRANDÃO, 2011).

A estrutura descentralizada pela própria ANC/1987 colaborou para essa ampla participação da sociedade. Foram organizadas inicialmente oito comissões, divididas em vinte e quatro subcomissões, com a possibilidade de participação dos grupos de interesse por meio de audiências públicas; de envio de demandas e de sugestões; de apresentação de emendas populares; além da pressão sobre os parlamentares constituintes por outros meios. Ao longo da ANC/1987, surgiram novos partidos, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), bem como novas experiências de pressão política por grupos organizados, como o DIAP, que enviava, para os sindicatos, boletins frequentes sobre as votações atinentes ao interesse dos trabalhadores (SOUZA; LAMOUNIER, 1990; KINZO, 1990; KINZO, 2001; DALLARI, 2002).

Por sua vez, os militares passaram para o segundo plano do cenário político a partir de 1985, embora ainda contassem com uma rede de lealdade dentro da elite política. O processo de retorno às atividades profissionais tradicionais das Forças Armadas não abdicou das posições de prestígio dentro da futura ordem constitucional, como guardiães da ordem interna e defensores frente às ameaças

externas. Os militares pugnavam abertamente sobre a necessidade de atualização do arsenal bélico e das instalações militares com o objetivo de cumprir suas funções primárias de defesa nacional. A sua agenda de reivindicações estendeu-se também sobre a manutenção do sistema de proventos e, principalmente, de pensões (SOUZA; LAMOUNIER, 1990; KINZO, 2001; CODATO, 2005; FAUSTO, 2006).

### **2.2.2 Política econômica**

No campo econômico, o milagre econômico, vivido entre 1968 e 1973, era ameaçado pelas transformações tecnológicas e, sobretudo pela crise energética de 1973. O governo Geisel, buscando sustentar o estagnado modelo desenvolvimentista, elaborou o II Plano Nacional do Desenvolvimento (II PND) (1975-1979), que se concentrava na substituição de importações relacionadas à matriz energética e aos bens de capital. No entanto, a produção industrial nacional era dependente da importação de diversos insumos. Dessa forma, as inversões do II PND e a sustentação da balança comercial desfavorável foram administradas pela contração de vultosos financiamentos obtidos no mercado internacional via expansão do crédito promovida pelos petrodólares. O risco desses empréstimos era grande, pois apesar da baixa taxa de juros, estes eram variáveis (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006). O II PND teve como resultado um incremento médio de 6,7% no PIB, porém uma inflação média de 37,9% e um aumento de 200% do endividamento externo (FAUSTO, 2006:497).

O governo Figueiredo tentou implantar o III PND, também visando ao aprofundamento do processo de industrialização. No entanto, as inversões do II PND não estavam ainda produtivas, e o serviço da dívida contraída no período anterior passou a pesar desfavoravelmente na balança de pagamentos. Essa situação foi agravada pela segunda crise do petróleo em 1979. Divergências entre a condução da política econômica no governo Figueiredo levaram à substituição do ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, que defendia uma drástica redução na expansão da economia, por Delfim Netto, o mentor do milagre econômico. Após tentativas frustradas e heterodoxas de controlar a inflação em 1980 e 1981 para implementar o III PND, a equipe econômica passou a se concentrar nos problemas mais imediatos, como a inflação, o achatamento dos salários e a iminente

insolvência do Estado. O interesse do governo era manter uma situação aparente que permitisse um resultado positivo nas eleições de 1982. Assim que os votos foram apurados, a missão Struckmeyer do FMI chegou ao Brasil, com o objetivo de sanar o problema do balanço de pagamentos, que sofria com o aumento dos juros no mercado internacional. O que se seguiu foram pressões para o corte de gastos, contração monetária e redução do poder de compra da população. Entre 1981 e 1983, o PIB declinou em média 1,6% e a inflação anual média manteve-se em torno de 100% (FAUSTO, 2006:502-3). Nesse cenário de contração dos incentivos do governo e da economia, empresas públicas e privadas, bem como organizações patronais e laborais, procuraram se mobilizar para garantir o apoio do governo ou, em alguns casos, a manutenção de suas posições de privilégio (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006; CRUZ JÚNIOR, 2012). A redução dos salários resultou em diminuição da atividade industrial voltada para o mercado interno, mas beneficiou os setores industriais dedicados à exportação, devido à consequente redução de custos na folha salarial. No último ano do governo Figueiredo, o PIB voltou a crescer, mas a inflação atingiu 223,8% e a dívida dobrou, novamente, em relação ao governo anterior (FAUSTO, 2006:504).

Entre 1984 e 1988, a média de crescimento PIB manteve-se positiva, no entanto, a inflação passou de cerca de 200% para mais de 600% ao ano. Um alívio imediato dessa situação ocorreu nos primeiros trimestres de 1986, quando o governo Sarney lançou o Plano Cruzado, que substituiu a moeda anterior, reajustou os salários e congelou os preços, que somente subiriam quando atingissem o gatilho de 20%. O Plano Cruzado rendeu frutos imediatos, que se refletiram nas eleições de novembro do mesmo ano, mas suas medidas se mostraram inócuas após o primeiro ano. A política econômica no ano seguinte foi dramática, com uma série de planos econômicos sequenciais e com a perda de confiança na burocracia especializada, que culminou com a decretação da moratória frente a uma insustentável crise do balanço de pagamentos, sobrecarregado pelo serviço da dívida (FAUSTO, 2006; CRUZ JÚNIOR, 2012). Pressionado pela situação econômica, o Brasil, primeiramente, procurou problematizar as relações econômicas e o crédito dos países do Terceiro Mundo como uma responsabilidade internacional coletiva; contudo ficou isolado nesse posicionamento e, conseqüentemente, teve que negociar com os credores internacionais para resolver a sua crise da dívida (CORRÊA, 2006).

### 2.2.3 Política externa

A análise de política externa que se apresenta é organizada de acordo com as presidências do período, divisão tradicional na literatura sobre o tema. Busca-se apresentar como os fenômenos dos planos internacional e nacional permearam as decisões tomadas pelo Estado brasileiro voltadas para a sua inserção internacional. Ressalta-se que a política externa do período analisado tem como marco normativo os princípios determinados pela Política Externa Independente de 1961, que timidamente estiveram presentes na política externa promovida pelos governos de Costa e Silva e de Médici. Não obstante a submissão da diplomacia desses dois presidentes às fronteiras ideológicas da Guerra Fria, seus governos retomaram a utilização da política externa como um instrumento para o desenvolvimento autônomo nacional, estratégia que havia sido preterida por Castelo Branco, que praticara uma PEB baseada na estreita relação com os EUA, no princípio da autonomia na dependência e na política dos círculos conscritos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). A maior inflexão dos princípios autonomistas da política externa, que representou um giro do eixo Leste-Oeste para o Norte-Sul, ocorreu somente a partir do governo Geisel, quando esta política se tornou, efetivamente, um instrumento desenvolvimentista para contrapor a influência estadunidense sobre o país (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; SPEKTOR, 2004).

O “pragmatismo ecumênico e responsável” da política externa do governo Geisel deu maior ênfase à aproximação com o Sul Global iniciada por seus antecessores. Os contextos nacional e internacional contribuíram para essa direção da política externa nacional. A crise energética de 1973 e o processo de industrialização brasileiro impuseram ao governo a dupla necessidade de buscar novos fornecedores de petróleo e de aumentar os parceiros comerciais dispostos a importar a produção brasileira, de menor competitividade nos mercados mais desenvolvidos devido ao seu menor padrão tecnológico. Dessa forma, os países do Segundo e do Terceiro Mundos apresentavam-se como parceiros ideais, principalmente em face à menor pressão sistêmica. Sob essa perspectiva, o governo brasileiro restabeleceu relações diplomáticas com a China, reconheceu a independência de diversos países asiáticos e africanos, notadamente os lusófonos, aproximou-se do bloco soviético, voltou-se pacificamente para a América Latina – com o objetivo de mitigar a influência argentina por meio da cooperação econômica

– e alinhou-se ao G-77 na ONU, sem, no entanto, adotar o papel de protagonista. Essa política externa, de matiz autonomista em relação aos EUA, objetivou também conquistar o apoio dos setores nacionalistas das Forças Armadas no plano interno, de forma a corroborar com a abertura do sistema político nacional (SKIDMORE, 1988; GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; SPEKTOR, 2004).

Conseqüentemente, entre 1970 e 1979, o destino das exportações brasileiras modificou-se significativamente. As exportações destinadas aos EUA reduziram-se de 44,1% para 37,4%, ao passo que aumentaram em relação à América Latina (de 11,1% para 15,2%), África (de 2,1% para 4,5%) e Oriente Médio (de 0,6% para 3,7%) (BARROS, 1986:37). Destaca-se que as transformações na estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e no processo decisório da política externa foram responsáveis por parte dessa ampliação dos mercados para exportação. Até o governo Geisel, o MRE enfrentava resistências para implementar uma política comercial voltada para o Sul; no entanto, a partir de 1974, passou a fazê-lo com importante incentivo da presidência e por meio de um Departamento de Promoção Comercial (DPC), que se dedicava à aproximação com os países menos desenvolvidos, justamente aqueles que poderiam absorver os serviços e os produtos manufaturados brasileiros (BARROS, 1986).

À medida que o Brasil implementava o seu projeto autonomista por intermédio da política externa, a pressão estadunidense sobre o país crescia. A política nuclear brasileira, a denúncia do tratado de cooperação militar e as reprimendas por violações dos direitos humanos são situações que ilustram essa contraposição (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). O domínio da tecnologia nuclear para fins pacíficos era defendido pela diplomacia brasileira e avaliado pelos setores nacionalistas, especialmente pelas Forças Armadas, como essencial para reduzir o *deficit* tecnológico do país. Desde meados da década de 1950, os EUA cooperavam com o Brasil no desenvolvimento da tecnologia nuclear. Contudo, com a crise do petróleo de 1973 e a expansão do número de reatores nucleares, o governo estadunidense encerrou bruscamente o fornecimento de urânio para novas usinas. Diante dessa situação, o Brasil assinou um acordo de cooperação com a Alemanha Ocidental em 1975, que previa, além das instalações de usinas nucleares, o desenvolvimento das diversas etapas do ciclo de produção de energia nuclear no país (CERVO; BUENO, 2011). As manifestações internacionais, notadamente

estadunidenses<sup>50</sup>, questionavam as intenções brasileiras, uma vez que o país não era signatário do TNP. Como resposta, o Itamaraty reforçava o papel do Tratado de Tlatelolco (1968) como garantia das intenções pacíficas do projeto nuclear brasileiro (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). As investidas estadunidenses continuaram no campo dos direitos humanos. A partir de 1976, o Congresso dos EUA determinou a apresentação de relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar de seu governo. No ano seguinte, o Brasil denunciou o Tratado de Assistência Militar de 1952, que, na prática, se encontrava inoperante. Também em 1977, a questão dos direitos humanos no Brasil obteve destaque internacional a partir da visita oficiosa da esposa do presidente dos EUA ao país (SKIDMORE, 1988; GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Destaca-se, nesse período, a importância do Itamaraty na condução da inserção internacional do Brasil. O MRE dominava a agenda de política externa, sendo somente contrabalanceado pelos Ministérios da Fazenda e das Minas e Energia em questões econômicas e energéticas, sobretudo em relação ao petróleo e aos tecnicismos que envolviam a exploração energética da Bacia do Prata (SPEKTOR, 2004). O prestígio do MRE cresceria nas administrações seguintes, tanto entre os militares, como também entre os membros da elite política civil (BARROS, 1986; HIRST, 1986).

Nos dois governos seguintes, a posição combativa do Brasil no plano internacional foi mitigada em razão da crescente crise econômica nacional, embora se conservassem as mesmas diretrizes do governo anterior. A política externa do governo Figueiredo, denominada “universalista”, persistiu na estratégia de aproximação com as nações do Sul, em que se destacam as relações com a Argentina, que passaram a ser de cooperação, e o aprofundamento das relações com os países africanos<sup>51</sup> e do Oriente Médio, notadamente na importação de petróleo e exportação de material bélico por parte do Brasil. A posição política em relação aos EUA passou a ser menos combativa e mais conciliadora, dada a necessidade de atrair investimentos e créditos internacionais em face à situação crítica do balanço de pagamentos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; PINHEIRO, 2004). A partir do governo Figueiredo, as tentativas de obtenção de crédito junto ao

---

<sup>50</sup> Em 1977, uma delegação estadunidense, chefiada pelo subsecretário de Estado Warren Christopher, esteve no Brasil para discutir a não proliferação nuclear no país (GARCIA, 2011).

<sup>51</sup> De 1974 a 1984, o número de embaixadas brasileiras residentes na África passou de 12 para 21, abrangendo 45 países desse continente (PEREIRA, 1985:86).

FMI e as renegociações da dívida externa passaram a ser concentradas no Ministério da Fazenda e no Banco Central (BARROS, 1986; HIRST, 1986; SKIDMORE, 1988).

Não obstante a nova política externa apaziguadora do Brasil em relação aos EUA, não havia uma predisposição estadunidense no enfrentamento das assimetrias regionais e globais. Com a ascensão de Ronald Reagan à presidência dos EUA em 1981, este país iniciou uma agressiva retomada da influência perdida durante o período da *détente*. As ações no plano militar não concerniam diretamente ao Brasil, entretanto a política de liberalização comercial estadunidense pressionou fortemente os governos de Figueiredo e de Sarney. A principal controvérsia comercial girou em torno do protecionismo brasileiro, principalmente no setor de informática,<sup>52</sup> e da ausência de mecanismos para garantir a propriedade intelectual da indústria farmacêutica. Nos anos seguintes, principalmente durante a gestão de Sarney, o governo brasileiro enfrentaria pressões para a liberalização do mercado nacional sob a forma de visitas de delegações estadunidenses, negociações no âmbito do GATT e imposições de sobretaxas aos produtos brasileiros importados pelos EUA (PINHEIRO, 2004; GARCIA, 2011).

O governo Sarney implementou uma agenda positiva da política externa brasileira de promoção do país redemocratizado. As dificuldades econômicas internas para uma inserção mais impetuosa persistiram; todavia o Brasil aprofundou as relações na América Latina, com a criação de espaços multilaterais para a pacificação do subcontinente e iniciou os primeiros acordos para o estabelecimento de um bloco regional no Cone Sul. O país investiu também nos países africanos lusófonos, bem como na participação ativa nos fóruns multilaterais. Dois eventos são ilustrativos dessa nova tendência. Em 1986, o país atuou como protagonista na Rodada Uruguaí do GATT, opondo-se à liberalização nos temas de serviços, propriedade intelectual e investimentos, mas defendendo a liberalização comercial no setor agrícola. Em 1987, após 20 anos de ausência, o Brasil foi eleito para um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU para o biênio 1988-89 (PINHEIRO, 2004; CORRÊA, 2006).

---

<sup>52</sup> A Lei de Informática (Lei 7.232/1984), aprovada com apoio da oposição nacionalista, estabeleceu a intervenção do Estado brasileiro no setor e a proteção da indústria nacional contra os produtos estrangeiros (PINHEIRO, 2004).

No período em exame, à medida que a bipolaridade sistêmica se reduzia e os militares se retiravam da cena política, o Itamaraty passou a controlar o processo decisório, sendo protagonista junto com as Forças Armadas e com a burocracia econômica – organizada no Ministério da Fazenda e no Banco Central – apenas em temas de defesa nacional e da dívida externa, respectivamente. A separação de funções entre o Itamaraty e o Ministério da Fazenda não significava, necessariamente, um desprestígio do primeiro, embora pudesse ser assim interpretado. A qualificação técnica do serviço diplomático e a coesão entre os seus quadros, promovidas pelo Instituto Rio Branco (IRBr) desde 1945 e pela carreira diplomática estabelecida em 1938, lhe conferiam respeitabilidade junto às Forças Armadas e à elite política. O Itamaraty frequentemente fornecia profissionais para outras burocracias e ministérios do Estado brasileiro. Essas características foram importantes para afastar, em grande medida, a intervenção do regime militar nessa burocracia civil, “uma exceção” nos regimes ditatoriais latino-americanos, segundo afirma Barros (1986:31). A associação do prestígio institucional com a origem elitista de seus quadros contribuiu também para insular o processo de condução da política externa no MRE (BARROS, 1986; LOPES, 2012). Por conseguinte, nos anos que envolveram o processo constituinte, o Itamaraty estava estabelecido como ator político legítimo e predominante na condução da política externa nacional, com alto grau de respeito e popularidade e de aceitação por parte da elite política nacional (BARROS, 1986; HIRST, 1986; PINHEIRO, 2004; BANDEIRA, MACHALA, FREITAS, 2012).

Analisados os três aspectos do contexto nacional, percebe-se que uma profusão de interesses se organizou para a construção da nova ordem constitucional. Interesses participantes do regime político que se eclipsava buscavam manter as suas posições dentro da nova ordem institucional que se desenhava. Interesses aliados do processo político no antigo regime procuravam garantir a sua participação futura. Nesse cenário, emergiu uma série de grupos de interesse antagônicos, como é o caso dos proprietários de terra, articulados na CNA ou na UDR, em relação a movimentos indígena, sem terra e ambientalista. Grupos de interesse vinculados ao poder econômico disputam a nova ordem econômica nacional, procurando liberalizá-la ou mantê-la protegida pelo Estado, dicotomia que

havia se expressado no posicionamento brasileiro junto ao GATT.<sup>53</sup> Internacionalmente, o Brasil tentava promover uma nova imagem como nação democrática e inserir-se como protagonista nos fóruns multilaterais, ao passo que recebia pressões internacionais, principalmente sobre a economia. Nesse universo de temas, de atores, e de diferentes recursos políticos e níveis de organização, aqueles que podem ser identificados com uma agenda política voltada, ainda que indiretamente, para a inserção internacional do Brasil são: (1) o Itamaraty; (2) as Forças Armadas; (3) a burocracia econômica, principalmente do Ministério da Fazenda e do Banco Central; (4) os grupos promotores dos direitos humanos, notadamente CNBB e OAB; (5) os grupos de interesses oriundos do setor econômico, como empresas, individualmente ou organizadas em interesses patronais, quanto organizações laborais; (6) os movimentos de agenda universalista como o movimento feminista, o LGBT, o negro, o ambientalista, o pacifista e o socialista.

### **2.3 As condições de possibilidade**

Identificados os constrangimentos internacionais, bem como os grupos de interesse que se articulavam em torno de temas atinentes à inserção internacional do Brasil, as condições de possibilidade que podem ser delineadas apontam para a existência de quatro estratos de grupos de interesse, que foram organizados de acordo com os níveis de recursos políticos e, conseqüentemente, com capacidades maiores ou menores de intervenção no processo constituinte.

O primeiro estrato, com maiores recursos políticos, é constituído pelo Itamaraty e pelas Forças Armadas. Ambos os grupos possuíam capacidades semelhantes de influir no processo constituinte, embora tivessem objetivos diferentes. O Itamaraty obtinha a sua capacidade política por conhecer profundamente o processo da PEB – processo político tradicionalmente insulado –, ser o principal centro pensante sobre o tema no país (em função, sobretudo, da produção doutrinária do Instituto Rio Branco), ter uma relativa coesão entre os seus

---

<sup>53</sup> Durante a Rodada Uruguai do GATT, o Brasil posicionou-se contrário à liberalização nos setores de serviços, de propriedade intelectual e de investimentos, mas a favor da liberalização comercial no setor agrícola (PINHEIRO, 2004).

quadros e possuir alto grau de respeito entre a elite política nacional, sendo que parte desse respeito se devia ao relativo êxito da política externa e à percepção do Itamaraty como um dos atores legítimos para a sua condução, inclusive no interior das Forças Armadas (BARROS, 1986; HIRST, 1986; PINHEIRO, 2004; BANDEIRA, MACHALA, FREITAS, 2012; LOPES, 2013). As Forças Armadas também se beneficiavam do conhecimento do processo político, da produção de conhecimento geopolítico por meio da Escola Superior de Guerra, da relativa coesão de seus quadros, da efetiva condução da PEB nos governos militares e do respeito angariado junto à parcela significativa dos parlamentares constituintes, além de serem percebidas como ator legítimo em matéria de defesa e segurança nacional (BARROS, 1986; HIRST, 1986; SKIDMORE, 1988). Contudo, os objetivos de ambos os grupos em relação ao processo constituinte discrepavam. O Itamaraty visava à manutenção de sua posição privilegiada no processo político, com a consolidação de alguns valores tradicionais da PEB, que garantissem certa estabilidade de propósito na inserção internacional do Brasil. Por sua vez, as Forças Armadas, voltadas para suas responsabilidades profissionais, procuravam manter sua função de garantidoras da ordem interna e defensoras no plano externo, buscando, no âmbito da PEB, garantir a legitimidade para a atualização do seu poderio bélico (SKIDMORE, 1988; KINZO, 2001; CODATO, 2005; FAUSTO, 2006; CRUZ JÚNIOR, 2012). O Itamaraty e as Forças Armadas possuíam uma capacidade maior, em relação aos outros estratos, de influenciar o processo constituinte atinente à PEB.

O segundo estrato é formado pela OAB, pela CNBB e outros grupos de promoção dos direitos humanos. Esses grupos de interesse conseguiram a sua relevância política a partir do histórico de denúncias de abusos durante os governos militares, sobretudo a OAB e a CNBB – duas das poucas instituições oposicionistas toleradas durante o período mais autoritário do regime militar. Seus recursos políticos têm origem no carisma e na popularidade Dom Evaristo Arns e de figuras da OAB, como Raymundo Faoro, expoentes na resistência e na denúncia dos abusos cometidos pelos militares, bem como em recursos econômicos, respeito social, energia pessoal e tempo empreendido por seus membros, principalmente por meio das CEBs. Os outros grupos menores gravitavam em torno da agenda dessas duas instituições, o que se refletiu em relativa coesão entre os grupos desse estrato. (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006; ANDRADE, 2007). A agenda comum voltava-se para os direitos humanos em sentido amplo, e sua internacionalização foi

promovida, especialmente, pelo constrangimento imposto pelas pressões dos EUA, da Europa e da organização não governamental Anistia Internacional (SKIDMORE, 1988; HOBBSAWM, 2014; GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Dessa forma, os grupos desse estrato tornaram-se partícipes do processo constituinte ao procurarem estabelecer instrumentos constitucionais de garantia dos direitos humanos, tendo essa agenda interna potencial para gerar ramificações e efeitos colaterais para a inserção internacional do Brasil.

O terceiro estrato é constituído por grupos de interesse econômico, tanto patronal, quanto laboral. Ele é composto pela burocracia econômica, localizada no Ministério da Fazenda e no Banco Central; pelas corporações, de forma individual; pelos interesses patronais organizados, como a CNI, a FIESP, a CNA e as Associações Comerciais; e pelos interesses laborais organizados, como a CUT, a CONCLAT, a CGT e o DIAP. Os recursos políticos da burocracia econômica baseavam-se no conhecimento sobre o tema e sobre o processo político; no entanto eles eram minados pela desconfiança provocada pelos anos de caos econômico, sobretudo pela moratória externa declarada em 1987. Por sua vez, os recursos dos outros grupos de interesse eram eminentemente econômicos, sendo que as organizações laborais compensam a menor capacidade econômica com maior número de associados. Esse estrato não possui uma força conjunta, defendendo frequentemente posições de política econômica antagônicas, uma parte a favor da liberalização e a outra, defensora do protecionismo estatal, dicotomia refletida previamente no posicionamento brasileiro na Rodada Uruguai do GATT. Sobre essas posições econômicas existiam fortes constrangimentos internacionais, tanto pró-liberalização, quanto para o desenvolvimento tecnológico, cuja resposta brasileira apontava para o protecionismo estatal e para a transferência de tecnologia (BARROS, 1986; HIRST, 1986; FAUSTO, 2006; CRUZ JÚNIOR, 2012). Essas posições tinham o potencial de atingir o processo constituinte da inserção internacional do Brasil, pois buscavam a consolidação de um ou outro entendimento nos princípios conformadores da PEB.

Por fim, o quarto estrato, com menor capacidade de intervenção, é o mais plural em termos de agenda. Ele é composto por movimentos sociais de caráter universalista, como o movimento feminista, o LGBT, o negro, o indigenista, o socialista e o ambientalista. Os recursos políticos desses grupos originavam-se principalmente na solidariedade identitária (no caso dos quatro primeiros), no tempo

e na energia pessoal empenhada pelos seus membros. Esses grupos possuíam pouca penetração na elite política, em razão de uma participação política legítima tardia provocada pelo processo de abertura (não obstante as resistências do movimento feminista, negro e indigenista durante o regime militar) ou por promoverem uma agenda política relativamente nova, como os ambientalistas e os pacifistas, ou em franco declínio, como os socialistas (SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 2006; COELHO, 2010; BRANDÃO, 2011). As agendas políticas desses grupos, de características universalistas, tocavam o processo constituinte da inserção internacional do Brasil. No entanto, devido aos poucos recursos políticos, suas chances de constitucionalização eram dependentes do apoio de grupos em outros estratos.

A exposição dos contextos internacional e nacional, e a construção das condições de possibilidade são importantes instrumentos para a investigação que se apresenta, ao lançar um olhar renovado sobre o momento social da ANC/1987. As condições de possibilidade apresentadas passam a ser adotadas como recursos heurísticos na sociologia política desenvolvida nos próximos capítulos, principalmente no quinto capítulo. Torna-se necessário destacar que a análise empreendida nesse capítulo reforça a percepção clássica na literatura acadêmica de predomínio dos atores estatais na PEB. Contudo, é a presença de atores não estatais, ainda que com poucos recursos para intervir no processo constituinte, que torna importante a contribuição deste capítulo não somente para a análise final que esta pesquisa empreende, como também para o estado da arte.

### **3 INDIVIDUALIZAÇÃO DAS PROPOSTAS**

Neste capítulo, realiza-se um breve relato sobre os antecedentes de instalação da ANC/1987. Na seção seguinte, expõe-se a dinâmica do processo constituinte, suas etapas e fases. Em seguida, promove-se a individualização das propostas de forma cronológica por meio dos critérios construídos por esta pesquisa. Este conjunto de propostas individualizadas é utilizado, no capítulo seguinte, para construir a sistematização das propostas em eixos temáticos.

#### **3.1 O prólogo da Constituinte**

As alternativas de instalação do processo constituinte que encerraria, do ponto de vista formal, o processo de transição nacional representaram um prólogo do embate que ocorreria dentro da ANC/1987. Sob desconfiança e pressão da ampla aliança democrática que elegera Tancredo Neves e de parte da opinião pública, Sarney cumpriu os compromissos assumidos durante o processo eleitoral e iniciou as tratativas para instalar o processo constituinte. Concorriam dois modelos de Assembleia Constituinte. O primeiro era o modelo de Assembleia própria, em que os delegados seriam eleitos para exercer exclusivamente as funções do processo constituinte e a Assembleia se dissolveria após a promulgação da Constituição. O outro modelo propunha o Congresso Nacional em modalidade constituinte, em que deputados e senadores seriam eleitos para funções legislativas, bem como para exercerem, em câmara única, a atividade constituinte. Neste modelo, o Congresso Nacional manteria atividades legislativas durante o desenrolar do processo constituinte, bem como após o seu término, com a promulgação da Constituição (PILATTI, 2008).

No primeiro semestre de 1985, Sarney submeteu uma proposta de emenda à ordem constitucional de 1969 ao Congresso Nacional para viabilizar formalmente a instalação da Assembleia Constituinte. Por meio de duas mensagens ao Congresso (BRASIL, 2008a; 2008b), o presidente instou o Legislativo a aprovar o texto da “Proposta de Emenda Constitucional n.º 43”, que determinava a instalação do Congresso Nacional em modalidade de Assembleia Constituinte em 1987, a partir das eleições legislativas de 1986 (BRASIL, 2008c). Embora setores da sociedade

civil organizada, como a CNBB e a OAB, bem como alguns partidos de esquerda, como PT e PDT, tenham se manifestado contra o modelo de Assembleia Constituinte proposto pela presidência, o Congresso Nacional restou por adotá-la, com a aprovação da emenda constitucional n.º 26 de 1985. Assim, de forma inercial, 23 senadores eleitos durante o regime militar em 1982 participariam do processo constituinte instalado em 1987<sup>54</sup> (SKIDMORE, 1988; KINZO, 2001; PILATTI, 2008).

Paralelamente, Sarney instituiu, por meio do Decreto nº 91.450/1985, a “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, composta por cinquenta membros indicados pela presidência da República e com o objetivo de elaborar um texto base para iniciar as discussões da Assembleia Constituinte a ser instalada (BRASIL, 1985). A comissão passou a ser popularmente chamada de “Comissão Afonso Arinos”, em referência a seu presidente Afonso Arinos de Melo Franco, político vinculado ao campo conservador desde os anos 1940, ex-chanceler nos anos finais do período democrático<sup>55</sup> e filho de Afrânio de Melo Franco, que presidira a comissão constitucional que elaborou o anteprojeto do processo constituinte de 1946. A Comissão Afonso Arinos reuniu parte considerável da *intelligentsia* brasileira<sup>56</sup> e concluiu o anteprojeto no segundo semestre de 1986 (BRASIL, 1986).

Pilatti (2008) sugere que o Anteprojeto Afonso Arinos foi uma tentativa frustrada de Sarney de controlar a agenda de discussões no processo constituinte, pois, além de este documento ter sido rejeitado por diversos líderes políticos, o anteprojeto continha propostas às quais Sarney era flagrantemente contrário, como o parlamentarismo. Por desagradar a congressistas e palacianos, o Anteprojeto

---

<sup>54</sup> Essa controvérsia foi levantada na reunião de instalação da ANC/1987, e o plenário unicameral, incluindo os votos dos senadores eleitos em 1982, decidiu pela participação destes no processo constituinte (BRASIL, 1987a).

<sup>55</sup> Afonso Arinos de Melo Franco foi chanceler durante a presidência de Jânio Quadros e entre setembro de 1962 e janeiro de 1963, no período parlamentarista.

<sup>56</sup> Assinam o Anteprojeto como membros da Comissão: Afonso Arinos de Melo Franco, Alberto Venâncio Filho, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, Antônio Ermírio de Moraes, Bolívar Lamounier, Candido Antônio Mendes de Almeida, Celso Monteiro Furtado, Cláudio Pacheco, Cláudio Lacombe, Clóvis Ferro Costa, Cristovam Buarque, Edgar de Godoi da Mata-Machado, Eduardo Portella, Evaristo de Moraes Filho, Fajardo Pereira Faria, Fernando Bastos de Ávila, Floriza Verucci, Gilberto de Ulhôa Canto, Gilberto Freyre, Guilhermino Cunha, Hélio Jaguaribe, Hélio Santos, Hilton Ribeiro da Rocha, João Pedro Gouveia Vieira, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Amado, Josaphat Ramos Marinho, José Afonso da Silva, José Alberto de Assumpção, José Francisco da Silva, José do Rego Barros Meira de Araújo, José Paulo Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Laerte Ramos Vieira, Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho, Luís Pinto Ferreira, Mário de Souza Martins, Mauro Santayana, Miguel Reale, Miguel Reale Júnior, Ney Prado, Odilon Ribeiro Coutinho, Orlando Magalhães de Carvalho, Paulo Brossard de Souza Pinto, Raphael de Almeida Magalhães, Raul Machado Horta, Rosah Russomano, Sérgio Franklin Quintella e Walter Barelli (BRASIL, 1986; PEREIRA, 1987).

Afonso Arinos não foi enviado para a ANC/1987 como seu texto base, tornando-se somente uma fonte oficiosa de discussão entre os parlamentares constituintes (DALLARI, 2002, PILATTI, 2008; BRASIL, 2008e, BRASIL, 2008f).

Em razão do caráter oficial da Comissão Afonso Arinos, embora o seu texto final não tenha sido formalmente introduzido na estrutura da ANC/1987, esta pesquisa inclui os trabalhos desta comissão como uma das etapas do processo constituinte e, portanto, analisa as propostas de regulamentação deontológica da PEB formuladas em seu Anteprojeto.

### **3.2 A estrutura da ANC/1987: etapas, fases e documentos analisados**

A estrutura da ANC/1987 foi definida após intenso embate político entre as forças a favor da centralização dos poderes de decisão e de agenda em um pequeno comitê ou em um restrito número de comitês que elaborariam o texto base, e aquelas forças que defendiam um processo descentralizado, em que fosse possível a participação efetiva de um grande número de parlamentares constituintes. Com a votação do Regimento Interno da ANC/1987 (RIANC) envolvendo todos os congressistas, sendo sua maioria a favor da descentralização, principalmente o chamado “baixo clero”, a estrutura descentralizada sagrou-se vencedora. Definiu-se a elaboração do texto constitucional em oito comissões temáticas, subdivididas em três subcomissões cada, totalizando vinte e quatro subcomissões. Caberia a uma nona comissão, a Comissão de Sistematização, centralizar os textos elaborados, bem como concentrar o poder de decisão e de agenda sobre o texto base a ser apresentado em Plenário, onde ocorreria a derradeira etapa de deliberação do processo constituinte (BRASIL, 1987b, DALLARI, 2002, PILATTI, 2008).

Conforme definiu o RIANC (BRASIL, 1987b), as Comissões temáticas seriam compostas por sessenta e três membros titulares, com igual número de suplentes, de forma que, excluídos os seis membros da mesa diretora da ANC/1987 e os quarenta e nove membros da Comissão de Sistematização, cada parlamentar constituinte pudesse integrar duas Comissões temáticas, uma como titular e outra como suplente. Os membros das Comissões temáticas seriam divididos nas respectivas Subcomissões temáticas, que seriam compostas por vinte e um (21) parlamentares constituintes. Os parlamentares constituintes poderiam participar das

discussões em todas as comissões e subcomissões, sendo-lhes vedado o voto nas comissões em que não estivessem exercendo a titularidade. Salvo casos excepcionais, em que ocorreram disputas entre os parlamentares constituintes e suas respectivas lideranças partidárias acerca da indicação para as Comissões temáticas, as determinações do RIANC foram seguidas (PILATTI, 2008).

As discussões iniciais sobre o texto constitucional ocorreram nas seguintes oito Comissões temáticas e respectivas subcomissões, conforme art. 15 do RIANC (BRASIL, 1987b:874-5):

I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher:

- a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais;
- b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias;
- c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais;

II – Comissão da Organização do Estado:

- a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios;
- b) Subcomissão dos Estados;
- c) Subcomissão dos Municípios e Regiões;

III – Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo:

- a) Subcomissão do Poder Legislativo;
- b) Subcomissão do Poder Executivo;
- c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público;

IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições:

- a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos;
- b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança;
- c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas;

V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças:

- a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas;
- b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira;
- c) Subcomissão do Sistema Financeiro;

VI – Comissão da Ordem Econômica:

- a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica;
- b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte;
- c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária;

VII – Comissão da Ordem Social:

- a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos;
- b) Subcomissão da Saúde, Segurança e do Meio Ambiente;
- c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias;

VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação:

- a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes;
- b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação;
- c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso;

As Subcomissões temáticas desenvolveram seus trabalhos a partir de sugestões enviadas pela sociedade, pela reunião de propostas dos seus membros ou de um texto base formulado pelo seu relator. Audiências públicas foram realizadas com a participação de membros da sociedade civil e do poder público com o objetivo de substanciar as discussões, as emendas e as deliberações que se seguiram a partir desses textos iniciais. Ao final, o relator de cada subcomissão redigiu um anteprojeto, que, após a aprovação, foi enviado à respectiva Comissão Temática (BRASIL, 2008d; DALLARI, 2002; PILATTI, 2008).

Em cada Comissão Temática, coube ao relator reunir os anteprojetos de suas subcomissões, eliminar qualquer duplicidade e destacar dispositivos antagônicos. Outra rodada de discussões, de emendas e de deliberações, sem novas audiências públicas, ocorreu dentro destas comissões. Por fim, as Comissões temáticas elaboraram anteprojetos de suas respectivas áreas, reunindo e, em alguns casos, alterando os textos de suas três subcomissões. Nota-se que este primeiro momento da ANC/1987, no âmbito das Comissões e Subcomissões temáticas, foi aberto à participação da sociedade por meio das audiências públicas e do envio de sugestões, bem como contou com a intervenção, por meio do voto, de um número reduzido de parlamentares constituintes (BRASIL, 1987b; DALLARI, 2002; PILATTI, 2008).

Os anteprojetos desenvolvidos por cada Comissão Temática foram reunidos pela Comissão de Sistematização.<sup>57</sup> Segundo o RIANC (BRASIL, 1987b), esta comissão deveria ser composta por oitenta e nove (89) membros, reunindo quarenta e nove (49) indicados pelas lideranças partidárias, dezesseis presidentes e relatores das Comissões temáticas, e vinte e quatro (24) relatores das Subcomissões; contudo a mesa diretora da ANC/1987 decidiu ampliar o número de membros para noventa e três (93), sob a alegação de comportar os membros dos partidos minoritários, em vez de contabilizá-los dentro do número original (BRASIL, 2008d:1-

---

<sup>57</sup> Em alguns casos, não houve consenso sobre o texto final para o anteprojeto da comissão. Nessas situações, as comissões temáticas enviaram os textos para a Comissão de Sistematização no estado em que se encontravam (PILATTI, 2008).

9). Esta comissão com noventa e três membros, menos de um quinto dos quinhentos e cinquenta e nove parlamentares da ANC/1987, concentrou os poderes de agenda e de deliberação, ao ser responsável por produzir o texto constitucional a ser discutido em Plenário, bem como ser o órgão competente para relatar e deliberar sobre emendas parlamentares e populares (PILATTI, 2008).

Em um primeiro momento, a Comissão de Sistematização reuniu os anteprojetos das Comissões, retirou os artigos em duplicidade e destacou os dispositivos antagônicos. Em seguida, o texto foi enviado para a mesa diretora da ANC/1987 distribuir a versão consolidada para receber emendas de parlamentares constituintes e da sociedade. As emendas populares deveriam ser subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores em listas organizadas por, ao menos, três entidades associativas legalmente constituídas, que atestariam a idoneidade das assinaturas. Os eleitores poderiam subscrever somente três emendas. Em caso de rejeição, as emendas populares deveriam ser adotadas por parlamentares constituintes para que pudessem ser apreciadas posteriormente em Plenário (BRASIL, 1987b; DALLARI, 2002; PILATTI, 2008).

Os trabalhos na Comissão de Sistematização foram determinados pelo Regimento Interno da Comissão de Sistematização (RICS). Após a rodada de emendas, o relator decidiu elaborar um texto constitucional substitutivo a partir das emendas apresentadas, conforme arbítrio concedido pelo art. 24 do RICS (1987k:12). Com a publicação do Primeiro Substitutivo do Relator, um novo prazo de emendas foi concedido aos parlamentares constituintes. O relator elaborou, então, o Segundo Substitutivo do Relator, que se tornou o texto base para deliberações das emendas no âmbito da Comissão de Sistematização. Destaca-se que as deliberações que se seguiram foram aceleradas e, por vezes, atropeladas<sup>58</sup> pela mesa diretora da Comissão de Sistematização, numa tentativa frustrada de cumprir o cronograma de oitenta e cinco dias estabelecido pelo RIANC (PILATTI, 2008). O resultado final dos trabalhos da Comissão de Sistematização foi o Substitutivo da Comissão de Sistematização, que se converteu “Projeto de Constituição (A)”, texto base para os dois turnos de discussões em Plenário (OLIVEIRA, 1993; DALLARI, 2002; PILATTI, 2008).

---

<sup>58</sup> Foram reduzidas, por exemplo, as falas para encaminhamento das propostas e a discussão dos destaques menos polêmicos (PILATTI, 2008).

As deliberações na Comissão de Sistematização arrastaram-se até o final de novembro de 1987. As insatisfações com a condução dos trabalhos pela Comissão de Sistematização e o relativo sucesso do campo da esquerda no controle da agenda, conforme diagnóstico de Pilatti (2008:195-204), geraram reações em setores tradicionais da política nacional, que resultaram na reforma regimental da ANC/1987. Argumentou-se que o poder concentrado na Comissão de Sistematização concedia a este *petit comité* um poder de decisão maior do que aos demais membros da ANC/1987, uma vez que o Projeto de Constituição (A) poderia ser modificado pelo Plenário somente por maioria absoluta, duzentos e oitenta votos, e o RIANC não permitia aos parlamentares constituintes inovar nas emendas, devendo reapresentar somente aquelas apreciadas anteriormente pela Comissão de Sistematização (BRASIL, 1987b; PILATTI, 2008).

O processo de alteração do RIANC durou três meses, de novembro de 1987 a janeiro de 1988, e o grupo mobilizado por sua reforma obteve importantes vitórias. Dentre as principais alterações, destacam-se: a permissão para a apresentação de substitutivos de títulos, capítulos e seções ao Projeto de Constituição (A); os substitutivos com subscrição da maioria absoluta passariam a ter preferência na votação, *i.e.* seriam adotados como texto base para emendas e destaques; as votações deveriam ocorrer até que uma proposta obtivesse maioria absoluta; e, em caso de rejeição de todas as propostas sobre um tema, facultava-se a apresentação de uma nova proposta (PILATTI, 2008; BRASIL, 1988c).

Sob as novas regras regimentais, as deliberações no Plenário foram iniciadas. Esta fase contou com dois turnos de deliberação e a relatoria coube ao mesmo relator da Comissão de Sistematização. No primeiro turno, a reforma regimental permitiu a apresentação de substitutivos ao Projeto de Constituição (A), bem como emendas e destaques ao texto de preferência,<sup>59</sup> sendo necessário o quórum de maioria absoluta para obter a aprovação do texto desejado (BRASIL, 1988c). Após o primeiro turno de emendas e de deliberações, coube ao relator realizar as modificações previstas, reorganizar a redação e a localização dos dispositivos aprovados no texto da Constituição e nas Disposições Transitórias, o que deu origem ao Projeto de Constituição (B) (DALLARI, 2002). No segundo turno, seriam

---

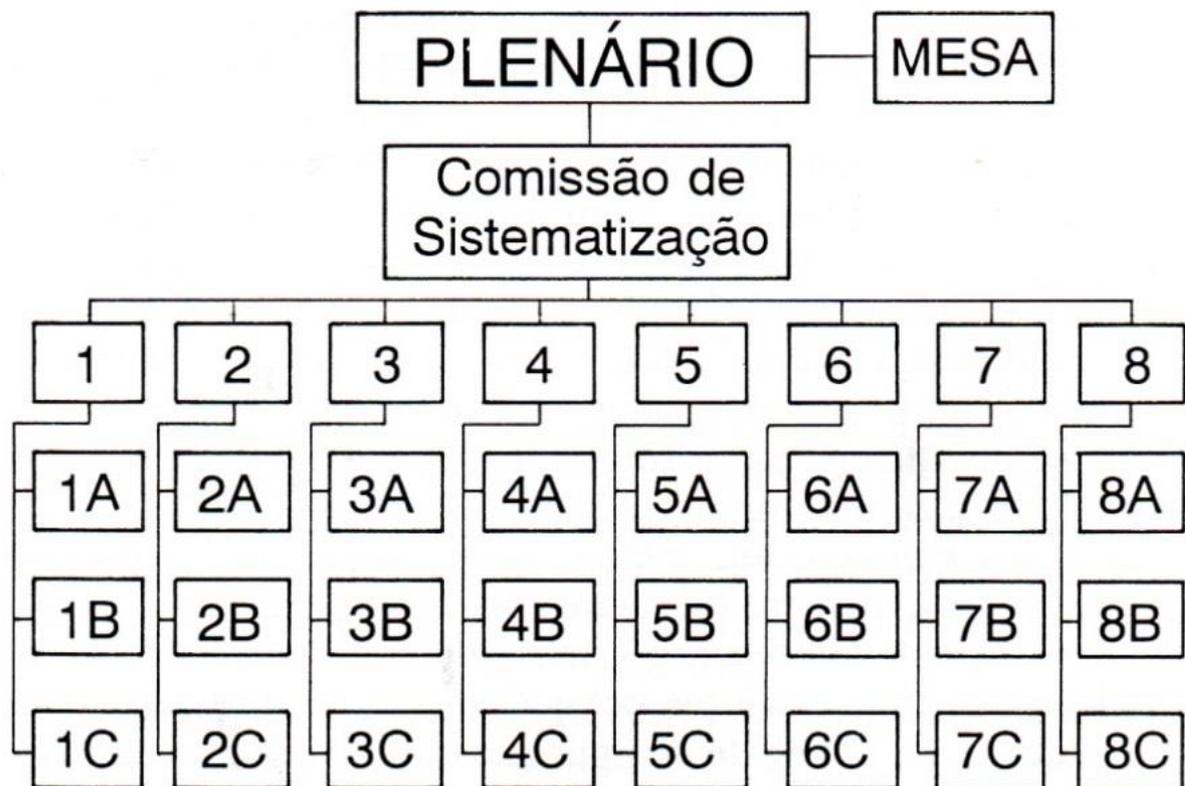
<sup>59</sup> O texto de preferência é aquele ao qual se propõe emendas e destaques. O texto de preferência, conforme alteração do regimento, seria o Projeto de Constituição (A), ou o texto subscrito por maioria absoluta, ou, ainda, os substitutivos que tivessem maior número de subscrições (BRASIL, 1988c).

permitidas apenas emendas supressivas ou destinadas a sanar omissões, erros ou correção de linguagem de votações no Plenário (BRASIL, 1988c). Realizadas as emendas, o seu relatório e as deliberações, confeccionou-se, com as devidas alterações, o Projeto de Constituição (C), encaminhado à Comissão de Redação (DALLARI, 2002).

Conforme destaca Pilatti (2008), o consenso do segundo turno de deliberações manifestou-se novamente nas emendas de redação e em suas deliberações. Assim, o texto final, chamado de Projeto de Constituição (D) foi encaminhado ao Plenário para a aprovação final sem maiores sobressaltos. Em 22 de setembro de 1988, ocorreu a última votação de Plenário para a apreciação da redação final do texto constitucional e, em 5 de outubro, em sessão solene, promulgou-se a nova Constituição Federal (BRASIL, 2008k; PILATTI, 2008).

Na figura 2, encontra-se resumida visualmente a estrutura da ANC/1987 e, no quadro 1, sintetizam-se as etapas e fases do processo constituinte.

**Figura 2 – Estrutura da ANC/1987**



Fonte: DALLARI, 2002:68

**Quadro 1 – Etapas e Fases da ANC/1987**

<b>Etapas</b>	<b>Fases</b>
Prólogo	Anteprojeto Afonso Arinos
Preliminar	Definição do Regimento Interno
	Sugestões de Cidadãos, Constituintes e Entidades
Subcomissões temáticas	Anteprojeto do Relator
	Emenda ao Anteprojeto do Relator
	Anteprojeto da Subcomissão
Comissões temáticas	Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão
	Substitutivo do Relator
	Emenda ao Substitutivo
	Anteprojeto da Comissão
Comissão de Sistematização	Anteprojeto de Constituição
	Emenda de Mérito da Comissão de Sistematização ao Anteprojeto
	Emenda de Adequação da Comissão de Sistematização ao Anteprojeto
	Emenda de Plenário e Popular
	Substitutivo 1º do Relator
	Emenda ao Substitutivo
	Substitutivo 2º do Relator
	Substitutivo da Comissão
Plenário	Projeto A (início 1º Turno)
	Ato das Disposições Transitórias
	Emenda de Plenário ao Projeto A
	Projeto B (fim do 1º Turno, início do 2º Turno)
	Emenda de Plenário ao Projeto B
	Projeto C
Comissão de Redação	Proposta exclusivamente de redação
	Projeto D - redação final
Epílogo	Promulgação

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, 1993:10-1

### 3.3 As propostas que compõem a análise

Apresenta-se, nesta seção, o rol de propostas que integram a pesquisa empreendida. Reitera-se que a seleção deste conjunto de propostas do processo constituinte balizou-se em dois critérios: conteúdo deontico exposto e “vigor político”. Acerca do primeiro critério, que trata do conteúdo das propostas, a pesquisa selecionou aqueles dispositivos que explicitamente fixam parâmetros para a política externa nacional, *i.e.* princípios conformadores e normas programáticas que abarcavam questões deonticas sobre a política externa nacional. Por

consequente, as propostas de conteúdo procedimental, que estabeleciam ritos e distribuíam competências entre os Poderes, mesmo aquelas que apresentavam princípios implícitos, não compõem o rol sistematizado e analisado. Tampouco se inclui no rol de propostas analisadas as regras ônticas, que definem a existência do Estado, sua forma e a distribuição de seus poderes (ROBLES, 1988), assim como se excluem deste rol as propostas que tratam de pessoas e de situações que tenham algum atributo de internacionalidade, que possam eventualmente refletir na política externa nacional (DALLARI, 2002).

Acerca do segundo critério, entende-se por propostas com “vigor político” aquelas apresentadas nos textos finais de cada etapa do processo constituinte ou na derradeira etapa de Plenário. Destaca-se que a presença dessas propostas nestes documentos é apenas uma *proxy* do seu “vigor político”, pois se pressupõe que somente as propostas com um suporte político e social mínimo, porém suficiente, foram admitidas pelos relatores nos textos finais ou foram oferecidas como substitutivos ou emendas na última etapa de deliberação do processo constituinte. Por conseguinte, esta pesquisa analisa as propostas presentes nos seguintes textos da ANC/1987: Anteprojeto Afonso Arinos; Anteprojetos das Subcomissões e Comissões temáticas; Substitutivo da Comissão de Sistematização; e o Projeto de Constituição (B), elaborado ao fim do primeiro turno do Plenário, e o Projeto de Constituição (C), resultado das deliberações do segundo turno, bem como as emendas apresentadas nos dois turnos desta etapa. Incluem-se ainda as duas emendas populares voltadas para a PEB, que atendem ao critério acerca do conteúdo deôntico expresso.

Dentro das Subcomissões e Comissões temáticas, identificaram-se três Subcomissões e duas Comissões que incluíram propostas de regulamentação deôntica da PEB em seus Anteprojetos finais: Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, e Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, ambas submetidas à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, vinculada à Comissão da Ordem Social.

### 3.3.1 Propostas do Anteprojeto Afonso Arinos

Os trabalhos da Comissão Afonso Arinos ocorreram entre os meses de julho de 1985 e setembro de 1986. Conforme exposto, esta comissão fora instituída por decreto presidencial (Decreto nº 91.450/1985 – BRASIL, 1985), bem como teve os seus cinquenta membros indicados pela presidência da República. O objetivo explícito era produzir um texto base para as discussões na Assembleia Constituinte a ser instalada. O Executivo não encaminhou o Anteprojeto final para a ANC/1987, tampouco esta previu expressamente, em sua estrutura regimental, a figura de um texto constitucional completo e prévio para as Subcomissões e Comissões iniciarem as suas discussões. Incluiu-se o Anteprojeto Afonso Arinos nesta pesquisa pela oficialidade de sua Comissão e pela pretensão da presidência da República em iniciar o processo constituinte prematuramente.

O Anteprojeto Constitucional, documento final da Comissão, publicado em setembro de 1986, apresentou as seguintes proposições sobre a regulamentação deontológica da PEB:

TÍTULO I  
DESCRIÇÕES PRELIMINARES  
CAPÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º - O Brasil é uma República Federativa, fundada no Estado Democrático de Direito e no governo representativo, para a garantia e a promoção da pessoa, em convivência pacífica com todos os povos.

(...)

Art. 5º - O Brasil rege-se nas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - defesa e promoção dos direitos humanos;

II - condenação da tortura e de todas as formas de discriminação e de colonialismo;

III - defesa da paz, repúdio à guerra, à competição armamentista e ao terrorismo;

IV - apoio às conquistas da independência nacional de todos os povos, em obediência aos princípios de autodeterminação e do respeito às minorias;

V - intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade.

(...)

CAPÍTULO II  
DOS DIREITOS E GARANTIAS

(...)

Art. 55 - Têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como pela defesa dos direitos consagrados nesta Constituição (BRASIL, 1986:5).

Os incisos do art. 5º apresentam princípios conformadores da PEB, portanto regras com conteúdo deôntico expresso sobre a política externa nacional. Decide-se, ainda, incluir os artigos 1º e 55. Justifica-se a inclusão do art. 1º por este trazer um princípio conformador expresso sobre a política externa em sua porção final, não obstante a maior parte do conteúdo deste dispositivo compor uma regra ôntica, que define o Estado brasileiro. Por outro lado, embora o art. 55 devesse ser excluído do rol de propostas analisadas conforme determina o primeiro critério de seleção, por ser um dispositivo que abarca pessoas e situações com algum atributo de internacionalidade, mas não fixa parâmetros para a política externa nacional, opta-se pela sua inclusão nesta análise devido à relação que guarda com dispositivos deônticos expressos sobre a PEB presentes em etapas posteriores do processo constituinte, inclusive com um dispositivo constitucionalizado, o inciso X do art. 4º da CF/1988, que estabelece asilo político como um princípio constitucional conformador da PEB (BRASIL, 1988a).

Decide-se, seguindo o critério de conteúdo, excluir dois dispositivos do Anteprojeto Afonso Arinos que compõem também o Capítulo I e que se relacionam com a política externa nacional, mas são normas de conteúdo procedimental e não dispositivos expressamente deônticos:

Art. 6º - O Brasil participa da sociedade internacional por meio de pactos, tratados e acordos com os Estados soberanos, com os organismos internacionais e com as associações de relevantes serviços à causa da humanidade e ao amparo e promoção da pessoa humana.

Art. 7º - Os pactos, tratados e acordos internacionais dependem da ratificação do Congresso.

Parágrafo único - O conteúdo dos compromissos de quem trata este artigo incorpora-se à ordem interna quando se tratar de disposições normativas, salvo emenda constitucional, se for o caso (BRASIL, 1986:5).

Nota-se que, por meio dos cinco incisos do art. 5º, o Anteprojeto Afonso Arinos propôs dez princípios balizadores da PEB: (1) defesa e promoção dos direitos humanos, no inciso I; (2) condenação da tortura, (3) condenação de todas as formas de discriminação e (4) condenação de todas as formas de colonialismo, no inciso II; (5) defesa da paz, (6) repúdio à guerra, (7) repúdio à competição armamentista e (8) repúdio ao terrorismo, no inciso III; (9) apoio às conquistas da independência nacional de todos os povos, em obediência aos princípios de autodeterminação e do respeito às minorias, no inciso IV; (10) intercâmbio do conhecimento, sintetizado nas categorias “conquistas tecnológicas”, “patrimônio científico” e “cultural”, no inciso V.

Acrescentam-se os dispositivos do art. 55 a este rol do art. 5º: (11) a convivência pacífica com todos os povos, presente no art. 1º; e (12) a política de promoção do asilo político a perseguidos por atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas. Ao fim, o Anteprojeto Afonso Arinos totaliza doze propostas de interesse desta pesquisa.

**Quadro 2 – Propostas do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos**

Proposta	Proposta original
Art. 1º - O Brasil é uma República Federativa, fundada no Estado Democrático de Direito (...) em convivência pacífica com todos os povos.	1
Art. 5º, I - defesa e promoção dos direitos humanos	2
Art. 5º, II - condenação da tortura (...);	3
Art. 5º, II - condenação (...) de todas as formas de discriminação (...);	4
Art. 5º, II – condenação (...) de todas as formas (...) de colonialismo;	5
Art. 5º, III - defesa da paz (...);	6
Art. 5º, III - (...) repúdio à guerra (...);	7
Art. 5º, III - (...) repúdio (...) à competição armamentista (...);	8
Art. 5º, III - (...) repúdio (...) ao terrorismo;	9
Art. 5º, IV - apoio às conquistas da independência nacional de todos os povos, em obediência aos princípios de autodeterminação e do respeito às minorias;	10
Art. 5º, V - intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade.	11
Art. 55 - Têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como pela defesa dos direitos consagrados nesta Constituição.	12

Fonte: BRASIL, 1986

### 3.3.2 Propostas das Subcomissões

As Subcomissões temáticas desenvolveram seus trabalhos entre abril e maio de 1987. As três Subcomissões analisadas – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais; e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias – aprovaram seus documentos finais e os encaminharam para suas respectivas Comissões dentro do prazo estabelecido pelo RIANC, na última semana de maio.

A Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais possuía, dentre outras atribuições, a responsabilidade de produzir a primeira proposta da ANC/1987 sobre regulamentação da PEB. Esta Subcomissão

foi presidida por Roberto D'Avila (PDT/RJ), tendo Aluísio Bezerra (PMDB/AC) e Antônio Ferreira (PFL/AL) como vice-presidentes, e João Herrmann Neto (PMDB/SP) como relator (BRASIL, 2008e:1).

Dentre as propostas do Anteprojeto aprovado por esta Subcomissão, utilizam-se os seguintes dispositivos nesta investigação científica:

### TÍTULO III

#### Das Relações Internacionais

Art. 17 - **O Brasil manterá relações** com Estados estrangeiros, organizações internacionais e outras entidades dotadas de personalidade internacional, **em nome de seu povo, no respeito aos seus interesses e sob seu permanente controle.**

Art. 18 - O Brasil não permitirá que conflitos internacionais em que não é parte, atinjam seu território nacional e nele se transformem em fator de desagregação de sua gente.

Art. 19 - Nas relações internacionais, o Brasil adotará atitude de coexistência pacífica e se regerá pelos princípios constantes da Carta da Organização das Nações Unidas, tal como explicitados na Resolução 2625 (XXV) da Assembléia Geral.

Art. 20 - Nas relações interamericanas, o Brasil respeitará os princípios da carta da Organização dos Estados Americanos.

Art. 21 - Na convivência com Estados estrangeiros e participando de organismos multilaterais, o Brasil favorecerá a obras de codificação progressiva do direito internacional, os movimentos de promoção dos direitos humanos e a instauração de uma ordem econômica justa e equitativa (BRASIL, 1987c:4-5 – grifo nosso).

Observa-se que estes cinco artigos do Anteprojeto final da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais oferecem normas programáticas de conteúdo deontológico para a PEB, comandos para ações futuras que limitam ou balizam tematicamente a política externa nacional. Destaca-se que o art. 17, na primeira parte de seu comando, apresenta uma norma procedimental, e somente a segunda parte deste dispositivo propõe uma limitação deontológica para a política externa: “O Brasil manterá relações (...) em nome de seu povo, no respeito aos seus interesses e sob seu permanente controle.” (BRASIL, 1987c:4).

Ressalta-se que esta pesquisa não adentra os documentos da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA) para investigar os princípios que complementariam os artigos 19 e 20, pois a porção importante destes dispositivos para esta investigação é a proposta de limitação da soberania nacional e submissão da PEB, tanto no plano internacional, quanto no regional, a documentos elaborados por foros multilaterais.

Outros dois artigos que integram o Título III deste Anteprojeto não participam da análise empreendida por esta pesquisa por serem normas procedimentais:

Art. 22 - O Direito Internacional faz parte do Direito Interno. O tratado revoga a lei e não é por ela revogado.

Art. 23 - A condução das relações internacionais e da competência privativa da União que a realizará de forma democrática, através dos Poderes Públicos Federais (BRASIL, 1987c:5).

Assim, nota-se que a regulamentação deontológica da PEB presentes nos artigos de 17 a 21 do Anteprojeto final da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais é composta por oito normas programáticas: (1) o explicitado comando do art. 17; (2) o dispositivo do art. 18; (3) a previsão de adoção da coexistência pacífica e (4) a imposição dos princípios da Carta da ONU nas relações internacionais, ambas no art. 19; (5) a imposição da Carta da OEA nas relações interamericanas, no art. 20; (6) o favorecimento da codificação progressiva do direito internacional, (7) o favorecimento dos movimentos de promoção dos direitos humanos, (8) o favorecimento da instauração de uma ordem econômica justa e equitativa, no art. 21.

A Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais dedicava-se à elaboração das primeiras propostas sobre direitos e garantias constitucionais do cidadão e contou com a presidência Antônio Mariz (PMDB/PB), vice-presidências de Lúcia Braga (PFL/PB) e Antônio Câmara (PMDB/RN) e relatoria de Darcy Pozza (PDS/RS) (BRASIL, 2008f:1-4).

O Anteprojeto final aprovado por esta Subcomissão apresentou duas propostas sob a forma de garantias aos indivíduos dedicadas ao asilo político, tema abordado no art. 55 do Anteprojeto Afonso Arinos e no inciso X do art. 4º da CF/1988. Por isso, embora não atendam ao requisito de conteúdo deontológico expressamente voltado para a PEB, decide-se por incluí-las nesta pesquisa:

São direitos e garantias individuais:

(...)

§28 - Não será concedida a extradição do estrangeiro por crime político ou de opinião, nem quando houver razões para presumir-se, nas circunstâncias, que o julgamento do extraditado será influenciado pelas suas convicções.

(...)

§30 - Têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como em razão da defesa dos direitos consagrados nesta Constituição (BRASIL, 1987d:13-14).

Contudo, não se incluiu o parágrafo 29 por entender que este dispositivo representa um direito do cidadão brasileiro, a não extradição, e não um comando

constitucional vinculado à figura do asilo político, ainda que possa refletir circunstancialmente na política externa nacional. Opta-se também por não analisar o parágrafo 31 por se tratar de norma procedimental que visa a garantir o direito de asilo:

São direitos e garantias individuais:

(...)

§29 - Não será concedida a extradição de brasileiro, salvo, quanto ao naturalizado, se a naturalização for posterior ao fato que houver motivado o pedido.

(...)

§ 31 - A negativa de asilo e a expulsão do refugiado ou estrangeiro que o tenha pleiteado subordinar-se-á a amplo controle jurisdicional (BRASIL,1987d:14).

Portanto, a Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais acrescentou apenas duas propostas atinentes à investigação que se apresenta: os dois comandos dos parágrafos 28 e 30.

Presidida por Ivo Lech (PMDB/RS), auxiliado por Doreto Campanari (PMDB/SP) e Bosco França (PMDB/SE), na primeira e segunda vice-presidência, respectivamente, e por Alcení Guerra (PFL/PR) na relatoria, a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias produziu propostas para a constitucionalização de políticas públicas voltadas para as minorias (BRASIL, 2008g:1-3). No desenrolar de seus trabalhos, no entanto, surgiu uma proposta que, devido ao seu conteúdo, pretendia impor limites deônticos à PEB:

NEGROS

(...)

Art. 8º - O País não manterá relações diplomáticas e não firmará tratados, acordos ou convênios com países que desrespeitem os direitos constantes da "Declaração Universal dos Direitos do Homem", bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território (BRASIL, 1987e:4).

Embora existam três comandos no art. 8º, "não manterá", "não firmará" e "não permitirá", esta pesquisa contabiliza este dispositivo como apenas uma proposta de regulamentação da PEB, pois compreende que essa norma programática representa apenas um comando: a proibição de relações políticas e econômicas nacionais com países que incorram em violações dos direitos promovidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Dessa forma, conforme se observa no quadro 3, as três subcomissões temáticas analisadas propuseram em seus documentos finais onze propostas de regulamentação deôntica da PEB. Percebe-se também que as propostas sobre coexistência pacífica do Estado brasileiro, a promoção dos direitos humanos e o asilo político se relacionavam com aquelas da Comissão Afonso Arinos.

**Quadro 3 – Propostas do Anteprojeto das Subcomissões temáticas**

Proposta	Proposta original*	Primeira etapa com esta proposta**
Art. 17 - O Brasil manterá relações (...) em nome de seu povo, no respeito aos seus interesses e sob seu permanente controle.	13	-
Art. 18 - O Brasil não permitirá que conflitos internacionais em que não é parte, atinjam seu território nacional e nele se transformem em fator de desagregação de sua gente.	14	-
Art. 19 - Nas relações internacionais, o Brasil adotará atitude de coexistência pacífica (...).	15	AA (1)
Art. 19 - Nas relações internacionais, o Brasil (...) se regerá pelos princípios constantes da Carta da Organização das Nações Unidas, tal como explicitados na Resolução 2625 (XXV) da Assembléia Geral.	16	-
Art. 20 - Nas relações interamericanas, o Brasil respeitará os princípios da carta da Organização dos Estados Americanos.	17	-
Art. 21 - [O] Brasil favorecerá a obras de codificação progressiva do direito internacional (...).	18	-
Art. 21 - o Brasil favorecerá (...) os movimentos de promoção dos direitos humanos (...).	-	AA (2)
Art. 21 - o Brasil favorecerá (...) a instauração de uma ordem econômica justa e eqüitativa.	19	-
§28 - Não será concedida a extradição do estrangeiro por crime político ou de opinião, nem quando houver razões para presumir-se, nas circunstâncias, que o julgamento do extraditado será influenciado pelas suas convicções.	20	-
§30 - Têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como em razão da defesa dos direitos consagrados nesta Constituição.	-	AA (12)
Art. 8º - O País não manterá relações diplomáticas e não firmará tratados, acordos ou convênios com países que desrespeitem os direitos constantes da "Declaração Universal dos Direitos do Homem", bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.	21	-

**Fonte: BRASIL, 1987c; 1987d; 1987e**

Legendas:

AA – Comissão Afonso Arinos

\* Continua-se a numeração do quadro 2 com o objetivo de mostrar o número acumulado de propostas que promoviam alguma inovação de conteúdo no processo constituinte, não se contabilizando aquelas que não modificavam propostas apresentadas anteriormente.

\*\* O número entre parênteses refere-se ao número da proposta original.

### 3.3.3 Propostas das Comissões temáticas

As Comissões temáticas foram instaladas em abril, para as eleições de suas mesas, mas desenvolveram seus trabalhos na última semana de maio e na primeira quinzena de junho de 1987 (BRASIL, 2008h; 2008i). As duas Comissões temáticas analisadas – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; e Comissão da Ordem Social – aprovaram seus anteprojetos finais para encaminhá-los à Comissão de Sistematização (BRASIL, 2008h:124; 2008i:285).

A Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher era a instância superior à Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; à Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; e à Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Seu objetivo era reunir os anteprojetos produzidos por estas subcomissões, discuti-los, emendá-los e apresentar um único texto para a Comissão de Sistematização (BRASIL, 1987b; 2008h; DALLARI, 2002). A instalação da Comissão ocorreu em 1º de abril de 1987, quando se indicou seu presidente, seus dois vice-presidentes e seu relator, respectivamente Mário Assad (PFL/MG), Aécio Neves (PMDB/MG), Anna Maria Rattes (PMDB/RJ) e José Paulo Bisol (PSDB/RS) (BRASIL, 2008h:1-5).

O Anteprojeto da Constituição aprovado pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher modificou e acrescentou algumas propostas encaminhadas pelas suas respectivas subcomissões, propondo os seguintes dispositivos como balizas à PEB:

TÍTULO I  
DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS  
CAPÍTULO I  
DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

(...)

Art. 3º - São direitos e liberdades individuais invioláveis:  
XVI - O ASILO E A NÃO EXTRADIÇÃO.

a) Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de raça, nacionalidade e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana;

(...)

c) **o Brasil não faltará à condição de país de primeiro asilo**, e só com a presença do refugiado em território nacional poderá ser considerado pedido de extradição;

(...)

CAPÍTULO IV  
DO ESTADO E DE SUAS RELAÇÕES COM OS DEMAIS ESTADOS E  
ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Art. 24 - O Brasil participa da sociedade internacional por meio de tratados e compromissos com os Estados Soberanos, com os organismos internacionais e outras entidades dotadas de personalidade internacional, desde que **não afetem a soberania de seu povo**.

Art. 25 - O Brasil não permitirá que conflitos internacionais em que não é parte atinjam seu território e nele se transformem em fatores de desagregação de sua gente.

Art. 26 - A inviolabilidade desta Constituição rege as relações internacionais do Brasil, à luz dos princípios das Declarações Internacionais de Direitos de que seja signatário, com ênfase nos seguintes:

I - o da independência nacional;

II - o da intocabilidade dos direitos humanos;

III - o do direito dos povos à soberania e à autodeterminação;

IV - o da igualdade entre os Estados;

V - o da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados;

VI - o da solução pacífica dos conflitos internacionais;

VII - o da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.

Art. 27 - Na ordem internacional o Brasil preconiza:

I - a codificação progressiva do Direito Internacional e a formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos com poder de decisão vinculatória;

II - a instauração de uma ordem econômica justa e equitativa, com a abolição de todas as formas de dominação de um Estado por outro;

III - a união de todos os Estados Soberanos contra a competição armamentista e o terrorismo;

IV - o desarmamento geral, simultâneo e controlado;

V - a dissolução de todos os blocos político-militares;

VI - o estabelecimento de um sistema universal de segurança, com vistas à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos;

VII - o intercâmbio das conquistas tecnológicas e do patrimônio científico e cultural da humanidade, sem prejuízo do direito à reserva de mercado sempre que o controle tecnológico de nações estrangeiras possa implicar dominação política e perigo para a autodeterminação nacional;

VIII - o direito universal de uso, reprodução e imitação, sem remuneração, das descobertas científicas e tecnológicas relativas à vida, à saúde e à alimentação dos seres humanos;

IX - a suspensão do sigilo bancário, por decisão passada em julgado da Suprema Corte Constitucional ou de Justiça do País onde o titular da conta, encoberto ou não pela personalidade jurídica, tenha domicílio (BRASIL, 1987f:7, 11, 21-2).

Nota-se que a Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher elaborou o maior número de propostas para fixar expressamente parâmetros para a PEB. Entre os artigos 24 e 27, apresentaram-se sete princípios conformadores e treze normas programáticas.

O art. 26 condensa todos os princípios conformadores apresentados: (1) independência nacional, no inciso I; (2) intocabilidade dos direitos humanos, no inciso II; (3) direito dos povos à soberania e à autodeterminação, no inciso III; (4) igualdade entre os Estados, no inciso IV; (5) não ingerência nos assuntos internos de outros Estados, no inciso V; (6) solução pacífica dos conflitos internacionais, no

inciso VI; (7) cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade (BRASIL, 1987f:21).

As normas programáticas formuladas por esta comissão são: (1) a participação do Brasil na sociedade internacional de forma que não afete a soberania de seu povo, no artigo 24; (2) o comando do art. 25; (3) a codificação progressiva do Direito Internacional e (4) a formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos com poder de decisão vinculatória, no art. 27, inciso I; (5) a instauração de uma ordem econômica justa e equitativa, com a abolição de todas as formas de dominação de um Estado por outro, no art. 27, inciso II; (6) a união de todos os Estados soberanos contra a competição armamentista e (7) contra o terrorismo, no art. 27, inciso III; (8) o desarmamento geral, simultâneo e controlado, no art. 27, inciso IV; (9) a dissolução de todos os blocos político-militares, no art. 27, inciso V; (10) o estabelecimento de um sistema universal de segurança, com vistas à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos, no art. 27, inciso VI; (11) o intercâmbio das conquistas tecnológicas e do patrimônio científico e cultural da humanidade, com atenção ao direito de reserva de mercado, no art. 27, inciso VII; (12) o direito universal de uso, reprodução e imitação, sem remuneração, das descobertas científicas e tecnológicas relativas à vida, à saúde e à alimentação dos seres humanos, no art. 27, inciso VIII; (13) a suspensão do sigilo bancário, por decisão passada em julgado da Suprema Corte Constitucional ou de Justiça do País onde o titular da conta, encoberto ou não pela personalidade jurídica, tenha domicílio, no art. 27, inciso IX (BRASIL, 1987f:21-2).

Ao rol apresentado entre os artigos 24 e 27, acrescentam-se as alíneas 'a' e 'c' do inciso XVI do art. 3º, seguindo as decisões sobre dispositivos em etapas anteriores que trataram também sobre o asilo político. Ressalta-se que, na alínea 'c', a porção importante é a previsão do Brasil como "país de primeiro asilo", destacada em negrito, uma vez que a outra porção do dispositivo trata de uma norma procedimental.

Os seguintes dispositivos, que compõem o art. 3º, bem como o Capítulo IV, não são utilizados, pois não correspondem ao critério de conteúdo deontológico expresso. A alínea 'b' do inciso XVI do art. 3º é uma norma que trata de pessoas e situações que tenham algum atributo de internacionalidade e possam refletir na política externa de um país, mas não se inclui na exceção aplicada aos dispositivos

que abordam a figura do asilo político, por tratar da figura da extradição. Por sua vez, as alíneas 'd' e 'e' são normas procedimentais, assim como o art. 28 e seus dois parágrafos:

TÍTULO I  
DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS  
CAPÍTULO I  
DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

(...)

Art. 3º - São direitos e liberdades individuais invioláveis:

XVI - O ASILO E A NÃO EXTRADIÇÃO.

(...)

b) nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, se a naturalização for posterior ao crime que houver motivado o pedido;

(...)

d) a negativa de asilo e a expulsão de refugiado subordinar-se-ão a amplo controle jurisdicional, vedada a repatriação a país onde a vida e a liberdade do refugiado estejam ameaçadas;

e) as representações diplomáticas e consulares do Brasil são obrigadas a prestar assistência e proteção aos brasileiros em exílio e aos seus familiares, vedada qualquer diferença de tratamento não definida em lei ou tratado de que o País seja signatário.

(...)

CAPÍTULO IV  
DO ESTADO E DE SUAS RELAÇÕES COM OS DEMAIS ESTADOS E  
ORGANISMOS INTERNACIONAIS

(...)

Art. 28 - Os tratados e compromissos internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional, excetuados os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar, interpretar ou prorrogar tratados pré-existentes e os de natureza meramente administrativa.

§ 1º - Os tratados a que se refere a parte final deste artigo serão levados, dentro de trinta dias, ao conhecimento do Congresso Nacional.

§ 2º - O conteúdo normativo dos tratados e compromissos internacionais se incorpora à ordem interna, revoga a lei anterior e está sujeito à revogação por lei nova ou Emenda Constitucional. (1987f:7, 11, 22)

Nota-se que o conjunto de propostas deontológicas para a PEB desta comissão possui um conteúdo diretivo para transformação do sistema internacional mais pungente do que nos anteprojetos anteriores, assim como nos textos produzidos após essa etapa, como é possível observar nas próximas subseções.

A Comissão da Ordem Social foi responsável por reunir os anteprojetos da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; da Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; e da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. A presidência desta Comissão ficou a cargo de Edme Tavares (PFL/BA), com Hélio Costa (PMDB/MG) e Adylson Motta (PDS/RS) na primeira e segunda vice-presidência, respectivamente, e relatoria de Almir Gabriel (PMDB/BA) (BRASIL, 2008i:1-2).

Os trabalhos da Comissão da Ordem Social alteraram a proposta encaminhada no art. 8º do Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, retirando a menção à “Declaração Universal dos Direitos do Homem”:

Art. 89 - O Brasil não manterá relações diplomáticas nem firmará tratados, acordos, pacto com países que adotem políticas oficiais de discriminação de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território (BRASIL, 1987g:14).

Assim como na abordagem do art. 8º da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, esta pesquisa compreende que o dispositivo do Art. 89 apresenta uma única norma programática para a PEB: a proibição de relações políticas e econômicas com países que pratiquem políticas oficiais de discriminação de cor.

A etapa das Comissões temáticas produziu vinte e três propostas para a fixação de parâmetros para a PEB. Observa-se que dezenove destes dispositivos apresentaram inovações em relação às propostas de etapas anteriores e somente quatro reproduziam propostas realizadas anteriormente: os incisos II e III do art. 26 retomaram propostas da Comissão Afonso Arinos; e os artigos 24, 25 e 27, inciso I mantiveram os dispositivos sugeridos pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Embora muito semelhante às previsões anteriores, o dispositivo do art. 3º, XVI, 'a' acrescentou as questões de raça e nacionalidade na possibilidade de asilo político.

#### Quadro 4 – Propostas do Anteprojeto das Comissões temáticas

(continua)

Proposta	Proposta original*	Primeira etapa com esta proposta**
Art. 3º, a) Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de <b>raça, nacionalidade</b> e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana;	22	-
Art. 3º, c) o Brasil não faltará à condição de país de primeiro asilo;	23	-
Art. 24 - O Brasil participa da sociedade internacional por meio de tratados e compromissos (...) desde que não afetem a soberania de seu povo.	-	ST (13)
Art. 25 - O Brasil não permitirá que conflitos internacionais em que não é parte atinjam seu território e nele se transformem em fatores de desagregação de sua gente.	-	ST (14)

Proposta	(conclusão)	
	Proposta original*	Primeira etapa com esta proposta**
Art. 26, I - o da independência nacional;	24	-
Art. 26, II - o da intocabilidade dos direitos humanos;	-	AA (2)
Art. 26, III - o do direito dos povos à soberania e à autodeterminação;	25	-
Art. 26, IV - o da igualdade entre os Estados;	26	-
Art. 26, V - o da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados;	27	-
Art. 26, VI - o da solução pacífica dos conflitos internacionais;	28	-
Art. 26, VII - o da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.	29	-
Art. 27, I - a codificação progressiva do Direito Internacional (...).	-	ST (18)
Art. 27, I - (...) a formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos com poder de decisão vinculatória;	30	-
Art. 27, II - a instauração de uma ordem econômica justa e eqüitativa, com a abolição de todas as formas de dominação de um Estado por outro;	31	-
Art. 27, III - a união de todos os Estados Soberanos contra a competição armamentista (...);	32	-
Art. 27, III - a união de todos os Estados Soberanos contra (...) o terrorismo;	33	-
Art. 27, IV - o desarmamento geral, simultâneo e controlado;	34	-
Art. 27, V - a dissolução de todos os blocos político-militares;	35	-
Art. 27, VI - o estabelecimento de um sistema universal de segurança, com vistas à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos;	36	-
Art. 27, VII - o intercâmbio das conquistas tecnológicas e do patrimônio científico e cultural da humanidade, sem prejuízo do direito à reserva de mercado sempre que o controle tecnológico de nações estrangeiras possa implicar dominação política e perigo para a autodeterminação nacional;	37	-
Art. 27, VIII - o direito universal de uso, reprodução e imitação, sem remuneração, das descobertas científicas e tecnológicas relativas à vida, à saúde e à alimentação dos seres humanos;	38	-
Art. 27, IX - a suspensão do sigilo bancário, por decisão passada em julgado da Suprema Corte Constitucional ou de Justiça do País onde o titular da conta, encoberto ou não pela personalidade jurídica, tenha domicílio.	39	-
Art. 89 - O Brasil não manterá relações diplomáticas nem firmará tratados, acordos, pacto com países que adotem políticas oficiais de discriminação de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.	40	-

Fonte: BRASIL, 1987f; 1987g

Legendas:

AA – Comissão Afonso Arinos

ST – Subcomissões temáticas

\* Continua-se a numeração dos quadros 2 e 3 com o objetivo de mostrar o número acumulado de propostas que promoviam alguma inovação de conteúdo no processo constituinte, não se contabilizando aquelas que não modificavam propostas apresentadas anteriormente.

\*\* O número entre parênteses refere-se ao número da proposta original.

### 3.3.4 Propostas da Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização foi responsável por reunir os anteprojetos produzidos pelas Comissões temáticas, estabelecer um debate prévio ao Plenário e organizar um texto mais harmônico, que buscasse conciliar as propostas das etapas anteriores e os interesses da maioria do Plenário. Para tanto, conforme previsão do RICS (BRASIL, 1987k), realizaram-se duas rodadas de modificação dos textos apresentados pelas Comissões temáticas, com o objetivo de retirar propostas duplicadas, antagônicas ou que fossem mais adequadas a serem regulamentadas pela legislação infraconstitucional. Seguiram-se as rodadas de emendas e de produção de textos substitutivos pelo relator para balizar as deliberações internas. Ao final das deliberações, esta Comissão produziu o seu Substitutivo, que se tornou o texto base para avaliação em Plenário. Dentre os documentos da Comissão de Sistematização, esta pesquisa individualizou propostas das emendas populares que correspondiam ao critério de conteúdo deontológico expresso, bem como aquelas do documento final, o Substitutivo da Comissão, que cumpriam os dois critérios de seleção estabelecidos.

A mesa diretora da Comissão de Sistematização foi composta por Afonso Arinos (PFL/RJ) na presidência, Aluísio Campos (PMDB/PB) na primeira vice-presidência e Antônio Salim Curiati (PDS/SP) na segunda vice-presidência, e Bernardo Cabral (PMDB/AM) na relatoria (BRASIL, 2008a:1-8). Posteriormente, foram eleitos Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP) e Jarbas Passarinho (PDS/PA) para duas vice-presidências auxiliares, figuras criadas pela própria mesa diretora desta Comissão com o intuito de acelerar os trabalhos da comissão (BRASIL, 2008j:164; DALLARI, 2002).

A primeira proposta integral de Constituição apresentada na ANC/1987 foi o Anteprojeto de Constituição do Relator em 26 de junho de 1987. Este documento reuniu todos os anteprojetos aprovados pelas Comissões temáticas<sup>60</sup> e coube ao relator, nesta fase, ordenar a matéria constitucional, compatibilizar dispositivos similares provenientes de Comissões diversas, eliminar aqueles antagônicos, e selecionar matérias que, ao seu juízo, deveriam ser remetidas à legislação

---

<sup>60</sup> Exceto as propostas da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, uma vez que esta Comissão não concluiu um texto final. A incumbência de formular uma proposta final desta Comissão recaiu sobre o relator da Comissão de Sistematização, que a elaborou a partir dos Anteprojetos das Subcomissões (DALLARI, 2002).

infraconstitucional (DALLARI, 2002). O resultado final foi um texto constitucional extenso, com quinhentos e um artigos, porém muito próximo dos anteprojeto produzidos pelas Comissões temáticas. Em relação à disciplina deontológica da PEB, o conjunto de regras proposto pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher foi mantido, contudo a proposta da Comissão de Ordem Social foi retirada (BRASIL, 1987h; DALLARI, 2002).

Após apresentação do Anteprojeto de Constituição do Relator, concedeu-se a possibilidade de emendas de adequação, tanto para retirar dispositivos do texto, quanto para reincorporar aqueles que, por ventura, tivessem sido excluídos pelo relator (DALLARI, 2002).

Cinco mil seiscentas e vinte e quatro (5.624) emendas foram apresentadas e, após parecer do relator, foram apreciadas pela Comissão de Sistematização para a formação de uma nova proposta integral de Constituição. Ao final, formulou-se Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, que possuía quatrocentos e noventa e seis artigos, e tornou-se o primeiro texto constitucional integral emendado, votado e aprovado pela ANC/1987, ainda que a votação tenha sido restrita aos membros da Comissão de Sistematização. Novamente, os dispositivos formulados pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher foram preservados e a proposta da Comissão de Ordem Social manteve-se fora deste documento (DALLARI, 2002; BRASIL, 1987i).

O Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização foi encaminhado para a mesa diretora da ANC/1987 para que fosse distribuído entre os parlamentares constituintes e a sociedade. Em seguida, iniciou-se a fase de emendas pelos parlamentares constituintes e pela sociedade civil. As emendas não poderiam substituir integralmente o Projeto, tampouco abordar dois ou mais dispositivos, exceto quando se tratasse, necessariamente, de modificações correlatas, embora este último critério não tenha sido aplicado rigorosamente pela relatoria (BRASIL, 1987b; DALLARI, 2002).

#### **3.3.4.1 As duas emendas populares**

O art. 24 do RIANC (1987b) determinava que as emendas populares deveriam ser subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores em listas organizadas

por, ao menos, três entidades associativas legalmente constituídas, que atestariam a idoneidade das assinaturas. Os eleitores poderiam subscrever somente três emendas. Em caso de rejeição pelo relator da Comissão de Sistematização, as emendas populares deveriam ser adotadas por parlamentares constituintes para que pudessem ser apreciadas posteriormente em Plenário (BRASIL, 1987b).

Apresentaram-se cento e vinte e duas (122) emendas populares. Aquelas que não cumpriram os requisitos regimentais foram apresentadas por parlamentares constituintes. Mesmo destino tiveram aquelas rejeitadas pelo parecer do relator. Dessa forma, todas as emendas parlamentares estavam aptas a serem apreciadas pelo Plenário (DALLARI, 2002; PILATTI, 2008). Dentre estas, duas buscavam estabelecer parâmetros para a PEB.

A primeira, a emenda PE00043-1, organizada pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade Brasileira de Física (SBF) e Associação Brasileira de Antropologia (ABA), formulou propostas que envolviam a questão nuclear e obteve parecer favorável do relator:

Art. – Compete à União

**I – envidar esforços em prol do desarmamento nuclear mundial.**

II – proibir a fabricação, o armazenamento e o transporte de armas (bombas) nucleares.

III – participar, direta ou indiretamente, em projetos que visem ao desenvolvimento ou uso de tais armas (BRASIL, 1987j:40 – grifo nosso).

Não obstante a redação atribuir os três incisos como competência da União, o que sugere uma norma procedimental, percebe-se que o inciso I estabelece uma norma programática para a PEB ao estabelecer o desarmamento nuclear mundial como um objetivo a ser perseguido pela União e, por extensão, pela política externa nacional. Os outros dois incisos, no entanto, compõem atribuições a serem exercidas no âmbito interno pelo ente federado (DALLARI, 2002).

A segunda emenda popular em tela, a emenda PE00104-7, foi organizada pelo Centro de Estudos Afro-brasileiros (CEAB), pela Associação Cultural Zumbi (ACZ), e pela Associação José do Patrocínio (AJP). Contudo, esta emenda foi apresentada pelo parlamentar constituinte Carlos Alberto Cao (PDT/RJ), pois não cumpriu todos os requisitos regimentais. Esta proposta visou retomar o art. 89 da Comissão da Ordem Social, excluído dos dois primeiros textos produzidos pela Comissão de Sistematização:

(...)

§ 4º - O Brasil não manterá relações diplomáticas, nem firmará tratados, acordos ou pactos bilaterais com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial e de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território (BRASIL, 1987j:96-7).

Nota-se que a proposta da emenda PE00104-7 diferencia-se ligeiramente do art. 89 do Anteprojeto da Comissão da Ordem Social, pois acrescenta a discriminação racial a este dispositivo. A discriminação de cor é uma das formas de discriminação racial (SILVEIRA, 2006), portanto esta investigação entende que, embora se trate de uma única norma programática, esta proposta inova em relação ao art. 89 do Anteprojeto da Comissão da Ordem Social ao ser mais abrangente em seu escopo. Assim, observa-se que as emendas populares apresentaram duas novas propostas para a regulamentação deontológica da PEB.

#### **3.3.4.2 O Substitutivo da Comissão**

Os parlamentares constituintes e a sociedade apresentaram vinte mil, setecentas e setenta emendas (20.770) ao Projeto de Constituição. Devido a este volume de emendas, o relator da Comissão de Sistematização optou pela formulação de um texto substitutivo integral do Projeto de Constituição, em vez de elaborar pareceres e colocar as emendas em deliberação na Comissão de Sistematização. Este arbítrio lhe era permitido pelo art. 24 do RICS (BRASIL, 1987k:12; PILATTI, 2008). O Primeiro Substitutivo do Relator, apresentado em 25 de agosto de 1987, continha trezentos e cinco artigos no corpo principal, e sessenta e nove nas disposições transitórias. Este texto alterou sensivelmente as propostas integrais apresentadas pelas Comissões temáticas, incluindo a regulamentação deontológica da PEB, principalmente pela retirada das normas programáticas apresentadas em documentos anteriores (BRASIL, 1987l; DALLARI, 2002).

Com a publicação do Primeiro Substitutivo, abriu-se prazo para emendas somente pelos parlamentares constituintes, que apresentaram quatorze mil, trezentas e vinte emendas (14.320). A partir destas, o relator elaborou o seu Segundo Substitutivo, texto que passaria a ser utilizado como base para as deliberações na Comissão de Sistematização (OLIVEIRA, 1993; DALLARI, 2002). Apresentado em setembro de 1987, o Segundo Substitutivo do Relator, composto

por duzentos e sessenta e quatro (264) artigos no corpo principal, e setenta (70) nas disposições transitórias, inovou em dois pontos acerca da regulamentação da política externa nacional: ao acrescentar o princípio da “não intervenção” ao rol de princípios conformadores da PEB; e ao suprimir a previsão do Brasil como país de primeiro asilo (BRASIL, 1987m).

O processo de deliberação na Comissão de Sistematização para a elaboração do texto base a ser encaminhado ao Plenário ocorreu a partir da apreciação individual de cada título do Segundo Substitutivo do Relator. A cada Título era permitido aos membros da Comissão oferecer destaques feitos a partir de emendas apresentadas anteriormente ou de dispositivos presentes em outros textos produzidos no âmbito da Comissão de Sistematização, nomeadamente o Anteprojeto de Constituição, o Projeto de Constituição e o Primeiro Substitutivo do Relator. As deliberações ocorreram entre 24 de setembro a 18 de novembro de 1987 (DALLARI, 2002). O texto final da Comissão de Sistematização, aprovado em 18 de novembro de 1987 e convertido em Projeto de Constituição (A) para a etapa de Plenário, ofereceu as seguintes disposições deônticas para a PEB:

## TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

(...)

Art. 4º - O Brasil fundamenta suas relações internacionais nos princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade dos Estados, da solução pacífica dos conflitos e da defesa da paz, bem como no repúdio ao terrorismo e ao racismo, e propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos e pela cooperação entre os povos, para a emancipação e o progresso da humanidade.

Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana de nações.

## TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS CAPÍTULO I DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 6º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

(...)

§37 - Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas (BRASIL, 1988d:3-4, 7).<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> A fonte primária utilizada foi o Projeto de Constituição (A) de fevereiro de 1988, pois a primeira publicação do Substitutivo da Comissão de Sistematização, de novembro de 1987, foi publicada com alguns erros, como a omissão do princípio da não-intervenção (BRASIL, 1987n, 1988d).

O Substitutivo da Comissão de Sistematização propôs nove princípios conformadores e três normas programáticas como conjunto de regras deontológicas expressas para a PEB. Os princípios conformadores estão elencados no art. 4º: (1) independência nacional; (2) prevalência dos direitos humanos; (3) autodeterminação dos povos; (4) não-intervenção; (5) igualdade dos Estados; (6) solução pacífica dos conflitos; (7) da defesa da paz; (8) repúdio ao terrorismo; (9) repúdio ao racismo. As normas programáticas são: (1) o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos e (2) pela cooperação entre os povos, para a emancipação e o progresso da humanidade, ambas no art. 4º; e (3) o comando em prol da integração da América Latina, no art. 5º. A este rol de 12 propostas, soma-se a do parágrafo 37 do art. 6º, sob a mesma argumentação de exceção promovida em favor dos dispositivos sobre a figura do asilo político nos textos produzidos em etapas anteriores do processo constituinte (BRASIL, 1988d:3-4, 7). O quadro 5 reúne este conjunto de propostas.

Observa-se que o Substitutivo da Comissão consolidou um movimento de retirada das normas programáticas com vistas a reformar o sistema internacional, apresentadas pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, bem como reduziu o dispositivo sobre asilo político. Embora a norma programática em prol da formação de um tribunal internacional dos direitos humanos tenha sido mantida, retirou-se a previsão de suas decisões terem caráter vinculatório, *i.e.* removeu-se a determinação de pugnar por um tribunal que necessariamente produzisse decisões que gerassem obrigações de direito internacional para os Estados. Percebem-se também a inclusão da integração regional na pauta de discussão, a partir da norma programática do art. 5º, e a retomada de outros dois princípios da Comissão Afonso Arinos no art. 4º: a defesa da paz e o repúdio ao terrorismo.

**Quadro 5 – Propostas da Comissão de Sistematização**

Proposta	Proposta original*	Primeira etapa com esta proposta**
Emenda PE00043-1: (...) I - envidar esforços em prol do desarmamento nuclear mundial.	41	-
Emenda PE00104-7: § 4º - O Brasil não manterá relações diplomáticas, nem firmará tratados, acordos ou pactos bilaterais com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial e de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.	42	-
Art. 4º - (...) independência nacional (...).	-	CT (24)
Art. 4º - (...) prevalência dos direitos humanos (...).	-	AA (2)
Art. 4º - (...) autodeterminação dos povos (...).	-	CT (25)
Art. 4º - (...) não-intervenção (...).	43	-
Art. 4º - (...) igualdade dos Estados (...).	-	CT (26)
Art. 4º - (...) solução pacífica dos conflitos (...).	-	CT (28)
Art. 4º - (...) defesa da paz (...).	-	AA (6)
Art. 4º - (...) repúdio ao terrorismo (...).	-	AA (9)
Art. 4º - (...) repúdio (...) ao racismo (...).	44	-
Art. 4º - O Brasil (...) propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (...).	45	
Art. 4º - O Brasil (...) propugnará (...) pela cooperação entre os povos, para a emancipação e o progresso da humanidade.	-	CT (29)
Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana de nações.	46	-
Art. 6º, §37 - Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas.	47	-

Fonte: BRASIL, 1987f; 1987g

Legendas:

AA – Comissão Afonso Arinos

ST – Subcomissões temáticas

CT – Comissões temáticas

\* Continua-se a numeração dos quadros 2, 3 e 4 com o objetivo de mostrar o número acumulado de propostas que promoviam alguma inovação de conteúdo no processo constituinte, não se contabilizando aquelas que não modificavam propostas apresentadas anteriormente.

\*\* O número entre parênteses refere-se ao número da proposta original.

### 3.3.5 Propostas do Plenário

A etapa de Plenário ocorreu entre 27 de janeiro e 22 de setembro de 1988. A relatoria desta fase ficou a cargo do relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB/AM), que escolheu alguns parlamentares constituintes para auxiliá-lo nesta tarefa.<sup>62</sup> Os trabalhos foram dirigidos pela mesa da ANC/1987,

<sup>62</sup> Foram designados como Relatores-adjunto Adolfo Oliveira (PL/RJ), Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC), José Fogaça (PMDB/RS) (BRASIL, 1988j).

composta por Ulysses Guimarães (PMDB/SP) na presidência, Mauro Benevides (PMDB/CE) na primeira vice-presidência, Jorge Arbage (PDS/PA) na segunda vice-presidência, Marcelo Cordeiro (PMDB/BA), Mário Maia (PMDB/AC) e Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), na primeira, segunda e terceira secretarias, respectivamente (DALLARI, 2002; PILATTI, 2008).<sup>63</sup>

O procedimento de emenda ao Substitutivo da Comissão, denominado nessa etapa de Projeto de Constituição (A), e as deliberações em Plenário não ocorreram sob o império do RIANC, mas da reforma regimental publicada em 6 de janeiro de 1988. O rito do processo constituinte passou a permitir, no primeiro turno da etapa de Plenário, a apresentação de emendas substitutivas para títulos, capítulos, seções e subseções, bem como novas emendas aditivas e supressivas, para além das apresentadas nas etapas anteriores. As emendas substitutivas com maior número de subscritores passaram a ter preferência nas deliberações. No segundo turno, no entanto, permitiram-se apenas emendas supressivas ou para sanar omissões, contradições ou erros de linguagem em relação ao texto aprovado no primeiro turno, denominado Projeto de Constituição (B) (BRASIL, 1988c; PILATTI, 2008).

O texto aprovado após o segundo turno de deliberações, chamado de Projeto de Constituição (C), foi enviado para a Comissão de Redação, que admitiu somente emendas para sanar erros de linguagem e adequação textual à técnica legislativa. Com a aprovação das correções textuais organizadas por esta comissão, o texto foi encaminhado para a promulgação, que ocorreu em 5 de outubro, em sessão solene (BRASIL, 1988c; BRASIL, 2008k).

### **3.3.5.1 Primeiro turno: emendas ao Projeto de Constituição (A) e ao Projeto de Constituição (B)**

Apresentaram-se duas mil e quarenta e seis (2.046) emendas ao Projeto de Constituição (A). O “Centrão”, grupo transpartidário que reunia o setor político tradicional organizado, apresentou nove emendas substitutivas com mais de duzentas e oitenta assinaturas (PILATTI, 2008). Dentre estas, as emendas

---

<sup>63</sup> A suplência da secretaria da mesa foi composta por: Benedita da Silva (PT/RJ), primeira suplente; Luiz Soyer (PMDB/GO), segundo suplente, Sotero Cunha (PDC/RJ), terceiro suplente (BRASIL, 2008l).

2P02037-2 e 2P02038-1, que propunham a substituição integral do Título I e do Título II, respectivamente, e alteravam o conteúdo da regulamentação deontológica da PEB apresentada nas etapas anteriores:

EMENDA 2P02037-2

(...)

TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

(...)

Art. 4º - O Brasil fundamentará suas relações internacionais nos princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da igualdade dos Estados, da solução pacífica dos conflitos e da defesa da paz, bem como no repúdio ao terrorismo e ao racismo, e propugnará pela cooperação entre os povos e pelo progresso da humanidade.

Art. 5º - O Brasil apoiará a livre integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina (BRASIL, 1988f:773; 1988g:7).

EMENDA 2P02038-1

TÍTULO II  
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS  
CAPÍTULO I  
DOS DIREITOS  
INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 6º - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

(...)

§38 - Conceder-se-á asilo político, na forma da lei (BRASIL, 1988f:774; 1988h:31).

Percebe-se que as emendas do “Centrão”, embora apresentadas como emendas substitutivas, tinham como efeito prático a supressão de alguns dispositivos do Projeto de Constituição (A), ao não citarem o princípio da “não intervenção”,<sup>64</sup> retirarem o termo “emancipação” do dispositivo sobre cooperação entre os povos, e não incluírem a norma programática em favor de um tribunal internacional dos direitos humanos no art. 4º, bem como ao eliminarem a previsão de integração política e a previsão de uma comunidade latino-americana de nações no art. 5º. Utilizou-se também esse expediente para reduzir o escopo do dispositivo sobre asilo político e substituí-lo por uma redação que relegasse a matéria à legislação infraconstitucional.

<sup>64</sup> Ressalta-se que a primeira impressão do Projeto de Constituição (A) não continha o princípio da não-intervenção (BRASIL, 2008m: 430).

Nenhum outro conjunto de parlamentares constituintes propôs outra emenda coletiva. Entretanto, ofereceram-se sete emendas individuais – quatro aditivas, duas substitutivas e uma supressiva. Benedita da Silva (PT/RJ) e Haroldo Lima (PC do B/BA), por meio das emendas 2P01194-2 e 2P01359-7, respectivamente, buscaram reintroduzir no texto constitucional a proposta de proibição de o Brasil estabelecer relações diplomáticas com países que adotassem políticas de discriminação racial.<sup>65</sup> Contudo, ambas as emendas retiravam a previsão de proibição de atuação, em território nacional, de empresas oriundas desses países. Nota-se também que o parágrafo 1º proposto pela emenda 2P01359-7 buscava limitar as relações diplomáticas apenas com as entidades representativas de povos reconhecidas pela ONU, constituindo mais um parâmetro temático para a PEB:

EMENDA 2P01194-2

(...)

Art. 4º

Parágrafo único: O Brasil não manterá relações diplomáticas e nem firmará tratados, acordos ou pactos com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial (BRASIL, 1988f: 441, 1988g:7).

EMENDA 2P01359-7

(...)

Art. 4º

§1º - O Brasil manterá relações diplomáticas com todas as entidades ou organizações representativas de povos, reconhecidas pela ONU;

§2º - O Brasil não manterá relações diplomáticas com países que adotem políticas segregacionistas; (BRASIL, 1988f: 496, 1988g:6)

Raimundo Bezerra (PMDB/CE), por meio da emenda 2P00467-9 procurou adicionar à regulamentação deôntica da PEB um dispositivo que abordasse a temática do espaço exterior e proibisse a participação nacional na sua militarização:

EMENDA 2P00467-9

(...)

Art. 4º

§4º - O Brasil propugna que o espaço exterior é patrimônio comum da humanidade, podendo ser usado apenas para fins pacíficos; seu uso e exploração, não pode ser instrumento de dominação econômica, tecnológica, política, cultural ou militar de um país sobre outro, sendo vedado (*sic*) ao Brasil a participação de (*sic*) projeto ou aliança de militarização do espaço exterior (BRASIL, 1988e:177, 1988g:7).

<sup>65</sup> Destaca-se que os termos “discriminação racial” e “segregacionismo” são intercambiáveis conforme definição de segregacionismo do Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa v. 1.0.5.

Sarney Filho (PFL/MA) apresentou uma proposta voltada para o posicionamento nacional em conflitos internacionais: “EMENDA 2P00881-0 (...) Nos conflitos internacionais, o Brasil rege-se-á pela neutralidade.” (BRASIL, 1988e:324-5, 1988g:8).

A primeira emenda substitutiva, de Leur Lomanto (PFL/BA), buscou aumentar o escopo das diretrizes para a integração regional, acrescentando a meta de formação de uma comunidade de países lusófonos:

EMENDA 2P00136-0

(...)

Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, Portugal e África lusófona, tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana e uma comunidade luso-tropical de nações de que fará parte (BRASIL, 1988e:55, 1988g:7-8).

A segunda emenda substitutiva, de José Lins (PFL/CE), apresentou uma proposta substitutiva sobre o dispositivo do asilo com conteúdo idêntico à emenda do “Centrão”:

EMENDA 2P01484-4

(...)

Art. 6º - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

(...)

§38 - Conceder-se-á asilo político, na forma da lei (BRASIL, 1988f:545; 1988h:4,7).

Por fim, a emenda 2P01130-6, de Annibal Barcellos (PFL/AP), pretendeu suprimir totalmente o parágrafo 37 do Art. 6 do Projeto de Constituição (A):

Projeto de Constituição (A)

(...)

Art. 6º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

(...)

§37 - Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas (BRASIL, 1988d:3-4, 7).

EMENDA 2P01130-6

(...)

Alteração no §37 do Art. 6 do título II - Supressão

§37 - Supressão total (BRASIL, 1988f: 418; 1988h:31).

As emendas de primeiro turno apresentaram quatorze propostas atinentes à regulamentação deontológicas da PEB: (1) supressão do princípio da “não intervenção”, (2) supressão da norma programática em prol de um tribunal internacional dos direitos humanos, (3) supressão do termo “emancipação” na definição do princípio de cooperação entre os povos, propostas no art. 4º da emenda substitutiva 2P02037-2; (4) supressão da integração política e (5) supressão da previsão de formação de uma comunidade latino-americana de nações, propostas no art. 5º da emenda substitutiva 2P02037-2; (6) redução do escopo do dispositivo sobre asilo político e atribuição à legislação infraconstitucional sobre a sua regulamentação, nas emendas 2P02038-1 e 2P01130-6; (7) a manutenção de relações diplomáticas somente com entidades representativas de povos reconhecidas pela ONU, no art.4º, §1º da emenda 2P01359-7; (8) a proibição de relações políticas com países que adotassem políticas de discriminação racial, nas emendas 2P01359-7 e 2P01194-2; (9) apresentação de parâmetros para a PEB acerca da temática sobre o espaço exterior e (10) a proibição do Brasil de participar na militarização do espaço exterior, na emenda 2P00467-9; (11) a neutralidade do Brasil nos conflitos internacionais, na emenda 2P00881-0; (12) a retomada do texto sobre a integração regional com a América Latina proposto no Projeto de Constituição (A), e (13) a norma programática de integração com Portugal e a África lusófona com o objetivo de formar uma comunidade luso-tropical de nações, na emenda 2P00136-0; e (14) a supressão total do dispositivo sobre asilo político, na emenda 2P01130-6 (BRASIL, 1988e:55, 177, 324, 325, 773, 774; 1988f: 418, 441, 496, 545; 1988g:6, 7, 8; 1988h:4, 7, 31).

Apenas as emendas substitutivas do “Centrão” foram aprovadas, ainda que com destaques (BRASIL, 2008m:413-430). A tentativa de Benedita da Silva e Haroldo Lima de reintroduzir no texto base a proibição do país de manter relações políticas e econômicas com nações que adotassem políticas de discriminação foi frustrada por não atingir os 280 votos necessários para sua aprovação, embora tenha arregimentado duzentos e sessenta e cinco (265) parlamentares constituintes a favor de suas proposições (BRASIL, 2008m:435). Por outro lado, o art. 5º manteve a sua redação por intermédio de um destaque promovido pelos parlamentares constituintes Marcondes Gadelha e José Carlos Vasconcelos (BRASIL, 2008m:437). As outras propostas foram rejeitadas (BRASIL, 2008m:442).

A partir das deliberações do primeiro turno em Plenário, o relator elaborou o Projeto de Constituição (B). Embora o substitutivo do “Centrão” tenha sido aprovado,

destaques promovidos pelos parlamentares constituintes reintroduziram o princípio da “não-intervenção”<sup>66</sup> e retomaram a redação do art. 5º proposto pela Comissão de Sistematização. Manteve-se, contudo, a alteração promovida pelo Centrão no princípio da cooperação entre os povos, retirando-se a menção à “emancipação” (BRASIL, 2008m:413-444) e a redução do dispositivo sobre asilo político (BRASIL, 2008n:33-37). Este dispositivo sofreria outra modificação com a aprovação do destaque proposto por Nelson Carneiro (PMDB/RJ), que retirou a menção à regulamentação infraconstitucional (BRASIL, 2008n:287-8).

Destaca-se que, exercendo a prerrogativa de readequar a redação e a ordem da matéria à técnica legislativa, o relator relegou o art. 5º, que versava sobre a integração regional da América Latina, aos artigos das Disposições Transitórias (DALLARI, 2002). Nota-se também a exclusão da norma programática que determinava a instalação de um tribunal internacional dos direitos humanos como meta para a PEB. Na votação dos destaques da emenda substitutiva 2P02037-2, as lideranças partidárias foram favoráveis ao dispositivo. Entretanto, acordou-se a sua realocação no texto das disposições transitórias e decidiu-se adiar a votação procedimental para o momento de discussão desta parte do texto constitucional. Contudo, essa deliberação não ocorreu por ausência do parlamentar constituinte que propôs este destaque, assim como do parlamentar indicado para representá-lo, conforme a previsão regimental (BRASIL, 2008m:429-30; 2008o:226). Esta norma programática retornaria somente no texto do Projeto de Constituição (C) (BRASIL, 1988j; 1988m).

Após as adequações realizadas pela relatoria a partir das deliberações em primeiro turno em Plenário, o Projeto de Constituição (B) apresentou os seguintes princípios conformadores e normas programáticas para a PEB:

---

<sup>66</sup> Os parlamentares constituintes José Fogaça, José Carlos Sabóia e Pompeu de Souza propuseram destaques nesse sentido (BRASIL, 2008m: 430).

TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

(...)

Art. 4º - A República Federativa do Brasil fundamenta suas relações internacionais nos seguintes princípios:

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

TÍTULO II  
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS  
CAPÍTULO I  
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, assegurada aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXX - Conceder-se-á asilo político.

(...)

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

(...)

Art. 8º - 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 (BRASIL, 1988j: 11, 12, 13 19,152).

Observa-se que as emendas de primeiro turno aprovadas ocorreram em temas atinentes ao campo econômico, com a retirada da menção à “emancipação” do inciso IX do art. 4º e a transposição da norma programática sobre a integração regional para as disposições transitórias. Percebe-se também a gradual redução de escopo do dispositivo sobre o asilo político, embora sem necessidade de uma regulamentação infraconstitucional, como proposto pela redação sugerida pelo “Centrão”. Contudo, a maioria dos dispositivos propostos pela Comissão de Sistematização é aprovada sem modificações.

**Quadro 6 – Propostas do Plenário: Primeiro turno**

(continua)

Proposta	Proposta original*	Primeira etapa** com esta proposta***
Emenda 2P02037-2: Art. 4º - supressão do princípio da "não intervenção"	48	-
Emenda 2P02037-2: Art. 4º - supressão da norma programática "propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos".	49	
Emenda 2P02037-2: Art. 4º - propugnará pela cooperação entre os povos e pelo progresso da humanidade (supressão do termo "emancipação").	50	-
Emenda 2P02037-2: Art. 5º - O Brasil apoiará a livre integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina.	51	-
Emenda 2P02038-1: Art. 6º, §38 - Conceder-se-á asilo político, na forma da lei.	52	-
Emenda 2P01194-2: Art. 4º - Parágrafo único: O Brasil não manterá relações diplomáticas e nem firmará tratados, acordos ou pactos com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial.	53	-
Emenda 2P01359-7: Art. 4º, §1º - O Brasil manterá relações diplomáticas com todas as entidades ou organizações representativas de povos, reconhecidas pela ONU;	54	-
Emenda 2P01359-7: Art. 4º, §2º - O Brasil não manterá relações diplomáticas com países que adotem políticas segregacionistas.	-	P-EPT (53)
Emenda 2P00467-9: Art. 4º, §4º - O Brasil propugna que o espaço exterior é patrimônio comum da humanidade, podendo ser usado apenas para fins pacíficos; seu uso e exploração, não pode ser instrumento de dominação econômica, tecnológica, política, cultural ou militar de um país sobre outro (...).	55	-
Emenda 2P00467-9: Art. 4º, §4º - (...) vedado ao Brasil a participação de projeto ou aliança de militarização do espaço exterior.	56	-
Emenda 2P00881-0: (...) Nos conflitos internacionais, o Brasil reger-se-á pela neutralidade.	57	-
Emenda 2P00136-0: Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, (...) tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana (...) de nações de que fará parte.	-	CS (46)
Emenda 2P00136-0: Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos d[e] (...) Portugal e África lusófona, tendo em vista a formação de (...) uma comunidade luso-tropical de nações de que fará parte.	58	-
Emenda 2P01484-4: §38 - Conceder-se-á asilo político, na forma da lei.	-	P-EPT (52)
Emenda 2P01130-6: Supressão total do art. 6, §37 - Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas.	59	-
Art. 4º, I – independência nacional;	-	CT (24)
Art. 4º, II – prevalência dos direitos humanos;	-	AA (2)
Art. 4º, III – autodeterminação dos povos;	-	CT (25)
Art. 4º, IV – não-intervenção;	-	CS (43)
Art. 4º, V – igualdade dos Estados;	-	CT (26)
Art. 4º, VI – solução pacífica dos conflitos;	-	CT (28)
Art. 4º, VII – defesa da paz;	-	AA (6)

Proposta	Proposta original*	(conclusão)
		Primeira etapa** com esta proposta***
Art. 4º, VIII – repúdio ao terrorismo (...),	-	AA (9)
Art. 4º, VIII – repúdio (...) ao racismo,	-	CS (44)
Art. 4º, IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.	-	P-EPT (50)
Art. 5º, LXXX - Conceder-se-á asilo político.	60	-
Disposições Gerais e Transitórias - Art. 8º - 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.	-	CS (46)

Fonte: BRASIL, 1988e; 1988f; 1988j

Legendas:

AA – Comissão Afonso Arinos

ST – Subcomissões temáticas

CT – Comissões temáticas

CS – Comissão de Sistematização

P-EPT – Plenário: Emendas de primeiro turno

\* Continua-se a numeração dos quadros 2, 3, 4 e 5 com o objetivo de mostrar o número acumulado de propostas que promoviam alguma inovação de conteúdo no processo constituinte, não se contabilizando aquelas que não modificavam propostas apresentadas anteriormente.

\*\* Tecnicamente as emendas de primeiro turno de Plenário não são uma etapa, mas uma fase, conforme descrito no quadro 1 – Etapas e Fases da ANC/1987.

\*\*\* O número entre parênteses refere-se ao número da proposta original.

### 3.3.5.2 Segundo turno: emendas ao Projeto de Constituição (B) e Projeto de Constituição (C)

No segundo turno, propuseram-se mil, oitocentas e cinquenta e uma (1.851) emendas ao Projeto de Constituição (B). Estas emendas poderiam apenas propor a supressão de dispositivos ou sanar omissões, contradições ou erros de linguagem. Pilatti (2008) destaca que, em linhas gerais, as deliberações nesta fase aconteceram em relativo consenso. Nos dispositivos voltados para a regulamentação deontológica da PEB, observam-se emendas somente para os dispositivos sobre o asilo político e a integração na América Latina.

O dispositivo sobre asilo político, que teve o seu escopo gradualmente reduzido no avançar do processo constituinte, foi objeto da emenda 2T01189-0, do parlamentar constituinte Chagas Neto (PMDB/RO), que pugnou por sua transposição do inciso LXXX do art. 5º para o rol do artigo 4º (BRASIL, 1988k: 41).

A norma programática que visava a integração “econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, formação de uma comunidade latino-

americana de nações”, presente no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias do Projeto de Constituição (B) (BRASIL, 1988j:152), foi alvo de maiores controvérsias. A emenda 2T011740-5, de Carlos Sant’Anna (PMDB/BA), visou à supressão total desse dispositivo. Aloísio Vasconcelos (PMDB/MG), por meio da emenda 2T00240-8, buscou modificar o conteúdo apresentado pelo Projeto de Constituição (B) a partir da supressão do trecho “tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana de nações”.<sup>67</sup> Nesse mesmo sentido, Mauro Borges (PDC/GO), através da emenda 2T01544-5, propôs a retirada dos termos “social” e “de nações”.<sup>68</sup> Por sua vez, as emendas 2T00341-2, 2T00468-1 e 2T001038-9, de autoria de Cláudio Ávila (PFL/SC), Sigmaringa Seixas (PSDB/DF) e Geraldo Melo (PMDB/PE), buscaram a manutenção da redação apresentada pelo texto final do primeiro turno e a realocação do dispositivo no corpo principal do texto constitucional, no Título I, como parágrafo único do art. 4º ou como um artigo autônomo (BRASIL, 1988l:12-3).<sup>69</sup>

Dentre as emendas apresentadas, apenas as propostas de transposição de ambos os dispositivos para o Título I foram aprovadas (BRASIL, 2008p:88-90; 2008q:453, 500-1; 2008r:150). Ressalta-se que a regulamentação deontológica da PEB apresentada pelo Projeto de Constituição (B) teve o seu escopo ampliado com a retomada da norma programática que propunha a formação de um tribunal internacional dos direitos humanos. Com exceção das emendas populares, as emendas anteriores à etapa de Plenário estavam prejudicadas pela reforma regimental (BRASIL, 1988c). Todavia, a mesa da ANC/1987 colocou em votação a emenda 33.513, apresentada pelo parlamentar constituinte Antônio Mariz (PMDB/PB) na primeira fase de emendas na etapa de Sistematização. Esta manobra ocorreu em acordo com as lideranças (BRASIL, 2008r:31-33).<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Ressalta-se o erro material da emenda, uma vez que o termo presente no dispositivo era “visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

<sup>68</sup> A redação proposta pela emenda foi: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana.” (BRASIL, 1988l:12).

<sup>69</sup> Estas emendas não foram contabilizadas por esta pesquisa como novas propostas, pois não visavam alterar o seu conteúdo, mas somente retornar o dispositivo para o corpo do texto como ele fora apresentado no Substitutivo da Comissão de Sistematização.

<sup>70</sup> Pela leitura das Atas de Plenário do período de votação, depreende-se que este procedimento pretendeu sanar o erro procedimental realizado em primeiro turno, uma vez que o líder do PMDB, Nelson Jobim (PMDB/RS) destacou em sua fala que esse dispositivo havia sido aprovado em primeiro turno quando se votou as disposições permanentes (BRASIL, 2008r:32). Contudo, as atas de primeiro turno não registram essa votação, mas o adiamento da votação deste dispositivo durante as deliberações sobre as disposições permanentes para as discussões sobre as disposições transitórias

Dessa forma, o texto derradeiro aprovado pela etapa de Plenário apresentou a seguinte redação:

Art. 3º - A República Federativa do Brasil fundamenta suas relações internacionais nos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - solução pacífica dos conflitos;

VII - defesa da paz;

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.

(...)

#### ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

(...)

Art. 7º - O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (BRASIL, 1988m:3-4, 123).

Não obstante a reinclusão do dispositivo do art. 7º das disposições transitórias, a única inovação de conteúdo foi a determinação expressa do asilo político como um instrumento de política externa e parâmetro a ser observado na condução da PEB, a partir da realocação do seu dispositivo do conjunto de garantias e direitos individuais para o rol do art. 3º.<sup>71</sup>

Ao final das deliberações em Plenário, percebe-se que as regras deônticas da PEB aprovadas no Projeto de Constituição (C) – que foram promulgadas posteriormente – consolidaram seus conteúdos ao longo do processo constituinte, sendo três oriundas da Comissão Afonso Arinos, quatro das Comissões temáticas, cinco da Comissão de Sistematização e duas do Plenário, conforme mostra o quadro 7.

---

(BRASIL, 2008m:429-30). No período de deliberações sobre as disposições transitórias, as atas mencionam a ausência do parlamentar constituinte no momento de deliberação de seu destaque, com o presidente da mesa da ANC/1987 declarando expressamente que este destaque estava prejudicado devido à ausência do parlamentar constituinte que o formulou (BRASIL, 2008o:226).

<sup>71</sup> A leitura das atas de plenário não sugerem a razão pela qual se optou pela transferência do dispositivo sobre asilo político. A votação dessa emenda aconteceu em um bloco amplo, em que foram incluídos solicitações de transferência e de redação de dispositivos sobre diversos temas (BRASIL, 2008p).

### Quadro 7 – Propostas do Plenário: Segundo Turno

Proposta	Proposta original*	Primeira etapa** com esta proposta***
Emenda 2T1189-0: Transponha-se art. 5º, LXXX para o art. 4º (Conceder-se-á asilo político).	61	-
Emenda 2T01740-5: Supressiva - Suprima-se o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	62	-
Emenda 2T01544-5: Supressiva - redação proposta: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana (supressão dos termos "social" e "de nações").	63	-
Emenda 2T00240-8: Supressiva - Suprima-se do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o trecho: "..., tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana de nações".	64	-
Emenda 2T00341-2: Devolva-se o art.8º das Disposições Transitórias ao Título I como art. 5º.	-	CS (46)
Emenda 2T00468-1: Transfira-se a norma do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o texto das disposições permanentes, passado a constituir Parágrafo único do art. 4º da Constituição, manda a redação oferecida no Projeto de Constituição (B).	-	CS (46)
Emenda 2T01038-9: Reponha-se no título I - dos Princípios Fundamentais - o disposto no art. 8º das Disposições Transitórias.	-	CS (46)
Art. 3º, I - independência nacional;	-	CT (24)
Art. 3º, II - prevalência dos direitos humanos;	-	AA (2)
Art. 3º, III - autodeterminação dos povos;	-	CT (25)
Art. 3º, IV - não-intervenção;	-	CS (43)
Art. 3º, V - igualdade entre os Estados;	-	CT (26)
Art. 3º, VI - solução pacífica dos conflitos;	-	CT (28)
Art. 3º, VII - defesa da paz;	-	AA (6)
Art. 3º, VIII - repúdio ao terrorismo (...);	-	AA (9)
Art. 3º, VIII - repúdio (...) ao racismo;	-	CS (44)
Art. 3º, IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;	-	P-EPT (50)
Art. 3º, X - concessão de asilo político.	-	P-EST (61)
Art. 3º, 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.	-	CS (46)
ADCT- Art. 7º - O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.	-	CS (45)

**Fonte: BRASIL, 1988i; 1988m**

Legendas:

AA – Comissão Afonso Arinos; ST – Subcomissões temáticas; CT – Comissões temáticas;

CS – Comissão de Sistematização; P-EPT – Plenário – Emendas de primeiro turno

\* Continua-se a numeração dos quadros 2, 3, 4, 5 e 6 com o objetivo de mostrar o número acumulado de propostas que promoviam alguma inovação de conteúdo no processo constituinte, não se contabilizando aquelas que não modificavam propostas apresentadas anteriormente.

\*\* Tecnicamente as emendas de primeiro e segundo turno de Plenário não são uma etapa, mas uma fase, conforme descrito no quadro 1 – Etapas e Fases da ANC/1987.

\*\*\* O número entre parênteses refere-se ao número da proposta original.

O Projeto de Constituição (C) foi enviado à Comissão de Redação, composta por integrantes designados pelo presidente da ANC/1987 e com a relatoria de Bernardo Cabral, que recebeu oitocentas e trinta e três emendas para adequação do texto à norma culta e à técnica legislativa. A regulamentação deontológica da PEB foi objeto apenas da emenda PR00622-9, de Roberto Balestra (PDC/GO), que sugeriu a inversão do princípio da “solução pacífica dos conflitos” com o de “defesa da paz”, sendo este apresentado primeiro no rol do art. 4º (BRASIL, 1988n:90). Assim, inverteu-se o conteúdo dos incisos VI e VII. A inclusão do art. 2º, descrevendo expressamente os três Poderes do Estado brasileiro, acarretou na renumeração dos artigos no texto constitucional.

Com as alterações da Comissão de Redação, o texto constitucional a ser promulgado passou a ser denominado Projeto de Constituição (D) (BRASIL, 1988o) que, em sessão solene em 5 de outubro de 1988, foi promulgado com a seguinte redação:

#### TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

(...)

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 (BRASIL, 1988a).

#### ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

(...)

Art. 7º - O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (BRASIL, 1988b).

## 4 SISTEMATIZAÇÃO DAS PROPOSTAS: EIXOS TEMÁTICOS E CAMINHOS DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO

Neste capítulo, apresentam-se os caminhos da constitucionalização dos princípios conformadores e das normas programáticas da PEB. Organizam-se as propostas com o objetivo de mostrar suas relações ao longo do processo constituinte e, dessa forma, facilitar a visualização das disputas em torno da constitucionalização de parâmetros díspares para a PEB, bem como auxiliar na identificação de atores e interesses envolvidos nesse processo. Individualizam-se as propostas em treze caminhos, distribuídos em quatro eixos temáticos. O esforço empreendido por esta seção encontra-se sintetizado no mapa exposto nas figuras A.1 e A.2 do apêndice A.

Determinaram-se os treze caminhos a partir dos treze dispositivos constitucionalizados. Observa-se que as propostas apresentadas durante o processo constituinte se vinculam tematicamente à construção dos dispositivos constitucionalizados. Justifica-se a inclusão de propostas em cada um desses caminhos no momento de sua apresentação.

Por sua vez, definiram-se os quatro eixos temáticos com base na sistematização dos objetivos das ONU, presentes em sua Carta fundacional, elencados em seu art. 1º:

### *Article 1*

*The Purposes of the United Nations are:*

- 1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;*
- 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;*
- 3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and*
- 4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends. (UNITED NATIONS, 1945).<sup>72</sup>*

<sup>72</sup> “Artigo 1. 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,

Os objetivos da ONU podem ser resumidos em quatro categorias: (1) manutenção da paz e da segurança internacional; (2) promoção de relações amistosas entre nações e povos; (3) cooperação internacional para solucionar problemas econômicos, sociais e culturais; (4) concerto das ações das nações para a consecução dos três objetivos anteriores.

A partir dos três primeiros objetivos descritos na Carta da ONU, esta pesquisa definiu os eixos temáticos para sistematizar as propostas identificadas. Os dois primeiros eixos conservam a ideia dos dois primeiros objetivos; ao passo que os eixos terceiro e quarto são construídos pelo desmembramento do terceiro objetivo em: “direitos humanos” e “desenvolvimento socioeconômico”. Por conseguinte, os quatro eixos temáticos nos quais se sistematizam as propostas são: (1) Político-Militar, que trata das questões relacionadas ao uso da força, ainda que preliminarmente; (2) Político-Diplomático, que aborda as relações políticas gerais com nações e povos; (3) Direitos Humanos, que abarca temas relacionados diretamente com a proteção do indivíduo e da individualidade; e (4) Desenvolvimento Socioeconômico, que engloba os temas relacionados ao desenvolvimento social e econômico, incluindo a integração regional.

#### **4.1 Eixo Político-Militar**

O eixo Político-Militar engloba as propostas relacionadas com o uso da força, ainda que de forma mediata. Assim, quatro caminhos compõem este eixo: (1) não intervenção, (2) defesa da paz, (3) solução pacífica dos conflitos, e (4) repúdio ao terrorismo.

O princípio da “não intervenção” volta-se para a proteção da soberania do Estado em face dos interesses internacionais. A intervenção internacional pode

---

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; e

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.” (BRASIL, 1945).

ocorrer em um contínuo que inclui em um polo as pressões políticas indiretas e diplomáticas, e em outro a intervenção territorial militar (MAZZUOLI, 2011; ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012). Opta-se por adicionar este caminho no eixo Político-Militar em razão de a “não intervenção” tratar sobre o uso da força, ainda que também aborde formas sublimadas de imposição de vontade política. O quadro 8 apresenta o caminho de constitucionalização deste princípio.

### Quadro 8 – Caminho de constitucionalização 1: Não intervenção

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
-
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 18 - O Brasil não permitirá que conflitos internacionais em que não é parte, atinjam seu território nacional e nele se transformem em fator de desagregação de sua gente.
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 25 - O Brasil não permitirá que conflitos internacionais em que não é parte atinjam seu território e nele se transformem em fatores de desagregação de sua gente.
Art. 26, V - o da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) não-intervenção (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P02037-2: Art. 4º - supressão do princípio da "não intervenção"
Art. 4º, IV - não-intervenção;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, IV - não-intervenção;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, IV - não-intervenção;

Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m

No caminho de constitucionalização do princípio de defesa da paz, sintetizado no quadro 9, decide-se agrupar todas as propostas relacionadas com as reduções da capacidade militar dos países e das hostilidades no plano internacional. Dessa forma, este caminho concentra os dispositivos que abarcam temas relacionados diretamente com a redução das capacidades militares e com regulamentações do sistema internacional que favoreçam a paz, como o desarmamento militar, a dissolução dos blocos militares e a proibição de participação do Brasil na militarização do espaço exterior. A questão política em torno da tecnologia nuclear aparece de forma incidental, por intermédio da emenda popular PE00043-1, promovida pela SBPC, pela SBF e pela ABA. Esta ocorrência e a disposição das propostas de regulamentação da tecnologia nuclear somente em uma Subcomissão

Temática e sua respectiva Comissão – a Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (BRASIL, 1987o) e a Comissão da Ordem Social (BRASIL, 1987g) – denotam a tônica de abordagem do tema na ANC/1987: ser tratado como assunto de ordem interna.

### Quadro 9 – Caminho de constitucionalização 2: Defesa da paz

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 5º, III - defesa da paz (...).
Art. 5º, III - (...) repúdio à guerra (...);
Art. 5º, III - (...) repúdio (...) à competição armamentista (...);
<b>Subcomissões temáticas</b>
-
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 27, III - a união de todos os Estados Soberanos contra a competição armamentista (...);
Art. 27, IV - o desarmamento geral, simultâneo e controlado;
Art. 27, V - a dissolução de todos os blocos político-militares;
Art. 27, VI - o estabelecimento de um sistema universal de segurança, com vistas à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Emenda PE00043-1: (...) I - envidar esforços em prol do desarmamento nuclear mundial.
Art. 4º - (...) defesa da paz (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P00467-9: Art. 4º, §4º - (...) vedado ao Brasil a participação de projeto ou aliança de militarização do espaço exterior.
Art. 4º, VII - defesa da paz;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, VII - defesa da paz;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, VI - defesa da paz;

Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m

Segundo a doutrina de direito internacional, a solução pacífica dos conflitos compreende os meios não coercitivos para solucionar controvérsias internacionais, como os meios diplomáticos<sup>73</sup> e os jurídicos.<sup>74</sup> Todavia, os países adotam esses

<sup>73</sup> São exemplos de meios diplomáticos para solução de conflitos: as negociações diretas; os congressos e conferências; os bons ofícios; a mediação; e o sistema consultivo (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012: 1320-8).

<sup>74</sup> Integram o rol de meios jurídicos para a solução de conflitos: os tribunais internacionais permanentes; os tribunais internacionais ad hoc, criados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; os tribunais administrativos internacionais; as comissões internacionais de inquérito e conciliação; e a arbitragem (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012: 1328-67).

meios como opções alternativas aos meios coercitivos<sup>75</sup> e ao conflito bélico (MAZZUOLI, 2011; ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012). Por essa razão, esta pesquisa insere o caminho de constitucionalização do princípio da solução pacífica dos conflitos no eixo Político-Militar. As propostas de normas programáticas em prol da codificação progressiva do direito internacional integram este caminho de constitucionalização, pois os meios jurídicos compõem o rol de mecanismos pacíficos para solução de controvérsias. Por motivo similar decide-se acrescentar a emenda 2P00881-0 neste caminho, uma vez que a neutralidade<sup>76</sup> é uma postura adotada por Estados no sistema internacional para evitar conflitos (MAZZUOLI, 2011; ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

#### **Quadro 10 – Caminho de constitucionalização 3: Solução pacífica dos conflitos**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 1º - O Brasil é uma República Federativa, fundada no Estado Democrático de Direito (...) em convivência pacífica com todos os povos.
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 19 - Nas relações internacionais, o Brasil adotará atitude de coexistência pacífica (...).
Art. 21 - [O] Brasil favorecerá a obras de codificação progressiva do direito internacional (...).
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 26, VI - o da solução pacífica dos conflitos internacionais;
Art. 27, I - a codificação progressiva do Direito Internacional (...).
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) solução pacífica dos conflitos (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P00881-0: (...) Nos conflitos internacionais, o Brasil reger-se-á pela neutralidade.
Art. 4º, VI - solução pacífica dos conflitos;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, VI - solução pacífica dos conflitos;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, VII - solução pacífica dos conflitos;

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m**

<sup>75</sup> São meios coercitivos, de uso da força, mas não compõem a categoria de conflito bélico: a retorção; as represálias; o embargo; o bloqueio pacífico; o boicote; e a ruptura de relações diplomáticas (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012: 1368-75).

<sup>76</sup> A literatura identifica dois tipos de neutralidade: a simples ou voluntária e a perpétua ou permanente. A primeira é a obrigação unilateral declarada pelo Estado que decide se manter alheio das hostilidades no sistema internacional. Este primeiro tipo não é garantido por Acordos internacionais. A segunda é neutralidade que decorre de garantias de inviolabilidade. O Estado compromete-se, por meio de um Acordo internacional, a ficar perpetuamente neutro, bem como a não declarar guerra a nenhum outro estado, como garantia de inviolabilidade de seu território por outros Estados. Os contratantes de tal Acordo devem garantir a inviolabilidade do Estado neutro (MAZZUOLI, 2011; ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

Por fim, apresenta-se o caminho de constitucionalização do princípio de repúdio ao terrorismo. A literatura conceitua “terrorismo” como atos violentos, praticados de surpresa, empreendidos por uma ou mais pessoas contra alvos simbólicos ou outras pessoas, com o objetivo de mostrar insatisfação com os poderes constituídos, para chamar a atenção da opinião pública sobre determinado interesse, para modificar o regime político existente, ou para manter um regime em vias de ser alterado. Destaca-se que a principal característica do terrorismo é a imprevisibilidade, que impede as autoridades estatais e a população de se defenderem (MAZZUOLI, 2011). Por tratar do uso da força, ainda que a literatura de direito internacional reconheça o terrorismo como um uso não convencional da força (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012), decide-se integrar o caminho de constitucionalização do princípio de repúdio ao terrorismo no eixo Político-Militar.

#### **Quadro 11 – Caminho de constitucionalização 4: Repúdio ao terrorismo**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 5º, III - (...) repúdio (...) ao terrorismo;
<b>Subcomissões temáticas</b>
-
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 27, III - a união de todos os Estados Soberanos contra (...) o terrorismo;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) repúdio ao terrorismo (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Art. 4º, VIII - repúdio ao terrorismo (...),
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, VIII - repúdio ao terrorismo (...);
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, VIII - repúdio ao terrorismo (...),

Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m

## **4.2 Eixo Político-Diplomático**

O eixo Político-Diplomático engloba os princípios conformadores que estabelecem parâmetros para as relações políticas com outras nações e povos. Três caminhos de constitucionalização integram este eixo: (1) independência nacional, (2) autodeterminação dos povos, (3) igualdade entre os Estados.

O caminho de constitucionalização do princípio da independência nacional abrange as propostas que determinam que a independência ou a soberania brasileira deve ser observada na condução da política externa nacional. Assim, acrescenta-se a proposta presente no art. 17 do Anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais a este caminho, pois se entende que o trecho “em nome de seu povo, no respeito aos seus interesses e sob seu permanente controle” estabelece a soberania nacional como parâmetro para a PEB. O quadro 12 sistematiza as propostas deste caminho de constitucionalização.

#### **Quadro 12 – Caminho de constitucionalização 5: Independência nacional**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
-
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 17 - O Brasil manterá relações (...) em nome de seu povo, no respeito aos seus interesses e sob seu permanente controle.
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 24 - O Brasil participa da sociedade internacional por meio de tratados e compromissos (...) desde que não afetem a soberania de seu povo.
Art. 26, I - o da independência nacional;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) independência nacional (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Art. 4º, I – independência nacional;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, I - independência nacional;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, I – independência nacional;

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m**

No caminho de constitucionalização do princípio sobre a autodeterminação dos povos, incluem-se as propostas que abarcam as regras deônticas para a política externa nacional em relação aos movimentos de independência e ao respeito à soberania de outros povos. Integra-se a proposta do parágrafo primeiro do art. 4º da emenda 2P01359-7 neste caminho de constitucionalização, pois este dispositivo impõe uma restrição à atuação da PEB nos casos atinentes à autodeterminação. O comando deste dispositivo é um comando positivo, “O Brasil manterá relações diplomáticas com todas as entidades ou organizações representativas de povos, reconhecidas pela ONU” (BRASIL, 1988f: 496 – grifo nosso); contudo ao estabelecer uma condição positiva para a manutenção das relações diplomáticas, este

dispositivo propõe, por extensão, uma proibição negativa às relações diplomáticas que não correspondam a esta condição, qual seja: proíbe o Brasil de manter relações diplomáticas com entidades ou organizações representativas de povos que não sejam reconhecidas pela ONU. Dessa forma, esta proposta subordinaria a política externa nacional ao sistema onusiano nos temas atinentes às coletividades não estatais, como nos casos de beligerância e insurgência, e ao reconhecimento de países recém-constituídos, situações intrínsecas ao princípio de autodeterminação dos povos.

### **Quadro 13 – Caminho de constitucionalização 6: Autodeterminação dos povos**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 5º, IV - apoio às conquistas da independência nacional de todos os povos, em obediência aos princípios de autodeterminação e do respeito às minorias;
<b>Subcomissões temáticas</b>
-
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 26, III - o do direito dos povos à soberania e à autodeterminação;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) autodeterminação dos povos (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P01359-7: Art. 4º, §1º - O Brasil manterá relações diplomáticas com todas as entidades ou organizações representativas de povos, reconhecidas pela ONU;
Art. 4º, III – autodeterminação dos povos;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, III - autodeterminação dos povos;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, III – autodeterminação dos povos;

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m**

No caminho de constitucionalização do princípio da igualdade entre os Estados, apresentado no quadro 14, acrescentam-se as propostas do Anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais que estabelecem os princípios das Cartas da ONU<sup>77</sup> e da OEA como parâmetros para PEB nos planos internacional e regional, respectivamente. Estes dispositivos relacionam-se com o princípio da igualdade entre os Estados, porquanto determinam conjuntos diferentes de regras nas relações com Estados.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Conforme interpretação da Assembleia da ONU por intermédio da Resolução 2625 (XXV).

<sup>78</sup> Os princípios da Carta das Nações Unidas, conforme explicitados pela Resolução 2625 (XXV), são: “(a) o princípio de que os Estados devem abster-se nas suas relações internacionais da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de

**Quadro 14 – Caminho de constitucionalização 7: Igualdade entre os Estados**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
-
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 19 - Nas relações internacionais, o Brasil (...) se regerá pelos princípios constantes da Carta da Organização das Nações Unidas, tal como explicitados na Resolução 2625 (XXV) da Assembléia Geral.
Art. 20 - Nas relações interamericanas, o Brasil respeitará os princípios da carta da Organização dos Estados Americanos.
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 26, IV - o da igualdade entre os Estados;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) igualdade dos Estados (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Art. 4º, V – igualdade dos Estados;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, V - igualdade entre os Estados;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, V - igualdade dos Estados;

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m**

qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas; (b) o princípio de que os Estados devem resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de tal maneira que a paz, a segurança e justiça internacional não sejam ameaçadas; (c) o dever de não intervir em assuntos da jurisdição doméstica de qualquer Estado, nos termos da Carta; (d) o dever dos Estados de cooperar uns com os outros, nos termos da Carta; (e) o princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos; (f) o princípio da igualdade soberana dos Estados; (g) o princípio de que os Estados devem cumprir de boa-fé a obrigação assumida por eles, nos termos da Carta. (UNITED NATIONS, 1970:2 – tradução nossa). Por sua vez, os princípios da Carta da OEA conforme o Protocolo de Cartagena das Índias de 1985, que reformou a Carta da OEA de 1948 e o Protocolo de Buenos Aires de 1967, são: “Artigo 3. Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: a) O direito internacional é a norma de conduta dos Estados em suas relações recíprocas; b) A ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo cumprimento fiel das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional; c) A boa fé deve reger as relações dos Estados entre si; d) A solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa; e) Todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado. Sujeitos ao acima disposto, os Estados americanos cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais; f) Os Estados americanos condenam a guerra de agressão: a vitória não dá direitos; g) A agressão a um Estado americano constitui uma agressão a todos os demais Estados americanos; h) As controvérsias de caráter internacional, que surgirem entre dois ou mais Estados americanos, deverão ser resolvidas por meio de processos pacíficos; i) A justiça e a segurança sociais são bases de uma paz duradoura; j) A cooperação econômica é essencial para o bem-estar e para a prosperidade comuns dos povos do Continente; k) Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo; l) A unidade espiritual do Continente baseia-se no respeito à personalidade cultural dos países americanos e exige a sua estreita colaboração para as altas finalidades da cultura humana; m) A educação dos povos deve orientar-se para a justiça, a liberdade e a paz.” (BRASIL, 1989).

### 4.3 Eixo Direitos Humanos

O eixo Direitos Humanos congrega os caminhos de constitucionalização de princípios conformadores e de normas programáticas relacionadas diretamente com a proteção do indivíduo, com a individualidade e com a promoção dos direitos humanos. Três caminhos de constitucionalização compõem este eixo: os princípios conformadores de (1) prevalência dos direitos humanos, de (2) repúdio ao racismo, de (3) concessão de asilo político; e a norma programática em prol da (4) formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

No primeiro caminho de constitucionalização deste eixo, acerca do princípio de prevalência dos direitos humanos, reúnem-se todas as propostas atinentes ao tema, incluindo a proposta de condenação da tortura, presente no Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Opta-se por esta inclusão devido à importância que os movimentos nacionais de defesa dos direitos humanos tiveram no enfrentamento às práticas de tortura pelo regime militar, conforme exposto no capítulo 2, o que permite relacionar a condenação à tortura com o princípio de prevalência dos direitos humanos no processo constituinte em análise.

**Quadro 15 – Caminho de constitucionalização 8: Prevalência dos direitos humanos**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 5º, I - defesa e promoção dos direitos humanos;
Art. 5º, II - condenação da tortura (...);
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 21 - o Brasil favorecerá (...) os movimentos de promoção dos direitos humanos (...).
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 26, II - o da intocabilidade dos direitos humanos;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - (...) prevalência dos direitos humanos (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Art. 4º, II - prevalência dos direitos humanos;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, II - prevalência dos direitos humanos;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, II - prevalência dos direitos humanos;

Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m

O caminho de constitucionalização do princípio de repúdio ao racismo agrega as propostas que possuem a questão racial como o seu cerne. Dessa forma, além

dos dispositivos expressos de repúdio ao racismo, estão presentes as propostas que dispõem sobre o princípio conformador de condenação de todas as formas de discriminação, na qual se inclui a discriminação racial, e sobre as normas programáticas de proibição do Brasil manter relações políticas e econômicas com países que desrespeitassem os direitos humanos, explicitados na “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, ou adotassem políticas de discriminação racial ou de cor.

### **Quadro 16 – Caminho de constitucionalização 9: Repúdio ao racismo**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 5º, II - condenação (...) de todas as formas de discriminação (...);
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 8º - O País não manterá relações diplomáticas e não firmará tratados, acordos ou convênios com países que desrespeitem os direitos constantes da “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 89 - O Brasil não manterá relações diplomáticas nem firmará tratados, acordos, pacto com países que adotem políticas oficiais de discriminação de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.
<b>Comissão de Sistematização</b>
Emenda PE00104-7: § 4º - O Brasil não manterá relações diplomáticas, nem firmará tratados, acordos ou pactos bilaterais com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial e de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.
Art. 4º - (...) repúdio (...) ao racismo (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P01194-2: Art. 4º, Parágrafo único - O Brasil não manterá relações diplomáticas e nem firmará tratados, acordos ou pactos com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial.
Emenda 2P01359-7: Art. 4º, §2º - O Brasil não manterá relações diplomáticas com países que adotem políticas segregacionistas.
Art. 4º, VIII – repúdio (...) ao racismo;
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, VIII - repúdio (...) ao racismo;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, VIII – repúdio (...) ao racismo;

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m**

No caminho de constitucionalização do princípio de concessão de asilo político, organizam-se as propostas que dispunham sobre este instrumento jurídico concedido pelo Estado para proteção do indivíduo perseguido em seu país de origem ou de residência. Conforme exposto na seção 3.3, durante a ANC/1987, os parlamentares constituintes discutiram o asilo político entre as disposições sobre direitos e garantias individuais. Somente no segundo turno da etapa de Plenário, o

asilo político passou a integrar o rol de parâmetros da política externa nacional. Assim, reúnem-se também essas propostas de direito individual do estrangeiro no quadro 17.

**Quadro 17 – Caminho de constitucionalização 10: Concessão de asilo político**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 55 – Têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como pela defesa dos direitos consagrados nesta Constituição.
<b>Subcomissões temáticas</b>
§28 Não será concedida a extradição do estrangeiro por crime político ou de opinião, nem quando houver razões para presumir-se, nas circunstâncias, que o julgamento do extraditado será influenciado pelas suas convicções.
§30 Têm direito de asilo os perseguidos em razão de suas atividades e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, bem como em razão da defesa dos direitos consagrados nesta Constituição.
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 3º, a) Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de <b>raça, nacionalidade</b> e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana;
Art. 3º, c) o Brasil não faltarà à condição de país de primeiro asilo
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 6º, §37 - Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas.
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P02038-1: Art. 6º, §38 - Conceder-se-á asilo político, na forma da lei.
Emenda 2P01484-4: §38 - Conceder-se-á asilo político, na forma da lei.
Emenda 2P01130-6: Supressão total do art. 6, §37 - Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas.
Art. 5º, LXXX - Conceder-se-á asilo político.
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Emenda 2T1189-0: Transponha-se art. 5º, LXXX para o art. 4º (Conceder-se-á asilo político)
Art. 3º, X - concessão de asilo político.
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, X - concessão de asilo político.

Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m

No caminho de constitucionalização da norma programática em prol da criação de um tribunal internacional dos direitos humanos, congregam-se as propostas expressas sobre este tema. Ressalta-se uma diferença na redação do dispositivo da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher em relação às proposições seguintes. A proposta da Comissão Temática buscava a instituição de um tribunal com poder de decisão vinculatório, *i.e.* que constituísse, por meio de suas decisões, obrigações de direito internacional aos Estados; ao passo que as propostas seguintes eliminaram a previsão expressa dessa característica.

**Quadro 18 – Caminho de constitucionalização 11: Formação de um tribunal internacional dos direitos humanos**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
-
<b>Subcomissões temáticas</b>
-
<b>Comissões temáticas</b>
Art. 27, I - (...) a formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos com poder de decisão vinculatória;
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - O Brasil (...) propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (...).
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P02037-2: Art. 4º - supressão da norma programática "propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos".
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
ADCT- Art. 7º - O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.
<b>Constituição Promulgada</b>
ADCT/1988 - Art. 7º - O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m**

#### **4.4 Eixo Desenvolvimento Socioeconômico**

No eixo Desenvolvimento Socioeconômico, organizam-se os caminhos de constitucionalização dos dispositivos relacionados com regras deônticas da PEB que abarcam o desenvolvimento social, político, tecnológico e econômico. Integram este eixo: o princípio conformador da (1) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a norma programática que impõe como meta (2) a integração da América Latina.

O caminho de constitucionalização do princípio de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade congrega as propostas que abordam a tecnologia, a economia e as relações socioeconômicas no plano internacional. Dessa forma, este caminho abarca as propostas das etapas do processo constituinte que propõe uma transformação da ordem econômica internacional, bem como estabelecem parâmetros para o uso e o intercâmbio do conhecimento científico, tecnológico e cultural, notadamente os dispositivos formulados pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, e pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ressalta-se que a

proposta sobre cooperação entre os países para suspensão do sigilo bancário – presente no inciso IX do Art. 27 do Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher – também está incluída neste caminho de constitucionalização. Esta pesquisa entende que esta proposta integra as iniciativas em prol de uma nova ordem econômica nos termos propostos por esta comissão temática, uma vez que visa a facilitar o controle de circulação de capital.

### **Quadro 19 – Caminho de constitucionalização 12: Cooperação entre os povos**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
Art. 5º, II - condenação (...) de todas as formas (...) de colonialismo;
Art. 5º, V - intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade.
<b>Subcomissões temáticas</b>
Art. 21 - o Brasil favorecerá (...) a instauração de uma ordem econômica justa e eqüitativa.
<b>Comissões temáticas</b>
VII - o da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.
Art. 27, II - a instauração de uma ordem econômica justa e equitativa, com a abolição de todas as formas de dominação de um Estado por outro;
Art. 27, VII - o intercâmbio das conquistas tecnológicas e do patrimônio científico e cultural da humanidade, sem prejuízo do direito à reserva de mercado sempre que o controle tecnológico de nações estrangeiras possa implicar dominação política e perigo para a autodeterminação nacional;
Art. 27, VIII - o direito universal de uso, reprodução e imitação, sem remuneração, das descobertas científicas e tecnológicas relativas à vida, à saúde e à alimentação dos seres humanos;
Art. 27, IX - a suspensão do sigilo bancário, por decisão passada em julgado da Suprema Corte Constitucional ou de Justiça do País onde o titular da conta, encoberto ou não pela personalidade jurídica, tenha domicílio.
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 4º - O Brasil (...) propugnará (...) pela cooperação entre os povos, para a emancipação e o progresso da humanidade.
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P02037-2: Art. 4º - propugnará pela cooperação entre os povos e pelo progresso da humanidade (supressão do termo "emancipação").
Emenda 2P00467-9: Art. 4º, §4º - O Brasil propugna que o espaço exterior é patrimônio comum da humanidade, podendo ser usado apenas para fins pacíficos; seu uso e exploração, não pode ser instrumento de dominação econômica, tecnológica, política, cultural ou militar de um país sobre outro (...).
Art. 4º, IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Art. 3º, IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

**Fonte: BRASIL, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988i; 1988m**

No caminho de constitucionalização da norma programática de integração da América Latina, incluem-se não somente os dispositivos acerca da integração desta

região e correlacionadas com o seu conteúdo, supressão ou alocação no texto constitucional, como também a proposta da emenda 2P00136-0, do primeiro turno da etapa de Plenário, acerca da integração dos países lusófonos. Apresenta-se este conjunto de proposições no quadro 20.

**Quadro 20 – Caminho de constitucionalização 13: Integração da América Latina**

<b>Comissão Afonso Arinos</b>
-
<b>Subcomissões temáticas</b>
-
<b>Comissões temáticas</b>
-
<b>Comissão de Sistematização</b>
Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana de nações.
<b>Plenário - Primeiro Turno</b>
Emenda 2P02037-2: Art. 5º - O Brasil apoiará a livre integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina.
Emenda 2P00136-0: Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, (...) tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana (...) de nações de que fará parte.
Emenda 2P00136-0: Art. 5º - O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos d[e] (...) Portugal e África lusófona, tendo em vista a formação de (...) uma comunidade luso-tropical de nações de que fará parte.
Disposições Gerais e Transitórias - Art. 8º - 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.
<b>Plenário - Segundo Turno</b>
Emenda 2T01740-5: Supressiva - Suprima-se o art. 8º das Disposições Constitucionais Transitórias.
Emenda 2T01544-5: Supressiva - redação proposta: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana (supressão dos termos "social" e "de nações").
Emenda 2T00240-8: Supressiva - Suprima-se do art. 8º das Disposições Constitucionais Transitórias o trecho: "..., tendo em vista a formação de uma comunidade latino-americana de nações".
Emenda 2T00341-2: Devolva-se o art.8º das Disposições Transitórias ao Título I como art. 5º.
Emenda 2T00468-1: Transfira-se a norma do art. 8º das Disposições Constitucionais Transitórias para o texto das disposições permanentes, passado a constituir Parágrafo único do art. 4o da Constituição, manda a redação oferecida no Projeto de Constituição (B).
Emenda 2T01038-9: Reponha-se no título I - dos Princípios Fundamentais - o disposto no art. 8 das Disposições Transitórias.
Art. 3º, 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.
<b>Constituição Promulgada</b>
Art. 4º, 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, 1986; 1987c; 1987d; 1987e; 1987f; 1987g; 1988e; 1988f; 1988j; 1988l; 1988m

## 5 ATORES E INTERESSES NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONFORMADORES E DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS DA PEB NA CF/1988

Neste capítulo, apresentam-se as interpretações dos caminhos de constitucionalização da regulamentação deontológica da PEB, elencando os grupos de interesse e os constrangimentos internacionais que compuseram os dispositivos constitucionalizados na CF/1988.<sup>79</sup> Para tanto, confrontam-se as informações geradas a partir das fontes primárias, notadamente as sugestões<sup>80</sup> e as atas de reuniões da ANC/1987,<sup>81</sup> com a análise do contexto histórico, empreendida no capítulo dois. Estrutura-se este capítulo a partir dos quatro eixos temáticos apresentados, realizando as interpretações dos caminhos de constitucionalização em conjunto ou individualizadas, de acordo com as características das disputas apresentadas. Contudo, destaca-se preliminarmente a atuação do Itamaraty no processo constituinte, dada a sua participação transversal nos quatro eixos temáticos.

Identificam-se quatro formas de atuação do Itamaraty dentro do processo constituinte: (1) pela sugestão de dispositivos a serem constitucionalizados e (2) pela declaração expressa contra propostas ou modelos de regulamentação, ambas durante a participação de seus membros nas audiências públicas; (3) pela participação de seus integrantes como assessores da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; e (4) pelas consultas informais realizadas ao longo do processo constituinte, notadamente pela relatoria da Comissão de Sistematização e pela mesa diretora da ANC/1987.

O embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e o chanceler Roberto Costa de Abreu Sodré participaram, respectivamente, da primeira e da sétima audiências públicas da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações

---

<sup>79</sup> Recomenda-se a leitura deste capítulo com os mapas dos caminhos de constitucionalização das Figuras A.1 e A.2 do Apêndice A em mãos, para facilitar a visualização dos caminhos de constitucionalização e das propostas aos quais se faz referência.

<sup>80</sup> Conforme previsto no parágrafo 11 do art. 13 do RIANC (BRASIL, 1987b), as sugestões poderiam ser formuladas por qualquer parlamentar constituinte, pelas Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Tribunais de Justiça, bem como por entidades da sociedade civil, e deveriam ser enviadas para o presidente da ANC/1987, que distribuiria às respectivas subcomissões.

<sup>81</sup> As atas de reuniões buscaram registrar sinteticamente as audiências públicas e as deliberações de cada etapa da ANC/1987 (BRASIL, 1987b).

Internacionais, de um total de oito audiências públicas realizadas com quatorze palestrantes<sup>82</sup> (BRASIL, 2008e:12, 84).

O embaixador Flecha de Lima era o servidor público da carreira diplomática de maior posto dentro da hierarquia do Itamaraty, uma vez que o ministro Abreu Sodré, que assumira o MRE em 1986, era um político de carreira (BRASIL, 2008e; GARCIA, 2011). Dessa forma, o convite a Flecha de Lima para inaugurar a série de audiências públicas promovidas pela subcomissão temática dedicada a regulamentar as relações internacionais do país mostra, simbolicamente, a relevância do corpo diplomático no processo de constitucionalização, conforme destacou o convidado em sua primeira intervenção:

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLECHA DE LIMA:** – (...) Minha presença aqui, como funcionário mais graduado do Ministério – pois o Sr. Ministro é um eminente político. ex-Governador de São Paulo, mas eu sou um funcionário de carreira – tem, a meu ver, certo simbolismo nessa iniciativa do Presidente Roberto D'Avila. Acho que ela demonstra o nível de interesse que o Legislativo pretende ter no debate das questões internacionais, e estamos plenamente convencidos de que a construção da democracia e a edificação de uma Constituição que sirva bem a nosso povo é uma tarefa de todos nós. Elegemos V. Ex.<sup>a</sup> e estamos prontos a colaborar em sua tarefa. E o Itamaraty, como instituição que tem assinalados serviços prestados ao País ao longo de sua nobre história, não se pode furtar a esse diálogo. Nós nos sentimos em casa no Legislativo e aqui estaremos todas as vezes que formos convocados (BRASIL, 2008e:14 – grifos no original).

Durante a exposição de Flecha de Lima e a interpelação que se seguiu, o diplomata expressou as preferências do Itamaraty acerca da regulamentação constitucional da PEB, tanto em relação à regulamentação procedimental, quanto à regulamentação deontológica da PEB. Similarmente, o ministro Abreu Sodré também externou as posições do MRE sobre o tema, embora de forma mais incisiva do que fizera o diplomata. Nesse sentido, ambos exprimiram a predileção do Itamaraty pela constitucionalização de um conjunto determinado de princípios conformadores:

---

<sup>82</sup> Os palestrantes convidados nas audiências públicas foram: na primeira audiência, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores; na segunda audiência, os professores Celso Albuquerque Mello e Vicente Marotta Rangel; na terceira audiência, o embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, Embaixador Extraordinário para Assuntos de Dívida Externa; na quarta audiência, o professor Carlos Roberto Siqueira Castro e o ministro do STF José Francisco Rezek; na quinta audiência, o professor Jacob Dolinger; na sexta audiência, o ministro da Ciência e Tecnologia Renato Archer, e os representantes da União Brasileira de Informática Pública e da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais; na sétima audiência, o Ministro das Relações Exteriores Roberto Costa de Abreu Sodré, e os representantes do Conselho Indigenista Missionário e da Confederação Nacional das Associações de Moradores; na oitava audiência, o ex-Governador Leonel Brizola (BRASIL, 2008e).

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLECHA DE LIMA:** – (...) O Itamaraty tem como pano de fundo uma tradição de diálogo com o Legislativo, cabendo-nos, agora, criar uma nova forma de convívio, na defesa de certos princípios gerais de política externa – uma intervenção (*sic*), autodeterminação, solução pacífica onde houver meios constatados para tal, guarda soberana dos Estados – que, aliás, vejo, já foram objeto de várias iniciativas (BRASIL, 2008e:14 – grifos no original.)<sup>83</sup>

**O SR. MINISTRO ROBERTO DE ABREU SODRÉ:** – (...) Para não me alongar, Sr. Presidente, para entrarmos, então, no diálogo e sairmos deste monólogo, queria dar os princípios norteadores da política externa. 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, cujo comportamento de política internacional o Brasil aderiu, entre os quais acho que deve ser incluído 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 V. Ex.<sup>as</sup> começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira. (...) São traços gerais de política internacional, conceitos de ordem geral e precisamente dentro da matéria que está afeta a esta subcomissão: o ordenamento constitucional da política externa brasileira. Através desse ordenamento vamos gerir-nos daqui por diante (BRASIL, 2008e:85 – grifos no original).

Flecha de Lima e Abreu Sodré também expressaram o descontentamento do Itamaraty com uma regulamentação restritiva da PEB, ao afirmar a preferência por dispositivos gerais, que não restringissem a política externa nacional:

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLECHA DE LIMA:** – (...) 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, dêem 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 (BRASIL, 2008e:14 – grifos no original).

---

<sup>83</sup> Acredita-se que ocorreu um erro na transcrição da fala, registrando-se “uma intervenção” em vez de “não intervenção”.

**O SR. MINISTRO ROBERTO DE ABREU SODRÉ:** – (...) Uma referência ao assunto na Constituição poderia talvez cristalizar, todavia, determinada situação política. Não seria positivo, V.Ex.<sup>a</sup> há de permitir que, sempre, nas respostas, quando puder, eu inclua qualquer coisa que venha a significar um comportamento na feitura do ordenamento constitucional da política externa. Então, introduzir na Constituição qualquer coisa que se refira a isto [posições sobre a política externa para a América Latina, principalmente sobre a criação do Mercado Comum Latino-americano] talvez possa cristalizar o ponto abordado e criar certo imobilismo com relação à política preferencial latino-americana. Cristalizar assim determinada situação política não seria positivo. Nossa vocação é universalista (BRASIL, 2008e:87 – grifos no original).

Além da participação de seu secretário-geral e de seu ministro nas audiências públicas, o Itamaraty cedeu três servidores de seus quadros para assessorar a Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, um membro da carreira diplomática e dois oficiais de chancelaria (BRASIL, 2008e:89). Contudo, as atas da ANC/1987 mostram que a participação do Itamaraty no processo constituinte não se limitou à participação nas audiências públicas e à função de assessoria descritas. O secretário-geral Flecha de Lima, após ser interpelado pelo relator desta Subcomissão por não apresentar um anteprojeto do MRE acerca da regulamentação da PEB, afirmou que não desejava usurpar a função dos parlamentares constituintes, mas sugeriu à mesa da Subcomissão que o Itamaraty revisasse posteriormente as propostas oferecidas:

**O SR. CONSTITUINTE JOÃO HERRMANN NETO:** – (...) Esperávamos que o Secretário-Geral do Itamaraty nos trouxesse – e eu, como relator, o aceitaria, e creio que também o Presidente e demais membros – um anteprojeto sobre a questão das relações internacionais, examinando o papel do nosso País dentro desse contexto (BRASIL, 2008e:17 – grifos no original).

**O SR. EMBAIXADOR PAULOTARSO FLECHA DE LIMA:** – (...) A este respeito, gostaria de explicar-lhe por que justamente o Itamaraty e o Ministro Sodré não quiseram apresentar nenhum documento à Constituinte. Acharmos que esta definição das modalidades de relacionamento, esta sedimentação de princípios e de normas de convívio tem de vir como resultado, como consequência de debates como este. (...) Não apresentamos, portanto, nenhum subsídio à Constituinte porque achamos que somos parte do Executivo.

(...)

Talvez fosse útil fazermos um rescaldo posterior deste debate, quando terminar a série de audiências a que se propôs a Subcomissão, e tentarmos avaliar de que maneira isso terá contribuído para esta tarefa fundamental de definir o relacionamento entre os dois Poderes (BRASIL, 2008e:18 – grifos no original).

Outros registros nas atas de reuniões da ANC/1987, em etapas distintas, corroboram a percepção de que o Itamaraty participou informalmente<sup>84</sup> do processo de constitucionalização da regulamentação deontológica da PEB. Na etapa de Subcomissões temáticas, o parlamentar constituinte Sarney Filho afirmou consultar membros do MRE sobre suas proposições:

**O SR. CONSTITUINTE SARNEY FILHO:** – (...) Tenho proposta, já apresentada à Subcomissão, de inclusão de um artigo na Constituição tomando o País neutro nos conflitos internacionais.

(...)

Depois disso ficou claro que a grande maioria das pessoas ligadas ao Executivo, no campo das relações internacionais, é contra a inclusão deste artigo, o que trata da neutralidade, alegando que os artigos já existentes na Constituição são suficientes para deixar clara a posição pacifista do País e que sempre há a questão dos tratados (BRASIL, 2008e:21 – grifos no original).

Durante as deliberações na Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral, que exerceu a relatoria também na etapa de Plenário, afirmou que consultou o Itamaraty e este o orientou a rejeitar determinada proposição de regulamentação deontológica:

**O SR. RELATOR (Bernardo Cabral):** – Sr. Presidente, Srs. Constituintes: Com a lealdade com que eu me comportei com o eminente e querido Constituinte Carlos Alberto Oliveira, o nosso Deputado Caó, eu disse a S. Ex.<sup>a</sup> que não havia acolhido esta emenda porque, ao conversar no Ministério das Relações Exteriores, como de meu dever, ali me foi afirmado que o repúdio ao apartheid poderia criar os maiores problemas para o nosso País no trato do comércio internacional. Esta foi a explicação (BRASIL, 2008j:100 – grifos no original).

Destaca-se que o dispositivo defendido pelo parlamentar constituinte Carlos Alberto Oliveira versava sobre a proibição da manutenção de relações diplomáticas do Brasil com países que adotassem políticas oficiais de discriminação e obteve, posteriormente na etapa de Plenário, duzentos e sessenta e cinco votos favoráveis (265),<sup>85</sup> quinze votos a menos que o necessário para sua constitucionalização (BRASIL, 2008m:435). Este número de votos, mesmo com parecer contrário do

<sup>84</sup> O RIANC (1987b) determinava a possibilidade de realização de consultas a instituições externas à ANC/1987, desde que fossem aprovadas nas instâncias da Assembleia em que a discussão estivesse ocorrendo. Como não foram encontrados registros acerca dessas consultas e o teor dos registros nas atas sugerem o caráter oficioso desses atos, por esta razão opta-se por qualificar essas participações como informais.

<sup>85</sup> Na etapa de Plenário, a parlamentar constituinte Benedita da Silva reapresentou proposta com teor semelhante sob a emenda 2P01194-2 (cf. seções 3.3.4.1 e 3.3.5.1 desta dissertação).

relator, mostra um apoio substantivo dos parlamentares constituintes à proposição. Associada a este fato, a intervenção supratranscrita de Bernardo Cabral sugere que a relatoria das etapas finais do processo constituinte se instruíra junto ao Itamaraty acerca das propostas de regulamentação deontológica da PEB, mesmo aquelas que possuíam um expressivo apoio dos membros da Assembleia. Nesse mesmo sentido, aponta a fala do presidente Ulysses Guimarães, ao declarar a possibilidade de consultar o Itamaraty ao término do segundo turno na etapa de Plenário:

**O SR. CARLOS SANT'ANNA (PMDB – BA. Sem revisão do orador.):** – Sr. Presidente, eu estimaria receber uma informação mais precisa. Recentemente estive no Brasil o Prof. Pockar, membro do Conselho Internacional de Direitos Humanos da ONU. Este Conselho tem função análoga: é um tribunal internacional de direitos humanos. Acho que antes de votarmos, para que não façamos um ato vazio, convida uma consulta ao Itamaraty sobre a redação desse texto.

**O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães):** – Isso poderá ser feito quando aprovado o texto. Ele comporta reparos e ajustamentos, inclusive poderá ser ouvido o Itamaraty a esse respeito. Haverá possibilidade futuramente. (2008r:32 – grifos no original)

Por meio desses indícios, afirma-se que o Itamaraty participou do processo constituinte de forma transversal aos eixos temáticos, ao sugerir, a partir de uma posição privilegiada, e por meio de mecanismos formais e informais, o modelo de regulamentação deontológica da PEB de sua predileção, bem como os dispositivos a serem constitucionalizados e a serem rejeitados. Nas seções seguintes, mostra-se pontualmente como o Itamaraty e outros grupos de interesse participaram do processo constituinte, por meio da análise dos caminhos de constitucionalização, bem como se destaca o papel dos constrangimentos internacionais nesse processo.

### 5.1 Atores e interesses no eixo Político-Militar

Compõem o eixo Político-Militar os caminhos de constitucionalização dos princípios conformadores de: (1) não intervenção, (2) defesa da paz, (3) solução pacífica dos conflitos, e (4) repúdio ao terrorismo.

Os caminhos de constitucionalização de “não intervenção”, de defesa da paz e de solução pacífica dos conflitos possuem características semelhantes, pois os princípios conformadores constitucionalizados nestes caminhos foram solicitados expressamente pelo Itamaraty durante a exposição de seus membros nas

audiências públicas na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais:

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLEXA DE LIMA:** – (...) O Itamarati tem como pano de fundo uma tradição de diálogo com o Legislativo, cabendo-nos, agora, criar uma nova forma de convívio, na defesa de certos princípios gerais de política externa – uma intervenção (*sic*), (...) solução pacífica onde houver meios constatados para tal (...).

(...)

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 (...). 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 (BRASIL, 2008e:14 – grifos no original).<sup>8687</sup>

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLEXA DE LIMA:** – (...) Considero não só válido como recomendável que incorporemos à Constituição alguns princípios reitores de nosso convívio internacional. Referi-me a alguns princípios de diretrizes gerais como intervenção, respeito à autodeterminação dos povos, etc (BRASIL, 2008e:15 – grifos no original).

**O SR. MINISTRO ROBERTO DE ABREU SODRÉ:** – (...) A inclusão desses princípios fundamentais na Constituição é relevante, apesar de já serem tradicionais as posições do Brasil, (...) entre os quais acho que deve ser incluído o repúdio brasileiro à guerra. (...) A solução pacífica das controvérsias está em toda a história da diplomacia brasileira, assim como (...) o princípio de não-ingerência nos assuntos internos dos outros Estados. Esses são pontos genéricos que devem constar da nossa Carta Magna que V. Ex.<sup>as</sup> começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira (BRASIL, 2008e:85 – grifos no original).<sup>88</sup>

Contudo, existem algumas diferenças entre estes três caminhos de constitucionalização. Enquanto se percebe a presença predominante dos interesses do Itamaraty no caminho de constitucionalização do princípio da “não intervenção”, os processos de elaboração dos princípios de defesa da paz e de solução pacífica dos conflitos mostram a participação de outros atores e interesses, como a CNBB e

<sup>86</sup> Acredita-se que ocorreu um erro na transcrição da fala, registrando-se “uma intervenção” em vez de “não intervenção”.

<sup>87</sup> A primeira inserção dessa citação visou à ilustração da manifestação expressa do Itamaraty por um conjunto de princípios. Esta segunda inserção objetiva mostrar que o MRE buscava constitucionalizar os princípios presentes neste eixo temático.

<sup>88</sup> Id. nota 85.

o movimento pacifista, notadamente por meio do Conselho Brasileiro de Defesa da Paz (CONDEPAZ).<sup>89</sup>

A construção do princípio de “não intervenção” apresenta apenas uma mudança textual, na qual se reduzem a um dispositivo as duas previsões constitucionais propostas nas etapas de Subcomissões e Comissões temáticas.<sup>90</sup> Embora não seja possível identificar um interesse específico sobre esta redução textual, sobretudo porque não ocorre uma alteração substantiva em seu conteúdo, nota-se que o dispositivo geral de “não intervenção” concilia as duas propostas iniciais, ao garantir a defesa da ordem interna brasileira e o respeito à política interna de outros Estados. Esta ausência de divergências reflete o discurso em uníssono do Itamaraty nas audiências públicas da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Contribui também para a constitucionalização deste princípio a insatisfação manifesta de alguns parlamentares constituintes com as pressões internacionais sobre a economia, em especial dos EUA e das instituições do sistema financeiro internacional, conforme ilustra a justificativa da sugestão 698 de Aldo Arantes (PMDB/GO):

#### SUGESTÃO Nº 698

(...)

Art. Na salvaguarda de sua independência e soberania, o Brasil não admite nenhuma ingerência externa em sua economia, política, orientação e produção cultural.

(...)

#### Justificação

(...) 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 neo-colonialista do imperialismo após a Segunda Guerra Mundial (BRASIL, 1987q:259-60).

Ressalta-se que a tentativa de supressão do princípio de “não intervenção” no primeiro turno da etapa de Plenário parece ser fortuita. Três elementos corroboram para este entendimento: (1) o fato da primeira versão do Projeto de Constituição (A)

<sup>89</sup> O CONDEPAZ, e Movimento Brasileiro pelo Desarmamento e a Paz destacavam-se na organização do movimento pacifista nacional na década de 1980 (CASTIEL, 1985; BRASIL, 1987p:3047).

<sup>90</sup> Cf. quadro 8, página 125, ou figura A.1 no apêndice A.

ter sido distribuída com alguns erros em novembro de 1987, dentre eles a omissão da “não intervenção” no rol de princípios conformadores da PEB (BRASIL, 1987n); (2) a supressão ter sido oferecida de forma indireta na emenda 2P02037-2, ao propor uma redação substitutiva e integral do Título I (BRASIL, 1988f:773); e (3) a manifestação dos proponentes desta emenda em favor da reincorporação do dispositivo da “não intervenção” durante a votação de destaques ao Título I nesta mesma fase da ANC/1987 (BRASIL, 2008m:430). Dessa forma, observa-se que a constitucionalização do princípio da “não intervenção” atendeu duplamente aos apelos do Itamaraty, de cristalização deste princípio conformador na CF/1988 e de elaboração da regulamentação deontológica da PEB por meio de dispositivos genéricos.

Por sua vez, a constitucionalização do princípio de defesa da paz é permeada por propostas relacionadas com as reduções da capacidade militar e das hostilidades no plano internacional,<sup>91</sup> que se concentraram na Comissão Afonso Arinos, e na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Essa pluralidade de formulações mostra a divergência entre interesses de alguns grupos. O Itamaraty manifestava-se contrário à constitucionalização de normas específicas para a PEB, por temer a cristalização de determinadas posições políticas (BRASIL, 2008e:14; BRASIL, 2008e:87); ao passo que a CNBB e o movimento pacifista, notadamente o CONDEPAZ, advogavam a favor de uma regulamentação deontológica restritiva.

A CNBB manifestou suas preferências para o processo constituinte por meio da Declaração Pastoral de sua 24ª Assembleia Geral, realizada em abril de 1986. Este documento apresenta as seguintes proposições concernentes à promoção da paz:

152. A nova Constituição afirme claramente o compromisso da Nação brasileira com uma nova ordem internacional para a construção da paz universal e o desenvolvimento de todas as nações (...).

6.2. Exigências concretas

(...)

156. A contenção da escalada de guerras convencionais, a condenação da corrida armamentista e a defesa do uso exclusivamente pacífico da energia atômica.

(...)

165. Seja desestimulada a participação do Brasil no mercado internacional de armamentos e proibida a aplicação de recursos públicos na indústria bélica de exportação (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1986:16-7).

<sup>91</sup> Cf. quadro 9, página 126, ou figura A.1 no apêndice A.

Estas propostas da CNBB são similares, em conteúdo, aos princípios conformadores de defesa da paz e de repúdio à competição armamentista, presentes no Anteprojeto Afonso Arinos (BRASIL, 1986:5), bem como à norma programática que determina o estabelecimento de uma nova ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça, formulada no âmbito das Comissões temáticas (BRASIL, 1987f: 21-2). Destaca-se que as proposições apresentadas pela CNBB na Declaração Pastoral de 1986 foram internalizadas na ANC/1987 por intermédio da sugestão 17-5 do parlamentar constituinte Jorge Arbage (PDS/PA) (BRASIL, 1987q:45-6).

A CONDEPAZ inaugura a sua participação no processo constituinte por intermédio da Comissão Afonso Arinos, que apresenta algumas de suas proposições em seu Anteprojeto, dentre elas os três dispositivos atinentes à defesa da paz (PEREIRA, 1987:29). Na ANC/1987, as propostas deste grupo de interesse foram introduzidas formalmente pela sugestão 1.986-1, de autoria do parlamentar constituinte Uldurico Pinto (PMDB/BA):

#### SUGESTAO 1.986-1

Inclua-se no anteprojeto de texto constitucional, na parte relativa aos Princípios Fundamentais, o seguinte dispositivo:

"Art. O Estado e o povo brasileiro regem-se em suas relações recíprocas como no plano internacional pelos seguintes princípios, cuja infringência acarretará ao infrator as penas do crime de responsabilidade, nos termos da lei:

(...)

III - defesa da paz, repúdio à guerra, à competição armamentista e ao terrorismo e proibição da propaganda belicista;

IV - proibição de fabrico, armazenagem e transporte pelo território brasileiro de armas de extermínio em massa e quaisquer artefatos bélicos a fissão nuclear, bombas de neutrônio ou armas bacteriológicas e químicas, enfim, todos os engenhos bélicos proscritos pelas Convenções de Genebra, bem como aqueles baseados nos novos princípios da Física;

V - proibição de comércio de qualquer material bélico; (BRASIL, 1987r:573)

Nota-se uma semelhança de conteúdo entre as proposições do CONDEPAZ, da CNBB e os quatro dispositivos aprovados na etapa de Comissões temáticas, bem como em relação à proibição de militarização do espaço exterior, proposta pela emenda 2P00467-9, inspirada no art. 4º do Tratado sobre Exploração e Uso do Espaço Cósmico (BRASIL, 1969b:3379). As propostas do CONDEPAZ também se assemelham à emenda popular em prol do desarmamento nuclear mundial, formulada pela SBPC, SBF e ABA (BRASIL, 1987j:40).

Não obstante a flagrante participação de outros grupos de interesse no caminho de constitucionalização do princípio de defesa da paz, como a CNBB, o movimento pacifista e as entidades do meio acadêmico, a preferência do Itamaraty por uma regulamentação deôntica da PEB estruturada em regras genéricas prevaleceu, conformando os interesses destes grupos somente na constitucionalização do princípio conformador da defesa da paz, que inicialmente não fora proposto pelo MRE.

O caminho de constitucionalização de solução pacífica dos conflitos possui quatro propostas distintas.<sup>92</sup> Destaca-se que esta regra integra os textos constitucionais brasileiros desde a Constituição de 1891,<sup>93</sup> o que torna a sua constitucionalização relativamente consensual. As propostas das três primeiras etapas do processo constituinte – Comissão Afonso Arinos, Subcomissões e Comissões temáticas – não possuem conexões específicas com nenhum grupo de interesse. Percebe-se que o princípio conformador de “convivência pacífica com todos os povos” vincula-se ao discurso de tradição pacífica nacional, presentes nos documentos da CNBB, do CONDEPAZ, bem como nas manifestações do Itamaraty e de outros participantes das audiências públicas da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Por sua vez, o dispositivo acerca da codificação progressiva do Direito insere-se na ampliação da agenda de discussões e na consolidação de direitos e deveres dos Estados no plano internacional, em um movimento crescente desde meados da década de 1960. Entretanto, o principal conflito de interesses deste caminho de constitucionalização gira em torno da neutralidade unilateral do Brasil, proposta pela emenda 2P00881-0.

O principal argumento a favor da neutralidade do país nos conflitos internacionais apropria-se do discurso de tradição pacífica do Brasil para afirmar que a declaração de neutralidade no texto constitucional seria um aprofundamento desta vocação, conforme ilustra a justificativa da emenda 2P00881-0, de autoria de Sarney Filho (PFL/MA):<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Cf. quadro 10, página 127, ou figura A.1 no apêndice A.

<sup>93</sup> Cf. páginas 20 e 21 desta dissertação.

<sup>94</sup> Nesse mesmo sentido, manifestam-se as justificativas das sugestões 0214-3 (BRASIL, 1987q:115) e 8.247 (BRASIL, 1987s:97), formuladas, respectivamente por Sarney Filho (PFL/MA) e por Borges da Silveira (PMDB/PR).

O Brasil se orgulha de uma conduta, em sua política externa, de pleno respeito às fronteiras dos países vizinhos e amigos, abstando-se em mais de 150 anos de sua história, de guerras de conquista.

A Constituição Federal vigente consagra, em seu art. 7º, que "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" e, em seu parágrafo único, "é vedada a guerra de conquista."

Tais princípios são consagrados nas Constituições anteriores: 1891 (art. 34, n. 11); 1934 (art. 4º); 1946 (art. 4º); 1967 (art. 7º).

É internacionalmente reconhecida a índole pacífica do povo brasileiro.

Urge, portanto, mormente agora com a Assembléia Nacional Constituinte, introduzir em texto constitucional o princípio da neutralidade do Brasil nos conflitos internacionais (BRASIL, 1988e:324).

Em audiência pública, Sarney Filho (PFL/MA) apresentou a neutralidade como uma proposta do movimento ambientalista e interpelou o secretário-geral do Itamaraty sobre a constitucionalização desta. Em resposta, Flecha de Lima externou o posicionamento contrário do MRE à proposta:

**O SR. CONSTITUINTE SARNEY FILHO:** – (...) Tenho particular interesse neste ponto [participação do Brasil nos conflitos bélicos] 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 (BRASIL, 2008e:15 – grifos no original).

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLECHA DE LIMA:** – (...) Com a sua vênha, 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. Temos o exemplo muito evidente de um país neutro, a Suíça. Foi neutralizado há alguns séculos e, por isso mesmo, está colocada em posição de não-participação numa série de organismos e expressões de cooperação internacional.

De modo que, para ser preciso na minha resposta, acho que seríamos fiéis à nossa tradição, projetaríamos um perfil construtivo, positivo, e daríamos um saudável exemplo de convívio internacional se nos atívéssemos a esses dois princípios a que me referi. Nós precisaríamos chegar a uma definição de neutralidade, que poderia ser até mesmo conflitante com a nossa participação nas Nações Unidas (BRASIL, 2008e:15 – grifos no original).

Posteriormente, em parecer contrário à emenda 2P00881-0, a relatoria da etapa de Plenário adotou a argumentação do Itamaraty e alegou que a declaração de neutralidade era uma posição radical, que limitava em demasia a política externa nacional (BRASIL, 1988p:61). Destarte, o caminho de constitucionalização do princípio de solução pacífica dos conflitos sugere a participação do movimento pacifista em suas etapas iniciais, bem como mostra a disputa entre os interesses do Itamaraty e, alegadamente, do movimento ambientalista na questão da neutralidade, resultando somente na constitucionalização da proposta de consenso entre os participantes.

O caminho de constitucionalização do princípio de repúdio ao terrorismo não apresenta nenhuma variação substancial de suas propostas,<sup>95</sup> o que indica uma ausência de disputas de conteúdo. Destaca-se que a constitucionalização deste princípio conformador se insere num contexto de crescimento do terrorismo, tanto no nível interno, nas tentativas de impedir a redemocratização nacional, quanto no plano internacional.<sup>96</sup> Atribui-se a proposição do dispositivo de repúdio ao terrorismo à CNBB e ao CONDEPAZ, por intermédio de seus documentos concernentes ao processo constituinte, quais sejam: a Declaração Pastoral de 1986 e a sugestão 17-5 (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1986:17; BRASIL, 1987q:45-6); e as sugestões enviadas à Comissão Afonso Arinos e a sugestão 1.986-1 (PEREIRA, 1987:29; BRASIL, 1987r:573). Embora o Itamaraty não tenha se manifestado expressamente em relação ao terrorismo nas audiências públicas, a formulação deste princípio conformador corresponde à sua preferência por uma regulamentação deontológica da PEB estruturada em dispositivos gerais. Dessa forma, observa-se a constitucionalização de uma proposta oriunda de grupos de interesse da sociedade civil em conformidade com o modelo desejado pelo Itamaraty.

---

<sup>95</sup> Cf. quadro 11, página 128, ou figura A.1 no apêndice A.

<sup>96</sup> No plano internacional, os ataques terroristas triplicaram entre 1976 e 1979. Este número continuou crescendo até 1992, com pequenos picos em 1984, com aproximadamente três mil e quinhentos (3500) incidentes, e em 1989, com mais de quatro mil e trezentos (4300) eventos (LAFREE, 2010).

## 5.2 Atores e interesses no eixo Político-Diplomático

Integram o eixo Político-Diplomático os caminhos de constitucionalização dos princípios conformadores de: (1) independência nacional,<sup>97</sup> (2) autodeterminação dos povos,<sup>98</sup> (3) igualdade entre os Estados.<sup>99</sup> Estes três caminhos de constitucionalização ocorreram sob relativo consenso e com características similares. A primeira característica comum é a solicitação expressa do Itamaraty nas audiências públicas por suas constitucionalizações:

**O SR. MINISTRO ROBERTO DE ABREU SODRÉ:** – (...) Para não me alongar, Sr. Presidente, para entrarmos, então, no diálogo e sairmos deste monólogo, queria dar os princípios norteadores da política externa. 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, cujo comportamento de política internacional o Brasil aderiu, entre os quais acho que deve ser incluído 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 V. Ex.<sup>as</sup> começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira. (...) São traços gerais de política internacional, conceitos de ordem geral e precisamente dentro da matéria que está afeta a esta subcomissão: o ordenamento constitucional da política externa brasileira. Através desse ordenamento vamos gerir-nos daqui por diante (BRASIL, 2008e:85 – grifos no original).

A segunda característica comum é a presença recorrente destes três princípios, em associação ao princípio da “não intervenção”, nos discursos dos parlamentares constituintes para reclamar a soberania nacional e opor-se às pressões internacionais nos campos político e econômico durante as discussões na ANC/1987, conforme ilustram os debates sobre dívida externa nas reuniões da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (cf. BRASIL, 2008e), e a intervenção de José Fogaça (PMDB/RS), exercendo a relatoria na Comissão de Sistematização, em auxílio ao relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), durante as deliberações sobre a regulamentação deôntica da PEB na ANC/1987:

<sup>97</sup> Cf. quadro 12, página 129, ou figura A.1 no apêndice A.

<sup>98</sup> Cf. quadro 13, página 130, ou figura A.1 no apêndice A.

<sup>99</sup> Cf. quadro 14, página 131, ou figura A.1 no apêndice A.

**O SR. RELATOR (José Fogaça):** – 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, (*sic*) 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 (BRASIL, 2008j:88).

Destaca-se que o princípio da autodeterminação também consta nas sugestões em nome da CNBB e do CONDEPAZ (BRASIL, 1987q:45-6; 1987r:573). Contudo, não se identifica a presença de outros interesses nestes três princípios, incluindo nas propostas destoantes de seus caminhos de constitucionalização. A mudança textual do princípio da independência nacional a partir das Comissões temáticas, com a inclusão do dispositivo no rol de princípios conformadores da PEB, e a rejeição de limitação do princípio da autodeterminação a entidades reconhecidas pela ONU sugerem uma adequação do texto ao modelo proposto pelo Itamaraty de constitucionalização de dispositivos gerais. Nesse mesmo sentido, interpreta-se a retirada da diferenciação entre as relações internacionais e regionais conforme aos princípios da Carta da ONU ou da OEA. Portanto, afirma-se que os caminhos de constitucionalização do eixo Político-Diplomático se desenvolveram em um substantivo consenso, amparados pelo Itamaraty e em reação aos constrangimentos internacionais tanto na ordem política, quanto na econômica.

### **5.3 Atores e interesses no eixo Direitos Humanos**

Quatro caminhos de constitucionalização formam o eixo Direitos Humanos: (1) prevalência dos direitos humanos, (2) repúdio ao racismo e (3) concessão de asilo político; e (4) formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

O caminho de constitucionalização do princípio de prevalência dos direitos humanos<sup>100</sup> congrega os interesses convergentes do movimento de direitos humanos, da CNBB e do Itamaraty. Nesse sentido, os documentos da CONDEPAZ e da CNBB sobre a regulamentação deontológica da PEB propuseram regras em defesa dos direitos humanos, respectivamente:

SUGESTAO 1.986-1

Inclua-se no anteprojeto de texto constitucional, na parte relativa aos Princípios Fundamentais, o seguinte dispositivo:

"Art. O Estado e o povo brasileiro regem-se em suas relações recíprocas como no plano internacional pelos seguintes princípios, cuja infringência acarretará ao infrator as penas do crime de responsabilidade, nos termos da lei:

I - defesa e promoção dos direitos humanos; (...).(BRASIL, 1987r:573)

6. A Ordem Internacional

6.1. Critérios básicos

152. A nova Constituição afirme claramente o compromisso da Nação brasileira com uma nova ordem internacional para a construção da paz universal e o desenvolvimento de todas as nações, com base na autodeterminação dos povos, na defesa dos direitos humanos, na efetivação da justiça das relações políticas e comerciais.

6.2. Exigências concretas

153. O cumprimento das obrigações assumidas em tratados, acordos e declarações internacionais, dos quais o Brasil é signatário, principalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1986:16).

Por sua vez, o Itamaraty, quando questionado pelo parlamentar Luiz Viana Neto (PMDB/BA) acerca de outros temas que deveriam constar na regulamentação deontológica da PEB, manifestou-se a favor de um princípio conformador que contemplasse os direitos humanos:

**O SR. CONSTITUINTE LUIZ VIANA NETO:** – (...) [P]oderia fazer-nos se algum princípio de Direito Internacional, tendo escapado aos textos anteriores ou vindo a ser incorporado ao texto que vamos redigir, pudera ser um fator positivo na construção deste Brasil novo e para cuja construção o Itamaraty, como bem salientou, tem tido papel fundamental? Algum preceito de Direito Internacional podará ser incorporado à nova Constituição Brasileira para que essa ação do Itamarati, cada vez mais arejada, mais ágil, mais benéfica a este País, possa ser, a cada dia, fator positivo para a vida nacional? (BRASIL, 2008e:16-7 – grifos no original)

<sup>100</sup> Cf. quadro 15, página 132, ou figura A.2 no apêndice A.

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLEXA DE LIMA:** – (...) Creio que alguma coisa deveria ser feita em matéria de princípios que se relacionasse com a fidelidade e observância às normas dos direitos humanos (BRASIL, 2008e:17).

Nota-se também uma constante reafirmação de que a refundação do Estado brasileiro deveria se pautar pela defesa dos direitos humanos, o que indica uma resposta interna aos constrangimentos internacionais em favor do fortalecimento do respeito aos direitos humanos, conforme mostra o parlamentar constituinte João Herrmann Neto (PMDB/SP) na exposição do Anteprojeto do Relator na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais:

**O SR. CONSTITUINTE JOÃO HERRMANN NETO:** – Avançamos, e muito, no art. 21, pois entendemos que o mundo não é mais a potestade de Camões; o mundo é uma relação entre os Estados, entre os povos. De que maneira se faz esse ordenamento jurídico entre os povos? A luta pela democracia, pelos direitos humanos, em qualquer lugar onde eles se encontram. Esse é nosso princípio basilar dentro da Constituição brasileira (BRASIL, 2008e:109).

Destaca-se que o caminho de constitucionalização do princípio de prevalência dos direitos humanos envolveu algumas alterações textuais, mas apenas a retirada do dispositivo de condenação à tortura, proposto pela Comissão Afonso Arinos, representou uma modificação relevante em seu conteúdo; contudo não se encontram indícios para atribuir esta modificação a algum interesse. Assim, conclui-se que os interesses que compuseram o dispositivo de prevalência direitos humanos – movimento de direitos humanos, CONDEPAZ, CNBB e Itamaraty – compreendiam que este princípio conformador incluía a condenação à tortura, que se tornou objeto de outros dispositivos na CF/1988 voltados para a ordem interna, nomeadamente os incisos II e XLIII do art. 5º.

O caminho de constitucionalização de repúdio ao racismo<sup>101</sup> apresenta uma disputa de interesses em que antagonizaram o movimento negro, com apoio de outros grupos de interesse, e o Itamaraty. O movimento negro buscou constitucionalizar a proibição de relações políticas e econômicas do Brasil com países que adotassem políticas oficiais de discriminação racial. As atas e as sugestões da ANC/1987 mostram que a constitucionalização desta norma programática, dentre outras razões, visava a fortalecer as pressões sobre a África do

<sup>101</sup> Cf. quadro 16, página 133, ou figura A.2 no apêndice A.

Sul para encerrar o *apartheid*. Nesse sentido, a CNBB (1986: 16) manifestou-se a favor do “repúdio à (...) todas as formas de discriminação” e “a condenação dos regimes de segregação racial”, bem como propôs estes dispositivos para a ANC/1987 por meio da sugestão 17-5 (BRASIL, 1987q:45-6). O CONDEPAZ introduziu formalmente na ANC/1987, através da sugestão 1.986-1, o dispositivo proposto pela Comissão Afonso Arinos de “combate (...) a todas as formas de discriminação” (BRASIL, 1987r:573). O Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDDH),<sup>102</sup> por intermédio de seu integrante José Antônio Rodrigues Dias,<sup>103</sup> declarou-se a favor do rompimento das relações diplomáticas e comerciais com a África do Sul em audiência pública na Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias individuais:

**O SR. CONSTITUINTE UBIRATAN SPINELLI:** – Para encerrar, gostaria de saber a posição de V. S.<sup>a</sup> com respeito à África do Sul. Creio que o Governo brasileiro deveria romper relações diplomáticas, comerciais e qualquer intercâmbio com a África do Sul, por causa desse cerceamento ao direito humano naquele país (BRASIL, 2008f:68).

**O SR. JOSÉ ANTÔNIO RODRIGUES DIAS:** – Acho que não só o Governo brasileiro, mas todos os governos que, no mínimo, assinaram a carta de respeito à violação dos direitos humanos em 1948. O Brasil é um dos signatários. O que se vê é um absurdo o *apartheid*, o regime racista, o poder econômico atuando. É evidente – e para nós não há a menor dúvida – que devemos fazer não só isso, mas toda e qualquer forma de pressão que possa, pelo menos, aliviar o sofrimento daquelas pessoas que lá estão (BRASIL, 2008f:68).

Igualmente a favor, posicionou-se a CGT na mesma Subcomissão:

**O SR. ORLANDO COUTINHO:** – (...) [A] Central Geral dos Trabalhadores tem, repetidamente, solicitado ao Poder Executivo, ao Sr. Presidente da República, que rompa as relações diplomáticas com aquela República, em razão do crime de lesa-humanidade que comete, e, pior, o comete de forma institucionalizada, uma vez que a discriminação que se faz contra os não-brancos naquele País se processa através de disposições legais. Lembramos – o que não seria necessário – ao Governo brasileiro que só há uma maneira de realmente se prestar auxílio à população não-branca daquela República: através do exercício de pressão internacional, não só no campo das relações diplomáticas, como **ilegível** das relações comerciais (BRASIL, 2008f:41 – grifos no original).

<sup>102</sup> O MNDDH congregava em torno de trezentas entidades nacionais de defesa dos direitos humanos (BRASIL, 2008f:68-9).

<sup>103</sup> José Antônio Rodrigues Dias era Presidente do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Viçosa-MG, organização que integrava o MNDDH (BRASIL, 2008f:59, 68-9).

Mesmo com esse relativo consenso entre diversos setores da sociedade civil, o Itamaraty, quando interpelado sobre o tema em audiência pública, rechaçou a constitucionalização de uma regra deontológica que visasse à proibição de manutenção de relações políticas e econômicas com qualquer país, incluindo aqueles que desrespeitassem sistematicamente os direitos individuais e coletivos:

**O SR. PRESIDENTE (Roberto D'Ávila):** (...) 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 V. Ex.<sup>a</sup> (BRASIL, 2008e:19 – grifos no original).

**O SR. EMBAIXADOR PAULO TARSO FLECHA DE LIMA:** – Com relação ao outro ponto de vista a que V. Ex.<sup>a</sup> 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 (*sic*) as posições que V. Ex.<sup>a</sup> sustenta e os reclamos que V. Ex.<sup>a</sup> postula junto ao Executivo (BRASIL, 2008e:19 – grifos no original).

Atribui-se o protagonismo neste caminho de constitucionalização ao movimento negro devido à persistência de sua atuação dentro do processo constituinte após a etapa de Subcomissões temáticas, como: (1) na Comissão da Ordem Social, com a defesa da proibição de relações diplomáticas com países segregacionistas, realizada por Carlos Moura, representante do movimento negro (BRASIL, 2008i:16); (2) na Comissão de Sistematização, pela emenda popular PE00104-7, organizada pelo Centro de Estudos Afro-brasileiros (CEAB), pela Associação Cultural Zumbi (ACZ), e pela Associação José do Patrocínio (AJP). (BRASIL, 1987j:96-7); e (3) na etapa de Plenário, pelas emendas 2P01194-2 e 2P01359-7 (BRASIL, 1998f: 441, 496) no primeiro turno das deliberações em

Plenário. Destacam-se ainda as atuações de alguns parlamentares constituintes promotores da agenda política do movimento negro na ANC/1987, como Carlos Alberto Oliveira (PDT/RJ) e Benedita da Silva (PT/RJ) (CENTENÁRIO [...] 1988; JOHNSON III, 2000).

Interpreta-se que o abandono do dispositivo que condenava todas as formas de discriminação, presente no Anteprojeto Afonso Arinos, e a constitucionalização do princípio conformador de repúdio ao racismo ocorreram devido à persistência do movimento negro em constitucionalizar a proibição de relações políticas e econômicas do Brasil com países que adotassem políticas oficiais de discriminação racial. Não se observa persistência semelhante dos outros grupos de interesse em torno da constitucionalização de uma regra mais geral, que abarcasse todas as formas de discriminação. Assim, o princípio conformador de repúdio ao racismo apresentou-se como uma alternativa para conciliar os posicionamentos antagônicos do movimento negro (e aliados) e do Itamaraty (BRASIL, 2008j:100-108), procedendo-se a sua constitucionalização.

O caminho de constitucionalização do princípio de concessão de asilo político<sup>104</sup> ocupou, principalmente, as deliberações sobre os direitos e garantias individuais e coletivos, sendo incorporado expressamente no rol de parâmetros para a PEB somente no segundo turno pela emenda 2T1189-0 (BRASIL, 1988k:41). O asilo político fora regulamentado pelo regime militar por meio do Estatuto do Estrangeiro.<sup>105</sup> Dessa forma, a pauta proposta pela a CNBB (1986:17) era a “preservação do estatuto do asilo político” por meio de sua constitucionalização, conforme manifestou Cândido Mendes, secretário-geral da Comissão de Justiça e Paz da CNBB, em participação em audiência pública na Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias individuais:

**O SR. CÂNDIDO MENDES:** – (...) Agradeço ao Presidente e aos senhores companheiros por me terem permitido falar, nesta sexta-feira, numa interrupção de uma reunião que neste momento, realiza-se na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil de que a Comissão Brasileira de Justiça e Paz é a projeção, (...) .Fica apenas um grande apelo: que a nova Constituição brasileira – e aqui trago a minha palavra, a expectativa da CNBB e de reunião feita ontem em Itaiaci com todos os bispos do Brasil – seja uma Constituição para essa virada do século, (...) (BRASIL, 2008f:51 – grifos no original).

---

<sup>104</sup> Cf. quadro 17, página 134, ou figura A.2 no apêndice A.

<sup>105</sup> Lei 6.815 de 1980.

**O SR. CÂNDIDO MENDES: – (...)** É possível, em uma Declaração de Direitos, deixar de lado a regulamentação do asilo, que nunca foi norma constitucional no Brasil? É possível deixar de retomar o problema da extradição, à luz da garantia dos direitos individuais? É preciso, nesse campo, encontrar toda essa dimensão, onde esse clamor da Igreja e da sociedade internacional está olhando para o que farão os Constituintes brasileiros (BRASIL, 2008f:49 – grifos no original).

**O SR. CÂNDIDO MENDES: – (...)** Este é o momento de se criar uma teoria brasileira do direito de asilo, que para nossa vergonha chega tarde à Constituição, porque até hoje não o tivemos. Mas a verdade é que o asilo está vinculado ao grande princípio da circulação internacional das idéias e das convicções políticas. (...) A idéia de que às vezes uma justiça internacional, Sr. Presidente, pede a extradição de alguém alegando crime comum, quando na verdade o crime comum é absolutamente contingente diante do fato que leva à busca desse indivíduo, o crime político. Quantas e quantas vezes tivemos essa situação sustentada no Supremo Tribunal Federal, aqui, e no Tribunal Superior Militar, por advogados do naipe de Heleno Fragoso e Sepúlveda Pertence. Quantas e quantas vezes negou-se a extradição de pessoas buscadas por invasão de domicílio ou crime de perturbação da ordem pública, ditos crimes comuns, quando, no fundo, o que se queria era prender, sim, alguém que estava lutando pelos direitos humanos em praças públicas daqueles países (BRASIL, 2008f:52 – grifos no original).

Na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o convidado para tratar o tema foi o político Leonel Brizola, que apontou a necessidade do asilo político não ser somente uma previsão formal, mas um direito efetivo aos estrangeiros. Entretanto não se identifica nenhum grupo de interesse em sua exposição (BRASIL, 2008f:94). Também não se identificam outros atores nas atas das outras etapas da ANC/1987, embora seja possível identificar uma disputa em torno de sua constitucionalização.

A partir da Comissão de Sistematização, ocorre uma redução drástica do escopo do dispositivo sobre o asilo político. Nas etapas finais do processo constituinte, observam-se tentativas de não constitucionalização do dispositivo, pela emenda 2P01130-6, ou de relegar a matéria à regulamentação pela legislação infraconstitucional, pelas emendas 2P02038-1 e 2P01484-4. Destaca-se a justificativa da emenda que propôs a supressão total do dispositivo do asilo político, em que o parlamentar constituinte Annibal Barcellos (PFL/AP) argumentou que a constitucionalização de asilo a estrangeiros poderia “significar a importação de subversivos e/ou terroristas indesejáveis à paz interna do País.” (BRASIL, 1988f: 418). Annibal Barcellos era oficial da Marinha, formado pela Escola de Guerra Naval, e fora Governador do Amapá eleito por voto indireto entre 1979 e 1985

(RODRIGUES, 1987:365). Contudo, não se identificaram outros indícios que pudessem associar o interesse contrário à constitucionalização do asilo político às Forças Armadas, pois o parlamentar constituinte em questão retirou a Emenda durante as deliberações sobre o dispositivo (BRASIL, 2008n:287).

A defesa da constitucionalização do dispositivo do asilo político sem a necessidade de regulamentação por legislação infraconstitucional ocorre em dois momentos, na fala de Roberto Freire (PCB/PE) no encaminhamento das lideranças partidárias para a votação do Título II no primeiro turno em Plenário (BRASIL, 2008n:32), e na exposição de Nelson Carneiro (PMDB/RJ) na deliberação específica deste dispositivo. Esta votação ocorreu sem um encaminhamento contrário e com parecer favorável do relator.

Assim, acerca do princípio de asilo político, aponta-se de um ator específico, a CNBB, e dois interesses antagônicos difundidos entre os parlamentares constituintes, que se expressaram com maior vigor nas etapas finais do processo constituinte. Nota-se que o princípio conformador constitucionalizado é compatível com modelo sugerido pelo Itamaraty de dispositivos gerais para regulamentar a PEB.

No caminho de constitucionalização da norma programática em prol da criação de um tribunal internacional dos direitos humanos,<sup>106</sup> não se identifica expressamente um grupo de interesse a favor da constitucionalização desta norma programática. Contudo, atribui-se o protagonismo deste caminho ao parlamentar constituinte Antônio Mariz (PMDB/PB). Durante o processo constituinte, este parlamentar apresentou as emendas para constitucionalização deste dispositivo e defendeu suas proposições durante as deliberações, sob o argumento de que era necessário expandir a defesa dos direitos humanos, em especial da Declaração dos Direitos do Homem, para o âmbito internacional, para além dos tribunais regionais, como a corte europeia ou a americana, conforme ilustra a sua intervenção na Comissão de Sistematização:

**O SR. CONSTITUINTE ANTÔNIO MARIZ:** – (...) Esta emenda visa acrescentar ao final do art. 4º a seguinte expressão ou trecho: "e propugnará pela formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos".

Isto se inscreve nos Direitos Humanos. Isso se inscreve entre as diretrizes da política exterior brasileira, das relações com os demais Estados, das

---

<sup>106</sup> Cf. quadro 18, página 135, ou figura A.2 no apêndice A.

relações internacionais do Brasil. Este princípio foi consagrado no texto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, e no texto da Comissão de Sistematização, para ser suprimido tão-somente a partir do primeiro Substitutivo.

Parece-me essencial incluir este compromisso do Brasil com o Tribunal Internacional dos Direitos Humanos, porque é da tradição diplomática brasileira o compromisso nessa direção.

(...)

O Congresso Nacional ratificará essa Convenção de São José da Costa Rica e o Brasil passará a integrar esse Tribunal Regional. Ocorre que não existe, até esta data, o Tribunal Internacional no âmbito da Organização das Nações Unidas. Quando se proclamaram os Direitos Universais do Homem, em dezembro de 1948, na famosa reunião da Assembléia Geral da ONU em Paris, estava contida nessa declaração a idéia do Tribunal Internacional (BRASIL, 2008j:99 – grifos no original).

Quando interpelado por Antônio Mariz (PMDB/PB) em audiência pública na Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias individuais, a CNBB colocou-se contrária à instituição de um tribunal internacional dos direitos humanos. Cândido Mendes argumentou que um tribunal nessas configurações afetaria negativamente a soberania do Estado brasileiro, não obstante a necessidade de expandir os mecanismos para garantir os direitos humanos no plano nacional (BRASIL, 2008f:58). Nesse sentido, observa-se a retirada da previsão de poder vinculatório das decisões dos tribunais a partir da Comissão de Sistematização. Por sua vez, a tentativa de supressão desta norma programática no primeiro turno da etapa de Plenário parece ser fortuita, sob as mesmas razões do entendimento sobre a supressão do princípio da “não intervenção” pela emenda 2P02037-2.<sup>107</sup>

A constitucionalização do dispositivo em prol de um tribunal internacional dos direitos humanos sem o poder de decisão vinculatória sugere uma composição da proposta de Antônio Mariz (PMDB/PB) com a preocupação externada pela CNBB. Aponta também para uma conformação com a preferência do Itamaraty por dispositivos gerais para a regulamentação da PEB. Destaca-se que o relativo consenso em torno da constitucionalização deste dispositivo, assim como de outras regras do eixo Direitos Humanos, sugere uma busca dos atores e interesses nacionais em projetar uma nova imagem do Estado brasileiro por meio da CF/1988, de proteção dos direitos humanos no plano interno e de promoção destes direitos no plano externo. Esta nova imagem seria uma resposta às pressões internacionais,

---

<sup>107</sup> Cf. páginas 145 e 146 desta dissertação.

identificadas como constrangimento internacional, em favor da garantia dos direitos humanos no âmbito nacional.<sup>108</sup>

#### **5.4 Atores e interesses no eixo Desenvolvimento Socioeconômico**

O eixo Desenvolvimento Socioeconômico congrega dois caminhos de constitucionalização: do princípio de (1) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e da norma programática que impõe como meta (2) a integração da América Latina. Em ambos, identificam-se constrangimentos internacionais que impunham a necessidade de promover o avanço tecnológico, com origem na crescente revolução tecnológica, bem como demandavam uma maior abertura econômica.

No caminho de constitucionalização do princípio de cooperação entre os povos,<sup>109</sup> observa-se a reação de grupos de interesse a estes constrangimentos com a proposição de regras deontológicas voltadas para a ordem econômica internacional. A CNBB (1986:16-7) propôs como dispositivos específicos para a PEB a “autonomia econômica em face do poderio dos países ricos” e o “compromisso de participar ativamente no avanço de um progresso científico e tecnológico partilhado entre todos os povos.”. O CONDEPAZ defendeu como parâmetro para a PEB o combate “a todas as formas (...) de colonialismo” e “intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade”, ambas as propostas apresentadas no Anteprojeto Afonso Arinos (PEREIRA, 1987:29; BRASIL, 1987r:573). O Itamaraty, por meio de seu secretário-geral, também se manifestou genericamente a favor de uma ordem econômica justa em audiência pública, embora não tenha esboçado nenhuma sugestão de regra deontológica para a PEB (BRASIL, 2008e:15). Contudo, os posicionamentos mais contundentes neste caminho de constitucionalização foram adotados por dois grupos de interesses que representavam setores no centro das pressões estadunidenses em meados da década de 1980 – as indústrias de informática e de fármacos.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Cf. capítulo 2 desta dissertação, em especial a seção 2.1.

<sup>109</sup> Cf. quadro 19, página 136, ou figura A.2 no apêndice A.

<sup>110</sup> Cf. página 74 desta dissertação.

Não obstante o foco principal dos grupos de interesse do setor industrial ter sido a regulamentação econômica do mercado interno, a União Brasileira de Informática Pública (UBIP) e a Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC) solicitaram a participação em audiência pública na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais e foram atendidas (BRASIL, 2008e:10). A UBIP, grupo de interesse que congregava as organizações públicas que exerciam a atividade de informática nos três níveis da federação (BERLINCK, 1987; BRASIL, 2008e:77), defendeu a necessidade de proteger o mercado interno de informática, dada a sua relevância para o desenvolvimento nacional e o seu potencial de crescimento, que poderia ser revertido em autonomia nas relações com as potências econômicas (BRASIL, 2008e:75-80). A ALANAC, que representava os interesses das empresas farmacêuticas de capital nacional, procurou convencer os parlamentares constituintes a garantir a reserva parcial do mercado brasileiro e expressou que a quebra de patentes estrangeiras era vital para o desenvolvimento da indústria farmacêutica nacional (BRASIL, 2008e:80-3). A partir deste discurso, a ALANAC apresentou a sugestão 10.548:

Fica assegurado a todo o setor da economia em fase de desenvolvimento tecnológico visando a autonomia industrial a não privilegiabilidade referente a propriedade industrial. No interesse da defesa da soberania, o País poderá denunciar a qualquer tempo os acordos internacionais de patentes (BRASIL, 1987t:455).

Os discursos em prol do desenvolvimento nacional e da transformação da ordem econômica internacional concretizaram-se nas normas programáticas presentes no Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Entretanto, nas deliberações das etapas seguintes, suprimiu-se este conjunto de normas. Índícios apontam que setores mais dinâmicos da economia previam dificuldades de desenvolvimento no mercado interno e de inserção no mercado internacional, caso estas normas programáticas mais contundentes fossem constitucionalizadas. Nesse sentido, manifestou-se o parlamentar constituinte José Maria Eymael (PDC/SP) em votação que deliberou sobre a emenda ES34052-2, a qual propunha a inclusão destes dispositivos no Substitutivo da Comissão de Sistematização:

Voto contra, embora reconhecendo inegáveis valores na emenda, uma vez que a mesma contém normas que desservem aos interesses legítimos de nosso País, principalmente quando desestimula o avanço e pesquisa tecnológicas, ao vetar qualquer forma, ainda que provisória, de proteção de inventos (BRASIL, 2008j:84).

O dispositivo aprovado pela Comissão de Sistematização sofreria uma redução em seu conteúdo na etapa de Plenário, com a supressão da palavra “emancipação”, no contexto da reação de setores tradicionais da política na ANC/1987, organizados sob o grupo do “Centrão”. Destaca-se que as normas programáticas propostas na etapa de Comissões temáticas, bem como o dispositivo da emenda 2P00467-9, contrastavam com a preferência do Itamaraty de constitucionalizar uma regulamentação deontica da PEB estruturada em princípios gerais. Dessa forma, não obstante o esforço dos grupos de interesse voltados para a reserva de mercado, a constitucionalização do princípio conformador de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade aproximou-se dos dispositivos propostos pela CNBB<sup>111</sup> e pelo CONDEPAZ<sup>112</sup> no início do processo constituinte, justamente aqueles que não cristalizavam uma pauta de desenvolvimento nacional ou de transformação da ordem econômica internacional, mas projetavam uma imagem positiva do Estado brasileiro sob uma regra deontica de caráter geral.

O caminho de constitucionalização da norma programática de integração da América Latina<sup>113</sup> surge no processo constituinte na Comissão de Sistematização por iniciativa dos parlamentares constituintes Marcondes Gadelha (PFL/BA) e Fernando Gasparian (PMDB/SP). A constitucionalização desta norma programática era uma agenda política assumida pelo Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano no contexto de reestruturação desta organização internacional, juntamente com grupos parlamentares de outros países que vivenciavam a transição de regime político e a refundação constitucional:<sup>114</sup>

<sup>111</sup> “[C]ompromisso de participar ativamente no avanço de um progresso científico e tecnológico partilhado entre todos os povos.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1986:17).

<sup>112</sup> “Intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade” (BRASIL, 1987r:573).

<sup>113</sup> Cf. quadro 20, página 137, ou figura A.2 no apêndice A.

<sup>114</sup> O Parlamento Latino-Americano (PARLATINO) é uma organização regional integrada pelos Parlamentos Nacionais da América Latina que se reúnem em caráter permanente, democrático e unicameral. O seu objetivo é congregar os corpos legislativos das democracias latino-americanas em favor da harmonização e da concentração de esforços em direção à integração regional. O PARLATINO foi estabelecido em 10 de dezembro de 1964 em Lima no Peru. Contudo, o seu tratado de institucionalização foi constituído em 1987 (PARLAMENTO LATINO-AMERICANO, 1987)

**O SR. CONSTITUINTE MARCONDES GADELHA:** – Sr. Presidente. o Presidente do Parlamento Latino-Americano, Senador Luiz Agostin Leon, arrancou da Assembléia-Geral do Parlamento o compromisso de todos os países membros de adotarem um texto semelhante a este do Brasil em cada uma das Constituições da América Latina, como já o fizeram o Peru o Uruguai e alguns países do Caribe (BRASIL, 2008m:437-8).

Outro ator nacional participou também da constitucionalização deste dispositivo na ANC/1987: o Instituto Latino Americano (ILAM). Este grupo de interesse fora instituído com o objetivo de promover a agenda política em torno da integração política, econômica e cultural da América Latina (MONTORO [...], 1987; BRASIL, 2008j:113). Nesse contexto, a integração da América Latina era compreendida como alternativa para o desenvolvimento nacional frente aos constrangimentos internacionais que demandavam um avanço tecnológico nacional, bem como aqueles que pressionavam por uma maior abertura econômica. Nesses termos, manifestou-se o parlamentar constituinte Marcondes Gadelha (PFL/BA):

**O SR. CONSTITUINTE MARCONDES GADELHA:** – 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 (BRASIL, 2008j:112 – grifos no original).

A intervenção de alguns parlamentares constituintes sugere que alguns setores da sociedade civil em regiões fronteiriças do Brasil também eram favoráveis à integração latino-americana, conforme ilustra a fala de José Fogaça (PMDB/RS):

**O SR. RELATOR ADJUNTO (José Fogaça. PMDB – RS. Sem revisão do orador.):** – (...) 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. A bitola 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 (BRASIL, 2008m:438 – grifos no original).

Ressalta-se que o caminho de constitucionalização da norma programática de integração da América Latina inseria-se, historicamente, nos contextos de formação de blocos regionais e de promoção, pelo Estado brasileiro, de políticas comuns com as nações latino-americanas, sobretudo com os países do Cone Sul.<sup>115</sup> Similarmente, a emenda 2P00136-0, voltada para a integração dos países lusófonos, vinculava-se às incipientes negociações que desencadeariam a formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em meados da década de 1990 (CORRÊA, 2006).

Na etapa de Plenário, nota-se a presença de interesses contrários à constitucionalização do dispositivo sobre a América Latina conforme aprovado pela Comissão de Sistematização. No primeiro turno, a emenda 2P02037-2 visou a reduzir a assertividade deste dispositivo (BRASIL, 2008m:438). No segundo turno, o relator relegou a norma programática sobre integração da América Latina ao conjunto de disposições transitórias, enquanto as emendas 2T01544-5 e 2T00240-8 buscaram reduzir o conteúdo a ser constitucionalizado. Por sua vez, a emenda 2T01740-5 pugnou pela sua supressão integral (BRASIL, 1988l:12-3). Embora não se identifiquem interesses específicos em torno destas emendas, nota-se que a argumentação contrária ao dispositivo de integração da América Latina reclamava a tradição universalista do Brasil para evitar a constitucionalização de uma região preferencial para a PEB. Para refutar essa argumentação, o parlamentar constituinte Marcondes Gadelha (PFL/BA) enfatizou o apoio do Itamaraty à proposta, bem como destacou que o dispositivo não prejudicaria a relação brasileira com outros países:

**O SR. MARCONDES GADELHA (PFL – PB. Sem revisão do orador.):** – Ora, Sr. Presidente, nós estaríamos no caso, negando este passo que foi dado pelos Poderes Executivos, sabiamente dado pelos Executivos de 19 países através de 19 plenipotenciários; passo sabiamente dado pelo nosso Ministério das Relações Exteriores, pelo Itamaraty que sabe que o Brasil só tem a lucrar com essa integração, porque ampliará naturalmente os seus mercados, porque reforçará também a sua capacidade para o enfrentamento do grande problema do seu desenvolvimento que é a sua fragilidade no campo da ciência e da tecnologia.  
(...)

---

<sup>115</sup> Cf. capítulo 2 desta dissertação.

Devo dizer, Sr. Presidente, que não há nessa atitude, qualquer discriminação; não há, nesta atitude, qualquer idiossincrasia contra países ou blocos de nações; não consta que o Mercado Comum Europeu desenvolva qualquer idiossincrasia, qualquer discriminação contra os seu parceiros, estejam onde se encontrarem; não consta que os Estados Unidos e o Canadá; que se unificaram, agora, em termos de mercado, porque já formavam também uma comunidade cultural, desenvolvam também qualquer discriminação contra parceiros, estejam onde estiverem (BRASIL, 2008m:437-8).

Dessa forma, constitucionalizou-se a norma programática de integração da América Latina nos termos em que esta fora acordada no âmbito do Parlamento Latino-americano, com apoio do ILAM e do Itamaraty, mas com resistência de setores desconfiados de uma dedicação à política regional em detrimento das relações com outros países.

## 5.5 Síntese das atuações e das interações dos atores e interesses

A análise empreendida encontra-se sintetizada no quadro 21, no gráfico 1 e na figura A.3. Assim, objetiva-se traduzir os resultados descritos de forma discursiva em resumos visuais, ao mostrar graficamente as participações e as interações de atores e interesses nos treze caminhos de constitucionalização observados.

O quadro 21 apresenta a participação de atores e interesses por eixo temático, sendo identificada a intensidade de participação individual nestes eixos. Atribui-se uma marcação (+) para cada caminho de constitucionalização em que o ator ou o interesse de referência tenha participado. Nota-se que o número total de marcações corresponde ao número total de caminhos de constitucionalização de cada eixo. Observa-se, ao final do quadro, que a participação dos constrangimentos internacionais intervenientes aparece também quantificada em relação à percepção de sua pressão em cada eixo temático. Ressalta-se que esta pesquisa opta por incluir os grupos de interesse não associativos encontrados de forma genérica, como o movimento dos direitos humanos e o movimento pacifista. Indica-se também o constituinte Antônio Mariz (PMDB/PB) como promotor da agenda pela criação de um tribunal internacional dos direitos humanos, dada a impossibilidade identificar a atuação de grupos de interesse neste caminho de constitucionalização.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Não foram encontrados indícios em jornais e revistas, tampouco em investigação biográfica realizada.

**Quadro 21 – Intensidade de participação de atores e interesses**

Grupos de Interesse	Eixos Temáticos			
	Político-Militar (4 caminhos)	Político-Diplomático (3 caminhos)	Direitos Humanos (4 caminhos)	Desenvolvimento Socioeconômico (2 caminhos)
Itamaraty	++++*	+++	++++**	++*
CNBB	+++	+	++++	+
CONDEPAZ	+++	+	++	+
ABA	+			
SBF	+			
SBPC	+			
Movimento pacifista**	+			
Movimento ambientalista**	+			
Movimento de direitos humanos**			+	
Movimento negro			+	
CEAB			+	
ACZ			+	
AJP			+	
MNDDH			+	
CGT			+	
Constituinte Antônio Mariz***			+	
ANALAC				+
UBIP				+
Interesses nacionais liberalizantes**				++
Grupo Brasileiro do PARLATINO				+
ILAM				+
<b>Constrangimentos Internacionais</b>				
Por maior abertura econômica	++	+++		++
Para fortalecer o respeito aos direitos humanos			+++	
Por promoção do avanço tecnológico				++

**Fonte: Dados da Pesquisa**

Legendas:

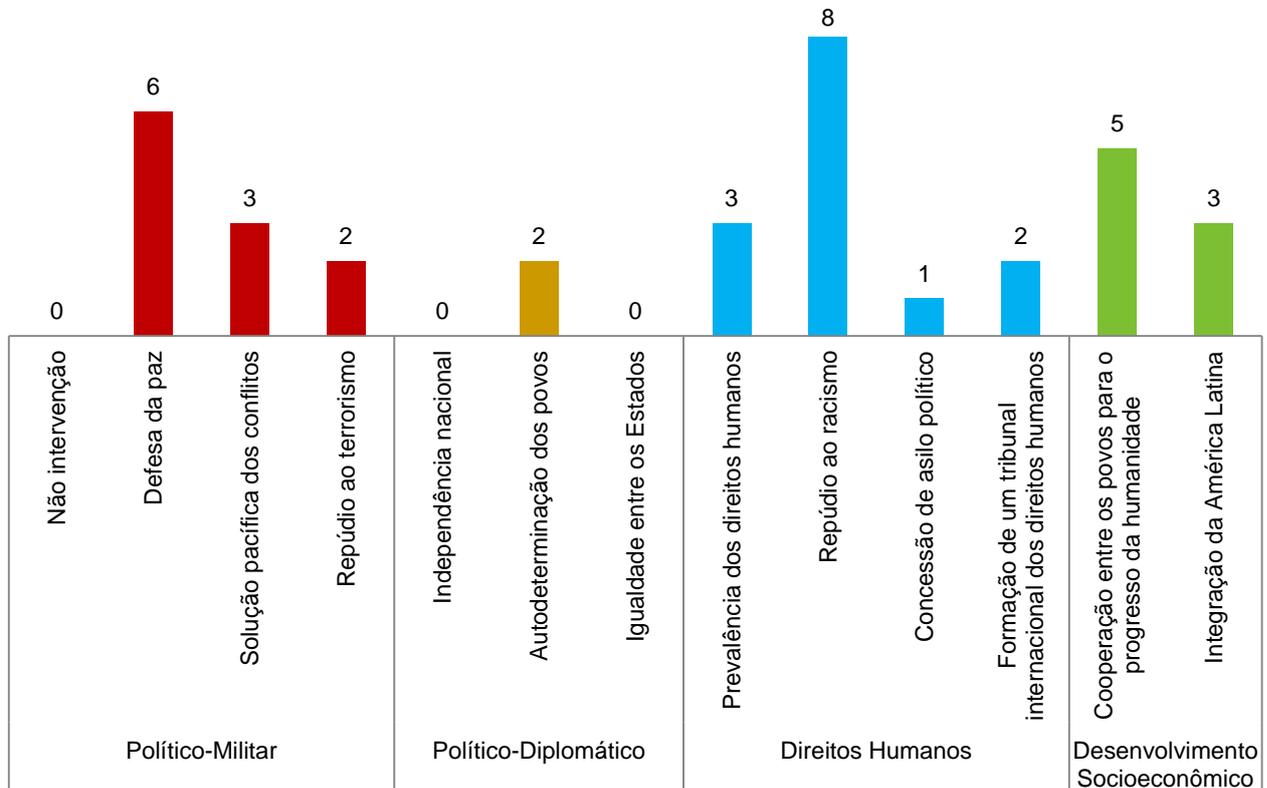
\* Participação do Itamaraty para adequar os dispositivos propostos ao seu interesse de promover uma regulamentação por meio de princípios genéricos, sem qualquer outro tipo de manifestação, por este grupo de interesse, sobre o conteúdo a ser constitucionalizado.

\*\* Participação de grupos não associativos, identificados de forma genérica nos dados.

\*\*\* Parlamentar constituinte que promoveu a agenda, indicado neste quadro por não ser possível atribuir, com os dados gerados, a atuação de nenhum grupo de interesse.

O quadro 21 mostra sinteticamente a participação transversal do Itamaraty em todos os caminhos de constitucionalização, bem como as substanciais atuações da CNBB e do CONDEPAZ nos quatro eixos temáticos. Nota-se também que diversos outros grupos de interesse agiram de forma pontual no processo de constitucionalização dos princípios conformadores e das normas programáticas da PEB, ao focar em seu nicho de interesse, em um determinado caminho de constitucionalização ou eixo temático, como o movimento negro e os grupos de interesse associativos vinculados a ele, assim como os grupos de promoção dos interesses dos setores de fármacos e de informática.

**Gráfico 1 – Grupos de interesses participantes por caminho de constitucionalização e eixo temático (exceto Itamaraty)**



Fonte: Dados da Pesquisa

O gráfico 1 descreve o número de grupos de interesse participantes em cada caminho de constitucionalização e eixo temático sem contabilizar a participação do Itamaraty. Nota-se uma concentração da atuação dos grupos de interesse nos eixos Direitos Humanos e Desenvolvimento Socioeconômico, destacadamente temas de associação recente à política externa e ao Itamaraty.<sup>117</sup> A exceção que se apresenta

<sup>117</sup> Cf. capítulo 2.

é o caminho de constitucionalização de defesa da paz, em que se concentraram as propostas sobre reduções da capacidade militar dos países e das hostilidades no plano internacional, incluindo a emenda popular PE00043-1 promovida por três grupos de interesse em prol do desarmamento nuclear mundial (BRASIL, 1987j:40). Excetuando este caminho de constitucionalização, observa-se a presença marcante do Itamaraty nos eixos Político-Militar e Político-Diplomático, em que este grupo de interesse interagiu, quando muito, com três grupos de interesse.

A figura A.3, no apêndice A, mostra as coalizões, as convergências e os conflitos de interesse identificados. As coalizões foram organizadas a partir de pautas muito semelhantes promovidas pelos atores e interesses participantes do processo de constitucionalização. Por sua vez, as convergências sugerem algumas características principiológicas comuns, mas diferenças tanto no conteúdo da proposta, quanto na construção de regras mais genéricas ou mais específicas. Os conflitos foram identificados nas interações que mostravam oposições explícitas ao conteúdo da proposta ou ao seu modelo de norma, se geral ou específico.

O comportamento dos grupos de interesse sintetizados na figura A.3 mostra que os grupos de interesse que tiveram atuação transversal nos quatro eixos temáticos adotam seus posicionamentos não em relação a outro grupo de interesse específico, mas de acordo com a temática em disputa. CNBB e CONDEPAZ aliaram, convergiram ou conflitaram com o Itamaraty de acordo com o dispositivo a ser constitucionalizado, como, por exemplo, no eixo Político-Militar, em que CNBB e CONDEPAZ antagonizaram com o Itamaraty no caminho de constitucionalização de defesa da paz, mas convergiram nos caminhos de solução pacífica de controvérsias e de repúdio ao terrorismo. Observa-se um contraste similar no eixo Direitos Humanos, em que Itamaraty e CNBB aliaram-se no caminho de constitucionalização de prevalência dos direitos humanos, mas se posicionaram de forma conflitiva nos outros três caminhos de constitucionalização deste eixo.

## 6 CONCLUSÕES

A sociologia política empreendida por esta pesquisa mostra a importância da burocracia diplomática brasileira como fonte e agente para a constitucionalização de certos valores e práticas da PEB. Destarte, reforça a percepção clássica na literatura acadêmica de predomínio de atores estatais, notadamente o Itamaraty, nesta política pública. Entretanto, a identificação de atores não estatais no processo de constitucionalização de temas e abordagens para limitar e orientar a política externa nacional é a principal contribuição desta pesquisa para o estado da arte.

Nota-se que grupos de interesse de diversos setores e níveis de organização se mobilizaram para promover as suas preferências dentro do processo constituinte e instaram o Itamaraty a compor com os seus interesses; contudo os resultados dessas composições divergiram de acordo com os temas em disputa. Observa-se que o Itamaraty e o interesse de grande parte dos atores envolvidos convergiram para a constitucionalização de regras deônticas consolidadas pelo acumulado histórico constitucional do Estado brasileiro ou pelas práticas da política externa nacional, como nos casos dos princípios de independência nacional, de solução pacífica dos conflitos, de autodeterminação dos povos, de não intervenção e de igualdade entre os Estados, notadamente regras deônticas dos eixos Político-Militar e Político-Diplomático. No entanto, essa convergência não foi frequentemente observada em outros eixos temáticos.

No eixo Direitos Humanos, o movimento negro e seu vigor político opuseram-se ao Itamaraty e buscaram constitucionalizar a proibição de relações políticas e econômicas com países segregacionistas. Como resultado final, o movimento negro incluiu o enfrentamento da discriminação racial na pauta de discussões sobre a regulamentação deôntica da PEB e instou outros grupos de interesse a constitucionalizá-lo, embora com escopo reduzido e harmônico em relação à preferência do Itamaraty por um conjunto de comandos gerais para limitar a PEB. Nos outros caminhos de constitucionalização desse eixo, em que se observaram as pressões internacionais exercidas sobre Estado brasileiro para um maior respeito aos direitos humanos, percebe-se a convergência de interesses entre o Itamaraty e outros grupos, com destaque para os esforços do CONDEPAZ e da CNBB para constitucionalizar os princípios de prevalência dos direitos humanos e de concessão de asilo político.

No eixo Desenvolvimento Socioeconômico, identifica-se uma presença atuante de setores sensíveis aos constrangimentos internacionais que pressionavam por maior avanço tecnológico, assim como por uma abertura do mercado nacional. Neste eixo, a atuação do Itamaraty volta-se para a manutenção de regras gerais para regulamentar a PEB – como ilustram a modificação de escopo e a redução de conteúdo do conjunto de normas do caminho de constitucionalização do princípio de cooperação entre os povos – e para a constitucionalização de um dispositivo que denote a importância estratégica da América Latina para o Brasil, ainda que por meio de uma norma programática sem definições demasiadamente específicas.

Os resultados desta pesquisa mostram que os grupos de interesse não estatais, ao se dedicaram para a constitucionalização de valores e significados diferentes daqueles pugnados pelo MRE, contribuíram para a expansão de temas e abordagens da regulamentação deontológica da PEB. A presença destes grupos de interesse e o relativo sucesso na constitucionalização de parte de suas pautas políticas indicam uma possível agenda de pesquisa que se dedique a produzir uma sociologia política da regulamentação procedimental da PEB, com o intuito de identificar a quais interesses se fiaram a distribuição de poderes e competências do processo decisório da política externa na CF/1988. Dessa forma, a produção de um quadro geral da regulamentação constitucional da PEB permitiria observar como estes atores e interesses passaram a interagir na Nova República, frente ao surgimento de novos grupos de interesse, frutos do desenvolvimento do sistema pluralista nacional.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B.. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo : Saraiva, 2012

ALMEIDA, P. R.. As relações internacionais na ordem constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 101, a. 26, 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181908>> Acesso em: 06 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 12. a. 6, pp. 53-69, 1990. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Almeida\\_vol12.ano6.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Almeida_vol12.ano6.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

ALMOND, G. A. et al.. Chapter 4: Interest Articulation. In: **Comparative Politics Today: a Theoretical Framework**. 5th ed. New York: Pearson, 2008. pp. 79-104.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV; Fundação Konrad Adenauer, 2006.

ANDERSON, P.. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996. pp. 9-23.

ANDRADE, P. F.. A Igreja Católica e o Estado Brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. rev. amp.. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARAGÃO, M.. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 6/7, 1996. pp. 149-165. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/39346/24162>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

BANDEIRA, D. V.; MACHALA, G. C.; FREITAS, G. G.. Entrevista com José Sarney. In: ALMEIDA, B. B. et al.. A política externa da redemocratização: contada por aqueles que a conceberam. **Juca**, Brasília, a. 6, 2012. pp. 26-29.

BARROS, A.. A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J.. **A América Latina e a política mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 29-42.

BARROSO, L. R.. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, A. W.. Prefácio. In: LASSALLE, F.. **A Essência da Constituição**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda., 2007.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B.. **Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. The Origin, Maintenance, Organization, and Mortality of Interest Groups. In: THOMAS, C. S. (edt.). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004. pp.95-111.

BEACH, D.; PEDERSEN, R.. **Process tracing methods: foundations and guidelines**. United States of America: The University of Michigan Press, 2013

BRANDÃO, L. C.. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte: entre a política institucional e a participação popular**. Dissertação (Mestrado), 2011. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/pt-br.php>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

CANOTILHO, J. J. G.. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CASTIEL, L.D.. Guerra é doença: a questão da paz e os profissionais da saúde coletiva no Brasil. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, Dec. 1985. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1985000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

CERVO, A. L.. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C.. **História da política exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Editora UNB, 2011.

CODATO, A. N.. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar À Democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, nov. 2005. pp. 83-106.

COELHO, I. M.. Konrad Hesse/Peter Häberle: um retorno aos fatores reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 138, a. 35, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/376/r138-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

CORRÊA, L. F. S.. A Política Externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. H. N. (coords.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L.. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua nova**, São Paulo, n. 87, p. 32-66, 2012.

COSTA, L. N. F.. O Papel Institucional do DIAP no processo Constituinte de 1987-88. In: **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia, 2012.

CRESWELL, J. W.. **Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches**. 2<sup>nd</sup> ed. Londres: SAGE Publications, 2007.

CRUZ JÚNIOR, A. S.. Constituinte e Democratização no Brasil: o impacto das mudanças do Sistema Internacional. **Lua nova**, São Paulo, n. 87, p. 217-256, 2012.

DAHL, R. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

\_\_\_\_\_. **Who Governs?**. New Haven: Yale University Press, 1961.

\_\_\_\_\_. **Pluralistic Democracy in the United States**. Chicago: Rand McNally & Co., 1967.

\_\_\_\_\_. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

\_\_\_\_\_. **A Preface to Democratic Theory**. Expanded ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

DALLARI, P.. **Constituição e Relações Exteriores**. 1ª ed., 2ª tiragem (1ª tiragem em 1994). São Paulo: Saraiva, 2002.

DURKHEIM, E.. **As regras do método sociológico**. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

FAUSTO, B.. **História do Brasil**. 12ª ed. 1ª imp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FERREIRA, M. C.. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 27 out. 2014.

FLEISCHER, D.. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

GARCIA, E. V.. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2ª ed. amp. e atualizada. 2ª reimpr. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GEORGE, A.; BENNETT, A.. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts, 2005.

GONÇALVES, W.; MIYAMOTO, S.. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993. pp. 211-46. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/1964>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

GOZETTO, A. C.; THOMAS, C. S.. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. **Journal of Public Affairs**, v. 14, nov. 2014. pp. 212-239.

GRANADOS, F.; KNOKE, D.. Organized Interest Groups and Policy Networks In: JANOSKY, T et al. **Handbook of Political Sociology**: states, civil societies, and globalization. 1st. New York: Cambridge University Press, 2005. pp. 287-309.

HALL, P. A.. **Governing the Economy**. Oxford: Polity Press, 1986.

HÄBERLE, P.. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução Gilmar Mendes<sup>1ª</sup> ed. reimpressão (1ª impressão em 1997) Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HARSANYI, J.. Book reviews: The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment by Charles E. Lindblom. **The American Economic Review**, v. 55, n. 5, Part 1, Dec., 1965. pp. 1189-1191. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1809240>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

HELLER, H.. A constituição do Estado. In: **Teoria do Estado**. Tradução Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 295-327.

HESSE, K.. **Die normative Kraft der Verfassung**. Tübingen: Mohr, 1959.

\_\_\_\_\_. **Força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HICKS, A. M.; LECHNER, F. J.. Neopluralism and Neofunctionalism. In: JANOSKI et al. (orgs.). **The Handbook of Political Sociology**. New York: Cambridge University Press, 2005.

HIRST, M.. Transição Democrática e Política Externa: A Experiência do Brasil. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. **A América Latina e a política mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 207-18.

HOBSBAWM, E.. O Desmoroamento. In: **A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2ª ed. rev. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. (Edição de 2005) pp. 331-562.

HUNTINGTON, S. P.. **A terceira onda**. São Paulo: Ática, 1994.

IMBIRIBA, M. N. O.. Democracia e política externa: o caso brasileiro. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2. a. 1, p. 26-33, 1985. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Imbiriba\\_vol2.ano1.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Imbiriba_vol2.ano1.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

JENKINS, J. C.; FORM, W.. Social Movements and Social Change. In: JANOSKY, T et al. (orgs.). **Handbook of Political Sociology**: states, civil societies, and globalization. 1st. New York: Cambridge University Press, 2005. pp. 331-349.

JOHNSON III, Ollie A.. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99). **Estudos afro-asiáticos**, Rio de Janeiro ,

n. 38, dez. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2000000200001>>. access on 02 Feb. 2015.

JORDAN, G.. 3.2. Pluralism and its modifications. In: THOMAS, C. S. (edt.). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004. pp. 41-46.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S.. **Designing Social Inquiry**. 1<sup>st</sup> ed. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINZO, M. D. G.. O quadro partidário e a constituinte. In: LAMOUNIER, B. (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990. pp. 105-134.

\_\_\_\_\_. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. pp. 3-12. Disponível em <<http://ref.scielo.org/fm5fs4>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

KIRK, J.; MILLER, M.. **Reliability and Validity in Qualitative Research**. Qualitative Research Methods v. 1. 1<sup>st</sup> ed. Beverly Hills: Sage Publications, 1989.

LAFREE, G.. The Global Terrorism Database: Accomplishments and Challenges. **Perspectives on Terrorism**, v. 4, n. 1, 2010. Disponível em <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/89/html>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

LASSALLE, F.. **Über Verfassungswesen**. Berlin: G. Janson, 1862. Disponível em: <<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiug.30112060063341;view=1up;seq=3>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Qué es una constitución?**. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.

LINDBLOM, C.. **The Intelligence of Democracy**. New York: The Free Press, 1965.

LOPES, D. B.. **Política Externa e Democracia no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOEWENSTEIN, K.. **Political Power and the Governmental Process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.

\_\_\_\_\_. **Political Power and the Governmental Process**. 2<sup>nd</sup> ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2 ed. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

MAINWARING, S.. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil** (tradução Vera Pereira). Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MANLEY, J.. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. **The American Political Science Review**, Vol. 77, No. 2, Jun., 1983. pp. 368-383. Disponível em: <<http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2010/12/Pluralismo.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

MAZZUOLI, V.. O. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª ver., atual. e ampl. Brasil: Revista dos Tribunais, 2011.

MCCLURE, K.. On the Subject of Rights: Pluralism, Plurality and Political Identity. In: MOUFEE, C. (ed.). **Dimensions of Radical Democracy**: pluralism, citizenship and community. 2nd imp. New York; London: Verso, 1995.

MCFARLAND, A.. Interest Groups and Theories of Power in America, **British Journal of Political Research**, 17, 1987. pp 129 -147.

MELLO, C. D. A.. O direito constitucional internacional na Constituição de 1988. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 8, ano 4, p. 9-21, 1988. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Mello\\_vol8.ano4.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Mello_vol8.ano4.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

MILNER, H.. **Interests, Institutions and Information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NORDLINGER, E/. **On the Autonomy of the Democratic State**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

OLIVEIRA, M. M.. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PEREIRA, J. M. N.. Brasil-Africa no governo Figueiredo: um balanço. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, a. 1, 1985.

PEREIRA, O. D.. **Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1987.

PILATTI, A. **Constituinte de 1987-1988**: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

PINHEIRO, L.. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

POLSBY, N.. **Community power and political theory**: a further look at problems of evidence and inference. 2<sup>nd</sup> ed. New Haven; London: Yale University 1980.

POWER, T. J.; DOCTOR, M.. Another Century of Corporatism? Continuity and Change in Brazil's Corporatist Structures. In: WIARDA, H. J.. **Authoritarianism and Corporatism in Latin America - Revisited**. Gainesville: University Press of Florida, 2004.

RIBEIRO, W. C.. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

ROBLES, G.. **Las reglas del Derecho y las reglas de los juegos: Ensayo de teoría analítica del derecho**. 1ª ed. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

RODRIGUES, L. M.. **Quem é quem na Constituinte?**. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

\_\_\_\_\_. **Partidos, Ideologia e Composição Social**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009 (Edição on-line).

SANCHEZ, M. R. et al.. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 125-143, 2006.  
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/09.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

SANTOS, M.. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, W. G.. dos. Poliarquia em 3D. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 1998.  
Disponível em: <<http://ref.scielo.org/qxbh27>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

SARAIVA, J. F. S.. (org.) **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

SARTORI, G.. **Engenharia Constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: Editora da UNB, 1996.

SILVA, J. A.. da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 7ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVEIRA, F. A. M.. **Da criminalização do Racismo: Aspectos Jurídicos e Sociocriminológicos**. 1º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SKIDMORE, T. E.. **The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85**. 1st ed. New York: Oxford University Press, 1988.

SMITH, M.. Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism. **Political Studies**, v. 38, n. 2, jun 1990. pp 302 - 322.

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B.. A feitura da nova constituição: m reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990. pp. 81-104.

SPEKTOR, M.. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, Dez. 2004.  
Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

TAROUCO, G.. **Os Partidos e a Constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda**. Tese (doutorado). 2007. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, J. H. M.. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

THOMAS, C. S.. **Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance**. London: Lynne Rienner Publishers, 2001.

\_\_\_\_\_. (edt.).. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004a.

\_\_\_\_\_. 8.1. Classifying interests and interest groups: problems and approaches. In: **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004b. pp. 197-203.

\_\_\_\_\_. 12.1. The characteristics of interests and interest group activity and approaches to studying interests. In: **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004c. pp. 323-327.

TRUMAN, D.. **The Governmental Process**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

VARGAS, C. S.. Las políticas públicas : nueva perspectiva. **Universitas**, n/ 83, p. 35-100, 1992.

## OUTRAS FONTES

BERLINCK, D.. Lobby já entrou em ação na constituinte. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 17, 09 mar. de 1987.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1945). Decreto do Executivo n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, a 26 de Junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Coleção de Leis do Brasil de 1945**, Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 1 (1969). **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 1969a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1969). Decreto nº 64.362, de 17 de abril de 1969. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, 22 de abr. de 1969b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64362-17-abril-1969-405718-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1985). Decreto do Executivo n.º 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial**, Brasília, 22 jul. de 1985.

\_\_\_\_\_. Despachos da Presidência da República (1986). Publicação do Anteprojeto Constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial**, Brasília, Suplemento Especial ao nº 185, 26 de setembro de 1986.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Ata da 2ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte em 2 de fevereiro de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 1, n.º 002, 03 de fevereiro de 1987a.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Resolução n.º 02, de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 1, n.º 33, 25 de março de 1987b. pp.871-84.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Anteprojeto Aprovado em 22 de maio de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 73**. Brasília, 1987c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-73.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Anteprojeto Aprovado em 23 de maio de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 81**. Brasília, 1987d. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-81.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias. Anteprojeto Aprovado em 25 de maio de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 200**. Brasília, 1987e. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-200.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Anteprojeto Aprovado em junho de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 69**. Brasília, 1987f. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Anteprojeto da Comissão da Ordem Social. Anteprojeto Aprovado em junho de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 187**. Brasília, 1987g. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-187.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Anteprojeto apresentado em 26 de junho de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 219**. Brasília, 1987h. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Projeto apresentado em 9 de julho de 1987.

**Assembleia Nacional Constituinte, v. 226**. Brasília, 1987i. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Emendas Populares, vol. 2, Textos e Justificativas. Agosto de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 231**. Brasília, 1987j. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Comissão de Sistematização. Regimento Interno da Comissão de Sistematização. Resolução 1º de 10 de junho de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 332**. Brasília, 1987k. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy\\_of\\_viewONEdocument33pages.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_viewONEdocument33pages.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Primeiro Substitutivo do Relator. Texto apresentado em 26 de agosto de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 235**. Brasília, 1987l. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Segundo Substitutivo do Relator. Texto apresentado e reimpresso em setembro de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 242**. Brasília, 1987m. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização. Texto impresso em novembro de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 251**. Brasília, 1987n. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Anteprojeto Aprovado em 23 de maio de 1987. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 195**. Brasília, 1987o. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-195.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional (1987). Ata da 47ª sessão da 1ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura em 6 de outubro de 1987. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, a. XLII, n. 39, Seção 1, 7 de outubro de 1987p. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT1987.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Sugestões apresentadas. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 1, suplemento ao n.º 51, 29 de abril de 1987q. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-1-a-1000](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-1-a-1000)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Sugestões apresentadas de 1001 a 2000. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 1, suplemento ao n.º 56, 8 de maio de 1987r. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/legislacao/Constituicoes\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-1001-a-2000>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Sugestões apresentadas de 8001 a 9000. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 1, suplemento ao n.º 67, 28 de maio de 1987s. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-8001-a-9000](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-8001-a-9000)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Sugestões apresentadas de 10001 a 11000. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 1, suplemento ao n.º 116, 6 de agosto de 1987t. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco10001-11000autor](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco10001-11000autor)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, 1988a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: **Constituição da República do Brasil**. Brasília, 1988b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#adct](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Resolução n.º 03, de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 2, n.º 163, 6 de janeiro de 1988c. pp.6277-78.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização. Texto reimpresso em fevereiro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 253**. Brasília, 1988d. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (A) – Emendas oferecidas em Plenário, Volume I, Emendas n.º 2P00001-1 a 2P00948-4. Janeiro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 254**. Brasília, 1988e. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (A) – Emendas oferecidas em Plenário, Volume II, Emendas n.º 2P00949-2 a 2P02045-8.

Janeiro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 255**. Brasília, 1988f.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-255.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (A) – Quadro Comparativo – Preâmbulo – Título I. Janeiro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 269**. Brasília, 1988g. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-269.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (A) – Quadro Comparativo – Título II. Janeiro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 270**. Brasília, 1988h. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-270.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Quadro Comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto renumerado e revisado, e a redação para 2º turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral. Julho de 1988.

**Assembleia Nacional Constituinte, v. 298**. Brasília, 1988i. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-298.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (B) - Redação para o segundo turno de discussão e votação - constituinte Bernardo Cabral - Relator Geral. Julho de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 299, suplemento 1**. Brasília, 1988j. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (B) – Segundo Turno – Preâmbulo e Títulos I e II - Emendas e Destaques Organizados por Dispositivos. Julho de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 308**.

Brasília, 1988k. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-308.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (B) – Segundo Turno – Atos das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias - Emendas e Destaques Organizados por Dispositivos. Agosto de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 313**. Brasília, 1988l. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-313.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (C) – Redação Final. Setembro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 314**. Brasília, 1988m. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (C) – Propostas Exclusivamente de Redação. Setembro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 315**. Brasília, 1988n. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (D) – Redação Final. Setembro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 316**. Brasília, 1988o. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1988). Projeto de Constituição (A) – Relatório sobre Emendas oferecidas em Plenário. Janeiro de 1988. **Assembleia Nacional Constituinte, v. 259**. Brasília, 1988p. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-259.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1989). Decreto do Executivo n.º 97.559, de 8 de março de 1989. Promulgação do Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Cartagena das Índias". **Diário Oficial**, Brasília, 9 mar. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D97559.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97559.htm)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1985). Mensagem Nº 48, de 1985-CN (Nº 330/85, na origem). In: Mensagens 48 e 49 de 1985. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1985). Mensagem Nº 49, de 1985-CN (Nº 343/85, na origem). In: Mensagens 48 e 49 de 1985. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (1985). Proposta de emenda à Constituição n.º 43, de 1985. In: Proposta de emenda à Constituição n.º 43, de 1985. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008c.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Comissão de Sistematização, vol. 1. In: Comissões e Subcomissões. Comissão de Sistematização. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008d.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. In: Comissões e Subcomissões. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008e.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. In: Comissões e Subcomissões. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008f.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias. In: Comissões e Subcomissões. Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008g.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. In: Comissões e Subcomissões. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008h.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Comissão da Ordem social. In: Comissões e Subcomissões. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008i.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Comissão de Sistematização, vol. 2. In: Comissões e Subcomissões. Comissão de Sistematização. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008j.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 01/09 a 05/10. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008k.

\_\_\_\_\_. Líderes e Membros de Comissão. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008l.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 04/01 a 29/01 de 1988. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008m.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 01/02 a 10/02 de 1988. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008n.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 20/06 a 30/06 de 1988. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008o.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 01/08 a 22/08 de 1988. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008p.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 28/08 a 31/08 de 1988. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008q.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas de Plenário de 01/09 a 05/10 de 1988. In: Atas de Plenário. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008r.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Atas da Comissão de Sistematização, vol. 3. In: Comissões e Subcomissões. Comissão de Sistematização. **Assembleia Constituinte 20 anos**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal, 2008s.

CENTENÁRIO da abolição: A causa negra na Constituinte. **Jornal de Brasília**, Brasília, nº 4722, 14 mai. 1988. p. 12.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Por uma Nova Ordem Constitucional. **Declaração Pastoral**. 24ª Assembleia Geral. Itaiç, 9 a 18 de abril de 1986.

MONTORO abre o llam e nega que seja trampolim. **Correio Braziliense**, Brasília, n. 8713, p. 2, 15 fev. de 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/113461>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

PARLAMENTO LATINO-AMERICANO. **Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano**. Lima, 1987. Disponível em: <<http://parlatino.org/documentos/doc/1730.html>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations Charter and the Statute of the International Court of Justice**. San Francisco, 1945. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. General Assembly (1970). Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of The United Nations. General Assembly, 25<sup>th</sup> Session, 1970. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Constitution (1789). **The Constitution of The United States of America**. Philadelphia, 1789. Disponível em: <[http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

## APÊNDICE A – ILUSTRAÇÕES

Figura A.1 - Mapa dos caminhos de constitucionalização dos eixos Político-Militar e Político-Diplomático

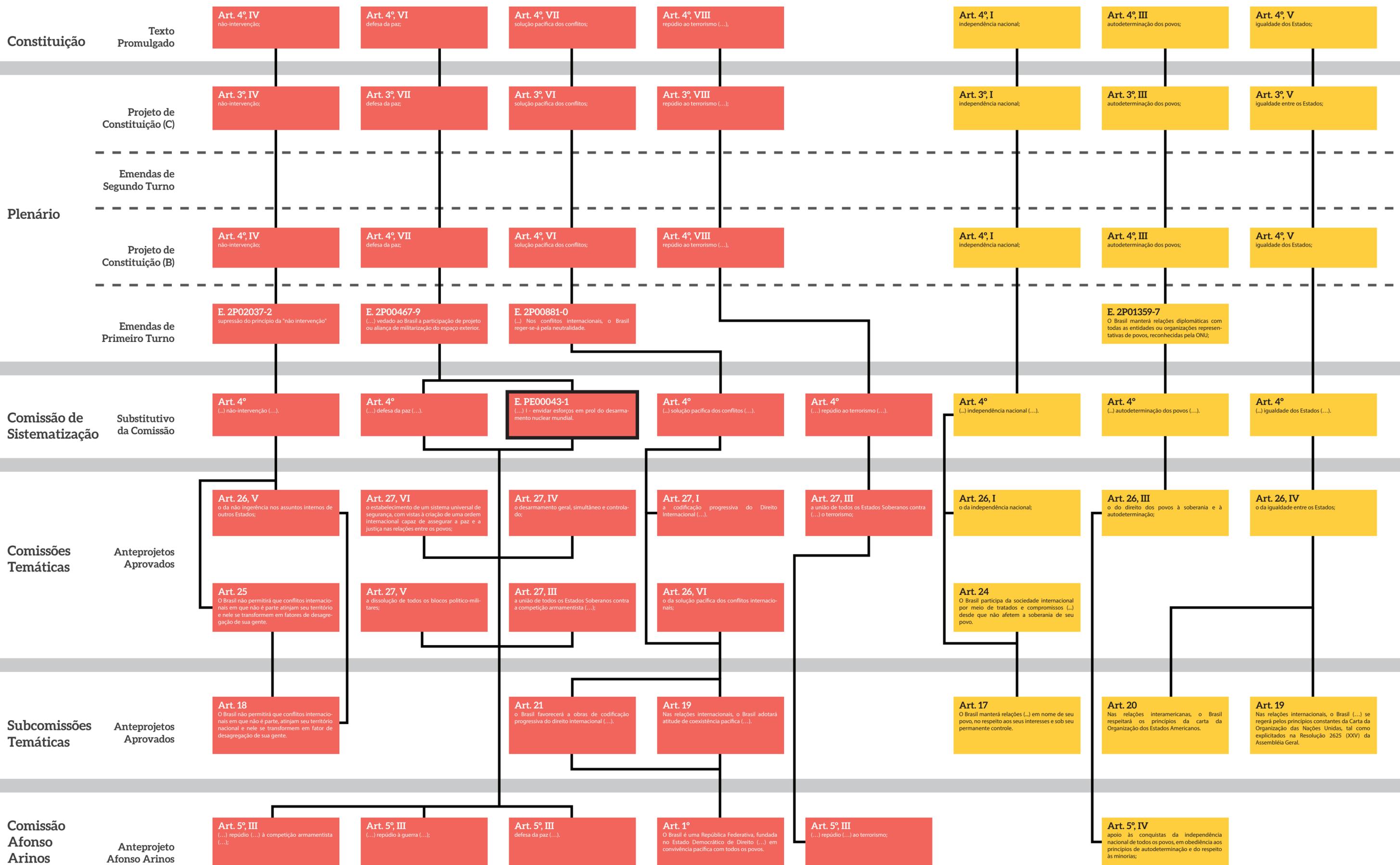
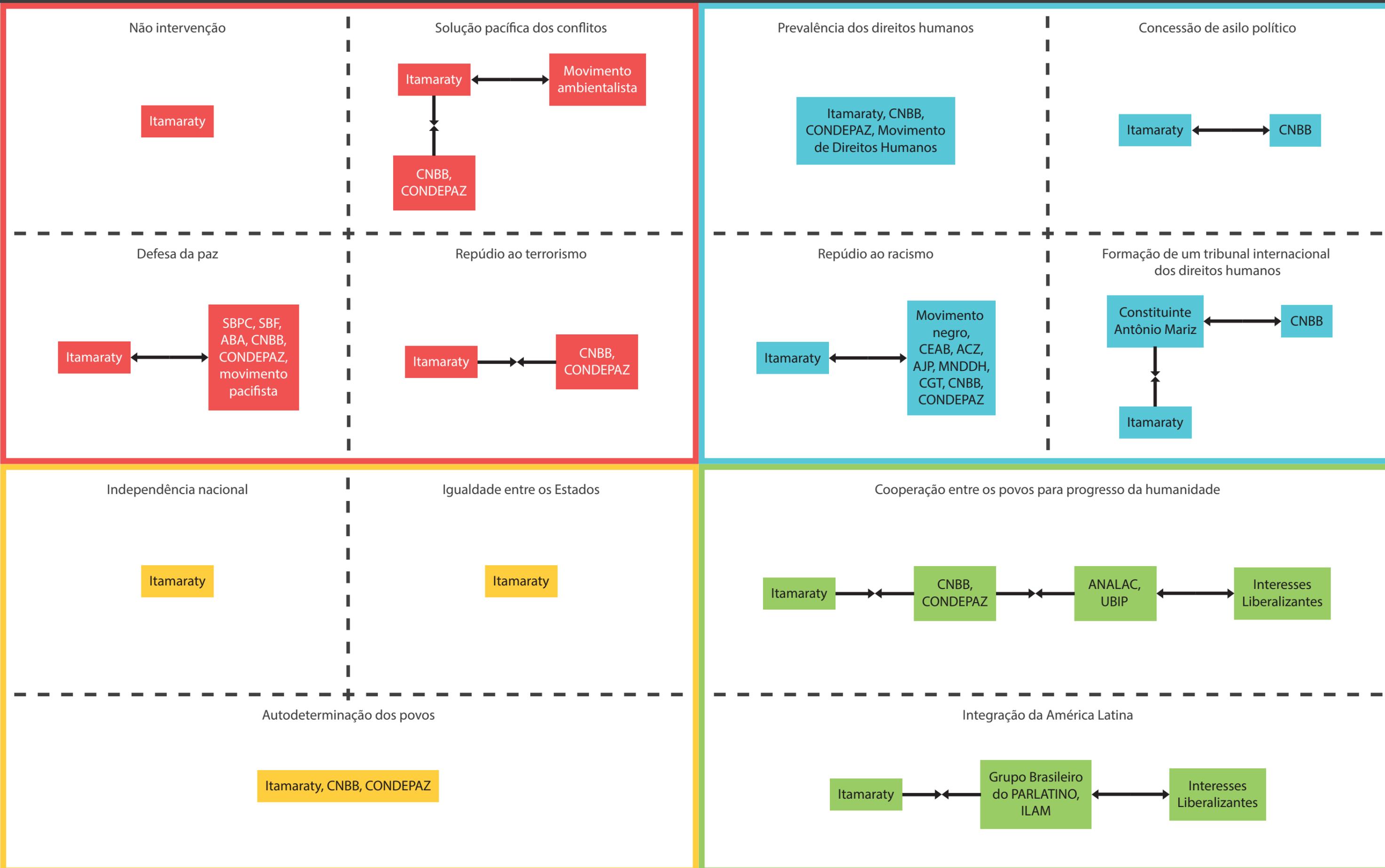


Figura A.2 - Mapa dos caminhos de constitucionalização dos eixos Direitos Humanos e Desenvolvimento Socioeconômico



Figura A.3 - Interações de coalizão, convergência ou conflito entre os grupos de interesse



Político-Militar  
Político-Diplomático

Direitos Humanos  
Desenvolvimento Socioeconômico

A, B, C, D  
Coalizão

Convergência

Conflito