

ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DAS RELACOES INTERNACIONAIS E A AGENDA BRASILEIRA PARA A PROMOCAO, CONTROLE E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS.

PEREIRA DUARTE JUNIOR DIMAS.

Cita:

PEREIRA DUARTE JUNIOR DIMAS (2010). *ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DAS RELACOES INTERNACIONAIS E A AGENDA BRASILEIRA PARA A PROMOCAO, CONTROLE E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/507>

ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A AGENDA BRASILEIRA PARA A PROMOÇÃO, CONTROLE E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Dimas Pereira Duarte Júnior¹

RESUMO:

O presente estudo tem por objetivo analisar as condicionantes constitucionais das relações internacionais no Brasil, previstas no texto Constitucional de 1988, bem como o impacto que as mesmas têm exercido nas opções que o país tem feito, sobretudo, no que tange à promoção, controle e garantia dos direitos humanos. Para tanto, parte-se da premissa de que a principiologia insculpida no texto constitucional brasileiro de 1988 se coaduna, em larga escala, com a sistemática da *international accountability* para os direitos humanos preceituada no âmbito do Sistema da Organização das Nações Unidas. No entanto, apesar de os mecanismos internacionais de monitoramento do cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados de proteção dos direitos humanos não gozarem de um mesmo *status* hierárquico das condicionantes constitucionais das opções de agenda internacional que o Brasil tem feito, o que se denota é que ambas as instâncias têm caminhado em consonância, restando avaliar a qualidade dessas duas esferas de manifestação de *accountability*, a doméstica e a internacional.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Direitos Humanos. Condicionantes Constitucionais. Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, a responsabilidade pelo estabelecimento e manutenção das relações mútuas entre os Estados sempre foi o Chefe de Estado. Primeiro, na figura do monarca absolutista, depois do monarca constitucional e, finalmente, nas repúblicas e nas federações, dos Presidentes, e também os Primeiros Ministros, dependendo da forma de organização política estabelecida pela ordem jurídica e constitucional existente dentro de cada um deles especificamente.

Importa ressaltar é que, quer seja em um, quer seja em outro modelo de organização política, a vontade popular também deve ser levada em conta no momento das opções que os países fazem no ambiente internacional. Todos os Estados, de uma forma ou de outra, têm um delineamento constitucional que atua como condicionante das relações internacionais e, isso também se aplica quando da suas adesões a Tratados e Convenções internacionais sobre direitos humanos.

¹ Professor Doutor de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Pesquisador do Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da PUC-Goiás. duartejr1@msn.com

O objetivo desse estudo, portanto, é analisar as condicionantes constitucionais das relações internacionais no Brasil, previstas no texto Constitucional de 1988, bem como o impacto que as mesmas têm exercido nas opções que o país tem feito, sobretudo, no que tange à promoção, controle e garantia dos direitos humanos no país.

Para tanto, parte-se da premissa de que a principiologia insculpida no texto constitucional brasileiro de 1988 se coaduna, em larga escala, com a sistemática da *international accountability* para os direitos humanos preceituada no âmbito do Sistema da Organização das Nações Unidas. No entanto, apesar de os mecanismos internacionais de monitoramento do cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados de proteção dos direitos humanos não gozarem de um mesmo *status* hierárquico das condicionantes constitucionais das opções de agenda internacional que o Brasil tem feito, o que se denota é que ambas as instâncias têm caminhado em consonância, restando avaliar a qualidade dessas duas esferas de manifestação de *accountability*, a doméstica e a internacional.

Primeiramente, trataremos de historicizar o tema das relações inter-estatais, analisando-o a partir das perspectivas dos modelos absolutista, constitucional, republicano e federal, lançando mão dos escritos de John Locke, Montesquieu e Os Federalistas a fim de demonstrar a trajetória e inserção do tema no âmbito da Ciência Política e sua interface com os princípios do contemporâneo direito internacional.

Em seguida, partimos para a inserção do objeto de estudo na Constituição brasileira de 1988, verificando os delineamentos que assume na nova ordem constitucional fundada no ideal da redemocratização e da institucionalização dos direitos humanos no país.

O impacto dessa nova ordem na construção de um sistema doméstico de proteção dos direitos humanos é o último ponto de reflexão do presente estudo.

2. REPUBLICANIZAÇÃO E FEDERALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

As relações inter-estatais, ou relações internacionais, é tema tradicional tanto na seara do Direito Internacional quanto da Ciência Política e pode ser compreendido como todo e qualquer meio pelo qual os Estados estabelecem ou mantêm relações mútuas, comunicam-se uns com os outros ou realizam transações legais ou políticas, por meio de seus agentes autorizados.

As discussões acerca dos órgãos dos Estados responsáveis pela condução e manutenção das relações mútuas por eles estabelecidas é algo, portanto, que remonta a

própria gênese do Estado moderno e que tem nas figuras do monarca e do “poder de mando em última instância” sua preocupação central.

O Estado que se funda na modernidade considera que a vontade do monarca é a vontade do Estado, logo, afirma que as ações manifestas pelo mesmo são insuscetíveis de qualquer responsabilização e que, portanto, *that King can do no wrong*.

Sob a lente *ex part principis* orienta-se a construção de todo o conceito de soberania que irá dirigir as relações inter-estatais. Uma soberania absoluta que, fundada no concerto *westfaliano*, se atrelará fortemente ao elemento “território”, ao ponto de elevá-lo à condição de elemento essencial para o reconhecimento de um Estado perante a comunidade de Estados existente.

Mas o Estado moderno não pode ser considerado apenas sob a perspectiva do absolutismo. Com as revoluções do século XVIII o Estado absolutista cede passagem para o Estado constitucional, que afirma a necessidade de se estabelecer limites para o exercício do poder político e, ainda, que esse limite deve partir da inserção de novos atores na seara das relações de poder.

Sob a lente *ex part populis* o direito de soberania do Estado não pode mais ser visto como um direito absoluto e, logo, que seu exercício envolve vontades outras que não exclusivamente a do monarca.

Mas o que importa ressaltar nesse contexto é que, quer seja no Estado absolutista, quer seja no Estado constitucional, a responsabilidade para a condução das relações entre os Estados sempre foi, preponderantemente, do Chefe de Estado. No Estado absolutista, a tenuidade da linha que separa o público do privado torna o direito internacional um apêndice do direito civil, pois os atos praticados nessa seara seriam atos que na atualidade poder-se-iam ser considerados como atos de natureza privada.

No Estado constitucional, por sua vez, em que pese a modificação da amplitude do conceito de soberania, a atribuição pela condução das relações internacionais ainda permanece nas mãos do monarca, mesmo que, às vezes, não ultrapassando a barreira da natureza protocolar.

Apesar de, dentro das monarquias constitucionais haver a limitação do poder do monarca, sobretudo, por meio do reconhecimento do parlamento como uma instituição legítima a representar os anseios populares, o verdadeiro ponto de mutação acerca do tema, somente poderá ser constatado com o advento das repúblicas e das federações, como formas de organização estatal fundadas como resposta à tradicional forma monárquica de organização e exercício do poder político.

Nesse momento, segundo Soares (2004) é vem à tona a “discussão sobre onde alocar, numa organização constitucional, os poderes de representação exterior dos Estados, se no Legislativo, órgão colegiado e permanente em sua titularidade, o povo que representa a continuidade de uma nação, ou se no Executivo, órgão eleito em função de programas específicos e partidários, que deve ser temporário em sua titularidade”.

Locke (2002, pág. 106), no *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, afirma que “quem tem a tarefa de definir o modo com que se deverá usar a força da comunidade para a preservação dela própria e dos seus membros é o legislativo”. Por seu turno, “como mesmo as leis elaboradas rapidamente e em prazo curto têm validade permanente e duradoura, precisando de execução e assistência constante, torna-se necessária a existência de um poder também permanente que execute as lei em vigor. E assim os poderes legislativos são freqüentemente separados”.

Mas as questões afetas às relações inter-estatais, ou seja, aquelas que envolvem não somente o interesse de um Estado, mas de dois, vários, ou até mesmo da comunidade de Estados existentes? Sob a égide de qual Poder se encontraria o tema das relações internacionais?

Para Locke (2002, pág. 107), há, ainda, um outro Poder a ser considerado em uma comunidade. Um Poder natural que todos tinham antes mesmo de pertencer à sociedade, pois quando considerados em relação ao resto dos homens, ou seja, aos que não integram a sociedade fundada por meio do pacto, todos se encontram ainda no estado de natureza. A esse poder Locke denomina de federativo, sob o qual se encontra “a base do poder de guerra e de paz, de fazer ou desfazer ligas e alianças, e todas as transações com as pessoas e comunidades estranhas à sociedade”. E, embora, distintos, Executivo e Federativo, sobretudo nas questões externas, “seria de pouco proveito separá-los e colocá-los em mãos de pessoas distintas”, pois,

Ambos exigem a força da sociedade para seu exercício, e é quase impraticável colocar-se a força do Estado em mãos distintas e não subordinadas, ou seja, os Poderes Executivo e Federativo em pessoas que poderiam divergir, levando com isso a força da sociedade a ficar sob comandos diferentes, o que, em muitos casos, poderia ocasionar desordens e desastres” (LOCKE, 2002, pág. 108).

Afeiçoado à necessidade de preservação da virtude para a boa condução do governo, a teoria proposta por Locke acaba por evidenciar, ainda, certo zelo para com a instituição da monarquia.

Por outro lado, em seus escritos sobre *O espírito das leis*, Montesquieu, no capítulo VI, do Livro XI, quando tece considerações acerca da Constituição da Inglaterra, apesar de

afirmar a necessidade de se assegurar a existência de um poder capaz de contrariar o outro, ao fazer a distinção entre funções sociais e forças sociais acaba por sustentar, quando adentra em questões polêmicas, tais como o tema das relações inter-estatais, uma forma de governo de misto que, apesar de sofrer limitações ainda se ancora num certo ideal de virtude atribuído à monarquia.

Quando considera a forma republicana de governo, Montesquieu em outra célebre passagem do *Espírito das leis*, afirma que por ser do espírito da monarquia a guerra e o engrandecimento, e da república a paz e a moderação, é enfático ao afirmar que “esses dois tipos de governo só podem subsistir numa república federativa de modo anormal”, e ainda, que a “república federativa da Alemanha, [...], subsiste porque possui um chefe que é, por assim dizer, o magistrado da União, e, por assim dizer, o monarca” (MONTESQUIEU, 1995, pág.100).

A proposta de Montesquieu não só revela sua afeição à forma de governo monárquica, como também revela o tema em torno do qual gira as relações inter-estatais, que é a guerra e a paz, as conquistas e derrotas, o direito de soberania extremamente vinculado ao elemento território.

Mas por razões óbvias a proposta de Montesquieu não era uma opção válida para o nascente Estados Unidos da América. Ali, não havia de se falar em nenhuma condição válida para o estabelecimento ou defesa de uma proposta de governo mista. E é a partir de então que se vislumbrará nos escritos dos *Artigos Federalistas* a proposta de que a maior virtude está no povo e que se faz necessário não só estabelecer um sistema rigoroso de freios e contrapesos, mas também é preciso reconhecer a força que outras esferas, tais como o Senado e o Judiciário, devem exercer dentro desse sistema. E é nesse sentido que afirma estar a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo na possibilidade de dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. (MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. 1987).

Todavia, o sistema de freios e contrapesos não foi a única inovação trazida pelos *Federalists Papers*. Se por um lado houve a rejeição do “governo misto”, por outro restou acordado que ao menos o direito de cuidar das questões afetas ao tema das relações inter-estatais, seria de responsabilidade da federação e dos poderes que atuassem em seu âmbito, vendendo-se inclusive a possibilidade de os estados federados estabelecerem qualquer tipo de aliança nessa seara.

A partir dessas considerações o que se denota é que a republicanização das relações internacionais, ensejada pela queda das monarquias absolutistas européias e referendadas pela moderna teoria liberal dos freios e contrapesos, não foi capaz de romper com os laços de sua centralização nas mãos do monarca. Descentralização essa que somente será vislumbrada com a sua federalização, consubstanciada pelo sucesso da experiência norte-americana que, rompendo com o excesso de zelo europeu para com suas monarquias, declara serem todos os temas da vida da federação responsabilidade de todos, tendo todos, por meio de seus próprios mecanismos, possibilidade de frear a atuação do outro, inclusive, repita-se, na seara das relações inter-estatais.

Mas no modelo que as relações internacionais assumem ante a forma federativa de organização estatal também há que se ressaltar os diferentes atores aptos a nelas atuarem, inclusive seu grau de participação.

Considerando o quesito “quem está apto a atuar”, importante vislumbrar que o chefe de Estado não é mais a única figura, embora ainda ocupe certa centralidade da cena. Relevantes atores surgem no cenário e passam a influenciar as escolhas que o Estado faz no que tange às relações internacionais. E o Poder Legislativo é um deles. Assim como o Poder Judiciário, outros órgãos de Estado encarregados de determinadas tarefas em âmbito doméstico, tais como defensorias públicas, e, porque não, as próprias organizações não governamentais.

Por suposto que o nível de participação não se revela o mesmo para todos esses atores, merecendo enfatizar que é justamente o nível de inserção que determinará sua denominação. Atores ou sujeitos de direito internacional.

Para compreender essa distinção, ao menos duas dimensões devem ser levadas em conta. Por um lado, há que se considerar a dimensão “participação efetiva no processo decisório”. Por outro lado, não se pode desprezar a dimensão “exercício da oposição”. Um ambiente totalmente favorável seria aquele que conseguisse reunir níveis ótimos de “participação” e “exercício de oposição”, lançando mão dos escritos de Robert Dahl (1997). No entanto, exercer oposição, quer seja por meio de organizações, associações, sindicatos, de meios de comunicação livres e, enfim, estabelecer todas as condições necessárias para que todos os cidadãos tenham oportunidades, sem se prejudicarem, de formularem suas preferências e expô-las aos demais cidadãos e ao governo por meio de ações individuais e coletivas e, ainda, terem suas preferências avaliadas igualitariamente na condução do governo, ou seja, sem qualquer discriminação no tocante ao conteúdo ou à fonte da preferência, não significa “direito efetivo de participação”.

Uma coisa é levar em conta um determinado posicionamento, outra completamente distinta é manifestar e adotar formalmente uma posição perante a sociedade internacional. E isso ainda é prerrogativa da “instituição” estatal, por meio de seu Chefe de Estado, ou Chefe de Governo, conforme restar estabelecido em seus ordenamentos jurídicos domésticos.

Assim, embora cada vez mais novos atores internacionais sejam reconhecidos, mormente pelo seu grau de inserção e de influência no processo decisório, esse ainda resta sob os auspícios do Poder Executivo. Em que pese o aumento do interesse do próprio Poder Legislativo, dentro de uma federação, no tema das relações internacionais, este ainda continua a participar da cena como coadjuvante, ora por falta de vocação, ora por submissão.

3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: a redemocratização, a institucionalização dos direitos humanos e a reinserção do país no cenário internacional

No caso brasileiro, tanto a falta de vocação quanto a submissão do Poder Legislativo foram decisivas para determinar a marcha a reboque do Poder Executivo quando a matéria integra a pauta da agenda internacional.

A falta de vocação e a submissão podem ser entendidas como fatores que revelam a pouca preocupação do Poder Legislativo com questões afetas aos problemas da agenda internacional. A esse déficit agrega-se o interesse significativamente maior por questões regionais e, porque não, locais que contribuem para retroalimentar um sistema de micro-política que, por sua vez, evidencia o legado do colonialismo na América Latina.

Se conseguimos romper com o colonizador do ponto de vista formal, legal, jurídico e político, não conseguimos nos desprender da herança de um passado de subjugação e de dominação de uns poucos sobre uns muitos, pois o fim do colonialismo, enquanto relação política, por certo não acarretou o fim do colonialismo enquanto relação social, enquanto mentalidade e forma de sociabilidade autoritária e discriminatória. Essa herança, por certo, reflete nos contornos que as instituições assumem, mesmo quando inseridas num contexto democrático, onde são assegurados tanto condições para o exercício da oposição quanto para a participação no processo decisório.

A Constituição brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988, ao menos do ponto de vista formal e regulatório, pode ser vista, nesse sentido, como o marco não só da redemocratização do país, mas também como o instrumento que restabeleceu e redefiniu os contornos das instituições democráticas e dos pressupostos principiológicos que promoveram a sua reinserção no cenário internacional. Mas seguindo a tradição, apesar de ser símbolo da redemocratização não consegue romper com o legado autoritário de um passado recente.

Instituições repovoadas por figuras conhecidas do regime autoritário, não conseguem promover uma revolução copernicana nos seus modos de funcionamento.

Um Poder Legislativo subserviente. Um Poder Judiciário, embora “tecnocratizado”, ainda com tom autoritário e com acesso extremamente dificultado. Uma sociedade civil com memória extremamente seletiva. Um Poder Executivo com alto grau de discricionariedade concentrado nas mãos do Chefe de Estado. Tudo isso junto nos permite traçar os novos contornos da forma como os problemas da agenda internacional seriam tratados pelas instituições e entendidos pela sociedade, sobretudo, no que tange ao tema da proteção dos direitos humanos. Tema premente, haja vista o país ter, recentemente, passado por um período nefasto de completa supressão de direitos e liberdades fundamentais.

Mas se a Constituição simboliza a redemocratização, também reafirma a federação como um princípio fundamental da República Federativa do Brasil. E, por seu turno, também restabelece as condições para a reinserção do país nas relações internacionais. E isso o faz, enunciando, em seu artigo 4º nos seguintes termos:

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 de controvérsias;
- 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.

Ao reafirmar o compromisso com os princípios do direito internacional contemporâneo, boa parte deles elencadas no artigo 4º, a Constituição abriu caminho, ressalta-se que ao menos sob a perspectiva formal-regulatória, para deflagrar o diálogo com os organismos internacionais e incorporar em seu arcabouço jurídico-político uma gama de tratados e convenções internacionais de proteção aos direitos humanos. Cumprindo salientar que, de 1969, quando o país ratifica a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial², até o advento da nova Constituição nenhum outro

² Decreto n. 65.810, de 08 de dezembro de 1969.

tratado sobre direitos humanos integrou a sua pauta de agenda internacional, nem tampouco a pauta do Poder Legislativo.

Em que pese a quantidade de tratados e convenções internacionais versando sobre os direitos humanos, sobretudo no âmbito das Nações Unidas (ONU), o jejum somente é quebrado após a promulgação da Carta, mais especificamente no ano de 1989 quando o país ratifica o texto da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, tema premente e bastante peculiar ao ambiente doméstico³.

Despertando para o tema dos direitos humanos o país inicia um percurso para se inserir no cenário internacional, em que pesem alguns percalços que abalam a sua credibilidade no que tange ao tema⁴. Somando-se a isso, vale ainda trazer à tona a fórmula enunciada pela Constituição de 1988 para tratar do tema da ratificação de tratados internacionais.

Enunciam os artigos 84, incisos VII e VIII e 49, inciso I:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeito a referendo pelo Congresso Nacional.

Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional:

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

Se a fórmula enunciada pela conjunção dos artigos 84, incisos VII e VIII e 49, inciso I, evidencia a preocupação do legislador constituinte de promover a inserção do Congresso Nacional na agenda internacional brasileira, por seu turno, também peca pelo excesso de zelo que dispensa à figura do Presidente da República no que concerne aos problemas da agenda internacional, mormente aqueles que versam sobre a temática dos direitos humanos.

Ao determinar que a ratificação de tratado internacional é ato complexo, ou seja, que demanda tanto a atuação do Chefe do Executivo - que é quem tem competência para assinar e assumir os compromissos perante a sociedade internacional – quanto a atuação do Poder

³ A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura foi adotada em Cartagena das Índias, Colômbia, em 09 de dezembro de 1985. Foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 98.386, de 09 de novembro de 1989.

⁴ Sobre o assunto vale ressaltar o impacto extremamente negativo da Lei de Anistia, adotada pelo Brasil em 1979, e que o Supremo Tribunal Federal, em abril de 2010, confirmou em julgamento de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental continuar sendo ampla, geral e irrestrita.

Legislativo – que é quem tem a competência para confirmar a vontade expressa pelo Chefe do Executivo e internalizar o tratado – o texto de 1988 não estabeleceu qualquer prazo para que o Presidente da República iniciasse ou findasse o processo de ratificação, ressaltando-se que o mesmo figura nas duas pontas do processo.

A forma como restou esculpida a alta discricionariedade do Chefe do Executivo no processo de ratificação de tratados internacionais, evidencia a baixa tradição do país no tema “política internacional”, uma vez que assumir o compromisso perante a sociedade internacional não implica necessariamente internalizar e cumprir, no âmbito doméstico, as obrigações assumidas internacionalmente. Evidencia, também, a baixa vocação do Congresso Nacional para o tema bem como sua submissão ao Chefe do Executivo quando se trata da matéria.

E como se não bastasse, há que se considerar, ainda, a excessiva formalidade para a concretização da ratificação de tratado internacional nos termos do restou estabelecido na Constituição de 1988. Se a assinatura do tratado é de competência privativa do Presidente da República, decidir definitivamente sobre ele é de competência exclusiva do Congresso Nacional, o que demanda a edição de um “decreto legislativo”, modalidade legislativa própria para veicular as matérias que são de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Uma vez aprovado o decreto legislativo, o mesmo é encaminhado ao Presidente da República que deve editar um Decreto Presidencial, que dá executóriedade ao tratado. Mas a alta discricionariedade nas mãos do Presidente da República não se resume à ausência de prazos para deflagrar o processo de ratificação, tampouco para findá-lo com a edição do decreto presidencial. Outro ponto nevrálgico do modelo constitucional brasileiro é que a aprovação pelo Poder Legislativo não vincula a ação do Executivo. Ou seja, uma vez aprovado o decreto legislativo, o Chefe do Executivo não se vê obrigado juridicamente a dar prosseguimento ao processo de ratificação, somente o fazendo observando seu juízo de convicção a respeito da matéria.

Por certo que a repercussão das condicionantes constitucionais para a confirmação das obrigações assumidas pelo país perante a sociedade internacional por meio de tratados não foi das melhores. Isso acabou por deflagrar debate interno que ensejou a promulgação da Emenda Constitucional 45, de dezembro de 2004, que, apesar de conhecida como a emenda da reforma do Poder Judiciário também tentou promover uma reviravolta em torno do tema dos tratados internacionais sobre direitos humanos, e que veio se mostrar absolutamente insuficiente, sobretudo pela linguagem tecnocrata, embaraçada e confusa com que foi construída.

No que tange ao tema dos direitos humanos, dentre outras questões evidenciadas, a emenda se mostrou insuficiente porque abriu caminho para uma interpretação mais restritiva de seu texto.

Ora, ao afirmar, no §4º que inseriu ao artigo 5º, que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” a emenda criou a possibilidade de se vislumbrar que os tratados que foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro antes da referida alteração, não gozariam do mesmo *status* que aqueles que seriam ratificados posteriormente a sua promulgação. E foi justamente esse o caminho trilhado pelo Supremo Tribunal Federal. Em julgado recente, reafirmou a posição daquela Casa de considerar as obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos como obrigações infra-constitucionais, logo, sob o crivo do controle de constitucionalidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pondera a partir das reflexões tecidas acerca das condicionantes constitucionais brasileiras no cumprimento das obrigações decorrentes das opções que o país faz em tratados internacionais de direitos humanos é que a pouca tradição internacionalista do país, a baixa vocação dos atores envolvidos no processo de incorporação e internalização dessas obrigações, somadas à subserviência quase “colonial” do Poder Legislativo ao Poder Executivo, lançam os problemas da agenda internacional para um segundo plano no âmbito doméstico, mormente o tema dos direitos humanos.

Apesar de concatenados, sistema constitucional e sistema internacional de proteção aos direitos humanos ainda esbarram em entraves impostos por categorias de análise já superadas tanto para o direito constitucional, quanto para o direito internacional e para a ciência política, que se ocupa da seara das relações internacionais.

Nem tanto vanguarda, nem tanto resposta às pressões internacionais. A forma como o Brasil enfrentou e continua a enfrentar a temática dos direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, mais parece refletir a seletividade com que o tema historicamente foi tratado, tanto pelas comunidades locais, quanto pela sociedade internacional, que propriamente a vontade de viabilizar a emancipação social por meio do promoção, do controle e da garantia dos direitos humanos no país.

Do que se denota que a inserção de importantes atores na seara dos problemas da agenda internacional brasileira, em especial os direitos humanos, em que pesem suas

contribuições, ainda têm um longo caminho a trilhar. Não somente o caminho viabilizador de uma ordem de Estado capaz de dar contas das contradições geradas pela lógica de mercado, mas sim de dar conta de uma concepção de cidadania e de dignidade humana desvinculadas da descartabilidade, da seletividade e da liberalidade humanas enquanto lógica orientadora não só das práticas estatais, mas também da consciência coletiva, o que nos permite considerar que apesar das condicionantes constitucionais brasileiras para os temas da agenda internacional que versam sobre os direitos humanos estabelecerem condições para uma atuação de vanguarda por parte do Estado brasileiro, sua preferência por temas econômicos lança os direitos humanos, sob a lógica da seletividade e da contingência e, ainda, que o avanço formal nem sempre é capaz de influenciar o ideário que permeia a formação da consciência coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- AMARAL JR., Alberto. *Introdução ao Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988.
- CANÇADO TRINDADE, A. A. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabris Editor, 2005.
- DAHL, R. *Poliarquia : participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martins Claret, 2002.
- MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *The federalists papers*. Penguin Classics, 1987.
- SOARES, GUIDO F. S. *Curso de Direito Internacional Público*. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2004.
- MAQUIAVEL, N. *O príncipe (comentado por Napoleão Bonaparte)*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Editora UnB, 1995.
- NEVES, João Augusto de Castro. *O Congresso Nacional e a política externa brasileira*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. V.2. São Paulo: Saraiva, 2006. (pags. 365-387).
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *Federalismo e relações internacionais do Brasil*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. V.2. São Paulo: Saraiva, 2006. (pags. 429-455).