

A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988

Dawisson Belém Lopes¹
Mario Schettino Valente¹

1. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail para contato: Dawisson@ufmg.br.

As constituições nacionais são, por excelência, documentos de estruturação e disciplina dos processos decisórios dos Estados (Sartori, 1996). Dessa forma, consolidar determinados posicionamentos e regras por meio da Assembleia Constituinte significa facilitar, quando não garantir, a participação de atores e interesses na nova ordem constitucional. Por essa razão, diversos interesses – classistas, econômicos, setoriais – mobilizam-se, dentro do processo constituinte, para tentar constitucionalizar suas preferências e, assim, cristalizar benefícios, coletivos ou individuais, que podem ser vantajosos para disputar o poder nos anos vindouros (Loewenstein, 1970; Rodrigues, 2009).

No campo da política externa brasileira (PEB), nota-se que os atores e interesses mobilizados na Assembleia Constituinte instaurada em 1987 (ANC/1987) promoveram uma inovação no texto constitucional promulgado em 1988 – em relação às constituições nacionais anteriores – ao fixar explicitamente parâmetros temáticos para a PEB, por meio dos arts. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹ (CF/1988) e 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988² (ADCT/1988)³. Dessa forma, estabeleceu-se uma ampla regulamentação deôntica, isto é, um conjunto de regras sobre o dever-ser da política externa nacional, seus temas, suas abordagens e seus objetivos.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 59, nº 4, 2016, pp. 995 a 1054.

Essa inovação constitucional, ao estabelecer linhas-mestras obrigatórias para o Executivo na condução da PEB, tem o condão de facilitar a participação e o controle exercido pelo Legislativo nessa política pública⁴, assim como torna possível para o Judiciário⁵ julgar, mediante pedido, a conformidade dos atos externos com o conteúdo delimitado constitucionalmente, e não somente o procedimento, como ocorria nas ordens constitucionais anteriores. Conseqüentemente, redistribuiu-se, em certa medida, a participação dos Três Poderes na condução da política externa (Imbiriba, 1985; Lafer, 2005), e aumentam os custos políticos do Executivo para realizar ações contrárias às previsões constitucionais.

Não obstante essa expansão da regulamentação da política externa, ao analisar a ANC/1987, observa-se um número significativo de propostas que não foram constitucionalizadas. Esta pesquisa identificou 108 propostas nos documentos finais de cada etapa do processo constituinte, das quais 64 possuíam conteúdo original, e apenas 13 foram constitucionalizadas, restando 51 rejeitadas – uma taxa de rejeição de 79,7%. Nota-se que essas propostas se articulavam, apresentando visões políticas diversas daquelas constitucionalizadas⁶. A pluralidade de propostas apreciadas pela ANC/1987, a forma como elas se interligavam e a alta taxa de rejeição sugerem uma diversidade de interesses em disputa.

Esses dados, associados à manutenção dos dispositivos constitucionalizados que informam a PEB após quase trinta anos de promulgação da CF/1988, mostram a necessidade de conhecer o processo de formação desse arcabouço político-jurídico, principalmente os atores e interesses envolvidos. Assim, esta pesquisa debruça-se sobre a ANC/1987 para identificar atores, interesses e disputas sobre temas e significados que confluíram para a constitucionalização de princípios conformadores e de normas programáticas⁷ que compõem a regulamentação deôntica da PEB na CF/1988.

Para tanto, emprega-se o modelo de análise em dois níveis proposto por Cruz Júnior (2012) para avaliar o processo de transformação constitucional do país: o interno, das instituições e processos políticos domésticos contrários à manutenção do *status quo* político e econômico do regime militar; e o externo, correspondente às grandes transformações econômicas e políticas mundiais que representaram constrangimentos sistêmicos⁸ e impulsionaram as mudanças no cenário nacional. A partir desse modelo, 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 dessa política pública (Fator 3)⁹.

Para realizar este esforço científico, mobiliza-se a tradição Pluralista¹⁰, que fornece os conceitos de grupo de interesse e constrangimentos internacionais, bem como permite a produção de dados sobre sistemas políticos pluralistas e não pluralistas – dentre estes, sistemas corporativistas, híbridos ou tradicionais (Thomas, 2004; Jordan, 2004). Por sua vez, utiliza-se, de forma auxiliar, a teoria sociológica da Constituição para mostrar a validade de aplicação, no processo constituinte, dos preceitos pluralistas, sobretudo a obra de Loewenstein (1970), que discute o constitucionalismo a partir de referenciais mais amplos da matriz teórica do pluralismo democrático.

A metodologia empregada é qualitativa, especificamente um estudo de caso, que recorre à revisão bibliográfica e à análise documental¹¹. Produz-se uma descrição do processo constituinte com a técnica de rastreamento de processo centrado em caso (*case-centric process tracing*) (Beach e Pedersen, 2013), embora não se adira a protocolos formais específicos.

Este artigo estrutura-se em cinco seções. A primeira apresenta notas sobre o arcabouço teórico e os dois principais conceitos utilizados. A segunda explica brevemente o processo constituinte da ANC/1987. A terceira explicita os critérios utilizados para selecionar as propostas sobre regulamentação deôntica e promove uma sistematização destas. A seção seguinte apresenta a interpretação dos dados produzidos, com dois resultados principais: (1) a participação destacada do Itamaraty como fonte e agente para a constitucionalização de certos valores e práticas da política externa nacional; e (2) a contribuição dos grupos de interesse não estatais para a ampliação da agenda de discussões e para a constitucionalização de temas não tradicionais da PEB. A quinta sintetiza a análise e segue às considerações finais.

ARCABOUÇO TEÓRICO E CONCEITOS

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, dos diferentes subconjuntos desses grupos. 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, utilizando instrumentos de participação direta ou indireta para exercer pressão e concretizar preferências no processo decisório de políticas públicas e na produção de normas (Granados e Knoke, 2005; Hicks e Lechner, 2005)¹².

Em meados dos anos 1980, o sistema político brasileiro caracterizava-se pelo hibridismo da estrutura corporativista, criada pelo Estado Novo (1937-1945) e reconfigurada pelo regime militar (1964-1985), com o incipiente pluralismo impulsionado pelo processo de redemocratização (1974-1988), que promoveu um aumento relativo dos espaços para participação e para contestação, resultando na intensificação da organização da sociedade em grupos de interesses não limitados aos setores produtivos, não obstante um menor grau de institucionalização desses novos grupos (Aragão, 1996; Power e Doctor, 2004; Gozetto e Thomas, 2014). Conforme argumenta Thomas (2004), esse sistema político híbrido é passível de investigação a partir da tradição Pluralista¹³, desde que se atente para as seguintes características: (1) restrições à autonomia dos grupos de interesse; (2) a existência de diferentes graus de legitimidade entre os grupos; (3) a presença de grupos de interesse com menor organização formal; e (4) a existência de estratégias e táticas menos formalizadas para influenciar o processo político.

Por sua vez, a teoria sociológica da Constituição auxilia na transposição dos pressupostos do Pluralismo para o processo constituinte. Essa corrente do Direito Constitucional argumenta que a norma se constrói a partir das interações e interesses existentes na sociedade, tanto pela inserção dessas relações dentro do processo constituinte (Lassalle, 1946; Loewenstein, 1970), quanto pelo processo de interpretação, jurisdicional ou não, ao se aplicar a norma constitucional (Häberle, 2002). Dentre os autores dessa corrente, Loewenstein (1970) destaca-se por aderir a sua obra expressamente à tradição Pluralista, usando seus termos e conceitos para explicar o processo de construção da norma nos processos legislativo e constituinte.

Os conceitos delimitados a partir desse arcabouço teórico submetem-se às limitações do sistema político híbrido nacional, levando em conta a menor formalização do sistema, a presença restrita de grupos de interesse associativos e a inexistência de regulamentações oficiais sobre as atividades desses grupos. Por conseguinte, nota-se a necessidade de empregar um entendimento amplo de grupo de interesse, com o objetivo de abarcar aqueles com menor grau de formalização. Assim, esta pesquisa conceituará grupo de interesse como *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*¹⁴. Com base nesse conceito, podem ser reconhecidas três categorias de grupos de interesse que têm como critério taxonômico o grau de formalização institucional por ser essa característica a principal na análise do contexto nacional (Thomas, 2004:4-5, 200-202; Almond et al., 2008:87-89):

- 1) *grupos associativos* constituem-se explicitamente para representar interesse de um grupo particular – indivíduos ou empresas, assim como sindicatos, associações étnicas, câmaras de comércio, associações pico (*peak associations*)¹⁵ etc. –, 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 se organizam sob a forma de grupos associativos, mas se compõem de uma variedade de instituições públicas ou privadas – como órgãos governamentais (incluindo as burocracias especializadas), unidades federativas, universidades públicas e privadas, empresas públicas, *think tanks*, corporações privadas, organizações religiosas etc. – que, embora fujam da noção tradicional de grupo de interesse, buscam influir no processo político;
- 3) *grupos não associativos* possuem baixo grau de formalização, mobilizam-se de forma episódica, compõem-se de indivíduos e grupos que compartilham afinidades políticas ou identitárias – tais como etnia, religião, região, ocupação, profissão –, deles sendo exemplares os movimentos profissionais não sindicalizados ou fora da estrutura sindical, e os movimentos sociais, como os movimentos negro, feminista, LGBT, ambientalista, pacifista etc.

Por seu turno, este trabalho conceitua constrangimento internacional com o objetivo de identificar, no contexto internacional, forças sistêmicas que se impõem sobre o contexto nacional, influenciando no resultado

do processo político (Hicks e Lechner, 2005). Esse modelo de interpretação parte da concepção pluralista que indica a potencialidade explicativa do contexto sistêmico (Granados e Knoke, 2005; Hicks e Lechner, 2005), bem como se inspira no argumento de Durkheim (2001), utilizado por Cruz Júnior (2012), que destaca o potencial explicativo dos contextos estruturais e sistêmicos para as ações dos atores sociais. Assim, esta pesquisa define constrangimento internacional como *pressão estrutural ou sistêmica, no nível externo, que possa condicionar as ações dos grupos de interesse no nível doméstico*. Destaca-se que essas pressões não são irresistíveis para os atores sociais, mas compõem forças que moldam e orientam as suas ações, e podem ser relevantes para o sucesso ou fracasso dessas (Durkheim, 2001; Cruz Júnior, 2012).

A ESTRUTURA DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

A emenda constitucional nº 26 de 1985 determinou, para a ANC/1987, o modelo de 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. Assim, o Congresso Nacional manteve atividades legislativas durante e após o processo constituinte (Pilatti, 2008).

A estrutura descentralizada¹⁶ da ANC/1987, definida pelos constituintes, determinou que o início da elaboração do texto constitucional ocorreria por meio de oito comissões temáticas, subdivididas em três subcomissões cada, totalizando 24 subcomissões¹⁷. Os constituintes podiam participar das discussões em todas as comissões e subcomissões, sendo-lhes vedado o voto naquelas em que não estivessem exercendo a titularidade. Coube a uma nona comissão, a 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, última etapa de deliberação do processo constituinte, o que ocorreu em dois turnos. Encerradas as deliberações, o projeto final foi encaminhado para uma comissão de redação antes de se efetuar a sua promulgação (Brasil, 1987a; Dallari, 2002; Pilatti, 2008).

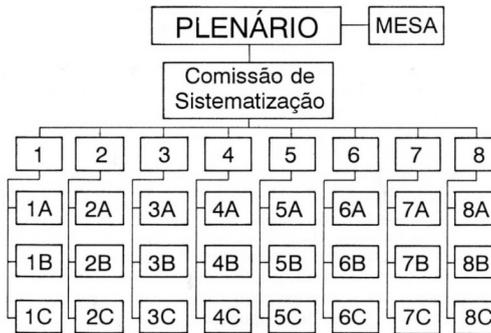
As subcomissões temáticas desenvolveram seus trabalhos a partir de sugestões enviadas, da reunião de propostas dos seus membros ou de um texto-base formulado pelo seu relator. Realizaram-se audiências públicas com a participação de membros da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de substanciar as discussões, as emen-

das 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. Em cada comissão temática, coube ao relator reunir os anteprojetos de suas subcomissões, eliminar duplicidades e destacar dispositivos antagônicos. Outra rodada de discussões, de emendas e de deliberações, sem novas audiências públicas, ocorreu dentro dessas comissões. Por fim, essas comissões elaboraram anteprojetos de suas respectivas áreas, reunindo e, em alguns casos, alterando os textos de suas subcomissões. Nota-se que esse 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, e contou com a intervenção, por intermédio do voto, de um número reduzido de constituintes (Brasil, 1987a; Pilatti, 2008; Dallari, 2002).

Reuniram-se os anteprojetos desenvolvidos pelas comissões temáticas na Comissão de Sistematização¹⁸. Essa comissão, com 93 membros, menos de um quinto dos 559 parlamentares da ANC/1987, concentrou os poderes de agenda e deliberação ao ser responsável por produzir o texto a ser discutido em Plenário, bem como foi o órgão competente para relatar e deliberar sobre emendas parlamentares e populares (Pilatti, 2008). O resultado final dos trabalhos da Comissão de Sistematização foi o “Substitutivo da Comissão de Sistematização”, que se converteu em “Projeto de Constituição (A)”, texto-base para o primeiro turno em Plenário (Oliveira, 1993; Dallari, 2002).

As deliberações no Plenário organizaram-se em dois turnos. No primeiro, permitiu-se a apresentação de substitutivos ao “Projeto de Constituição (A)”, assim como emendas e destaques ao texto de preferência¹⁹, sendo necessário o quórum de maioria absoluta para obter a aprovação da redação desejada. 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, produzindo o “Projeto de Constituição (B)”. No segundo turno de votações, permitiram-se apenas emendas supressivas ou destinadas a sanar omissões, erros ou correção de linguagem. Realizadas as emendas, o seu relatório e as deliberações, confeccionou-se o “Projeto de Constituição (C)”, encaminhado à Comissão de Redação (Brasil, 1988c; Dallari, 2002). Ressalta-se que, em razão do caráter oficial da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos)²⁰, esta pesquisa inclui os trabalhos dessa co-

Figura 1
Estrutura da ANC/1987

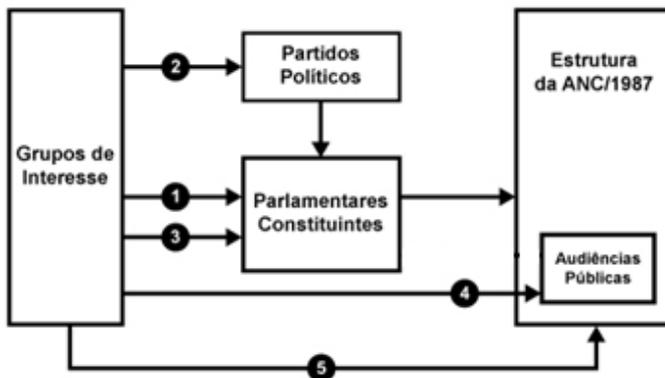


Fonte: Dallari (2002:68).

missão como uma etapa prologal da ANC/1987 e, portanto, analisa as propostas de regulamentação deontica da PEB formuladas em seu Anteprojeto, embora o seu texto final não tenha integrado formalmente a estrutura da Assembleia (ver resumo sobre a estrutura descentralizada da ANC/1987 na Figura 1 e no Quadro 1).

Destaca-se que a relativa descentralização do processo constituinte, associada à fraca institucionalidade dos partidos políticos, permitia vicejarem algumas formas de participação, direta ou indireta, dos grupos de interesse no processo (Tarouco, 2007). Nesses termos, identificam-se cinco canais de participação pelos quais os grupos de interesse exerciam pressões sobre os parlamentares constituintes (ver Figura 2):

Figura 2
Canais de Participação na ANC/1987



Fonte: Adaptado de Jenkins e Form (2005:334).

Quadro 1
Etapas e Fases da ANC/1987

Etapas	Fases
Prólogo	Anteprojeto Afonso Arinos
Preliminar	Definição do Regimento Interno Sugestões de Cidadãos, Constituintes e Entidades
Subcomissão Temática	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 desta Comissão ao Anteprojeto Emenda de Adequação desta Comissão ao Anteprojeto Emenda de Plenário e Popular 1º Substitutivo do Relator Emenda ao Substitutivo 2º Substitutivo 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 (1993:10-11).

Legendas: (1) Indireta via opinião pública; (2) Indireta por meio dos partidos políticos; (3) Indireta pelo contato com constituintes; (4) Direta por participação em audiências públicas da ANC/1987; (5) Direta pela submissão de sugestões e emendas populares na ANC/1987.

(1) *Indiretamente*, via opinião pública, mediante realização de manifestações públicas, circulação de publicações próprias dos grupos de interesse, como o *Boletim Informativo* do ;

- (2) *Indiretamente*, por meio dos partidos políticos, pela participação na base partidária ou pela articulação junto às lideranças;
- (3) *Indiretamente*, pelo contato com parlamentares constituintes, pelo envio de cartas e pelas visitas em gabinete, abordagens nos corredores do Congresso Nacional ou na plateia das sessões públicas, em que se permitia a manifestação de aprovação ou repúdio em relação a votações e discursos;
- (4) *Diretamente*, por meio da estrutura formal do processo constituinte, pela participação na mesa das audiências públicas nas subcomissões;
- (5) *Diretamente*, por meio da estrutura formal do processo constituinte, pela submissão de sugestões e de emendas populares para a deliberação em Plenário.

Esse mapeamento dos canais de participação na ANC/1987 é um recurso heurístico importante para identificar os grupos de interesse participantes. Esses canais são investigados de forma detida nas seções seguintes.

INDIVIDUALIZAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DAS PROPOSTAS

A seleção de propostas baliza-se em dois critérios: conteúdo deontológico expresso e “vigor político”. Acerca do primeiro critério, esta pesquisa seleciona aqueles dispositivos que explicitamente fixam parâmetros para a PEB. Assim, as propostas de conteúdo procedimental, que estabelecem ritos e distribuem competências entre os Poderes, mesmo aquelas que apresentam princípios implícitos, não compõem o rol sistematizado e analisado. Tampouco se incluem nesse rol as regras ônticas, que definem a existência do Estado, sua forma e a organização de seus poderes (Robles, 1988), excluindo-se ainda aquelas propostas que tratam de pessoas e de situações que tenham algum atributo de internacionalidade (Dallari, 2002). Por sua vez, entende-se por propostas com “vigor político” aquelas apresentadas nos textos finais de cada etapa do processo constituinte ou em Plenário. Destaca-se que a presença dessas propostas nesses 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 da ANC/1987. Consequentemente, esta pesquisa analisa as propostas presentes nos seguintes textos: Anteprojeto Afonso Arinos; Anteprojeto das Subcomissões

e Comissões Temáticas; Substitutivo da Comissão de Sistematização²¹; e os projetos finais de cada turno da etapa de Plenário, o “Projeto de Constituição (B)” e o “Projeto de Constituição (C)”, bem como as emendas apresentadas nos turnos desta etapa. Incluem-se ainda as duas emendas populares voltadas para a PEB, que atendem ao critério do conteúdo deontico exposto.

Encontram-se, nesses documentos, 108 propostas, sendo 64 com conteúdos normativos diferentes, das quais apenas 13 foram constitucionalizadas²². Organizam-se as propostas selecionadas 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, assim como auxiliar na identificação de atores e interesses envolvidos no processo. Individualizam-se as propostas em treze caminhos, distribuídos em quatro eixos temáticos. Determinam-se esses caminhos a partir dos treze dispositivos constitucionalizados, pois se observa que as propostas apresentadas durante o processo constituinte se vinculam tematicamente aos dispositivos constitucionalizados.

Por sua vez, definem-se os quatro eixos temáticos com base na sistematização dos objetivos da Organização das Nações Unidas (ONU), presentes em sua Carta fundacional²³, que 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 (United Nations, 1945). A partir dos três primeiros objetivos, esta pesquisa define os eixos temáticos para sistematizar as propostas identificadas. Os dois primeiros eixos conservam a ideia dos dois primeiros objetivos, ao passo que o terceiro e o quarto são construídos pelo desmembramento do terceiro objetivo. Assim, os quatro eixos temáticos nos quais se sistematizam as propostas a respeito da PEB 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.

Distribuem-se caminhos de constitucionalização entre os eixos: (i) Político-Militar – (1) não intervenção, (2) defesa da paz, (3) solução pacífica dos conflitos, e (4) repúdio ao terrorismo; (ii) Político-Diplomático – (5) independência nacional, (6) autodeterminação dos povos, (7) igualdade entre os Estados; (iii) Direitos Humanos – (8) prevalência dos direitos humanos, (9) repúdio ao racismo, (10) concessão de asilo político e (11) formação de um tribunal internacional dos direitos humanos; e (iv) Desenvolvimento Socioeconômico – (12) cooperação entre os povos, e (13) integração da América Latina.

ATORES, INTERESSES E DISPUTAS

Esta seção apresenta a interpretação dos dados produzidos. Para tanto, realiza-se a investigação de fontes primárias, notadamente as sugestões²⁴ e as atas de reuniões da ANC/1987²⁵, e recorre-se, subsidiariamente, à hemeroteca. Estrutura-se esta seção a partir dos quatro eixos temáticos apresentados, realizando as interpretações dos caminhos de constitucionalização da PEB em conjunto ou individualizados, de acordo com a dinâmica das disputas. 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 no processo constituinte: (1) sugestão de dispositivos a serem constitucionalizados e (2) declaração expressa contra propostas ou modelos de regulamentação, ambas durante a participação de seus membros nas audiências públicas; (3) participação de seus integrantes como assessores da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (SNSRI); e (4) consultas informais realizadas ao longo do processo constituinte, notadamente pela relatoria da Comissão de Sistematização e pela Mesa Diretora da ANC/1987.

A SNSRI realizou oito audiências públicas com 14 palestrantes²⁶. Nessas, palestraram em nome do Itamaraty, na primeira e na sétima audiências, respectivamente, o embaixador Paulo Flecha de Lima e o chanceler Roberto de Abreu Sodré (Brasil, 2008a). Flecha de Lima era o servidor público de maior posto na hierarquia diplomática, pois o ministro Abreu Sodré, que assumira o Itamaraty em 1986, era um político de carreira (Brasil, 2008a; Garcia, 2011). 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 já sugeria, simbolicamente, a relevância do corpo diplomático no processo constituinte. Flecha de Lima e Abreu Sodré expressaram, em suas intervenções, as preferências do Itamaraty por determinados dispositivos, desqualificaram as propostas destoantes, e exprimiram a predileção por uma regulamentação composta por dispositivos gerais, que não restringissem a PEB (Brasil, 2008a:14, 85, 87). Nota-se que a predileção por dispositivos menos restritivos aparece, reiteradamente, nos quatro eixos temáticos e ao longo do processo constituinte.

Além das participações nas audiências públicas, o Itamaraty cedeu três de seus servidores para assessorar a SNSRI (Brasil, 2008a:89). As atas da ANC/1987 sugerem, ainda, que a participação do Itamaraty não se limitou à esfera formal, estendendo-se a consultas e revisões informais²⁷, conforme corroboram as atas de diversas etapas do processo constituinte (Brasil, 2008a:17, 18, 21; 2008b:100; 2008c:32). As subseções seguintes mostram, pontualmente, como ocorreram as participações do Itamaraty e outros grupos de interesse, por meio da análise dos caminhos de constitucionalização. Destaca-se, ainda, o papel dos constrangimentos internacionais nesse processo.

Eixo Político-Militar

Dentre os quatro caminhos de constitucionalização do eixo Político-Militar, os processos de constitucionalização de não intervenção, de defesa da paz e de solução pacífica dos conflitos possuem características semelhantes, pois os dispositivos constitucionalizados foram solicitados expressamente pelo Itamaraty durante a exposição de seus membros nas audiências públicas:

EMBAIXADOR [...] 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*), [...] 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 pri-

meio desafio dos princípios, realmente, é muito importante (Brasil, 2008a:14)²⁸.

MINISTRO [...] 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.^{as} começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira (*ibidem*:85).

Contudo, existem algumas diferenças entre esses três caminhos de constitucionalização. Enquanto se percebe a presença predominante dos interesses do Itamaraty na 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 dissonante de alguns atores, como a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e o movimento pacifista, notadamente por meio do Conselho Brasileiro de Defesa da Paz (Condepaz).

A constitucionalização do princípio da não intervenção apresenta apenas uma mudança textual, na qual se reduz a um dispositivo as duas previsões constitucionais propostas nas subcomissões e comissões temáticas. Embora não seja possível identificar um interesse específico sobre essa redução textual, sobretudo porque não ocorre uma alteração substantiva em seu conteúdo, nota-se que o dispositivo geral de não intervenção concilia as propostas iniciais, ao garantir a defesa da ordem interna brasileira e o respeito à política interna de outros Estados. Contribui também para a constitucionalização desse princípio a insatisfação manifesta de alguns constituintes com as pressões internacionais sobre a economia, em especial dos Estados Unidos e das instituições do sistema financeiro internacional, conforme ilustra a sugestão 698 de Aldo Arantes (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/GO):

[...] 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 sub-

meter os mais fracos através de pressões econômicas e financeiras, e por meio de ações militares; desenvolvem feroz espoliação desses países, colocam-se em ostensiva oposição aos interesses nacionais dos povos de todo o mundo, vítimas da política neocolonialista do imperialismo após a Segunda Guerra Mundial (Brasil, 1987i:259-260).

Ressalta-se que a tentativa de supressão do princípio de não intervenção no primeiro turno de Plenário parece ser fortuita. Três elementos corroboram esse entendimento: (1) o fato de a primeira versão do “Projeto de Constituição (A)” ter sido distribuída com alguns erros em novembro de 1987, dentre eles a omissão da “não intervenção” (Brasil, 1987h); (2) a supressão ter sido oferecida de forma indireta na emenda 2P02037-2, ao propor uma redação substitutiva do Título I (Brasil, 1988e:773); e (3) a manifestação dos proponentes dessa emenda em favor da reincorporação do dispositivo da não intervenção durante a votação de destaques ao Título I, nessa mesma fase (Brasil, 2008g:430). Assim, observa-se que a constitucionalização da “não intervenção” atendeu duplamente aos apelos do Itamaraty, de cristalização desse princípio na CF/1988 e de formulação de normas genéricas para a PEB.

A constitucionalização do princípio de defesa da paz é permeada por propostas relacionadas às reduções da capacidade militar e das hostilidades no plano internacional, 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 de interesses entre alguns grupos. Contrários ao interesse do Itamaraty por normas genéricas, a CNBB e o movimento pacifista, nomeadamente o Condepaz, advogaram a favor de normas restritivas (Brasil, 2008a:14 e 87). A CNBB manifestou suas preferências para o processo constituinte na Declaração Pastoral de sua 24ª Assembleia Geral de 1986, que apresenta as seguintes proposições para 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 (CNBB, 1986:16-17).

Essas propostas da CNBB são similares, em conteúdo, aos princípios 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, 1987e:21-22). Destaca-se que as proposições apresentadas pela CNBB na Declaração Pastoral de 1986 se internalizaram na ANC/1987 por intermédio da sugestão 17-5 (Brasil, 1987i:45-46). A Condepaz inaugurou a sua participação no processo constituinte por intermédio da Comissão Afonso Arinos, que apresentou 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 desse grupo de interesse foram introduzidas pela sugestão 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, 1987j: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, 1969:3379). As propostas do Condepaz assemelham-se também à

emenda popular em prol do desarmamento nuclear mundial, formulada pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), pela Sociedade Brasileira de Física (SBF) e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (Brasil, 1987g:40). Não obstante a ostensiva manifestação desses grupos de interesse, a preferência do Itamaraty por regras genéricas prevaleceu, conformando os interesses desses grupos somente na constitucionalização do princípio de defesa da paz, que inicialmente não fora proposto pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A constitucionalização da solução pacífica dos conflitos possui quatro propostas distintas. Destaca-se que essa regra integra os textos constitucionais brasileiros desde a Constituição de 1891, o que torna a sua constitucionalização relativamente consensual. As propostas das três primeiras etapas do processo constituinte não possuem conexões específicas com nenhum grupo de interesse. Percebe-se que o princípio de “convivência pacífica com todos os povos” vincula-se ao discurso de tradição pacifista nacional, presente nos documentos da CNBB, do Condepaz, bem como nas manifestações do Itamaraty e de outros participantes das audiências públicas da SNSRI. Por seu turno, 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 dos anos 1960. Entretanto, o principal conflito de interesses desse 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 dessa vocação, conforme ilustra a justificativa da emenda 2P00881-0, de autoria de Sarney Filho (Partido da Frente Liberal – PFL/MA)²⁹:

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, nº 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, 1988d:324).

Em audiência pública, esse parlamentar apresentou a neutralidade como uma proposta do movimento ambientalista e interpelou o secretário-geral do Itamaraty sobre a sua constitucionalização. Em resposta, Flecha de Lima externou o posicionamento contrário do Itamaraty:

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, 2008a:15).

EMBAIXADOR [...] FLECHA DE LIMA: [...] Com a sua vênua, preferiria que o nosso perfil pacífico ficasse caracterizado por esses dois princípios a que me referi [proibição da guerra de conquista e solução pacífica dos conflitos].

Somos membros das Nações Unidas. Há, na Carta das Nações Unidas, um conjunto de regras que estabelece, em determinadas circunstâncias, formas jurídicas de aplicar as sanções hierárquicas e distintas contra determinados países. Se tivéssemos uma norma constitucional que nos impedisse de ter esta responsabilidade, talvez nos auto-excluíssemos de um processo internacional do qual somos parte e do qual dificilmente poderemos ficar ausentes, em função dos pontos a que me referi anteriormente, ou seja, da nossa própria inserção internacional. [...]

[...] [A]cho que seríamos fiéis à nossa tradição, projetaríamos um perfil construtivo, positivo, e daríamos um saudável exemplo de convívio internacional se nos ativéssemos a esses dois princípios a que me referi. Nós precisaríamos chegar a uma definição de neutralidade, que poderia ser até mesmo conflitante com a nossa participação nas Nações Unidas (*ibidem*:15).

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 PEB (Brasil, 1988i:61). Destarte, a 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.

A constitucionalização do princípio de repúdio ao terrorismo não apresenta nenhuma variação substancial de suas propostas, o que indica ausência de disputas de conteúdo. Destaca-se que a constitucionalização desse princípio se insere num contexto de crescimento do terrorismo nos planos interno e externo³⁰. Atribui-se a proposição do dispositivo de repúdio ao terrorismo à CNBB e ao Condepaz, por intermédio de seus documentos concernentes ao processo constituinte – supracitados (CNBB, 1986:17; Brasil, 1987i:45-46; Pereira, 1987:29; Brasil, 1987j:573). Embora o Itamaraty não tenha se manifestado expressamente em relação ao terrorismo nas audiências públicas, a formulação desse princípio correspondia à sua preferência pela constitucionalização de dispositivos inespecíficos. Dessa forma, observou-se a constitucionalização de uma proposta oriunda de grupos de interesse da sociedade civil consonante às preferências do Itamaraty.

Eixo Político-Diplomático

Os três caminhos de constitucionalização do eixo Político-Diplomático ocorreram em relativo consenso e com características similares. A primeira característica comum é a solicitação expressa do Itamaraty nas audiências públicas por suas constitucionalizações:

MINISTRO [...] ABREU SODRÉ: [...] 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 [...] 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 de-

vem constar da nossa Carta Magna que V. Ex.^{as} começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira. (Brasil, 2008a:85).

A segunda característica comum é a presença recorrente desses três princípios nos discursos dos constituintes para reclamar a soberania nacional e opor-se às pressões internacionais nos campos político e econômico, conforme ilustram os debates sobre dívida externa nas reuniões da SNSRI (cf. Brasil, 2008a), e a intervenção de José Fogaça (PMDB/RS), exercendo a relatoria adjunta na Comissão de Sistematização:

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” (*sic*), 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, 2008f:88).

Destaca-se que o princípio da autodeterminação também consta nas sugestões em nome da CNBB e do Condepaz (Brasil, 1987i:45-46; 1987j:573). Contudo, não se identifica a presença de outros interesses, inclusive 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 da PEB, e a rejeição de limitação do princípio da autodeterminação a entidades reconhecidas pela ONU, sugerem uma adequação do texto final à preferência do Itamaraty por dispositivos gerais. Nesse mesmo sentido, interpreta-se a retirada da diferenciação entre as relações internacionais e regionais, as quais deveriam ser conformes aos princípios da Carta da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), respectivamente. Assim, 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 de ordem política e econômica.

Eixo Direitos Humanos

O eixo Direitos Humanos congrega caminhos de constitucionalização com amplo consenso, como o de prevalência dos direitos humanos, com outros de significativa disputa, notadamente o de repúdio ao racismo. A constitucionalização do princípio de prevalência dos direitos humanos destaca-se pelos interesses convergentes do movimento de direitos humanos, da CNBB e do Itamaraty. Nesse sentido, a sugestão em nome do Condepaz e a Declaração Pastoral da CNBB propuseram regras em defesa dos direitos humanos, respectivamente:

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,1987j: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 (CNBB, 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 que contemplasse os direitos humanos:

CONSTITUINTE LUIZ VIANA NETO: [...] Algum preceito de Direito Internacional poderá 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, 2008a:16-7).

EMBAIXADOR [...] FLECHA 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, 2008a:17).

Nota-se também uma constante afirmação de que a refundação do Estado brasileiro deveria pautar-se pela defesa dos direitos humanos, o que indica uma resposta interna aos constrangimentos internacionais em favor do fortalecimento do respeito aos direitos humanos, conforme ilustra João Herrmann Neto (PMDB/SP) na exposição do Anteprojeto na SNSRI:

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, 2008a:109).

Destaca-se que a 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 essa modificação a algum interesse específico. Assim, conclui-se que os interesses que compuseram o dispositivo de prevalência dos direitos humanos – movimento de direitos humanos, Condepaz, CNBB e Itamaraty – compreendiam que o princípio deveria contemplar a condenação da tortura, que se tornou objeto de dispositivos sobre direitos e garantias na CF/1988³¹.

A constitucionalização do repúdio ao racismo 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 dessa norma programática, dentre outras razões, visava a fortalecer pressões sobre a África do Sul para encerrar o *apartheid*. A CNBB (1986:16) manifestou-se a favor do “repúdio a [...] todas as formas de

discriminação” e “condenação dos regimes de segregação racial”, chegando a propor esses dispositivos para a ANC/1987 por meio da sugestão 17-5 (Brasil, 1987i:45-46). 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, 1987j:573). O Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDDH)³², por intermédio de seu integrante José Rodrigues Dias, 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 (Brasil, 2008d:68). Igualmente se posicionou, nessa subcomissão, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) (*idem*:41). Mesmo com o relativo consenso entre diversos setores da sociedade civil, o Itamaraty, quando interpelado sobre o tema em audiência pública, rechaçou a constitucionalização de uma regra com teor restritivo:

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.^a (Brasil, 2008a:19).

EMBAIXADOR [...] FLECHA DE LIMA: Com relação ao outro ponto de vista a que V. Ex.^a 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

do perfeitamente as posições que V. Ex.^a sustenta e os reclamos que V. Ex.^a postula junto ao Executivo (*idem*).

O protagonismo do movimento negro nesse caminho de constitucionalização deve-se à persistência de sua atuação dentro da ANC/1987 após as 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, 2008e: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, 1987g:96-97); e (3) em Plenário, pelas emendas 2P01194-2 e 2P01359-7 (Brasil, 1988e:441, 496). Destacam-se, ainda, as atuações de alguns constituintes promotores da agenda política do movimento negro na ANC/1987, como Carlos Alberto Oliveira (Partido Democrático Trabalhista – PDT/RJ) e Benedita da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT/RJ)³³ (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 de repúdio ao racismo, ocorreram devido à persistência do movimento negro em incluir textualmente 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 de repúdio ao racismo apresentou-se como uma alternativa para conciliar os posicionamentos antagônicos do movimento negro (e aliados) e do Itamaraty (Brasil, 2008f:100-108).

A constitucionalização da concessão de asilo político ocupou, principalmente, as deliberações sobre os direitos e garantias individuais e coletivos, sendo incorporado expressamente ao rol de parâmetros para a PEB somente no segundo turno em Plenário pela emenda 2T1189-0 (Brasil, 1988j:41). O asilo político fora regulamentado pelo regime militar por meio do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815, de 1980). A pauta proposta pela CNBB (1986:17) era a “preservação do estatuto do asilo político” por meio de sua constitucionalização, conforme manifestou Candido Mendes, secretário-geral da Comissão de Justiça e Paz da

CNBB, em participação em audiência pública na Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias individuais:

CANDIDO 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, 2008d:49).

Na SNSRI, 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, 2008a:94). Também não se encontram outros atores nas atas das outras etapas da ANC/1987, embora seja possível perceber uma disputa em torno de sua constitucionalização. A partir da Comissão de Sistematização, ocorre 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 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, 1988e: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 encontram outros indícios que pudessem associar o interesse contrário à constitucionalização do asilo político às Forças Armadas, pois o constituinte em questão retirou a emenda durante as deliberações sobre o dispositivo (Brasil, 2008h:287).

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

com parecer favorável do relator. Assim, acerca do princípio de asilo político, apontam-se um ator específico, a CNBB, e dois interesses antagônicos difundidos entre os constituintes, que se expressaram com maior saliência nas etapas finais do processo constituinte. Nota-se que a redação constitucionalizada é compatível com a preferência do Itamaraty por dispositivos não restritivos.

Na constitucionalização da norma programática em prol de um tribunal internacional dos direitos humanos, não se identifica expressamente um grupo de interesse a favor da norma programática. Contudo, atribui-se o protagonismo desse caminho ao constituinte Antônio Mariz (PMDB/PB). Durante o processo, o parlamentar apresentou as emendas para constitucionalização do 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, conforme ilustra a sua intervenção na Comissão de Sistematização:

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 relações internacionais do Brasil. [...] 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 Assembleia Geral da ONU em Paris, estava contida nessa declaração a ideia do Tribunal Internacional (Brasil, 2008f:99).

Quando interpelada 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. Candido 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, 2008d: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 dessa norma programática no primeiro turno em Plenário parece ser fortuita, sob as mesmas razões do entendimento que firmamos sobre a supressão do princípio da não intervenção pela emenda 2P02037-2.

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. Destaca-se que o relativo consenso em torno da constitucionalização desse 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 desses direitos no plano externo. Essa nova imagem seria uma resposta às pressões internacionais, identificadas como constrangimento internacional, em favor da garantia dos direitos humanos no âmbito nacional (Lopes e Valente, 2017).

Eixo Desenvolvimento Socioeconômico

Nos caminhos de constitucionalização do eixo Desenvolvimento Socioeconômico, identificam-se constrangimentos internacionais que impunham a necessidade de promover o avanço tecnológico, com origem na crescente revolução tecnológica, demandando, assim, maior abertura econômica. Na constitucionalização do princípio de cooperação entre os povos, observa-se a reação de grupos de interesse a esses constrangimentos com a proposição de regras deontológicas voltadas para a ordem econômica internacional. A CNBB (1986:16-17) 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”. Nesse sentido, o Condepaz defendeu o combate “a todas as formas [...] de colonialismo” e “intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade”, ambas as ideias previstas no Anteprojeto Afonso Arinos (Pereira, 1987:29;

Brasil, 1987j:573). O Itamaraty também se manifestou genericamente a favor de uma ordem econômica justa em audiência pública, embora não tenha esboçado sugestão de redação (Brasil, 2008a:15). Contudo, os posicionamentos mais contundentes nesse caminho de constitucionalização foram adotados por dois grupos de interesses que representavam setores no centro das pressões estadunidenses em meados dos anos 1980 – as indústrias de informática e de fármacos (Lopes e Valente, 2017).

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)³⁴ e a Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alanac)³⁵ participaram em audiência pública na SNSRI. A UBIP 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, 2008a:75-80). A Alanac procurou convencer os constituintes a garantir reserva parcial do mercado brasileiro e expressou que a quebra de patentes estrangeiras era vital para o desenvolvimento da indústria farmacêutica nacional (Brasil, 2008a:80-83)³⁶.

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 esse 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 essas normas programáticas mais contundentes fossem constitucionalizadas. Nesse sentido, manifestou-se José Maria Eymael (Partido Democrata Cristão – PDC/SP) em votação que deliberou sobre a emenda ES34052-2, que propunha a inclusão de tais 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, 2008f:84).

O dispositivo aprovado pela Comissão de Sistematização sofreria uma redução em seu conteúdo em 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 nas comissões temáticas, bem como o dispositivo da emenda 2P00467-9, contrastavam com a preferência do Itamaraty de constitucionalizar princípios gerais. Dessa forma, não obstante o esforço dos grupos de interesse voltados para a reserva de mercado, a constitucionalização do princípio de cooperação entre os povos aproximou-se dos dispositivos propostos pela CNBB e pelo Condepaz 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.

A constitucionalização da norma programática de integração da América Latina surge no processo constituinte na Comissão de Sistematização, por iniciativa de Marcondes Gadelha (PFL/BA) e Fernando Gasparian (PMDB/SP). A constitucionalização da norma programática era uma agenda política assumida pelo Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano, no contexto de reestruturação dessa organização internacional, juntamente com grupos parlamentares de outros países que vivenciavam a transição de regime político e a refundação constitucional³⁷:

CONSTITUINTE MARCONDES GADELHA: Sr. Presidente. O Presidente do Parlamento Latino-Americano, Senador Luiz Agostin Leon, arrancou da Assembleia-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, 2008g:437-438).

Outro ator nacional participou também da constitucionalização desse dispositivo na ANC/1987: o Instituto Latino-Americano (ILAM). Esse grupo de interesse fora instituído com o objetivo de promover a agenda política em torno da integração política, econômica e cultural da América Latina³⁸ (Brasil, 2008f: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 e pressionavam por uma maior abertura econômica. Nesses termos, manifestou-se Marcondes Gadelha (PFL/BA):

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, 2008f:112).

A intervenção de alguns constituintes sugere que alguns setores da sociedade civil em regiões fronteiriças do Brasil também eram favoráveis à integração latino-americana:

RELATOR ADJUNTO [José Fogaça]: [...] Como Constituinte pelo Rio Grande do Sul, posso testemunhar qual é o drama vivido por um Estado que tem fronteira cultural com a Argentina e com o Uruguai. 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, 2008g:438).

Ressalta-se que a 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. 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 dos anos 1990 (Corrêa, 2006; Lopes e Valente, 2017).

Na etapa de Plenário, nota-se a presença de interesses contrários à constitucionalização desse dispositivo. No primeiro turno, a emenda 2P02037-2 visou a reduzir a assertividade da norma programática (Brasil, 2008g: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, 1988g:12-13). 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, Marcondes Gadelha (PFL/BA) enfatizou o apoio do Itamaraty à proposta e destacou que o dispositivo não prejudicaria a relação brasileira com outros países (Brasil, 2008g:437-8). Dessa forma, constitucionalizou-se o dispositivo de integração da América Latina nos termos em que essa 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.

SÍNTESE DA ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sintetiza-se a análise empreendida ao longo do artigo no Quadro 2, no Gráfico 1 e na Figura A.3. Assim, objetiva-se traduzir os resultados descritos de forma discursiva em resumos visuais, mostrando graficamente as participações, e as interações de atores e interesses nos 13 caminhos de constitucionalização da PEB perscrutados.

O Quadro 2 apresenta a participação de atores e interesses por eixo temático, sendo identificada a intensidade de participação individual nesses eixos. Atribui-se uma marcação (+) para cada caminho de constitucionalização em que o ator ou o interesse de referência se fez presente. 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, a quantificação da participação dos constrangi-

mentos internacionais intervenientes. 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, devido à impossibilidade de identificar a atuação de grupos de interesse neste caminho de constitucionalização³⁹.

Observam-se, pelos dados compilados no Quadro 2, uma 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 focarem 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.

O Gráfico 1 descreve o número de grupos de interesse participantes na constitucionalização de cada dispositivo, sem contabilizar a participação do Itamaraty. Objetiva-se, com a ilustração, isolar a participação da burocracia diplomática e destacar numericamente a participação dos outros grupos de interesse. Assim, nota-se uma concentração da atuação de atores nos eixos Direitos Humanos e Desenvolvimento Socioeconômico, destacadamente em temas de associação recente à política externa e ao Itamaraty (Lopes e Valente, 2017), em contraste com os eixos Político-Militar e Político-Diplomático, tradicionais da PEB (Cervo, 2008), em que poucos grupos de interesse interagiram com o Itamaraty. A exceção que se apresenta, nesses últimos eixos, é o caminho de constitucionalização de defesa da paz, em que se concentraram as propostas sobre reduções da capacidade militar e das hostilidades no plano internacional.

A Figura A.1, no Apêndice, mostra as coalizões, as convergências e os conflitos de interesse identificados. As coalizões organizam-se a partir de pautas muito semelhantes promovidas pelos atores e interesses participantes. As convergências mostram algumas características principiológicas comuns, mas diferenças no conteúdo da proposta e na

Quadro 2
Intensidade de Participação de Atores e Interesses

Grupos de Interesse	Eixos Temáticos				Desenvolvimento Socioeconômico (2 caminhos)
	Político-Militar (4 caminhos)	Político-Diplomático (3 caminhos)	Direitos Humanos (4 caminhos)		
Itamaraty	+ + + + *	+ + + +	+ + + + * *		+ + *
CNBB	+ + + +	+	+ + + + +		+
Condepaz	+ + + +	+	+ +		+
ABA	+				
SBF	+				
SBPC	+				
Movimento pacifista	+				
Movimento ambientalista**	+				
Movimento de direitos humanos**				+	
Movimento negro				+	
CEAB				+	
ACZ				+	
AJP				+	
MNDDH				+	
CGT				+	
Constituinte Antonio Mariz****				+	
ALANAC					+

(continua)

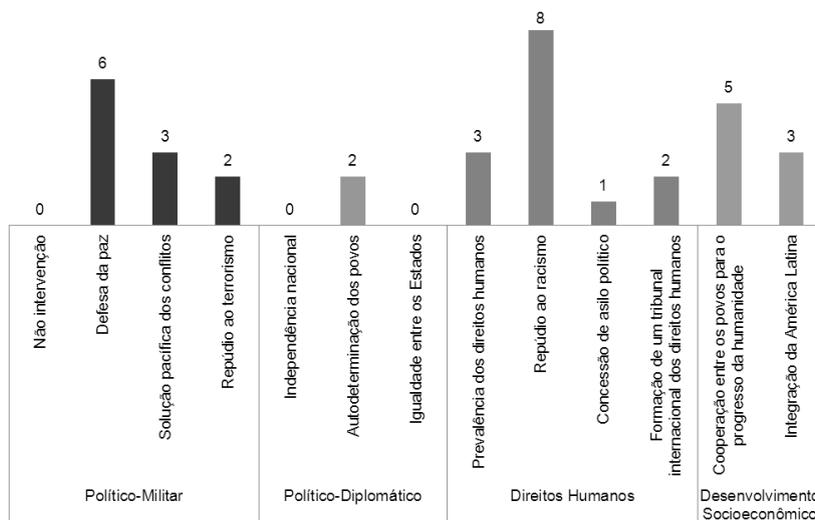
Quadro 2
Intensidade de Participação de Atores e Interesses (continuação)

Grupos de Interesse	Eixos Temáticos			
	Político-Militar (4 caminhos)	Político-Diplomático (3 caminhos)	Direitos Humanos (4 caminhos)	Desenvolvimento Socioeconômico (2 caminhos)
UBJP				+
Interesses nacionais liberalizantes**				+ +
Grupo Brasileiro do Parlamentar				+
ILAM				+
Constrangimentos Internacionais				
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 esse grupo de interesse, sobre o conteúdo a ser constituído. ** Participação de grupos não associativos, identificados de forma genérica nos dados. *** Constituinte que promoveu a agenda, indicado nesse quadro por não ser possível atribuir, com os dados gerados, a atuação de nenhum grupo de interesse.

Gráfico 1
Grupos de Interesses Participantes por Caminho de Constitucionalização e Eixo Temático (Exceto Itamaraty)



Fonte: Dados da Pesquisa.

construção de regras mais genéricas ou mais específicas. Os conflitos identificam-se nas interações que mostravam oposições explícitas ao conteúdo da proposta ou ao seu modelo de norma, se geral ou específico. Observa-se que os grupos de interesse que atuaram transversalmente nos quatro eixos – CNBB, Condepaz e Itamaraty – adotaram posicionamentos de coalizão, convergência ou conflito de acordo com a temática em disputa.

Os resultados mostram uma participação ativa do Itamaraty na constitucionalização de temas e metas para a PEB. Observa-se a atuação do Itamaraty como fonte e agente para a constitucionalização de valores e práticas tradicionais da PEB, nomeadamente os dispositivos dos eixos Político-Militar e Político-Diplomático, excetuando-se o princípio de repúdio ao terrorismo. Nos dispositivos que fogem à tradição da política externa nacional, o Itamaraty buscou consolidar a sua preferência por uma regulamentação não restritiva.

Ressalta-se que os outros atores e interesses atuaram para promover as suas agendas políticas, com destaque para o grande número de atores na constitucionalização do princípio de repúdio ao racismo e para a diversidade de interesses no eixo Desenvolvimento Socioeconômico. As

atuações desses outros atores, públicos e privados, para além do Itamaraty, foram determinantes para pluralizar o processo constituinte em análise e expandir a agenda de discussões da ANC/1987, como também o rol de temas e metas da PEB na nova ordem constitucional.

(Recebido para publicação em agosto de 2015)

(Reapresentado em março de 2016)

(Aprovado para publicação em agosto de 2016)

NOTAS

1. “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).
2. “Art. 7º – O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.” (Brasil, 1988b).
3. Embora pareça um texto normativo autônomo, o ADCT/1988 integra a CF/1988, e suas disposições perdem efeito quando as previsões nele 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, conforme ilustra 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.
4. Este artigo concebe a política externa como uma política pública com base em três dimensões: (1) por ser resultado de um processo decisório que agrega preferências de diversos atores internos, sendo, eventualmente, fruto de disputa entre interesses divergentes (Lima, 2013); (2) por ser objeto de regulação de uma Constituição programática – isto é, que contém normas definidoras de programas de ação e linhas de orientação – que organizam os processos decisórios em um Estado Democrático de Direito (Lafer, 2005); e (3) por ser a política externa, como toda política pública, uma atuação do Estado, com vistas a implementar um projeto de governo por meio de programas e ações (Faria, 2012).
5. 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).
6. O mapa de propostas encontra-se descrito neste artigo na seção “Individualização e sistematização das propostas”, bem como no Quadro A.1 do Apêndice.
7. “Princípios constitucionais conformadores” são aquelas normas constitucionais que explicitam valores políticos ou opções políticas fundamentais da Constituição, sendo, portanto, deônticos 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, necessariamente, um verbo ativo de comando em seu dispositivo, por exemplo, o 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, por exemplo, o parágrafo único do art. 4º (Silva, 2009).
8. Para Durkheim (2001), esses constrangimentos não seriam pressões sistêmicas irresistíveis sobre a ação dos atores, mas forças que restringem, informam e condicionam as ações desses. Cruz Júnior (2012) considera essa definição em seu modelo.
 9. 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 nas ordens constitucionais ditatoriais de 1967 e de 1969 (Cervo e Bueno, 2011; Dallari, 2002).
 10. São autores seminais da tradição pluralista: na primeira geração, nas décadas de 1910 a 1920, Ernest Barker, Harold Laski e Arthur Bentley (McClure, 1995; Jordan, 2004); e, na segunda geração, nas décadas de 1950 a 1970, David Truman (1951), Robert Dahl (1956; 1961; 1967; 1971) e Charles E. Lindblom (1965) (Hicks e Lechner, 2005). Os conceitos e os debates científicos contemporâneos avançam a partir desses textos, por vezes sob a denominação de “neopluralismo”, em atualização à segunda geração, embora possa se tratar de conceitos conflitantes, razão pela qual esta pesquisa não utiliza essa nomenclatura (Nordlinger, 1981; Manley 1983; McFarland, 1987; Smith, 1990; Jordan, 2004; Lowery e Gray, 2004).
 11. Destaca-se que a produção dos dados utiliza duas compilações de fontes primárias: a coleção “Assembleia Constituinte: 20 anos”, que disponibiliza anteprojetos, a transcrição de atas de reuniões e outros documentos. (<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>); e o portal eletrônico “Constituição Federal: 25 anos”, que torna acessíveis os volumes originais da ANC/1987. (<<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/constituicao-federal-25-anos>>). Subsidiariamente, consultam-se artigos de revistas e jornais sobre a ANC/1987, catalogados no Acervo do Senado (<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29>>). Sempre que se utiliza alguma dessas fontes primárias, realiza-se a referência aos documentos originais e não à coleção como um todo.
 12. Granados e Knoke (2005:289) usam a analogia do mercado em praça pública para ilustrar o processo político pluralista, em que 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.
 13. Assim como é possível construir uma análise baseada em grupos de interesse em sociedades de países não pluralistas, em transição ou em sociedades de base tradicional.
 14. Esse conceito aproxima-se bastante daquele formulado por Thomas, contudo se diferencia ao contemplar explicitamente as associações não institucionalizadas (incluindo os movimentos sociais): “Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou de organizações, ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupações compartilhadas, busca influenciar as políticas públicas em seu favor” (2004:4; tradução nossa).
 15. 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; contudo a literatura observa a existência de associações pico em outros interesses, como o feminista e o ambientalista (Thomas, 2004:93). Os principais exemplos de associações pico no período da ANC/1987 são as confederações sindicais – Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) –, industrial – Confederação Nacional da Indústria (CNI) – e agrícola – Confederação Nacional da Agricultura (CNA).

16. A estrutura escolhida rivalizava com outros modelos adotados em Assembleias Constituintes anteriores, em que um pequeno comitê elabora um texto base para ser posteriormente apreciado por todos os constituintes, como ocorrera na Assembleia Constituinte de 1946 (Pilatti, 2008).
17. As oito Comissões temáticas e respectivas subcomissões são: (1) Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, (1a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, (1b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, (1c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais; (2) Comissão da Organização do Estado, (2a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, (2b) Subcomissão dos Estados, (2c) Subcomissão dos Municípios e Regiões; (3) Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, (3a) Subcomissão do Poder Legislativo, (3b) Subcomissão do Poder Executivo, (3c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público; (4) Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, (4a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, (4b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, (4c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas; (5) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, (5a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, (5b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, (5c) Subcomissão do Sistema Financeiro; (6) Comissão da Ordem Econômica, (6a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, (6b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, (6c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; (7) Comissão da Ordem Social, (7a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, (7b) Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, (7c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; (8) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, (8a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, (8b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, (8c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (Brasil, 1987a:874-875).
18. 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).
19. O texto de preferência é aquele no qual se propõem 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).
20. A Comissão Afonso Arinos, instituída pelo Decreto nº 91.450/1985, era composta por cinquenta membros indicados pela Presidência da República e tinha como objetivo elaborar um texto-base para iniciar as discussões da Assembleia Constituinte a ser instalada (Brasil, 1985).

21. Nomeado “Projeto de Constituição (A)” no 1º turno de deliberação em Plenário.
22. Compilam-se essas propostas no Quadro A.1 no Apêndice.
23. “Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:
24. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
25. 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;
26. 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
27. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.”(United Nations, 1945; tradução presente no Decreto Nº 19.841/1945 que introduz a Carta a ONU no ordenamento brasileiro).
28. Conforme previsto no parágrafo 11 do art. 13 do Regimento Interno da ANC (Brasil, 1987a), 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.
29. As atas de reuniões buscaram registrar sinteticamente as audiências públicas e as deliberações de cada etapa da ANC/1987 (Brasil, 1987a).
30. 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, 2008a).
31. O Regimento Interno da ANC (1987a) 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.
32. Acredita-se que ocorreu um erro na transcrição da fala, registrando-se “uma intervenção” em vez de “não intervenção”.

33. Nesse mesmo sentido, manifestam-se as justificativas das sugestões 0214-3 (Brasil, 1987i:115) e 8.247 (Brasil, 1987k:97), formuladas, respectivamente, por Sarney Filho (PFL/MA) e Borges da Silveira (PMDB/PR).
34. Internamente, nas tentativas de impedir a redemocratização nacional. No plano internacional, os ataques terroristas triplicaram entre 1976 e 1979. Esse número continuou crescendo até 1992, com pequenos picos em 1984, com aproximadamente 3.500 incidentes, e em 1989, com mais de 4.300 eventos (Lafree, 2010).
35. Nomeadamente os incisos II e XLIII do art. 5º (Brasil, 1988a).
36. O MNDDH congregava em torno de trezentas entidades nacionais de defesa dos direitos humanos (Brasil, 2008d:68-69).
37. "Centenário da Abolição: A Causa Negra na Constituinte". *Jornal de Brasília*, nº 4722, 14/5/1988, p. 12.
38. Grupo de interesse que congregava as organizações públicas que exerciam a atividade de informática nos três níveis da federação (Berlinck, 1987).
39. Grupo de interesse que representava os interesses das empresas farmacêuticas de capital nacional.
40. A partir desse discurso, a Alanac apresentou a sugestão 10.548 (Brasil, 1987l:455).
41. 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 é de 1987 (<<http://parlatino.org/documentos/doc/1730.html>>).
42. "Montoro abre o Ilam e nega que seja trampolim". *Correio Braziliense*, nº 8713, 15/2/1987, p. 2 (<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/113461>>).
43. Não foram encontrados indícios em jornais e revistas, tampouco em investigação biográfica realizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, Gabriel *et al.* (2008), "Interest Articulation", in G. Almond *et al.* (orgs.). *Comparative Politics Today: a Theoretical Framework*. New York, Pearson, pp.79-104.
- ARAGÃO, Murilo (1996), "A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, nºs 6/7, pp. 149-165.
- BARROSO, Luís. (2012). *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. (6ª ed.). São Paulo, Saraiva.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. (2013), *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan, The University of Michigan Press.
- BERLINCK, Deborah, (1987), "Lobby já Entrou em Ação na Constituinte". *O Globo*, 9 de março, p. 17.
- CANOTILHO, José Gomes. (1993), *Direito Constitucional*. (6ª ed.). Coimbra, Livraria Almedina.
- CERVO, Amado. (2008), *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo, Saraiva.
- ; BUENO, Clodoaldo. (2011), *História da Política Exterior do Brasil*. (4ª ed.). Brasília, Editora da UnB.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (2006), "A Política Externa de José Sarney", in J. Albuquerque *et al.* (orgs.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. (2ª ed.). Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- CRUZ JÚNIOR, Ademar. (2012), "Constituinte e Democratização no Brasil: O Impacto das Mudanças do Sistema Internacional". *Lua Nova*, nº 87, pp. 217-256.
- DAHL, Robert. (1956), *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, The University of Chicago Press.
- . (1961), *Who Governs?*. New Haven, Yale University Press.
- . (1967), *Pluralistic Democracy in the United States*. Chicago, Rand McNally & Co.
- . (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- DALLARI, Pedro. (2002), *Constituição e Relações Exteriores*. (2ª tiragem). São Paulo, Saraiva.
- DURKHEIM, Émile. (2001). *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo, Martin Claret.
- FARIA, Carlos Aurélio. (2012). "Introdução", in Carlos Aurélio Faria (org.), *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, pp. 7-18.
- GARCIA, Eugênio. (2011), *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. (2ª ed.). Rio de Janeiro, Contraponto.
- GOZETTO, Andréa; THOMAS, Clive. (2014), "Interest Groups in Brazil: A New Era and its Challenges". *Journal of Public Affairs*, vol. 14, pp. 212-239.
- GRANADOS, Francisco; KNOKE, David. (2005), "Organized Interest Groups and Policy Networks", in T. Janosky *et al.* (orgs.), *Handbook of Political Sociology*. New York, Cambridge University Press, pp. 287-309.

A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas...

- HÄBERLE, Peter. (2002), *Hermenêutica Constitucional: A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição*. (1ª ed. reimpressão). Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris.
- HICKS, Alexander; LECHNER, Frank. (2005), "Neopluralism and Neofunctionalism", in T. Janosky et al. (orgs.); *The Handbook of Political Sociology*. New York, Cambridge University Press, pp. 54-71.
- IMBIRIBA, Maria de Nazaré. (1985). "Democracia e Política Externa: O Caso Brasileiro". *Contexto Internacional*, Ano 1, vol. 2, pp. 26-33.
- JENKINS, J. Craig; FORM, William. (2005), "Social Movements and Social Change", in T. Janosky et al. (orgs.), *Handbook of Political Sociology*. New York, Cambridge University Press, pp. 331-349.
- JORDAN, Grant. (2004), "Pluralism and its Modifications", in C. S. Thomas (org.), *Research Guide to U. S. and International Interest Groups*. Westport, Praeger, pp. 41-46.
- JOHNSON III, Ollie. (2000), "Representação Racial e Política no Brasil: Parlamentares Negros no Congresso Nacional (1983-99)". *Estudos Afro-Asiáticos*, nº 38. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2000000200001>>. Acesso em 2/2/2015.
- LAFER, Celso. (2005), *A Internacionalização dos Direitos Humanos*. Barueri, Manole.
- LAFREE, Gary. (2010), "The Global Terrorism Database: Accomplishments and Challenges". *Perspectives on Terrorism*, vol. 4, nº 1. Disponível em <<http://www.terrorism-analysts.com/pt/index.php/pot/article/view/89/html>>. Acesso em 30/1/2015.
- LASSALLE, Ferdinand. (1946), *Qué es una Constitución?*. Buenos Aires, Siglo Veinte.
- LIMA, Maria Regina Soares de. (2013), "Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa", in E. Marques; C. Faria (orgs.), *A Política Pública como Campo Interdisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp (vol. 1), pp. 127-153.
- LINDBLOM, Charles. (1965), *The Intelligence of Democracy*. New York, The Free Press.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1970), *Teoría de la Constitución*. (2ª ed.). Barcelona, Ediciones Ariel.
- LOPES, Dawisson; VALENTE, Mario. (2017), "A Constitucionalização da Política Externa Brasileira e suas Circunstâncias", in D. Lopes (org.), *Política Externa na Nova República: Os Primeiros 30 Anos*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LOWERY, David; GRAY, Virginia. (2004), "A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests". *Political Research Quarterly*, vol. 57, nº 1, pp. 163-175.
- MANLEY, John. (1983), "Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II". *American Political Science Review*, vol. 77, nº 2, pp. 368-383. Disponível em <<http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2010/12/Pluralismo.pdf>>. Acesso em 11/6/2014.
- MCCLURE, Kirstie. (1995), "On the Subject of Rights: Pluralism, Plurality and Political Identity", in C. Mouffe (org.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship and Community*. (2ª imp.). New York/London, Verso.
- MCFARLAND, Andrew. (1987), "Interest Groups and Theories of Power in America". *British Journal of Political Research*, nº 17, pp. 129-147.
- NORDLINGER, Eric. (1981), *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Harvard University Press.

Dawisson Belém Lopes e Mario Schettino Valente

- OLIVEIRA, Mauro Márcio. (1993), *Fontes de Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- PEREIRA, Osny D. (1987), *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília, Editora da UnB.
- PILATTI, Adriano. (2008), *Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- POWER, Timothy; DOCTOR, Mahrukh. (2004), "Another Century of Corporatism? Continuity and Change in Brazil's Corporatist Structures", in H. Wiarda (org.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America – Revisited*. Gainesville, University Press of Florida.
- ROBLES, Gregorio. (1988), *Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos: Ensayo de Teoría Analítica del Derecho*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- RODRIGUES, Leandro Martins. (1987), *Quem é Quem na Constituinte?*. São Paulo, Oesp-Maltese.
- . (2009), *Partidos, Ideologia e Composição Social*. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SARTORI, Giovanni. (1996), *Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições*. Brasília, Editora da UnB.
- SILVA, José Afonso da. (2009), *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. (7ª ed.). São Paulo, Malheiros Editor.
- SMITH, Martin. (1990), "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism". *Political Studies*, vol. 38, nº 2, pp. 302-322.
- TAROUCO, Gabriela. (2007), *Os Partidos e a Constituição: Ênfases Programáticas e Propostas de Emenda*. Tese (Doutorado em Ciência Política), IUPERJ, Rio de Janeiro.
- TEIXEIRA, José H. Meireles. (1991), *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- THOMAS, Clive S. (ed.). (2004), *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport, Praeger.
- TRUMAN, David. (1951), *The Governmental Process*. New York, Alfred A. Knopf.

Outras Fontes

- BRASIL. Presidência da República (1969). Decreto nº 64.362, de 17 de abril. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, 22 de abril. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64362-17-abril-1969-405718-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 28/1/2015.
- . Presidência da República. (1985), Decreto do Executivo nº 91.450. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Diário Oficial*. Brasília, 22 de julho.
- . Despachos da Presidência da República. (1986), Publicação do Anteprojeto Constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Diário Oficial*. Brasília, Suplemento Especial ao de nº 185, 26 setembro.

- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987a), Resolução nº 2, de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, Ano 1, nº 33, 25 março, pp. 871-884.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987b), Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Anteprojeto Aprovado em 22 de maio. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 73. Brasília, Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-73.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987c), Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Anteprojeto Aprovado em de 23 de maio. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 81. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-81.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987d), Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias. Anteprojeto Aprovado em 25 de maio. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 200. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-200.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987e), Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Anteprojeto Aprovado em junho. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 69. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987f). Anteprojeto da Comissão da Ordem Social. Anteprojeto Aprovado em junho de 1987. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 187. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-187.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987g), Emendas Populares, vol. 2, Textos e Justificativas. Agosto 1987. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 231. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987h), Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização. Texto impresso em nov. 1987. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 251. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987i), Sugestões apresentadas. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, a. 1, suplemento ao nº 51, 29 de abril. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-1-a-1000>. Acesso em 28/1/2015.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987j), Sugestões apresentadas de 1001 a 2000. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, a. 1, suplemento ao nº 56, 8 de maio. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-1001-a-2000>. Acesso em 28/1/2015.

- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987k), Sugestões apresentadas de 8001 a 9000. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, a. 1, suplemento ao nº 67, 28 de maio. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-8001-a-9000>. Acesso em 28/1/2015.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1987l), Sugestões apresentadas de 10001 a 11000. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, a. 1, suplemento ao nº 116, 6 de agosto. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/scco10001-11000autor>. Acesso em 28/1/2015.
- . Constituição. (1988a), *Constituição da República do Brasil*. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22/12/2014.
- . (1988b), Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, in *Constituição da República do Brasil*. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1988c), Resolução nº 03, de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, a. 2, nº 163, 6 de janeiro, pp. 6277-6278.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1988d), Projeto de Constituição (A) – Emendas oferecidas em Plenário, Volume I, Emendas nºs 2P00001-1 a 2P00948-4. Jan. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 254. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1988e), Projeto de Constituição (A) – Emendas oferecidas em Plenário, Volume II, Emendas nºs 2P00949-2 a 2P02045-8. Jan. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 255. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-255.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1988f), Projeto de Constituição (B) – Redação para o segundo turno de discussão e votação. Jul. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 299, suplemento 1. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1988g), Projeto de Constituição (B) – Atos das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias – Emendas e Destaques Organizados por Dispositivos. Ago. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 313. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-313.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- . Assembleia Nacional Constituinte. (1988h), Projeto de Constituição (C) – Redação Final. Set. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 314. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.

A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas...

- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (1988i), Projeto de Constituição (A) – Relatório sobre Emendas oferecidas em Plenário. Jan. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 259. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-259.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte (1988j). Projeto de Constituição (B) – Segundo Turno – Preâmbulo e Títulos I e II – Emendas e Destaques Organizados por Dispositivos. Jul. 1988. *Assembleia Nacional Constituinte*, v. 308. Brasília. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-308.pdf>>. Acesso em 22/12/2014.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008a) [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.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008b) [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.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008c) [1987], Atas de Plenário de 01/9 a 5/10 de 1988, *in* Atas de Plenário. *Assembleia Constituinte 20 Anos*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008d) [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.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008e) [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.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008f) [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.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte. (2008g) [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.
- _____. Assembleia Nacional Constituinte (2008h) [1987], Atas de Plenário de 1/2 a 10/2 de 1988, *in* Atas de Plenário. *Assembleia Constituinte 20 Anos*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. Brasília, Senado Federal.
- CENTENÁRIO da Abolição: A Causa Negra na Constituinte. (1988). *Jornal de Brasília*, nº 4722, 14 de maio, p. 12.
- CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). (1986), “Por uma Nova Ordem Constitucional”. *Declaração Pastoral*. 24ª Assembleia Geral. Itaiç, 9-18 de abril.
- UNITED NATIONS. (1945), *Charter of the United Nations Charter and the Statute of the International Court of Justice*. San Francisco.

APÊNDICE

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
1		Art. 1º – O Brasil é uma República Federativa, fundada no Estado Democrático de Direito [...] em convivência pacífica com todos os povos.	1	–	
2		Art. 5º, I – defesa e promoção dos direitos humanos;	2	–	
3		Art. 5º, II – condenação da tortura [...];	3	–	
4		Art. 5º, II – condenação [...] de todas as formas de discriminação [...];	4	–	
5		Art. 5º, II – condenação [...] de todas as formas [...] de colonialismo;	5	–	
6		Art. 5º, III – defesa da paz [...];	6	–	
7	Comissão Afonso Arinos	Art. 5º, III – [...] repúdio à guerra [...];	7	–	
8		Art. 5º, III – [...] repúdio [...] à competição armamentista [...];	8	–	
9		Art. 5º, III – [...] repúdio [...] ao terrorismo;	9	–	
10		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	–	
11		Art. 5º, V – intercâmbio das conquistas tecnológicas, do patrimônio científico e cultural da humanidade.	11	–	
12		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	–	

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
13		Art. 17 – O Brasil manterá relações [...] em nome de seu povo, no respeito aos seus interesses e sob seu permanente controle.	13	–	
14		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	–	
15		Art. 19 – Nas relações internacionais, o Brasil adotará atitude de coexistência pacífica [...].	15	–	AA
16	Subcomissões Temáticas	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 Assembleia Geral.	16	–	
17		Art. 20 – Nas relações interamericanas, o Brasil respeitará os princípios da carta da Organização dos Estados Americanos.	17	–	
18		Art. 21 – o Brasil favorecerá a obras de codificação progressiva do direito internacional [...].	18	–	
19		Art. 21 – o Brasil favorecerá [...] os movimentos de promoção dos direitos humanos [...].	–	2	AA
20		Art. 21 – o Brasil favorecerá [...] a instauração de uma ordem econômica justa e equitativa.	19	–	

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontológica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
21		§ 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	-	
22	Subcomissões Temáticas	§ 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.	-	12	AA
23		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 dessas empresas em seu território.	21	-	
24		Art. 3º, 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;	22	-	
25		Art. 3º, c) o Brasil não faltará à condição de país de primeiro asilo.	23	-	
26	Comissões Temáticas	Art. 24 – O Brasil participa da sociedade internacional por meio de tratados e compromissos [...] desde que não afetem a soberania de seu povo.	-	13	ST
27		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.	-	14	ST
28		Art. 26, I – o da independência nacional;	24	-	

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontica da PEB na ANC/1987

(continuação)

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
29		Art. 26, II – o da intocabilidade dos direitos humanos;	–	2	AA
30		Art. 26, III – o do direito dos povos à soberania e à autodeterminação;	25	–	
31		Art. 26, IV – o da igualdade entre os Estados;	26	–	
32		Art. 26, V – o da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados;	27	–	
33		Art. 26, VI – o da solução pacífica dos conflitos internacionais;	28	–	
34		VII – o da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.	29	–	
35	Comissões Temáticas	Art. 27, I – a codificação progressiva do Direito Internacional [...].	–	18	ST
36		Art. 27, I – [...] a formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos com poder de decisão vinculatória;	30	–	
37		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;	31	–	
38		Art. 27, III – a união de todos os Estados Soberanos contra a competição armamentista [...];	32	–	
39		Art. 27, III – a união de todos os Estados Soberanos contra [...] o terrorismo;	33	–	
40		Art. 27, IV – o desarmamento geral, simultâneo e controlado;	34	–	
41		Art. 27, V – a dissolução de todos os blocos político-militares;	35	–	

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
42		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	–	
43		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	–	
44	Comissões Temáticas	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	–	
45		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	–	
46		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	–	
47		Emenda PE00043-1: [...] I – envidar esforços em prol do desarmamento nuclear mundial.	41	–	
48	Comissão de Sistematização	Emenda PE0104-7: § 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	–	
49		Art. 4º – [...] independência nacional [...].	–	24	CT

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontológica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
50		Art. 4º – [...] prevalência dos direitos humanos [...].	-	2	AA
51		Art. 4º – [...] autodeterminação dos povos [...].	-	25	CT
52		Art. 4º – [...] não-intervenção [...].	43	-	
53		Art. 4º – [...] igualdade dos Estados [...].	-	26	CT
54		Art. 4º – [...] solução pacífica dos conflitos [...].	-	28	CT
55		Art. 4º – [...] defesa da paz [...].	-	6	AA
56		Art. 4º – [...] repúdio ao terrorismo [...].	-	9	AA
57		Art. 4º – [...] repúdio [...] ao racismo [...].	44	-	
58		Comissão de Sistematização Art. 4º – O Brasil [...] propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos [...].	45	-	
59		Art. 4º – O Brasil [...] propugnará [...] pela cooperação entre os povos, para a emancipação e o progresso da humanidade.	-	29	CT
60	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	-		
61	Art. 6º, § 37 – Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas.	47	-		
62	Emenda 2P02037-2: Art. 4º – supressão do princípio da “não intervenção”	48	-		
63	Plenário – primeiro turno Emenda 2P02037-2: Art. 4º – supressão da norma programática “propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”.	49	-		
64	Emenda 2P02037-2: Art. 4º – propugnará pela cooperação entre os povos e pelo progresso da humanidade (supressão do termo “emancipação”).	50	-		

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontológica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
65		Emenda 2P02037-2: Art. 5º – O Brasil apoiará a livre integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina.	51	–	
66		Art. 6º, § 38 – Conceder-se-á asilo político, na forma da lei.	52	–	
67		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	–	
68		Emenda 2P01359-7: Art. 4º, § 1º – O Brasil manterá relações diplomáticas com todas as entidades ou organizações representativas de povos, reconhecidas pela ONU;	54	–	
69	Plenário – primeiro turno	Emenda 2P01359-7: Art. 4º, §2º – O Brasil não manterá relações diplomáticas com países que adotem políticas segregacionistas.	–	53	P-EPT
70		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	–	
71		Emenda 2P00467-9: Art. 4º, §4º – [...] vedado ao Brasil a participação de projeto ou aliança de militarização do espaço exterior.	56	–	
72		Emenda 2P00881-0: [...] Nos conflitos internacionais, o Brasil reger-se-á pela neutralidade.	57	–	
73		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.	–	46	CS

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
74		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	–	
75		Emenda 2P01484-4: § 38 – Conceder-se-á asilo político, na forma da lei	–	52	P-EPT
76	Plenário – primeiro turno	Emenda 2P01130-6: Supressão total do art. 6º, § 37 – Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de convicções políticas.	59	–	
77		Art. 4º, I – independência nacional;	–	24	CT
78		Art. 4º, II – prevalência dos direitos humanos;	–	2	AA
79		Art. 4º, III – autodeterminação dos povos;	–	25	CT
80		Art. 4º, IV – não-intervenção;	–	43	CS
81		Art. 4º, V – igualdade dos Estados;	–	26	CT
82		Art. 4º, VI – solução pacífica dos conflitos;	–	28	CT
83		Art. 4º, VII – defesa da paz;	–	6	AA
84		Art. 4º, VIII – repúdio ao terrorismo [...],	–	9	AA
85	Plenário – primeiro turno	Art. 4º, VIII – repúdio [...] ao racismo,	–	44	CS
86		Art. 4º, IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.	–	50	P-EPT
87		Art. 5º, LXXX – Conceder-se-á asilo político.	60	–	
88		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.	–	46	CS

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontológica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
89		Emenda 2T1189-0: Transponha-se art. 5º, LXXX para o art. 4º (Conceder-se-á asilo político)	61	-	
90		Emenda 2T01740-5: Supressiva – Suprima-se o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	62	-	
91		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	-	
92	Plenário – segundo turno	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	-	
93		Emenda 2T00341-2: Devolva-se o art.8º das Disposições Transitórias ao Título I como art. 5º	-	46	CS
94		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).	-	46	CS
95		Emenda 2T01038-9: Reponha-se no título I – dos Princípios Fundamentais – o disposto no art. 8º das Disposições Transitórias.	-	46	CS
96		Art. 3º. I – independência nacional;	-	24	CT

(continua)

Quadro A.1
Propostas de Regulamentação Deontica da PEB na ANC/1987

N.	Etapa do Processo Constituinte	Proposta	Proposta Original	Referência à Original	Etapa Original
97		Art. 3º, II – prevalência dos direitos humanos;	-	2	AA
98		Art. 3º, III – autodeterminação dos povos;	-	25	CT
99		Art. 3º, IV – não-intervenção;	-	43	CS
100	Plenário – segundo turno	Art. 3º, V – igualdade entre os Estados;	-	26	CT
101		Art. 3º, VI – solução pacífica dos conflitos;	-	28	CT
102		Art. 3º, VII – defesa da paz;	-	6	AA
103		Art. 3º, VIII – repúdio ao terrorismo [...];	-	9	AA
104		Art. 3º, VIII – repúdio [...] ao racismo;	-	44	CS
105		Art. 3º, IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;	-	50	P-EPT
106		Art. 3º, X – concessão de asilo político.	-	61	P-EST
107	Plenário – segundo turno	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.	-	46	CS
108		Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – Art. 7º – O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.	-	45	CS

Fonte: Brasil (1986, 1987b, 1987c, 1987d, 1987e, 1987f, 1988d, 1988e, 1988f, 1988g, 1988h).

Legendas:

Em negrito, salientam-se as alterações em relação a outras propostas similares.

As siglas abaixo identificam as etapas da ANC / 1987:

AA (Anteprojeto Afonso Arinos);

ST (Subcomissões Temáticas);

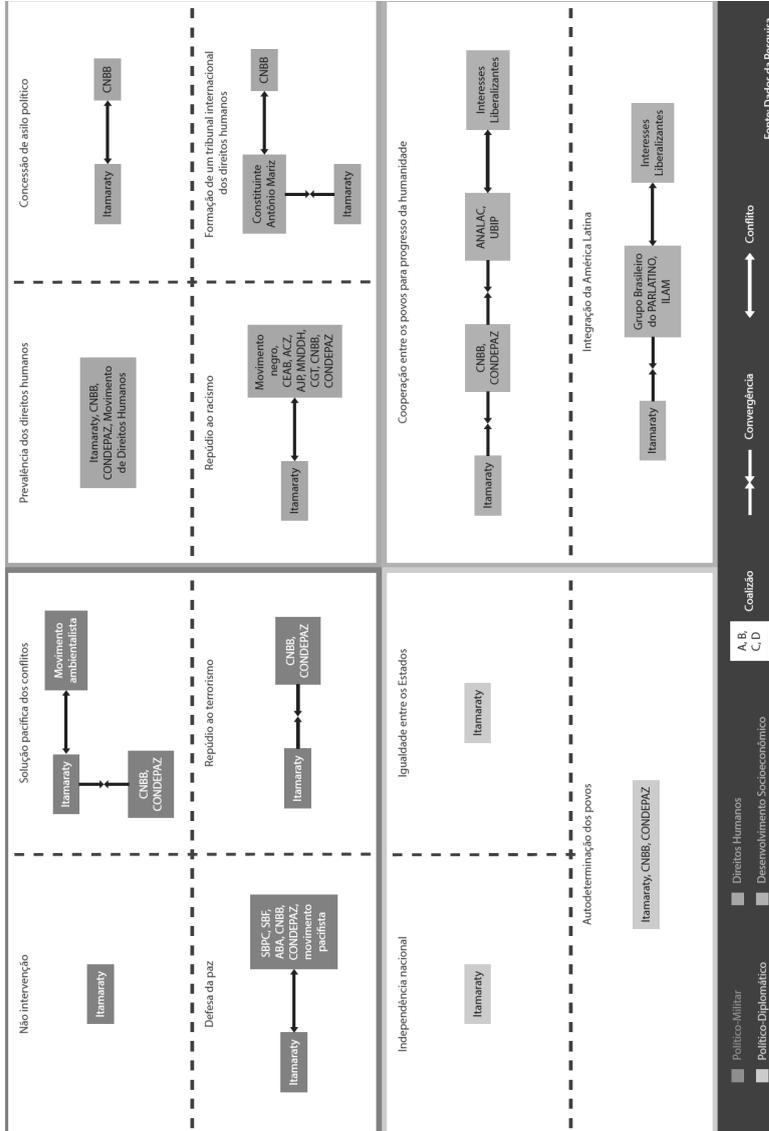
CT (Comissões Temáticas);

CS (Comissão de Sistematização);

P-EPT (Plenário – emenda de primeiro turno);

P-EST (Plenário – emenda de segundo turno).

Figura A.1
Interações de Coalizão, Convergência ou Conflito entre os Grupos de Interesse



RESUMO

A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988

Este artigo debruçou-se sobre a Assembleia Constituinte de 1987-1988 para investigar a construção social dos dispositivos constitucionais que regulamentam metas e abordagens da política externa brasileira. Para tanto, mobilizou-se literatura sobre grupos de interesse com o intuito de identificar os atores e interesses que participaram da elaboração destes dispositivos durante a Constituinte, bem como os constrangimentos internacionais que se impunham sobre esses atores. A partir da individualização e sistematização do conjunto de propostas analisadas, esta pesquisa recorreu aos ferramentais de *process tracing* para identificar os atores e interesses que buscaram influenciar o processo constituinte e conformaram os dispositivos constitucionalizados. Dentre os resultados, observaram-se a participação do Itamaraty como importante fonte e agente para a constitucionalização de valores e práticas da política externa, e, principalmente, mobilizações de grupos de interesse de diversos níveis de organização que, ao promoverem suas preferências para limitar e orientar a política externa, provocaram uma expansão da agenda internacional do Brasil.

Palavras-chave: Brasil; política externa; grupos de interesse; Constituição Federal

ABSTRACT

The Social Construction of the Founding Principles and the Programmed Guidelines of Brazilian Foreign Policy under the 1988 Federal Constitution

The following article delves into the Constituent Assembly of 1987-1988 in order to investigate the social construction of the constitutional devices regulating the aims and approaches of Brazilian foreign policy. Research has therefore been conducted into literature on groups of interest in order to identify the actors and interests to have informed the development of such devices during the years mentioned, as well as the international restrictions to have affected the actors. By means of isolating and systematically dealing with each of the proposals analyzed, the study harnesses the tools employed in process training in order to identify the actors and interests that sought to influence the constituent process and served to shape the constitutional devices. The results demonstrate the Ministry of Foreign Affairs' role as an important source and agent in the constitutionalization of values and practices in foreign policy, mainly mobilizing groups of interests across various organizational levels, which, in promoting their preferences for limiting and orienting foreign policy, led to an expansion of the international agenda in Brazil.

Key words: Brazil; foreign policy; groups of interest; Federal Constitution

RÉSUMÉ

La Construction Sociale des Principes et des Normes Programmatiques de la Politique Étrangère Brésilienne dans la Constitution Fédérale de 1988

Cet article se penche sur l'Assemblée constituante de 1987-1988 afin d'analyser la construction sociale des dispositifs constitutionnels qui règlementent les objectifs et les approches de la politique étrangère brésilienne. À cette fin a été mobilisée la littérature relative aux groupes de pression dans le but d'identifier les acteurs et les intérêts ayant participé de l'élaboration desdits dispositifs à l'époque de la Constituante, ainsi que les contraintes internationales s'imposant à ces acteurs. À partir de l'individualisation et de la systématisation de l'ensemble des propositions analysées, cette recherche a eu recours aux outils du *process tracing* pour identifier les acteurs et les intérêts qui ont cherché à influencer le processus constituant et à modeler les dispositifs constitutionnalisés. Parmi les résultats obtenus, nous avons observé dans la participation du ministère de Affaires étrangères (Itamaraty) une source et un agent importants de la constitutionnalisation de valeurs et de pratiques de la politique étrangère, moyennant la mobilisation de groupes de pression de différents niveaux d'organisation qui, par la promotion de leurs choix pour délimiter et orienter la politique étrangère, ont provoqué une expansion de l'agenda international du Brésil.

Mots-clés: Brésil; politique étrangère; groupes de pression; Constitution Fédérale

RESUMEN

La Construcción Social de los Principios Conformadores y de las Normas Programáticas de Política Externa Brasileña en la Constitución Federal de 1988

Este artículo se enfocó en la Asamblea Constituyente de 1987-1988 para investigar la construcción social de los dispositivos constitucionales que reglamentan las metas y los enfoques de la política externa brasileña. Para ello, se buscó literatura sobre grupos de interés con la intención de identificar a los actores e intereses que participaron en la elaboración de estos dispositivos durante la Constituyente, así como a las obligaciones internacionales que se imponían a esos actores. A partir de la individualización y sistematización del conjunto de propuestas analizadas, esta investigación usó las herramientas de *process tracing* para identificar a los actores e intereses que trataron de influir en el proceso constituyente y conformaron los dispositivos constitucionalizados. Entre los resultados, se observaron la participación de Itamaraty como una importante fuente y agente para la constitucionalización de valores y prácticas de la política externa y, sobre todo, movilizaciones de grupos de interés de diversos niveles de organización que, al promover sus preferencias para limitar y orientar la política externa, provocaron una expansión de la agenda internacional de Brasil.

Palabras clave: Brasil; política externa; grupos de interés; Constitución Federal