

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
BACHARELADO EM DIREITO**

**João Victor Guerra de Oliveira**

**Diplomacia presidencial: entre a dignidade humana e os acordos internacionais**

**Juiz de Fora  
2023**

**João Victor Guerra de Oliveira**

**Diplomacia presidencial:** entre a dignidade humana e os acordos internacionais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Orfeu Sérgio Ferreira Filho

**Juiz de Fora  
2023**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Guerra de Oliveira, João Victor.

Diplomacia presidencial : entre a dignidade humana e os acordos internacionais. / João Victor Guerra de Oliveira. -- 2023.

48 f.

Orientador: Orfeu Sérgio Ferreira Filho

Coorientadores: Nilton Rodrigues de Oliveira, Vicente Riccio

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2023.

1. Diplomacia presidencial. 2. Direitos Humanos. 3. Direito Internacional. I. Ferreira Filho, Orfeu Sérgio, orient. II. Rodrigues de Oliveira, Nilton, coorient. III. Riccio, Vicente, coorient. IV. Título.

**João Victor Guerra de Oliveira**

**Diplomacia presidencial:** entre a dignidade humana e os acordos internacionais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em        de        de

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Esp. Orfeu Sérgio Ferreira Filho  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Nilton Rodrigues de Oliveira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Vicente Riccio Neto  
Universidade Federal de Juiz de Fora

## RESUMO

O presente estudo destina-se ao esclarecimento do papel da diplomacia presidencial no alinhamento da política externa com os preceitos próprios dos direitos humanos. Almeja-se, assim, explorar a extensão do impacto da ação diplomática presidencial na opinião pública, doméstica e internacional, e sua compatibilidade com os tratados e acordos reconhecidos pela constituição pátria e pelo direito internacional. Para tanto, visitar-se-á casos emblemáticos da história da diplomacia moderna e contemporânea, com o fito de apresentar, sem a intenção de assim esgotar, o potencial resultado dos atos presidenciais no destino de seu país e, não raramente, do mundo.

**Palavras-Chave:** Diplomacia presidencial; Direitos humanos; Direito Constitucional; Direito Internacional; Direito.

## **ABSTRACT**

The present research aims to clarify the role of presidential diplomacy in aligning foreign policy with the precepts of human rights. The intent is, therefore, to explore the extent of the impact of presidential diplomatic action on public opinion, domestic and international, and its compatibility with the treaties and agreements recognized by the country's constitution and by international law. To this end, emblematic cases in the history of modern and contemporary diplomacy will be visited, with the purpose of presenting, without intending to exhaust, the potential result of presidential acts in the future of its country and, not infrequently, of the world.

**Keywords:** Presidential diplomacy; Human rights; Constitutional law; International law; Law.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: DEFINIÇÕES.....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E A DIPLOMACIA TRADICIONAL.....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO INTERNACIONAL.....</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>BREVE HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO MUNDO.....</b>	<b>14</b>
<b>6.1</b>	<b>MANDATÁRIOS-CHANCELERES.....</b>	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>BREVE HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>22</b>
<b>7.1</b>	<b>O BARÃO DO RIO BRANCO.....</b>	<b>24</b>
<b>7.2</b>	<b>A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE GETÚLIO VARGAS.....</b>	<b>25</b>
<b>7.3</b>	<b>DUTRA, O RETORNO DE VARGAS E A DIPLOMACIA DE JK.....</b>	<b>27</b>
<b>7.4</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E A DIPLOMACIA ERRÁTICA DA DITADURA.....</b>	<b>28</b>
<b>7.5</b>	<b>A DIPLOMACIA DA REDEMOCRATIZAÇÃO.....</b>	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>BRASIL EM ASCENSÃO: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE FHC.....</b>	<b>31</b>
<b>9</b>	<b>SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL.....</b>	<b>33</b>
<b>10</b>	<b>O APOGEU DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: A ERA LULA.....</b>	<b>35</b>
<b>11</b>	<b>A RUPTURA DA TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA: A GESTÃO BOLSONARO.....</b>	<b>40</b>
<b>12</b>	<b>DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: A NECESSIDADE DE REMÉDIOS PREVENTIVOS NO DIREITO INTERNO E INTERNACIONAL.....</b>	<b>43</b>
<b>13</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>
<b>14</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>47</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A ação diplomática do(a) chefe de estado e/ou de governo, seja ele(a) de um regime presidencialista ou parlamentarista, está insculpida na gênese do constitucionalismo contemporâneo. Ainda que a História nos apresente ilustres exemplares nas demais Eras da humanidade, detemo-nos no estudo da diplomacia presidencial recente, plasmada na intensa agitação geopolítica do último século e, primordialmente, regida pela soberana opinião pública, hoje globalizada.

A diplomacia presidencial, apesar de nevrálgica para a condução da política externa, é, ao menos enquanto registro teórico, consideravelmente recente na história das relações exteriores do Brasil. Para tanto, faz-se necessário alinhar o marco bibliográfico com os princípios norteadores do direito internacional contemporâneo, buscando-se viabilizar o estudo da ressignificação da atuação presidencial frente às inovações propostas na seara dos direitos humanos nas últimas décadas.

Embora a história da diplomacia presidencial não seja o cerne do presente trabalho, explorar-se-á, quando possível, passagens específicas das administrações do Brasil República e, quando necessário, analogias com gestões de países de notável influência no âmbito internacional. Notaremos que, a evolução da participação diplomática do(a) mandatário(a) há de dialogar diretamente com os constitucionalismos e, inevitavelmente, com os avanços incontestáveis dos direitos humanos, que hoje constituem o substrato legal das ações presidenciais.

Nesse sentido, vale recuperar, no estudo que ora se propõe, as hipóteses que se debruçam sobre o "fim da história" do multilateralismo e sobre novas soluções para os conflitos degenerados que ainda afligem o globo.

Considerando que, no cenário internacional de hoje, o descompasso da política interna de muitos países coloca perigosa interrogação sobre a possibilidade destes emularem a derrocada democrática instaurada quando das Grandes Guerras do século XX, deve-se perguntar e, na medida do possível responder, se há solidez no terreno externo para se evitar um descalabro escatológico e, ainda, se haverá no Itamaraty e nos próximos representantes do estado brasileiro a mesma cumplicidade, especialmente no que tange aos direitos humanos.

## 2. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: DEFINIÇÕES

Na contramão da maioria dos preceitos do Direito Internacional, sobre os quais os teóricos nos oferecem máximas elementares e completas, a diplomacia presidencial encarna a necessidade da compreensão prática para se fazer entender. As lições da praxe diplomática carregam implicações ambíguas e suficientemente evasivas para se tornarem conceituais.

No entanto, na busca de uma aceção mais pura, o embaixador Sérgio Danese, em sua obra magna sobre a temática, “Diplomacia presidencial: história e crítica”, assim definirá:

Diplomacia de cúpula [...] tem a ver com poder - poder interno para priorizar temas de política externa, poder externo para perseguir políticas que justifiquem o esforço, os riscos e a exposição do mandatário e que sejam capazes de responder às expectativas que se criam com essa participação direta do mandatário na ação externa do seu país. (DANESE, 2017, p. 108).

No que tange às tipificações pelas quais a diplomacia presidencial pode ser exercida, existem quatro exemplos didáticos segundo nosso embaixador (DANESE, 2017, p. 461). Primeiramente, elenca-se a condução do processo decisório da política externa, que infere a ingerência direta do(a) mandatário(a) na concepção dos objetivos e diretrizes dos assuntos estrangeiros, bem como uma maior presença quando da formação das equipes das áreas destacadas pelos planos do governo, além da disponibilidade para atender prontamente as eventuais crises externas envolvendo o país.

A seguir, temos a diplomacia das iniciativas, através das quais o(a) chefe de estado e/ou governo pode operar a alavancagem do prestígio nacional - e, quase sempre, da figura do(a) próprio(a) líder - perante a comunidade internacional ao lhe apresentar projetos de grande escala, como iniciativas de erradicação da pobreza e da fome, pela paz e outros contextos globalizantes, consoante os casos que abordaremos adiante.

No bojo da tipologia anterior, encontramos a diplomacia das doutrinas, que são representadas, no geral, por declarações com ideários nacionais que contam com pretensões internacionais, não sendo raras as declarações que pavimentam

iniciativas do porvir, tal como a Doutrina Truman deu ensejo ao Plano Marshall, no início da Guerra Fria.

Por fim, a categoria dos encontros diplomáticos, mundialmente realizados desde muito antes das repúblicas modernas, sendo, provavelmente, a espécie de diplomacia mais antiga. Fato é que, ao longo do último século, as visitas de chefes de estado e/ou de governo ganharam mais corpo com a incrementação de novas modalidades de negociação e, assim sendo, da celebração cada vez mais frequente de atos bilaterais, que consignam propósito relevante à reunião dos líderes.

Tratando da qualidade da diplomacia presidencial, observa-se que características como a “personalidade, a experiência internacional, a agenda interna e até a facilidade de comunicação com interlocutores estrangeiros” (DANESE, 2017, p. 555) determinam a capacidade de atuação do(a) mandatário(a), fator que faz essa espécie de diplomacia oscilar à miúdo. Assim, pode-se dizer que dentro do dinamismo da diplomacia do(a) chefe de estado, não é atípico instaurar-se um processo de recuperação da projeção internacional de uma nação em razão da banalização, ou até mesmo da implosão, provocada pelo(a) antecessor(a).

Não se pode olvidar, inclusive, que o desempenho do(a) mandatário(a) quanto ao seu impacto internacional - que, naturalmente, influenciará a situação do próprio país - é condicionado a uma cadeia de critérios que são essencialmente insubmissos, conforme clarifica o embaixador Danese:

É claro também que a definição de um grau mínimo de liderança e a própria continuidade de uma diplomacia presidencial afirmativa dependerão, antes de mais nada, do próprio país. Não há voluntarismo nessas matérias, onde impera exclusivamente a lei da gravidade: o peso do país, o interesse que atrai como parceiro, a capacidade de polarizar o espaço econômico e político à sua volta. Sem uma forte base real - dada por elementos mensuráveis como a estabilidade, o crescimento, a coesão social, a competitividade [...] não haverá sustentação para uma diplomacia presidencial mais ativa. O próprio país, aliás, indicará ao presente muito do rumo que a sua diplomacia presidencial deverá seguir. (DANESE, 2017, p. 564).

Assim sendo, com o auxílio dos exemplares históricos carreados neste trabalho, procuraremos demonstrar que a diplomacia presidencial - ou diplomacia dos chefes de estado e/ou de governo ou de mandatários, ou também diplomacia de cúpula - absorve, conceitualmente, mais significados do que a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio,

pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 2017, p. 67).

### 3. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E A DIPLOMACIA TRADICIONAL

É notório o impacto da diplomacia presidencial sobre o que se entende por diplomacia tradicional, qual seja, a diplomacia que representa a condução quase anônima dos assuntos internacionais por burocratas do Estado ou de organizações não governamentais, que sedimentam, sob a força maior dos acontecimentos civilizatórios, as diretrizes do direito internacional. Danese assim traz o contraste:

Chefes de estado e governo suficientemente ativos para fazerem uma diplomacia que vá mais além de suas funções ex officio são seres políticos, que se reportam permanentemente às suas fontes de poder e agem para engrandecer-se perante elas: **as forças partidárias, a opinião pública, a imprensa. Seus atos têm origem e repercussão nessas fontes de poder e só têm sentido em função delas.** Somente compreendendo esse eixo fundamental da diplomacia de cúpula é possível vê-la em toda sua complexidade em todo o seu contraste com a diplomacia tradicional. [...] Seria impensável um mandatário que, querendo fazer diplomacia personalista, aceitasse atuar de acordo com os cânones da diplomacia tradicional: a gestão discreta, a negociação reservada, o gesto sutil, a vocação do anonimato dos bons diplomatas. **A diplomacia de cúpula ou é pública ou não existe como tal. (grifo nosso)** (DANESE, 2017, p. 109)

Embora não sejam raras as figuras exemplares que ganham notoriedade no universo diplomático sem assumirem a chefia de estado ou governo, é importante registrar que tal êxito se distingue do pragmatismo do(a) mandatário(a), que, a rigor, tem um “apego mais imediato à opinião pública, à ânsia por resultados, a vocação de projeção e visibilidade em contraste com a vocação de anonimato dos diplomatas” (DANESE, 2017, p. 68).

Não obstante, indelével é a complementaridade das duas diplomacias ora tratadas, uma vez que o(a) presidente, ainda que se torne expoente e regente da gestão externa, é completamente dependente daqueles diplomatas que, com efeito, se dispõem, no complexo campo minado internacional, a trabalhar com as ferramentas que a tradição diplomática do país lhes oferece, sendo os olhos e os ouvidos melhores posicionados para antecipar e preparar o terreno das ações presidenciais.

#### **4. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO INTERNACIONAL**

O Direito Internacional Contemporâneo conheceu, através da Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados Conforme a Carta da ONU, de 24 de outubro de 1970, os sete princípios que passariam a nortear as infinitesimais possibilidades de interação entre os países do mundo. Seus próprios nomes são autoexplicativos quanto aos propósitos para os quais foram incumbidos, no entanto, possuem uma carga hermenêutica deveras extensa, sendo, por conseguinte, fontes de celeumas complexos nos debates hodiernos.

Em ordem, temos: o princípio da Proibição do uso ou ameaça de força; o da Solução pacífica de controvérsias; o de Não intervenção nos assuntos internos dos Estados; o de Dever de cooperação internacional; o de Igualdade de direitos e autodeterminação dos povos; o de Igualdade soberana dos Estados; e, por fim, o de Boa fé no cumprimento das obrigações internacionais.

Partindo do pressuposto que os países, uma vez membros da ONU, devem acolher tais premissas quando da definição e da ação de suas respectivas políticas externas, presume-se, instantaneamente, que a adequação dessas políticas é capitaneada pelo(a) chefe de estado e/ou de governo ou, uma vez delegadas as atribuições principais a um(a) ministro(a)/chanceler, aquele(a) tem, via de regra, conhecimento dos princípios que ou limitam ou impelem suas respectivas pátrias ao cumprimento do dever internacional assumido.

Na mesma linha dos princípios, os tratados internacionais, embora cogentes de uma maneira mais objetiva, têm sido amparados pela jurisprudência internacional, que entende que “um Estado não pode evadir-se de suas obrigações internacionais sob o pretexto de sua pretensa incompatibilidade com o seu ordenamento jurídico interno (ou quaisquer atos legislativos ou executivos)” (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 73), evidenciando, assim, a consolidação do Direito Internacional enquanto ferramenta para demover arroubos autoritários de países que, em determinado tempo e espaço, tiveram condições internas de se submeter aos compromissos multilaterais.

Corroborando com a mudança de perspectiva acerca dos diálogos internacionais que atualmente são capazes de interferir internamente nos países sem, com isso, aplicar um golpe em suas soberanias, destacamos o esclarecimento de Gelson Fonseca Jr., que assim registra:

Agora, as questões de direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, mulher e outras modificam a natureza da relação interno-externo. A intervenção, como elemento condenável e negativo, fundada em interesses particulares, cede algum lugar para intervenções humanitárias, movidas - ao menos no plano ideológico - por interesses globais da humanidade. Desloca-se, conseqüentemente, o local de encontro entre o externo e o interno e, em alguns temas, as fronteiras ganham fluidez, penetrabilidade, no plano interno, em constante interação com atores de outros países, sobretudo pelas ligações entre ONGs. (FONSECA, 1998, p. 284).

É nesse sentido, portanto, que a diplomacia presidencial encontra-se indistintamente vinculada às diretrizes que conduzem o direito externo, estando sujeita, a depender de seus ímpetos, ao controle e julgamento das instâncias jurídicas internacionais. Como forma de arregimentar no direito interno as obrigações que o Brasil ajudou a desenvolver nas cúpulas mundiais, inseriu-se também as competências diplomáticas do(a) presidente, sobre as quais trataremos a seguir.

## **5. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

Esclarece-nos Virgílio Afonso da Silva que, o presidente da República Federativa do Brasil (SILVA, 2021, p. 463), enquanto chefe de Estado e de governo, goza de competências privativas ao cargo, especialmente no que diz respeito aos processos de celebração e efetivação dos tratados e acordos internacionais, consoante o artigo 84, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Notória é, ainda, a atribuição conferida pelo inciso VI do referido artigo, segundo a qual, o(a) chefe brasileiro(a), em estrita cooperação com seu(u) ministro(a) das Relações Exteriores, é incumbido(a) de manter o complexo arranjo das relações internacionais a partir das ferramentas disponibilizadas pelos dispositivos legais e consuetudinários do direito interno e do direito internacional.

Não obstante os apanágios presidenciais, no texto constitucional são cediças as balizas contra as arbitrariedades eventualmente propostas pelo(a) presidente, as

quais foram insculpidas pela força inevitável da História, como reflexo manifesto das transformações sociopolíticas derivadas da Segunda Guerra Mundial. Tratam-se dos Direitos Humanos, substabelecidos sob a forma de direitos e garantias fundamentais no Título II da CRFB/88. No que tange às relações exteriores, a Constituição estabelece princípios inescapáveis quando da análise de acordos, tratados e coordenadas políticas para com outros países, a saber, os princípios fundamentais delineados em seu artigo 4º.

Nesse diapasão, faz-se imperioso minuciar o processo de incorporação dos dispositivos celebrados no âmbito internacional pela legislação brasileira. Preliminarmente, destaca-se que “a decisão política sobre assinar ou não um tratado é de competência privativa do presidente da República” (SILVA, 2021, p. 462), responsabilidade que reflete o pressuposto constitucional, mas que conhece seus limites quando o dispositivo internacional é analisado e votado pelo Congresso Nacional. Uma vez aprovado e firmado o decreto legislativo, conclui-se a segunda etapa e, após, remete-se o texto para a ratificação do(a) chefe do executivo, ratificação esta que simboliza o “ato internacional por meio do qual ‘um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado’” (SILVA, 2021, p. 462). Por derradeiro, é promulgado um decreto presidencial para, enfim, regularizar a produção dos efeitos do tratado na jurisdição brasileira.

Indispensável relatar, ainda, o procedimento de denúncia de um tratado ou convenção, isto é, o processo de retirada do Estado brasileiro de um pacto internacional. Expõe Virgílio que “a tradição brasileira sempre foi a de atribuir ao presidente da República o poder de decidir de forma unilateral sobre a denúncia, ou seja, sem a aprovação do Congresso Nacional” (SILVA, 2021, p. 463), revelando, assim, mais uma competência privativa da presidência, apesar de a Constituição nada versar sobre. Cumpre destacar que tal posição monocrática vem sendo contestada no Supremo Tribunal Federal, sob a ação direta de inconstitucionalidade nº 1625, movida desde 1997, ocasião em que o então presidente, Fernando Henrique Cardoso, denunciou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho.

Assim sendo, é possível entabular, sob a égide da Constituição, a proeminência do poder político e decisório do(a) presidente quanto às relações

bilaterais e multilaterais, considerando que sua definição pode ditar aproximações e afastamentos da ordem internacional, importando, com efeito, na relevância ou na irrelevância do Brasil em um contexto global no qual o isolamento é antônimo de desenvolvimento.

Insta salientar, por derradeiro, que as Constituições do Brasil, bem como as Constituições de inúmeros países ocidentais, bebem diretamente da carta constitucional norte-americana quanto às competências diplomáticas do(a) chefe de estado e/ou de governo, tamanho foi o paradigma criado pelo seu modelo. Isto posto, analisaremos, com a devida acurácia, os exemplos que o mundo e, singularmente, os Estados Unidos, nos legaram acerca da diplomacia presidencial.

## 6. BREVE HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO MUNDO

A diplomacia presidencial, também denominada diplomacia dos mandatários, tem forma, tempo e espaço. Para melhor delineá-la, trazemos a cristalina explanação do embaixador Sérgio Danese:

Em outras palavras, deve-se distinguir entre o que é uma condução *ex officio* da política externa - o desempenho das funções e responsabilidades prescritas na Constituição ou dela decorrentes, cujo extremo de passividade é a participação meramente protocolar exigida do mandatário em muitos assuntos diplomáticos - e o que é diplomacia de mandatário propriamente dita. Deve-se distinguir o que é uma diplomacia reflexa, que o mandatário executa como reação a uma demanda que não parte do seu projeto de governo ou da diplomacia de seu país, e uma diplomacia ativa, que funciona como um instrumento de promoção ou de afirmação da ação diplomática. Deve-se contrastar também o que é uma diplomacia de estado, ou mesmo burocrática, com o que é uma diplomacia com a marca individual de uma administração, quase sempre identificada com o seu chefe. (DANESE, 2017, p. 80).

A atuação pessoal do(a) presidente, ou, no caso de regimes parlamentaristas, dos chefes de estado e/ou governo, na elaboração e na coordenação concreta da política externa de um país, carrega distinções peculiares conforme a tradição diplomática a ser observada. Na ordem moderna das sociedades democráticas, é manifesto que “a existência de processos eleitorais periódicos, um Legislativo minimamente interessado em política internacional, uma opinião pública e uma imprensa influentes e uma agenda relativamente consistente de política externa, com razoável capilaridade externa” (DANESE, 2017, p 67),

compõem o cenário fértil e plural que é necessário para a personalização da gestão externa do(a) chefe do executivo.

Historicamente, os Estados Unidos da América são pioneiros, no universo da democracia constitucional, quanto à competência originária da presidência na condução de assuntos estrangeiros. Entretanto, a referida primazia tem suas origens nos ordenamentos absolutistas. Nas palavras oitocentistas de John Marshall, um dos mais renomados secretários de estado dos EUA, “o presidente é o único órgão da nação nas suas relações exteriores e seu único representante perante nações estrangeiras” (TOWER, 1981, p. 229 apud DANESE, 2017, p. 70), declaração que prontamente dialoga com pensamentos maquiavelianos e hobbesianos no que tange à autoridade exclusiva e fundamental do soberano absolutista, mas que, por outro lado, comporta também as atualizações constitucionalistas que ganhava forma já em meados de 1800, especialmente no que diz respeito à reformulação jurídica das grandes nações, a qual assegurou a legitimidade e as inerentes limitações dos empreendimentos dos mandatários na seara internacional.

Nesse sentido, as tradições diplomáticas do cenário europeu carregam a consistência de autoridades fundantes do imaginário sociopolítico ocidental, sendo relevante destacar vultos históricos da modernidade, como os do Imperador Alexandre I, da Rússia, e de seu contemporâneo e chanceler de Napoleão Bonaparte, o insigne Charles Maurice de Talleyrand, os quais foram determinantes nos rumos do Congresso de Viena, ocorrido entre 1814 e 1815. O primeiro, como chefe de estado e um dos últimos grandes representantes da era absolutista, confrontava, dentre outras figuras europeias, o escolhido de Napoleão para chefiar o gabinete internacional, que assegurou a integridade territorial da França ao garantir um assento equivalente no Concerto Europeu, tornando-se, assim um dos grandes exemplos que marcaram a escalada de chanceleres que personificaram a diplomacia de seus respectivos países, seja pela inconsistência de seus soberanos ou pelo remodelamento de seus regimes.

Ilustres figuras dessa linhagem são, por exemplo, Otto von Bismarck, enquanto primeiro chanceler alemão e principal responsável pela unificação da Alemanha, e o Barão do Rio Branco, reconhecidamente o maior nome da diplomacia brasileira, conforme será discutido em seguida.

No entanto, é na geração contemporânea que exploraremos mais protagonistas na modulação do que se entende por diplomacia presidencial atualmente.

Decerto, algumas duplas cambiaram grandes responsabilidades frente à política externa de seus respectivos países, como Joseph Stalin e seu braço direito, Vyacheslav Molotov, na antiga União Soviética; Harry Truman e George Marshall e, mais recente, Richard Nixon e Henry Kissinger, nos Estados Unidos. Esses mandatários, embora marcantes durante a Segunda Guerra Mundial e na Guerra Fria, cederam lugares de honra na História aos seus chanceleres. Molotov costurou diversos acordos relevantes - como o de neutralidade inicial com a Alemanha nazista, conhecido como Pacto Molotov-Ribbentrop, de 1939 - enquanto Stalin consolidava o imaginário interno e externo de uma das maiores nações da história. Do outro lado, enquanto a Doutrina Truman pretendia sustentar uma barreira invisível contra a expansão do socialismo no ocidente, o Plano Marshall enviava socorro financeiro à devastada Europa do pós-guerra.

O duplo comando de Nixon e Kissinger na década de 1970, por sua vez, merece especial atenção pela condução da paradigmática abertura diplomática e econômica com a República Popular da China, bem como a complexa negociação de paz que culminou no fim da guerra do Vietnã, política esta que rendeu, inclusive, um prêmio Nobel da Paz a Kissinger em 1974, corroborando, assim, a relevância da dinâmica entre o presidente dos EUA e seu assessor de segurança nacional, que à época reduziu o cargo de secretário de estado a mero espectador das políticas externas.

## 6.1. MANDATÁRIOS-CHANCELERES

Por outra perspectiva, frisa-se que o século XX apresentou ao mundo exímios chefes de estado e/ou de governo que foram seus próprios chanceleres, capturando funções que, formalmente, competem ao cargo de chanceler propriamente dito.

Consubstanciando a singularidade do(a) mandatário(a)-chanceler, trataremos de dois dos maiores representantes da diplomacia presidencial, os quais estiveram

à frente da maior potência mundial do século passado, os Estados Unidos da América.

Inicialmente, Theodore Roosevelt, um dos mais poderosos e influentes presidentes da história do país. O primeiro Roosevelt teve papel emblemático na renovação da diplomacia de cúpula ao combinar iniciativas audaciosas com o devido poder interpretativo da Constituição estadunidense.

O “cavaleiro durão”, como gostava de ser conhecido após participar da guerra hispano-americana, foi o primeiro a realizar uma viagem oficial ao exterior, tendo empreendido em território estrangeiro uma de suas maiores façanhas: engendrou, com amplo apoio diplomático, a construção do Canal do Panamá, sendo diretamente responsável pela independência daquele país.

Os ideários registrados em seu “Corolário”, proclamado para o Congresso em 1904, “atribuía aos Estados Unidos o direito de intervir em países que se mostrassem em dificuldades para resolver os seus problemas e por isso se sujeitassem à intervenção de outras potências. Os Estados Unidos agiriam antes que outros o fizessem.” (DANESE, 2017, p. 177).

Em síntese, Roosevelt conferiu pragmatismo e, principalmente, intervencionismo à Doutrina Monroe. Nesse sentido, o primeiro norte-americano a receber um prêmio Nobel - justamente um Nobel da Paz, em 1904, por negociar o armistício da guerra russo-japonesa -, fortaleceu significativamente as forças armadas, tendo enviado uma poderosa frota de navios em viagem de prestígio ao redor do globo, com fito de consignar o florescimento de uma nova potência global.

O legado do presidente Theodore, ainda que controverso, registrou um novo padrão de diplomacia presidencial. Calcado em sua personalidade ímpar, Roosevelt ampliou substancialmente as negociações internacionais e, por outro lado, garantiu o desenvolvimento da economia interna a partir de reformas trabalhistas e antitruste. Combinando ações ambivalentes, isto é, que refletiram nacionalmente e internacionalmente, o prestígio do 26º presidente dos EUA reverbera até os feitos de hoje.

Poucos anos depois, surge a proeminente figura de Woodrow Wilson, o presidente-diplomata. Wilson, nas palavras de Danese, assim se consagrou:

Wilson, cronologicamente o segundo - talvez o mais exemplar - nome da diplomacia presidencial norte-americana no século XX, esforçou-se para interpretar e projetar os valores éticos e espirituais

norte-americanos, dando sofisticação à política de hegemonia universal dos EUA. O país deve a ele uma contribuição duradoura e até hoje não superada para a formulação conceitual - e ideológica - da política externa norte-americana, ao projetar nela os valores da democracia, do nacionalismo, da liberdade e da prevalência da opinião pública sobre a razão de Estado. (DANESE, 2017, p. 179).

O 28º presidente dos Estados Unidos encontrava-se, definitivamente, à frente de seu tempo. Foi autor dos célebres “14 pontos”, um conjunto principiológico que norteou a fundação da Liga das Nações quando apresentado na Conferência de Paz de Paris, em 1918, Liga esta que, conhecidamente, deu forma ao que hoje é a Organização das Nações Unidas (ONU). Naquela oportunidade, Wilson foi ovacionado pelos europeus, “em uma demonstração sem precedentes que era prova da estatura internacional que já adquirira ao conduzir os Estados Unidos à guerra e ao esboçar uma paz ideal, a que se deu muita publicidade, Wilson foi figura central da Conferência de Paz de Paris” (DANESE, 2017, p. 181).

Empenhado em postular a aplicabilidade universal dos ideais norte-americanos, Woodrow explorou no senso de comunidade a internacionalização de princípios que hoje são caras às democracias, invocando para si o atributo da generosidade, ato este que foi replicado pela maioria dos seus sucessores, tornando-se, assim, uma marca da política externa norte-americana, que sempre deu extrema importância à opinião pública.

A diplomacia presidencial de Wilson foi extensiva a ponto de substituir a base hegemônica e eurocêntrica que compunha o arcabouço teórico-filosófico estadunidense pelos princípios que, naquele momento, apresentava ao mundo como sendo uma doutrina já insculpida no imaginário norte-americano. Assim, ao mesmo tempo em que projetava os EUA como berço da liberdade e da democracia contemporânea para o resto do planeta, dinamitava o antigo ideário interno, marcadamente colonial e isolacionista, erigindo, desde logo, um país “da segurança coletiva, da contenção da agressão e da expansão da democracia e da liberdade” (DANESE, 2017, p. 196).

Interessante saber que, em contrapartida, o *Zeitgeist*, isto é, o espírito do tempo da época, não parecia completamente alinhado com os projetos wilsonianos. Dias antes do fim da Primeira Guerra Mundial, as eleições norte-americanas compuseram um Congresso desfavorável ao então presidente, visto que nenhuma

das Casas obteve maioria democrata. Observava-se, assim, certo escanteamento das propostas internacionais de Wilson no âmbito interno.

Reconhece-se que Woodrow errou ao não levar nenhum congressista republicano para a Conferência de Paz, e, principalmente, ao não ter dado a devida atenção aos clamores internos do país. Contudo, fato é que, para além da polarização entre isolacionistas e internacionalistas, a sociedade estadunidense, embora se identificasse com a vocação da nação para nortear outros povos, não estava exatamente disposta a “defender esses valores ao custo de envolver-se em ‘other peoples’ wars’ (‘guerra de outros povos’) ou de assumir os riscos inerentes a toda forma de alianças e compromissos externos com a segurança e a paz em outras regiões.” (DANESE, 2017, p. 180).

Assim sendo, cumpre destacar que a gestão wilsoniana não soube assenhorear-se das forças que sustentam o equilíbrio da perfeita diplomacia presidencial. Ao dar a tônica quase que exclusiva aos assuntos estrangeiros, Wilson foi escorraçado pelo republicano Warren Harding nas eleições de 1920, o qual levantou programa avesso aos ideais internacionalistas de seu adversário democrata.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, cabe-nos analisar a dupla Roosevelt-Churchill, certamente a mais decisiva da história contemporânea. Franklin Delano Roosevelt conduzia, até meados de 1937, a política externa norte-americana em segundo plano, priorizando a recuperação interna após a Grande Depressão de 1929. Por ordem inarredável da História, quis o destino que o segundo Roosevelt a presidir os Estados Unidos assumisse as rédeas do enfrentamento às ameaças nazifascistas.

Iniciada com um estridente discurso para a opinião pública - o Discurso da Quarentena, de 1937 -, a transição do isolacionismo para uma política de segurança introduziu a população norte-americana ao realismo bélico que se armava do outro lado do Atlântico. Diplomáticamente, buscou interceder junto a Adolf Hitler e Benito Mussolini antes da deflagração da guerra, tendo participado das conferências que procuravam evitar os arroubos extremistas. No entanto, uma vez cruzado o Rubicão, os Estados Unidos tornaram-se o arsenal do mundo antes de jogarem-se nas trincheiras.

Em detida análise, Roosevelt foi brilhante na conquista da opinião pública e assim é destacado por Danese:

De fato, o que faz Roosevelt [...] um grande presidente-diplomata é a sua capacidade de ir moldando a opinião pública à evolução dos acontecimentos e à forma como eles afetam os interesses norte-americanos, trazendo a política externa, em toda a sua dramaticidade, para o centro da agenda política norte-americana e neutralizando pouco a pouco a oposição paralisante entre isolacionistas e internacionalistas, a outra camisa de força da sua política externa depois da prioridade dada à recuperação econômica. (DANESE, 2017, p. 212).

O seu principal aliado e confidente, o irreverente primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, foi um dos que chegaram a criticar Roosevelt pela atenção exacerbada que demonstrava para com a opinião pública em tempos de guerra. Churchill, sendo antiga figura no cenário político da Grã-Bretanha, endossou, logo que assumiu a chefia do governo, uma política objetiva e indiferente, qual seja, eliminar a ameaça nazifascista a todo custo, conforme explicita seu primeiro discurso inaugural à Câmara dos Comuns: “Nada tenho a oferecer senão sangue, trabalho, lágrimas e suor” (CHURCHILL, 2017, p. 285).

Para além dos discursos implacáveis, Winston Churchill nutriu grandes coalizões com os estadistas aliados. Em sua autobiografia “Memórias da Segunda Guerra Mundial”, pela qual recebeu o Nobel de Literatura em 1953, o caricato governante relata a intimidade das conversações que manteve com Franklin Roosevelt e os encontros secretos com aliados de ocasião, como os que ocorreram com Joseph Stalin.

Nesse sentido, denota-se que a aspereza de seus pronunciamentos reverberam o entendimento do estadista acerca das necessidades intrínsecas ao furor da guerra, mas que, nas entrelinhas das ligações diplomáticas que estabeleceu durante sua gestão, é possível destacar com nitidez o empenho da diplomacia presidencial. O maior registro da diplomacia de cúpula contemporânea é retratado, simbolicamente, pela fotografia na Conferência de Yalta, em 1945, na qual se fizeram presentes Roosevelt, Churchill e Stalin, os três maiores líderes dos Aliados.

Por fim, já na Guerra Fria, registramos o exemplo do célebre presidente John F. Kennedy, que registrou publicamente sua preocupação em fortalecer a diplomacia presidencial norte-americana:

“[Se] este país deve retomar a iniciativa em assuntos externos, deve ser por iniciativa presidencial. Se tivermos de reconstruir nosso prestígio aos olhos do mundo, deverá ser prestígio presidencial. E se nós devemos reganhar uma liderança progressiva nos nossos problemas domésticos, deverá ser liderança presidencial. Se o presidente não se mover, se o seu partido se opuser ao progresso, então a nação não se moverá - e não haverá progresso.” (GIGLIO, J. N. 1992. apud DANESE, 2017, p. 241)

Kennedy, outrora Senador, tinha como trunfo o discurso eleitoral direcionado para a política externa, maneira hábil de sustentar sua popularidade e força no Congresso e, principalmente, de conciliar as controvérsias internas do partido Democrata em relação às polêmicas pautas internas da época, quais sejam, a segregação racial e os direitos civis como um todo. Assim, elegeu como um dos eixos centrais de seu governo a rivalidade com a extinta URSS, embargando o avanço comunista na ilha de Cuba.

O efeito foi o contrário do esperado, e o resultado foi um dos maiores impasses da Guerra Fria: a Crise dos Mísseis, em 1962. Danese identifica tal crise como sendo um nítido caso de “antidiplomacia presidencial” (DANESE, 2017, p. 245), haja vista que o então recém-eleito presidente dos EUA desgastou, ainda que temporariamente, parte do capital político de sua administração em uma decisão que arriscou não somente as relações exteriores do país, como também o futuro do mundo diante da ameaça armagedônica das ogivas nucleares.

Todavia, fato é que John Kennedy demonstrou grande habilidade em converter os imbróglios de seu governo em capital político pessoal após o arrefecimento das manchetes, especialmente a questão cubana. Naquela ocasião, realizou um movimento de aproximação com Nikita Khrushchev, líder soviético, e, assim, sedimentou os primeiros passos de uma tentativa de apaziguamento das relações americano-soviéticas.

Simultaneamente, importantes iniciativas de grande escala foram gestadas em seu mandato, quais sejam, a “Aliança para o Progresso” - programa econômico que oferecia atraentes montantes para consolidar, em prol do “capitalismo democrático”, uma área de influência dos EUA na América Latina -, o *Peace Corps* (Corpo da Paz) - agência independente e existente até hoje - que, junto com o programa *Food for Peace* (Alimentos para paz), projetavam um amparo socioeconômico aos países subdesenvolvidos sob o mote da paz entre nações e do combate à fome e à pobreza.

A estratégia, amplamente explorada pela publicidade norte-americana, consignou-se como mais uma das frentes contra o avanço da União Soviética, o que, concomitantemente, angariou louros para a liderança do estadista Kennedy.

A ideia de ligar o nome do chefe de estado ou governo a uma iniciativa de política externa, como imagem de marca do seu governo, passará a ter um grande atrativo para os planejadores de política externa e os estrategistas da imagem dos mandatários. (DANESE, 2017, p. 250).

O sórdido assassinato do presidente Kennedy tornou-se um marco na história mundial contemporânea, especialmente pelo renome internacional que sua postura diplomática deu cores. Aproximadamente noventa chefes de estado fizeram-se presentes nos cortejos fúnebres, homenagem esta que iniciou um novo parâmetro mundial de celebrações com a presença de autoridades públicas.

Em remate, a História assinala que os movimentos diplomáticos empenhados desde o surgimento do constitucionalismo e de toda a renovação jurídica no âmbito do Direito Internacional moldaram uma superestrutura mais adequada para comportar lideranças que cooperam ativamente com as soluções internacionais e que, concomitantemente, se projetam nacionalmente, com personalidade e iniciativa, conscientes das limitações constitucionais que os impelem ao desenvolvimento da habilidade, por vezes natural, de equilibrar o complexo balanço interno e externo de suas respectivas nações.

Justifica-se, portanto, lançar mão de variados exemplos europeus e, principalmente, norte-americanos, haja vista a robusta carga valorativa e subversiva dos atos diplomáticos praticados pelos vetustos chefes de estado e/ou de governo ora elencados. Recordar iniciativas, visitas, cerimônias, discursos e inúmeros outros simbolismos da diplomacia presidencial estrangeira faz-se essencial para apresentar e revestir a diplomacia presidencial brasileira que, por mais original que seja, muito ainda é - e sempre será - embebida de influências externas.

## **7. BREVE HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO BRASIL**

Preliminarmente, cumpre-nos elucidar que o Segundo Reinado foi, com raras exceções, carente da diplomacia do mandatário. Dom Pedro II, embora notável por escolhas e iniciativas internas enquanto Imperador, pouco destacou-se no âmbito

internacional. Cercado de renomados diplomatas, tais como José Bonifácio, Joaquim Nabuco, Duarte da Ponte Ribeiro e José Paranhos, o Visconde do Rio Branco, o monarca brasileiro atuou parcamente fora das linhas territoriais, apesar de sempre demonstrar-se atento aos acontecimentos mundiais.

Exceto os encontros internacionais de fronteira - como o que transcorreu em Uruguaiana, o qual reuniu os chefes de estado de Argentina, Brasil e Uruguai para tratar da guerra contra o Paraguai, em 1865 - e as raríssimas viagens internacionais - que foram, em sua maioria, de caráter particular - o último imperador do Brasil atuou, quando muito, de maneira estritamente protocolar. Em síntese, Rubens Ricupero assim define o período:

Os estadistas da monarquia, menos por pacifismo e mais pela consciência da fragilidade, mostraram-se circunspectos na veleidade de influir sobre as instituições dos países estrangeiros. Somente se resignaram a intervir no Uruguai e, de modo mais limitado, na Argentina de Rosas, com propósito defensivo: tentar pôr fim às intermináveis guerras civis que contaminavam as áreas fronteiriças do Rio Grande do Sul e ameaçavam a unidade do Império. Fora esses exemplos limitados no escopo e no tempo, prevaleceu na prática diplomática obediência ao princípio de não intervenção. (RICUPERO, 2017, p. 29).

No Brasil República, a diplomacia presidencial, assim como o cenário doméstico, inaugurou-se sob plena instabilidade. Após incursões desarticuladas do presidente Floriano Peixoto, o Palácio do Itamaraty, até então sede do governo republicano - e depois sede duradoura do Ministério das Relações Exteriores -, atravessou uma sucessão de onze ministros à frente do gabinete internacional, cristalizando a desorganização da política externa e a manutenção de burocratas imperiais, muitos dos quais ainda eram afeiçoados ao regime monárquico.

Os sucessores do Marechal de Ferro, embora menos jacobinos, pouco ou nada projetaram-se na gestão dos assuntos internacionais, reduzidos aos procedimentos meramente protocolares. Com a exceção do ato personalíssimo do presidente Arthur Bernardes - que, em 1926, retirou o Brasil da Liga das Nações e deu ênfase às relações com seu principal aliado à época, os Estados Unidos -, o maior ato em prol da diplomacia brasileira de um presidente da República naquele período foi a nomeação de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, para uma gestão que durou de 1902 a 1912, passando por quatro governos distintos. Quiçá a mais vultosa atuação presidencial terá sido a primeira visita de um

chefe republicano ao exterior, quando da pomposa passagem de Campos Sales na Argentina.

### 7.1. O BARÃO DO RIO BRANCO

A “sombra de Rio Branco”, como bem define Sérgio Danese ao esquadrinhar o trabalho do mais icônico representante da diplomacia brasileira da história - autor de tratados laboriosos acerca de redefinições territoriais e detentor de um prestígio pessoal que “não só o singularizam, como ofuscavam em muito os dos próprios presidentes a quem serviu” (DANESE, 2017, p. 304) -, reflete a quase que absoluta inexpressividade da diplomacia presidencial nos anos que seguiram a gestão do Barão. Em passagem importante, Danese esclarece-nos:

Os presidentes brasileiros da primeira década tiveram a sabedoria de compreender essa circunstância especial e de deixar inteiramente nas mãos de um profissional reconhecido a concepção e a execução de uma complexa política exterior. Nela estavam em jogo, muito mais do que o prestígio pessoal dos seus executores, porções consideráveis do território nacional, a estabilidade duradoura das nossas fronteiras e a própria noção de soberania nacional, expressa na definição e controle do território e na capacidade de operar com as forças presentes nas relações internacionais e regionais, todas em acelerada mutação com a ascensão dos Estados Unidos como potência mundial e com os sucessivos embates das políticas de poder na Europa.

Mais do que através de qualquer dos seus presidentes no período, portanto, era pela voz de Rio Branco que o Brasil falava e agia no plano externo, e essa autoridade do chanceler brasileiro era incontestada.

[...] Não só pelos êxitos que encarnava, mas também pela contribuição que deu à consolidação do regime republicano, Rio Branco foi de fato o grande estadista e herói da República Velha. (p. 305/306).

Por conseguinte, ainda que Juca Paranhos não tenha se tornado presidente do Brasil - “É indiscutível que naquele momento o Barão figurava como uma das personalidades mais populares do Brasil, mas seu renome e a estima do povo em nada garantiriam que tivesse sucesso em uma eleição naquele início do século XX” (SANTOS, 2018, p. 436) -, sua unanimidade na diplomacia brasileira deve ser contemplada por suas obras. Homem de raro conhecimento geográfico, historiográfico e diplomático, Barão do Rio Branco arrematou com maestria o

trabalho que Alexandre de Gusmão, no século XVIII, realizou em prol das definições fronteiriças brasileiras.

Tratou diretamente do litígio de Palmas, apresentando sua tese, baseada no atemporal princípio do *uti possidetis*, ao arbitramento dos Estados Unidos. Naturalmente, seu domínio acerca dos mapas coloniais garantiu ao Brasil pleno triunfo contra as teses argentinas e, já em 1895, despontava como personalidade indispensável para os demais imbrólios territoriais do país.

Seu preparo infatigável foi novamente testado na questão do Amapá, na qual novamente veio a vencer em um contencioso contra a França e sua Guiana Francesa. Naquela oportunidade, Barão e sua equipe enfrentaram dura tarefa contra os registros documentais e cartográficos reunidos por ninguém menos que Paul Vidal de La Blache, considerado um dos maiores geógrafos da história mundial. Registram-se, ainda, os envolvimento na vitória parcial da anexação do Acre e na questão do Pirara, região contestada pela Guiana Inglesa, que foi encabeçada por Joaquim Nabuco.

Não bastassem as questões espaciais, Juca Paranhos, ao ser alçado a Ministro das Relações Exteriores, o mais longo da República, reformulou a orientação diplomática do Brasil, conduzindo uma aproximação substancial, porém prudente, com Washington. Iniciava-se, assim, uma mudança gradual nas relações assimétricas de poder entre o Brasil e as grandes potências da época, que alinhava-se aos Estados Unidos para fortalecer a independência dos países do Novo Mundo. Destaca-se, ainda, a reforma completa da estrutura burocrática do ministério, revelando sua preocupação em transmitir o profissionalismo renovado da diplomacia brasileira.

## 7.2. A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE GETÚLIO VARGAS

As duas décadas que se seguem à morte do Barão são, conforme supramencionado, marcadas por uma modorrenta diplomacia presidencial. Será com o ditador Getúlio Vargas que o Brasil conceberá sua nova vanguarda da política externa, qual seja, o estabelecimento de relações bilaterais e multilaterais que promovessem, em maior grau, o desenvolvimentismo varguista.

As mudanças geopolíticas em andamento e as medidas urgentes adotadas pelo Ocidente quando da Crise de 1929 aceleraram, por conseguinte, as reparações sistêmicas dos blocos políticos e econômicos compostos até então. Nesse sentido, o cenário latino-americano foi bastante explorado, tendo Getúlio ampliado a atenção à diplomacia de visitas, aproveitando os ensejos para firmar, por exemplo, o Tratado de Comércio e Navegação com a Argentina, de 1940, e negociar, durante a Conferência de Paz em Buenos Aires, os termos de paz entre Bolívia e Paraguai, inimigos na Guerra do Chaco. Em termos pragmáticos, as viagens de fronteira foram importantes para expansão de obras de infraestrutura nos mais diversos modais, bem como no setor energético e de comunicações.

O evento diplomático exemplar no período varguista certamente foi a passagem de Franklin Roosevelt pelo Brasil em 1943. Retornando do simbólico encontro com Churchill em Casablanca, Roosevelt foi recepcionado por Getúlio em Natal. A pauta nevrálgica concentrou-se, com incontestável urgência, na questão da “estratégia aliada de assegurar o acesso norte-americano pela parte mais oriental do continente americano e de utilizar o território e as forças armadas do Brasil para missões de patrulha no Atlântico Sul e de apoio à rota para a Europa” (DANESE, 2017, p. 354). A Conferência de Natal garantiu ao Brasil uma exposição mundial rara até então, bem como encetou uma nova fase nas relações Brasil-EUA.

A Era Vargas é flagrantemente marcada pela capacidade política do presidente de equilibrar forças à guisa das circunstâncias, o que resta claro quando analisadas as relações comerciais com países do Eixo durante a primeira fase da Segunda Guerra Mundial, enquanto ensaiavam-se as renovações políticas com países Aliados, especialmente com os Estados Unidos. Assim resumirá Sérgio Danese sobre a ditadura de Vargas:

São conhecidas as referências a uma diplomacia pessoal de Getúlio Vargas, cuja sensibilidade política o levaria a projetar também no plano internacional a sua capacidade de jogar com diferentes forças em competição no plano interno para assim alcançar objetivos políticos e administrativos. O enorme poder que concentrou em suas mãos também favorecia que todos os assuntos de interesse direto para a sua sobrevivência política e prestígio fossem por ele diretamente supervisionados, quando não pessoalmente conduzidos. (DANESE, 2017, p. 338).

O fim da guerra coincide com a despedida, ainda que temporária, do caudilho no governo brasileiro. O ditador tremeluziu no âmbito externo ainda que,

internamente, tenha estrangulado a mídia e a oposição com seus instrumentos derivados do regime de exceção, aproveitando-se de um contexto histórico em que o populismo e o apetite autoritário ainda não eram contestados com efusividade pelos direitos humanos, por mais que as teorias e o clamor popular por justiça já estivessem ganhando contorno.

Em seguida, guindou-se ao poder o militar Eurico Gaspar Dutra, que, em sua breve passagem pela presidência, acabou ofuscado por Osvaldo Aranha, notório diplomata que presidiu a primeira sessão especial da Assembleia Geral da Nações Unidas em 1947, ocasião em que liderou a aprovação da partilha do território palestino, criando, assim o estado de Israel.

### 7.3. DUTRA, O RETORNO DE VARGAS E A DIPLOMACIA DE JK

A tímida diplomacia presidencial de Dutra teve seu ápice com o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos. Na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, sediada em Petrópolis no ano de 1947, no estrondoso hotel Quitandinha, o presidente Dutra recebeu, dentre tantas autoridades, o presidente Harry Truman, então presidente da potência norte-americana, com o qual assinou, conjuntamente com os países-membros, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Em ato solene, o presidente-militar devolveu a visita aos Estados Unidos, realizando a primeira viagem oficial de um presidente brasileiro ao país, já nos idos de 1949.

O retorno de Vargas ao poder, desta vez sob o apelo democrático, significou um retraimento do presidente frente aos assuntos estrangeiros. Afora as visitas dos ditadores da Nicarágua e do Peru, não há que se falar em atos da diplomacia presidencial.

A gestão de Juscelino Kubitschek, iniciada após o atabalhado e curto mandato de Café Filho, recuperou o fôlego da política externa com adventos internacionais nos quais o Brasil explorou ao máximo a captação de investimentos estrangeiros, em especial de origem norte-americana. Seu governo foi marcado pela estreia do Brasil em uma cúpula multilateral, a saber, a Conferência do Panamá, de 1956, que não gerou grandes resultados na agenda interamericana.

Notadamente, o grande feito de JK em termos de diplomacia presidencial foi o lançamento, em 1958, da Operação Pan-Americana (OPA). Liderada pelo presidente brasileiro, o projeto internacional objetivava, sinteticamente, o combate da miséria no continente americano, visando a contenção da dispersão de ideologias antidemocráticas - à época, o comunismo - pelos países subdesenvolvidos. A OPA, enquanto primeira grande iniciativa de larga escala do Brasil, resultou na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e serviu para catapultar o prestígio do presidente brasileiro em um período em que os EUA enfrentavam pressões na América, gerando fortes controvérsias acerca das pautas sobre direitos humanos que, ao menos em teoria, faziam propaganda.

#### 7.4. A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E A DIPLOMACIA ERRÁTICA DA DITADURA

No início da década de 1960, sob os irregulares governos que se sucederam na presidência, destacou-se a primazia da denominada Política Externa Independente (PEI). Considerando a extensão de suas premissas, cabe-nos esclarecer tão somente o marco diplomático em um período tão conturbado da história brasileira.

A PEI inaugurou-se sob a gestão Jânio Quadros e pretendia declarar independência da política externa do Brasil em relação ao quadro bipolarizado que o mundo enfrentava à época, posicionamento este que foi mais marcado pelas ações dos diplomatas do Itamaraty do que pela liderança presidencial. Os exemplos mais contundentes foram a retomada das relações diplomáticas com a União Soviética e as votações nas organizações interamericanas, nas quais o Brasil ora se abstinha quanto à continuidade de Cuba - vinculada ao bloco comunista - nas entidades, e ora votava favoravelmente ao afastamento do país, a depender das circunstâncias instaladas nas comissões.

A bruta interrupção dos programas da PEI a partir do golpe militar de 1964 impediu que seus efeitos fossem mais concretos e, conseqüentemente, mascarou também os resultados até então obtidos. Rubens Ricupero enaltece a política externa encabeçada por San Tiago Dantas, exímio político e diplomata da época, assim registrando suas deferências:

**Tempo foi o que mais falta fez à Política Externa Independente.** Não só no sentido cronológico de duração para amadurecer e produzir frutos, mas também do ponto de vista histórico-cultural, da atmosfera interna e externa receptiva às inovações. Para uma diplomacia à frente da curva histórica, as circunstâncias não poderiam ter sido mais ingratas. [...] os formuladores da Política Externa Independente pagaram preço alto por se terem antecipado ao tempo capaz de compreendê-los e apoiá-los. Infelizmente, ao contrário do que afirmava Dantas no discurso no Instituto Rio Branco, **a consciência coletiva da nação e mesmo a dos políticos e governantes era ainda incapaz de apreender com objetividade a realidade internacional. (grifo nosso)** (RICUPERO, 2017, p. 470).

Instaurada a ditadura, o Brasil lidaria com propostas distintas em cada um dos quatro governos militares. No entanto, restou patente a quase completa anulação da diplomacia presidencial no período entre 1964 e 1985.

No governo Castelo Branco, promoveu-se uma negação radical dos postulados da PEI e a retomada da política externa comum da Guerra Fria, com uma reaproximação ideológica substancial com os EUA, ainda que temporária.

O realinhamento provocou, entre outros episódios, o envio de tropas brasileiras - movimento raro na política externa do Brasil - para a invasão organizada pelos EUA à República Dominicana, após a ascensão de um presidente ligado a políticas inclinadas à esquerda.

Todavia, com a entrada do governo “linha dura” de Costa e Silva, os norte-americanos começaram a demonstrar insatisfação com as reformas implementadas pelos Atos Institucionais, especialmente após o AI-5. O experimento brasileiro cuja “única exigência era, passado o perigo imediato [do comunismo], manter o compromisso com a restauração da democracia” fracassou aos olhos estadunidenses. Assim, a expectativa dos EUA de transformar o Brasil na nova “vitrine do êxito da fórmula democrática da Aliança para o Progresso mostrou-se uma ilusão a mais na interminável lista de fracassos dos intentos de *nation-building*, de exportar instituições, tradições e comportamentos a povos diferentes” (RICUPERO, 2017, p. 490).

Em outras palavras, se as medidas de Costa e Silva não tinham pretensões de extravasar fronteiras e representar a imagem do Brasil no plano internacional, falharam enormemente em garantir qualquer apoio estrangeiro a partir dos postulados jurídicos que oficializaram os atos de barbárie praticados pelo próprio governo no plano interno.

Outrossim, se no cenário pátrio as transições de governo expunham os descompassos entre os próprios militares, a política externa brasileira sofreu com revezes em sua orientação, sendo capaz, por exemplo, de recusar participação no Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) - que, àquela época, significava certa independência do Brasil em relação às potências globais -, mas amparar Portugal e demais países europeus em suas colonizações na África, sendo que “o voto brasileiro foi o único contrário ao projeto de resolução que condenava os regimes coloniais em geral” (RICUPERO, 2017, p. 494).

Os governos de Médici, Geisel e Figueiredo pouco destoaram da política externa vigente, com pontos altos somente em determinadas visitas presidenciais de Geisel e Figueiredo, mas que restaram insignificantes se comparadas à crescente aversão da opinião internacional acerca dos crimes hediondos praticados pela ditadura militar.

As manifestações que se espalharam pelo mundo contra as repressões e condutas tirânicas das autoridades locais ganharam, no Brasil, a forma dos movimentos populares das Diretas Já, os quais reuniram os ideais da dignidade humana, da democracia e das demais pautas sociais que solapavam as estruturas culturais no planeta desde o final da década de 1960.

## 7.5. A DIPLOMACIA DA REDEMOCRATIZAÇÃO

No bojo da redemocratização, cumpre-nos destacar a tônica da reapresentação do Brasil para o mundo enquanto representante das convicções democráticas e soberanas. Para além da universalização dos estreitamentos diplomáticos, provocados pelas viagens do abreviado governo de Tancredo Neves, deve-se destacar a crescente ampliação dos negócios externos com o Cone Sul, para os quais José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, em um curto espaço de tempo, se embrenharam em intensas participações diretas nas cúpulas que, mais tarde, engendrariam o MERCOSUL.

Em suma, foram anos de reposicionamento regional e global, cuja importância da diplomacia presidencial se fez notar pela preocupação com as finanças públicas e o impacto do endividamento externo, pela formulação de políticas públicas conjuntas com os países vizinhos e, principalmente, pelo

posicionamento público e assertivo quanto às seguranças jurídicas do povo brasileiro, logo entabuladas na Constituição Cidadã de 1988.

## 8. O BRASIL EM ASCENSÃO: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE FHC

Inauguramos a exposição sobre o presidente Fernando Henrique Cardoso com as lustrosas palavras do embaixador Ricupero:

Fernando Henrique Cardoso é uma *avis rara*, talvez *avis* única, ao menos na história do Brasil. Mesmo em países de nível educacional mais alto não é fácil encontrar exemplo de um intelectual puro que tenha tido tanto sucesso na vida política abraçada tardiamente. Não se trata de um diletante na academia nem na política. Professor universitário em tempo integral, seu lugar nas ciências humanas e sociais deve-se a uma obra sociológica reconhecida no Brasil, na América Latina e no mundo. [...] O que lhe abriu o caminho da vida pública no Brasil foi, ironicamente, a repressão do regime militar. (RICUPERO, 2017, p. 613).

O presidente que, dentre muitas qualidades peculiares na política brasileira, encabeçou a elaboração e a consolidação do Plano Real, foi também aquele que gerou “a impressão nítida de que se estava criando a diplomacia presidencial brasileira a partir do zero” (DANESE, 2017, p. 37). Foram essas as palavras usadas por Sérgio Danese para descrever o momento que ora vivenciava, visto que seu livro, deveras esmiuçado neste estudo, iniciou-se enquanto análise da diplomacia presidencial de FHC.

A cobertura da agenda diplomática estabelecida por Cardoso foi paradigmática. Danese exalta da seguinte forma:

Em dois anos e meio de mandato, o presidente cumpriu uma agenda de 47 compromissos internacionais (viagens e escalas), cobrindo praticamente todo o leque das principais modalidades da diplomacia de visitas, deslocamentos e encontros, e recebeu no Brasil um número semelhante de visitantes. Nesse período, graças aos compromissos multilaterais e a encontros paralelos, e por iniciativa sua ou dos seus interlocutores, encontrou-se com praticamente todos os mandatários do mundo, com vários deles mais de uma vez, com muitos dos latino-americanos várias vezes e com os demais presidentes do MERCOSUL mais de uma dezena de vezes cada um. O presidente reuniu o maior acervo de discursos e pronunciamentos sobre política externa da história brasileira, concedeu algumas entrevistas importantes no plano diplomático e demonstrou um interesse intenso na condução direta da diplomacia em numerosas ocasiões. (DANESE. 2017, ps. 39 e 40)

Embora o presidente-sociólogo não tenha registrado grande eloquência sobre este assunto quando do período eleitoral, fato é que a diplomacia presidencial foi sua marca mais notável enquanto chefe do executivo. A partir de visitas e encontros, de artigos em jornais e revistas, de entrevistas televisionadas e de um intenso diálogo com o Congresso Nacional, FHC garantiu sua qualificação enquanto equilibrista nato das questões internas e externas do Brasil, ainda que seu governo tenha sido marcado por episódios de contratempos econômicos, crises energéticas e, obviamente, críticas à extensa agenda exterior do presidente, considerada exagerada e ilógica por parte da mídia e dos opositores. Para garantir o melhor retrato daquele momento, trazemos mais uma vez o embaixador Danese, que assim sintetiza:

Como paradigma da política externa, a diplomacia presidencial [de FHC] pode ser apresentada publicamente como um instrumento que visa a atender as principais preocupações desse cidadão-eleitor-consumidor. **a geração de empregos através de investimentos e comércio, o acesso a bens e serviços de melhor qualidade e preço e, naturalmente, a sustentação do Plano Real.** Nunca antes se registrou tão expressamente essa preocupação de apresentar a diplomacia presidencial a partir do seu propalado impacto sobre a vida do cidadão comum. (grifo nosso) (DANESE, 2017, p. 57)

Nessa toada, o que nos concerne escrutinar a respeito da ascensão do Brasil no plano internacional é, com efeito, a colaboração e o devido respeito aos princípios do Direito Internacional quando da condução direta dos assuntos estrangeiros.

Merece destaque, por exemplo, a adesão ao Tratado de Não Proliferação nuclear (TNP) - que outrora havia sido rechaçado pela ditadura - e, em sequência, a ratificação de acordos relacionados ao controle de tecnologias sensíveis, como o Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares, de 1996. Com tais movimentos, o Brasil abria, no cenário externo, caminhos para ingressar no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente e, ainda, firmava-se como um dos representantes mais icônicos da diplomacia de mediação e apaziguamento internacional, enquanto que, no plano interno, a diplomacia brasileira, chancelada pelo presidente FHC, acabava por retirar parte das restrições que até então bloqueavam a chegada de tecnologias de ponta no país, facilitando, assim, o desenvolvimento tecnológico nacional.

Faz-se mister relatar, sem menor importância, o agigantamento do Brasil enquanto pacificador na América do Sul. O exemplar mais hercúleo foi o contencioso entre Peru e Equador, na fronteira amazônica, que gerou intensa movimentação diplomática logo no início do mandato de Fernando Henrique. Prontamente o Brasil disparou na liderança do grupo de negociações pelo consenso regional, que culminou no “Acordo Global e Definitivo de Paz”, assinado em 1998, em Brasília, pela maioria dos chefes de estado do continente. Atuando na solução de controvérsias e na cooperação regional, o Brasil assinalava avanços significativos na ordem internacional.

Ao acolher a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e lançar, no contexto doméstico, o Programa Nacional de Direitos Humanos, Fernando Henrique Cardoso consagrou o Brasil como um dos expoentes mais representativos dos direitos humanos no mundo e, certamente, o mais importante na América do Sul. É evidente que tal esforço ficou longe de anular os desconcertantes casos de desrespeito aos humanos direitos que prosseguem até hoje no país, mas é razoável afirmar que, após o complexo e doloroso processo de redemocratização, o Brasil precisava lastrear, da forma mais ampla possível, os direitos fundamentais que revestem a dignidade humana para assegurar o devido acesso à justiça.

## **9. SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

Em concordância com as conclusões que traçaremos a seguir no presente estudo, torna-se relevante explorar, de antemão, o entendimento jurisprudencial acerca da incorporação dos tratados de direitos humanos na Constituição da República Federativa do Brasil, o qual foi nevrálgico para definir o status hierárquico desses dispositivos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que assim inseriu no texto magno:

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

(...)

**§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos**

**respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (grifo nosso)** (BRASIL, 1988).

A despeito da EC 45/2004 ter definido os requisitos formais para tratados dessa estirpe serem análogos a emendas constitucionais, tornou-se um impasse a situação das convenções e tratados recepcionados antes da emenda, haja vista que estes não haviam sido aprovados sob o rigor dos novos procedimentos e, até então, equiparavam-se a leis ordinárias, de acordo com o RE 80004 de 1977, e mesmo após a Constituição de 1988, conforme asseverou jurisprudências como a ADI nº 1480-MC (1997).

O paradigma só veio a ser rompido após quatro decisões do STF acerca da famigerada prisão civil de depositário infiel, temática até então controversa na jurisprudência nacional, visto que o Brasil havia incorporado, em 1992, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos - comumente chamada de Pacto de São José da Costa Rica -, que, em seu art. 7º, 7, veda em absoluto a prisão por dívidas, conquanto a corte suprema brasileira prosseguia autorizando reclusões dessa ordem.

Os Recursos Extraordinários nº 466343 e 349703 e os Habeas Corpus nº 87585 e 92566, todos de 2008, foram fulcrais para reconhecer a denominada tese da supralegalidade, “segundo a qual os tratados sobre direitos humanos não incorporados pelo procedimento criado em 2004 (aprovação por quórum de três quintos, em dois turnos), estão hierarquicamente abaixo da Constituição, mas acima da legislação ordinária” (SILVA, 2021, p. 316). Nesse sentido, tais decisões foram registradas como um marco histórico no ordenamento interno brasileiro, uma vez que os efeitos da supralegalidade dos tratados sobre direitos humanos interferem de modo direto na produção e no controle constitucional da legislação infraconstitucional, dado o seu status supralegal.

Em tempo, suscitar a estruturação jurídica interna no tocante aos direitos humanos revela a preocupação do Estado brasileiro de engajar, ainda que oscilante, nas frentes internacionais de cooperação para o desenvolvimento global e, conseqüentemente, nacional, sustentando o posto avançado de país conciliador e moderado que ocupa desde a consolidação do direito internacional contemporâneo. Endossa-se a interdependência das reformas internas em relação aos avanços universais com a irrefragável sentença de Cançado Trindade:

Há uma complementaridade de direitos e deveres na utilização dos recursos internos pelos reclamantes e na garantia de recursos eficazes pelo Estado. É pela operação efetiva dos mecanismos de implementação que os direitos humanos se tornam uma realidade. Insistindo na função primordial dos órgãos internos dos Estados, os mecanismos de implementação internacional dos direitos humanos vieram a influenciar, ao longo do tempo, no sentido de aprimoramento dos recursos e procedimentos nacionais de administração da justiça, e a prestar assim uma contribuição valiosa à causa da proteção internacional dos direitos humanos. (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 444)

Indubitavelmente, essencial é o papel da Presidência da República na manutenção dos recursos legais disponíveis e, especialmente, da imagem que sua persona automaticamente projeta para o mundo em suas manifestações de toda ordem, servindo, assim, de termômetro quanto à condução principiológica do Estado perante a comunidade internacional. Assim sendo, a seguir discutir-se-á sobre a história mais recente das implicações do posicionamento presidencial - ou da falta dele - frente às pautas intrinsecamente duplas, isto é, que repercutem no país e no exterior.

## **10. O APOGEU DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: A ERA LULA**

Antes de elucidarmos as questões concernentes aos direitos humanos, faz-se necessário destacar que, no contexto das relações exteriores, a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva era marcada por uma flagrante dúvida: o sucessor do então maior presidente-diplomata do Brasil seria capaz de suplantando ou pelo menos sustentar a posição de destaque do país no cenário global?

Na apresentação do embaixador Rubens Ricupero à obra reeditada de Sérgio Danese, as credenciais de Lula são colocadas da seguinte forma:

Na época da redação do livro [...] o novo presidente dava a impressão de ser um implausível candidato a praticante da diplomacia pessoal pelo contraste que o separava do brilhante sociólogo de reputação mundial que o antecederá. Lula, porém, compensava suas limitações de instrução formal com o gênio político inato, a experiência de vida, a força da personalidade de líder sindical que não se intimida diante dos grandes deste mundo, a biografia quase única de operário e retirante chegado ao cume do poder em sociedade de desigualdade extrema. [...] É indiscutível que, em parte devido à intuição e ao talento de Lula para a diplomacia, em parte graças ao momento único em que o Brasil

parecia ter dado certo, atingiu-se entre os anos 2008 e 2010 o ponto mais alto de um prestígio internacional que Fernando Henrique já tinha situado em níveis que pareciam difíceis de igualar. (DANESE, 2017, p. 3).

Factível assumir, portanto, que o Brasil assistiu, em sequência ao então maior exemplo da diplomacia presidencial, o novo maior legado dessa estirpe, conduzido por dois mandatos, sob a batuta de Lula. O marco referenciado por Ricupero diz respeito à “escolha simultânea do país como sede da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, uma forma popular de consagração do sucesso e da emergência de um ator global” (DANESE, 2017, p. 3).

Os programas elaborados nos anos de ouro da Nova República brasileira demonstraram a convicção do presidente Lula em dirimir problemas essencialmente atrelados à desigualdade. Inaugurou-se um extenso combate à fome, à miséria, ao desmatamento e a outras frentes que impediam - e ainda impedem - a plena realização dos direitos fundamentais, em pura consonância com as prescrições constitucionais. Nesse diapasão, o governo foi reconhecido internacionalmente pelas vitórias alcançadas nas áreas instadas, seja pelo alcance dos resultados internos, seja pela grandiloquente posição encarnada pelos gestos e atos de Lula à frente de sua diplomacia presidencial.

Não obstante, é com empenho que nos dedicaremos à ambivalência dessa diplomacia do mandatário que, embora tenha alçado um patamar nunca antes visto na história deste país - conforme o bordão clássico do próprio Lula -, também gerou controvérsias discutíveis, inclusive, no campo dos direitos humanos.

Para tanto, faz-se indispensável descrever o cenário com as palavras vigorosas de Ricupero, ainda em sua apresentação:

[...] Nunca antes se viu tamanho protagonismo e personalismo na diplomacia, **a ponto de não saber em alguns casos se a política externa era do Brasil ou pessoalmente dele e de seu partido.**

[...] O pior foi que, pela primeira vez na história quase bicentenária da diplomacia brasileira, instituiu-se na Presidência da República uma Assessoria Internacional conduzida por homens de partido e voltada ao cultivo prioritário de relações preferenciais com países e partidos com base no critério da afinidade ideológica. Em certos momentos **chegou-se a ter a sensação de duas políticas externas**, uma praticada pelo ministro das Relações Exteriores e pelo Itamaraty, de cunho global (Conselho de Segurança das Nações Unidas, OMC, Irã, Oriente Médio), outra, regional, latino-americana, ideológica, intervencionista, controlada pela Assessoria partidária e consubstanciada em diplomacia de uma

facção e seu líder, não necessariamente assumida pelo restante da nação. (grifo nosso) (DANESE, 2017, p. 4)

Em detida análise da crítica de Ricupero à crise velada da diplomacia lulopetista, verifica-se a problemática da “subordinação da política externa a objetivos partidários ou ideológicos internos” (RICUPERO, 2017, p. 649), que ganhou contornos maiores no segundo mandato do petista, quando sua popularidade transbordava e o capital político lhe permitia conduzir medidas mais alinhadas aos preceitos de seu partido.

Desde a gestão de Rio Branco, a tradição do Itamaraty consignava o afastamento de diplomatas de carreira da filiação partidária ou do envolvimento direto com movimentos de cunho político-partidário, salvo se o diplomata licenciasse ou abrisse mão da carreira. Os registros indicam que, no governo Lula, inúmeros foram os servidores da Casa de Rio Branco que se filiaram ao Partido dos Trabalhadores, dentre eles o próprio Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e o titular da Assessoria Internacional, Marco Aurélio Garcia, um dos fundadores do PT.

A relação entre os ideais partidários e a condução da política externa se tornaram mais evidentes no contexto sulamericano, principalmente após as eleições de Néstor Kirchner, na Argentina, Evo Morales, na Bolívia, Rafael Correa, no Equador e, anos antes de Lula assumir o poder, de Hugo Chávez, na Venezuela. O cenário externo corroborou, portanto, o domínio de pautas ideologicamente alinhadas ao petismo, sendo crescente o número de encontros entre os líderes regionais ao longo dos dois mandatos de Luiz Inácio.

Não se deve considerar, porém, que o consenso regional, ainda que baseado em ideologias similares, será sempre um fator conflituoso. Ocorre que, no caso ora analisado, as ingerências presidenciais se revelaram polêmicas e, por vezes, indiscriminadas.

O caso da nacionalização da Petrobras na Bolívia merece nossa especial atenção. Em 2006, o então presidente boliviano, Evo Morales, decretou a nacionalização da região petrolífera pertencente à empresa estatal brasileira de petróleo e gás, a Petrobras. Não bastasse a intervenção direta de Morales em diversos acordos bilaterais firmados na gestão de FHC - e originalmente incentivados pela própria Bolívia - para exploração das refinarias em território

boliviano, a base da Petrobras foi ocupada militarmente como garantia da nacionalização. O Brasil, por sua vez, “reconhecia o direito soberano da Bolívia sobre seus recursos naturais e não fazia qualquer ressalva ao desnecessário uso de tropas contra uma empresa pública de país supostamente amigo e aliado político” (RICUPERO, 2017, p. 658).

Os relatos posteriores apontam que o presidente Lula não somente tinha sido consultado por Evo Morales antes da publicação do decreto, como também a Petrobras havia recebido ordens do Palácio do Planalto para não resistir às propostas ofertadas para resolução do impasse entre a estatal e o país vizinho, culminando, assim, em uma indenização significativamente inferior ao estipulado pela empresa.

Assim, é com base nos registros históricos que Rubens Ricupero sintetiza:

A ingerência em assuntos de política interna de países estrangeiros por motivo de simpatia ideológica, em certos casos através da participação pessoal do próprio presidente Lula, tornou-se quase rotina nas eleições na Bolívia, no Paraguai, na Argentina e no Peru. O governo não se preocupou em esconder parcialidade em favor da Venezuela nas divergência com a Colômbia. No final do segundo mandato de Lula, a interferência em favor do presidente deposto em Honduras caracterizou-se por falta de equilíbrio e senso de medida. A severidade intransigente em face do ‘golpe constitucional’ na pequena Honduras contrastava com a complacência frente a regime de partido único como o cubano ou com a célebre declaração de Lula de que, na Venezuela de Chávez, havia ‘democracia até demais’. (RICUPERO, 2017, p. 661)

Por conseguinte, não se deve olvidar que os comportamentos institucionais adotados para com os países aliados do lulopetismo encetam, cada caso à sua maneira, o desrespeito aos princípios que garantem a soberania nacional e a não intervenção nos assuntos internos dos Estados - formalizada, inclusive, no art. 4º da Constituição de 1988. Não bastasse isso, ainda que a autoria não seja do governo brasileiro, a complacência para com os evidentes crimes contra os direitos humanos praticados, por exemplo, pelos ditadores Hugo Chávez, na Venezuela, e Fidel Castro, em Cuba, entram em rota de colisão com os posicionamentos assumidos pelo próprio governo Lula no cenário doméstico e nos organismos multilaterais dos quais o Brasil participa.

Para além da América Latina, ainda que a gestão de Luiz Inácio tenha atuado com extrema competência para garantir a voz do Brasil nos principais pleitos e

cúpulas internacionais - a exemplo dos programas internos de combate ao trabalho análogo à escravidão e contra a violência às mulheres e à população LGBTQIA+, que conquistaram visibilidade na mídia estrangeira - a diplomacia presidencial cometeu deslizes de ordem global. Um caso em particular destaca visível contrassenso em relação às políticas de amparo aos direitos humanos sustentadas pelo petista, qual seja, a afetuosa recepção, no Brasil, do então líder do regime fundamentalista do Irã, Mahmoud Ahmadinejad, em meados de 2009.

Evidente que os encontros presidenciais nem sempre são representações constitutivas de uma aproximação significativa entre países, tratando-se, por vezes, de “relações diplomáticas ecumênicas”, conforme ressalta o ilustre José Augusto Guilhon Albuquerque. Para o referido professor, relações dessa ordem não devem ser confundidas:

O objetivo de manter relações diplomáticas ecumênicas, inclusive relações comerciais e até mesmo políticas com qualquer país, não implica em dar um atestado público de bom comportamento nem muito menos apoiar políticas condenadas pela carta das Nações Unidas e que colidem com nossos interesses econômicos, políticos, morais e militares. A alternativa excludente entre omissão e endosso moral e político é falaciosa. Existe uma imensa variedade de ações afirmativas de política externa que permitem intervir nas questões globais sem confundir engajamento e cumplicidade. (ALBUQUERQUE, 2009).

No entanto, o contexto histórico que se deu a visita, somado às crescentes denúncias contra as ameaças nucleares e de atos terroristas patrocinados ou encobertos pelo governo Iraiano à época, consistiam em elementos nevrálgicos para a escolha de todas as circunstâncias do encontro entre os presidentes. O tom daquele momento diplomático foi registrado pelo próprio Albuquerque em sua coluna: “Voz solitária na comunidade internacional, o governo brasileiro foi o único a se solidarizar não com o povo sofrido e violentado do Irã, mas com seus algozes, e o fez no tom irônico e desqualificador adotado pelo próprio presidente Lula.”

Registra-se, então, que a defesa concreta dos direitos humanos encontra-se muito além do firmamento de acordos e tratados sobre a temática. A palavra, o gesto e outros atos públicos da presidência, revelam o poder de omitir ou compactuar, ainda que de forma passiva, com tragédias humanitárias que, geralmente, já são de notório conhecimento público, ensejando, assim, uma incoerência de caráter potencialmente lesivo à gestão dos assuntos externos e, principalmente, à condução das políticas domésticas e internacionais de efetivação

dos direitos humanos, visto que os posicionamentos podem descalibrar alianças e impactar diretamente nos financiamentos voltados às causas dessa ordem.

Ao término de seu mandato, Lula consolidou um patamar inalcançável na diplomacia presidencial para as gestões que se seguiram até hoje. Sua herdeira presidencial, Dilma Rousseff, por mais que tenha sido recepcionada com os mais altos graus de popularidade quando da transição do governo, não se apresentou hábil enquanto gestora direta dos assuntos estrangeiros, muito em função de sua figura pouco carismática e conciliadora se comparada à figura do maior nome da história do PT.

Em resumo, a sucessora de Lula e primeira mulher a se tornar presidente no Brasil comandou uma diplomacia presidencial discreta e pacata, marcada por poucas viagens internacionais e pela descentralização da condução dos tópicos internacionais, visto que cada ministério do governo passou a ter mais responsabilidades externas sobre suas respectivas áreas. Inicialmente robusto e vital na era Lula, o Itamaraty perdeu força na continuidade do petismo no poder, reflexo do descalabro econômico e político que retirou o país dos holofotes auspiciosos da comunidade internacional.

## **11. A RUPTURA DA TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA: A GESTÃO BOLSONARO**

Os momentos políticos que antecederam a chegada de Jair Messias Bolsonaro ao cargo máximo do poder executivo foram de exaustivos combates entre as forças ideológicas e internas do país. Ao assumir a presidência após o *impeachment* de Dilma, o então presidente Michel Temer destacou em discurso:

“A situação que vivemos no Brasil é sintomática do impacto da irresponsabilidade fiscal sobre o exercício dos direitos humanos. A crise econômica que agora começamos a superar tem origem sobretudo fiscal. O desarranjo das contas públicas nos últimos anos levou à maior recessão de nossa história, ao desemprego de cerca de doze milhões de pessoas. Pôs em sério risco a sobrevivência de programas sociais. Pôs em sério risco a viabilidade de nossos sistemas de educação e saúde. Essa crise autoinfligida pôs em sério risco, em suma, direitos humanos que são conquistas dos brasileiros, alcançadas pelo esforço de gerações.” (TEMER, 2018, p. 316).

Em contraste à visibilidade concedida ao tema por Temer, que buscou enfrentar os impasses principalmente através de reformas econômicas estruturantes - vide a Reforma Trabalhista, o Teto de Gastos e o projeto-base da Reforma da Previdência -, Jair Bolsonaro, ao assumir a presidência, negligenciou o quanto pôde as questões de direitos humanos durante os quatro anos de mandato. A beligerância de seu discurso alcançou até mesmo o alto escalão do Itamaraty, comumente reservado e conciliador.

Com exceção das nomeações de brasileiros para a Corte Internacional de Justiça, para a Corte Interamericana de Direitos Humanos e para a presidência inédita do Banco Interamericano de Desenvolvimento - já no apagar das luzes do governo -, a diplomacia de Bolsonaro foi marcada por convulsões em praticamente todas as frentes do debate externo. Até mesmo a negociação do acordo entre MERCOSUL e União Europeia - que já era discutido há duas décadas e ganhou novas sinalizações na gestão de Ernesto Araújo, então Ministro das Relações Exteriores de Jair - perdeu fôlego depois de ser muito comemorada pelo governo, fruto dos descompassos políticos entre a gestão brasileira e a dos países europeus quanto às questões relativas ao meio ambiente, em especial.

Frisa-se, inclusive, a capacidade devastadora da posição assumida por Bolsonaro no tocante às pautas do controle climático e do desmatamento da Amazônia. Consistindo em um tema extremamente sensível aos direitos humanos nos dias de hoje, haja vista a intrínseca relação entre a preservação sustentável da fauna e da flora globais e a manutenção da dignidade humana em toda sua extensão, Bolsonaro e sua cúpula ideológica conduziram, por exemplo, o afastamento do Brasil das comissões ligadas ao clima, o esfacelamento da posição brasileira diante do Acordo de Paris, de 2015, e o congelamento de doações bilionárias ao Fundo Amazônia por países que, hodiernamente, dão prioridade aos assuntos ambientais.

Durante o episódio sanitário mais mortífero em séculos, a diplomacia presidencial de Bolsonaro foi declaradamente desatenta quanto à negociação das vacinas, descompromissada com as orientações do principal órgão de saúde mundial, a OMS, e, internamente, omissa quanto às ajudas humanitárias que poderiam ter evitado tragédias como as transcorridas em Manaus durante o colapso do sistema de saúde.

Os acenos a líderes autoritários, a exemplo da Arábia Saudita e da Hungria, fizeram Bolsonaro perder credibilidade quanto às críticas que fazia a Lula pelas amizades com ditadores latino-americanos, visto que os sinais ideológicos, ainda que trocados, não evitam o desalinhamento com os direitos fundamentais plenamente arregimentados na Constituição brasileira.

Nas poucas viagens internacionais que realizou, Jair fez questão de carregar polêmicas nas bagagens. O alinhamento deslumbrado com o governo de Donald Trump, então presidente dos Estados Unidos, não engendrou vantagens perceptíveis para a diplomacia brasileira, que passou a adotar medidas isolacionistas tal qual a política internacional propagada por Trump. Enquanto isso, as relações econômicas com a China - principal adversária geopolítica dos EUA atualmente e, desde muito, maior parceira econômica do Brasil - restaram abaladas pelas declarações indóceis do mandatário brasileiro e de seus partidários.

É válido referenciar, ainda, a visita de Jair Bolsonaro à Vladimir Putin, em fevereiro de 2022, uma semana antes de começar a ofensiva russa em território ucraniano. Desaconselhado por especialistas no assunto e até mesmo por parte de seus aliados, o então chefe do executivo ignorou as ameaças bélicas e visitou Moscou, fazendo os diplomatas de carreira se desdobrarem para atenuar as especulações estrangeiras acerca do imprudente encontro.

Em síntese, a diplomacia presidencial bolsonarista registrou marcas negativas na condução ambivalente da política externa brasileira, visto que muitos foram os atos internos que repercutiram na mídia internacional. Sobre esse contexto, o embaixador Paulo Roberto de Almeida, afastado do Itamaraty durante a gestão de Bolsonaro por seus textos críticos, assim assevera:

A diplomacia bolsolavista se limitou a destruir o que existia – Unasul, Conselho de Defesa Sul-Americana, Conselho de Infraestrutura e Planejamento, etc. –, sem colocar nada em seu lugar, a não ser um inoperante Pro-Sul, que nunca passou de um anúncio sem conteúdo. Pior, ela conseguiu deteriorar as relações bilaterais com vários latino-americanos, e sobretudo com os europeus, basicamente por culpa da postura anti-ambientalista do próprio presidente e dos dois principais ministros nessa área, um deles o próprio chanceler, o outro justamente encarregado de defender o meio ambiente. (ALMEIDA, 2020, p. 76).

Uma vez encerrada a administração Bolsonaro, é tempo de analisarmos, sinteticamente, os desafios para a diplomacia brasileira e, em especial, para a

diplomacia presidencial do reeleito presidente Lula, agora em seu terceiro mandato. Considerando seu êxito em alavancar o Brasil no cenário mundial, resta saber se as políticas regionais, antes criticadas pelas ingerências e suas contradições nos países vizinhos, seguirão dividindo a política externa brasileira e, singularmente, se respeitarão, com todas as letras e ações, os direitos humanos em todas as suas particularidades.

## **12. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: A NECESSIDADE DE REMÉDIOS PREVENTIVOS NOS DIREITO INTERNO E INTERNACIONAL**

Assumindo o exposto, torna-se cristalina a possibilidade de intervenção do(a) chefe de estado e/ou de governo nos domínios concernentes aos direitos humanos, uma vez que, por mais limitantes que sejam os dispositivos constitucionais, infralegais e internacionais no tocante às competências atribuídas aos(às) mandatários(as), as tergiversações hermenêuticas encontram guarida, hoje, num cenário cada vez mais polarizado, onde a violência retomou proporções que, a depender das circunstâncias, são justificadas até pelas próprias vítimas que com ela sofrem.

O agravante se encontra, na verdade, nas possibilidades ensejadas pela recente flexibilização das soberanias nacionais que a globalização nos oferece. Enquanto os avanços tecnológicos e econômicos sobrepõem, ao menos em termos temporais, a velocidade em que a legislação acompanha seus resultados, as pessoas, as empresas e, de modo geral, as sociedades, que antes eram parcialmente circunscritas às fronteiras territoriais, hoje escancaram conexões globais. Assim sendo, “o domínio reservado dos Estados está atualmente sendo submetido a um processo contínuo de redução” (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 154), e o cenário internacional, por sua vez, é diuturnamente alvoroçado pelas inúmeras violações cometidas ao longo do todo o globo, haja vista a facilidade com que hoje se acessa qualquer informação em questão de segundos.

Embora a situação se apresente essencialmente positiva em sua primeira análise, fato é que, a partir da crescente onda autoritária que vem se instalando no planeta, as alianças ideológicas entre países oferecem uma agilidade ainda maior

na articulação e realização de atividades escusas e/ou omissivas, que não raramente confrontam direitos inalienáveis da pessoa humana.

Nesse sentido, é com declarada atenção que os organismos internacionais vêm acompanhando os atos da política brasileira, que se mostrou, sob o governo Bolsonaro, capaz de uma ruptura antidemocrática com o direito internacional e, principalmente, com o direito interno. Além dos impasses institucionais desencadeados em um país de dimensão continental - cuja economia encontra-se entre as primeiras do mundo -, verifica-se uma cautela especial quanto às políticas brasileiras direcionadas ao meio ambiente, que, conforme já dito, consistem na tônica do debate internacional hodierno, impactando na reorganização industrial, tecnológica e civilizacional.

É nesse sentido que os instrumentos constitucionais insculpidos para refrear os arroubos autoritários não de ser de grande valia. Uma vez chancelados pelas atualizações das responsabilidades internacionais - que agora concebe, por exemplo, “o reconhecimento da personalidade e capacidades jurídicas internacionais do indivíduo, para vindicar os direitos que lhe são inerentes como ser humano, inclusive vis-à-vis seu próprio Estado” (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 452) -, tais instrumentos devem ser acionados perante os tribunais internos ou, no caso do esgotamento dos recursos domésticos ou de sua inércia e/ou cooptação, reivindicados nas instâncias internacionais para garantir a devida responsabilização dos mandatários que atentarem contra os princípios mais caros da democracia liberal contemporânea.

Entretanto, para além da remediação por meio dos instrumentos legais adequados, faz-se urgente o estabelecimento de novos ordenamentos de prevenção, sejam eles no âmbito dos direitos administrativo, constitucional, civil ou em sede de entendimentos jurisprudenciais. A necessidade consiste em bloquear atalhos e omissões que facilitam a permissividade do(a) chefe de estado e/ou governo quando da gestão direta dos assuntos estrangeiros. Não obstante a incorporação de tratados exija a anuência do Congresso, são nas ações objetivas e informais que os referidos dispositivos internacionais são ultrajados, visto que não é mais costume dos líderes estipularem, aos olhos do mundo, formalidades que constituam perversidades contra a humanidade, por mais desatinados que possam ser.

Em outras palavras, para conter a ação malfazeja que eventualmente se encontra por trás dos discursos carregados de palavras vazias e deturpadas, os direitos interno e externo precisam encontrar soluções mais pragmáticas, porém sustentáveis, que sejam eficientes na responsabilização daquele(a) que, ao gerir negócios de Estado, não deve atravessar interesses nacionais em prol de simpatias ideológicas; não deve disponibilizar montantes estratosféricos para ditadores amigos; não deve ser omissos para com os deveres de instruir, com galhardia, os estados aliados que atropelam os direitos individuais e humanos, servindo-se da plataforma diplomática para encorajar, na medida do possível, providências que melhorem a situação interna alheia.

Trata-se, é sabido, de reformas *sui generis* nos Estados, cada qual com suas conformações políticas e jurídico-filosóficas. No entanto, em consonância com a hiperglobalização, os Estados e seus mandatários-exponentes, balizados, por um lado, pelas constituições que regem suas competências e, por outro, pelas ferramentas internacionais que sustentam o imperativo da colaboração entre povos, estão fadados à conexão cada vez mais sufocante para a soberania nacional que, apesar dos nacionalismos exacerbados da última hora, será submetida a experiências de renovação orgânica dos modelos estatais que são encontrados presentemente.

### **13. CONCLUSÃO**

Conclui-se, não com a esperança de ter esgotado os tópicos aqui perscrutados, que a diplomacia presidencial é tema de relevante interesse para a consolidação e ampliação da cooperação entre as nações do mundo, pois é comumente na caneta, na palavra e, principalmente, na ideia do(a) líder nacional que surgem as grandes iniciativas que dão contornos às transformações mais simbólicas das civilizações que preenchem o globo.

A presente análise não teve por fim estruturar o melhor modelo de diplomacia presidencial, mas apresentar e, quando nos foi possível, detalhar acertos e falhas dos(as) presidentes que, através de sucessos e/ou retrocessos, sedimentaram a história de seus respectivos países perante a comunidade internacional.

Relatamos, ainda que brevemente, os alicerces diplomáticos e os gênios mais distintos que registraram suas marcas na história do direito internacional. O exame dedicado a determinadas administrações norte-americanas revelou-se valioso para elucidar as influências diretas e indiretas que preencheram a história da diplomacia brasileira.

Investigar os picos e vales da inconstante, mas certamente autêntica, diplomacia presidencial brasileira, rendeu-nos a possibilidade de identificar na oclusão ideológica o atalho mais comum para a submissão do país aos desígnios de partidos ou grupos partidários e, invariavelmente, para o abandono de preceitos consagrados na política externa do Brasil.

Por derradeiro, é nos direitos constitucional e internacional que o Brasil deverá se agarrar se quiser recuperar o prestígio de país pacificador, cordial e, principalmente, incansável em sua busca pela plena realização dos direitos fundamentais e humanos do povo brasileiro e, assim sendo possível, dos povos para os quais puder colaborar. É nesse ínterim que a diplomacia presidencial, uma vez apartada de amarras ideológicas, deverá se firmar, com o fito de consignar-se a voz e a realização dos projetos brasileiros de grande expressão civilizatória.

## 14. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Cumplicidade inaceitável. Folha de S. Paulo, São Paulo, 09 de dezembro de 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0912200909.htm>> Acesso em: 30 dez. 2022.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma certa ideia do Itamaraty: a reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia brasileira – Brasília: Diplomatzando, 2020. Disponível em: <<http://pralmeida.org/autor/>> Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 nov. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Princípios do direito internacional contemporâneo. 2 ed. rev. atual - Brasília. FUNAG, 2017.

CHURCHILL, Winston S. Memórias da Segunda Guerra Mundial - 1ª edição traduzida - Rio de Janeiro, Harper Collins, 2017.

DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial - História e Crítica. 2 ed. rev. - Brasília, 2017.

RICUPERO, Rubens. A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016) - 1 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

FONSECA Jr., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

VIRGÍLIO, Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro - 1 ed. São Paulo, EdUSP, 2021.

GIGLIO, J. N., *The presidency of John F. Kennedy*, Lawrence: The University Press of Kansas, 1992.

SANTOS, Luis Cláudio Villafãne G., Juca Paranhos, o barão do Rio Branco. 1º ed - São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

TEMER, Michel. O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade (2016-2018). Brasília, FUNAG, 2018.

UN, *General Assembly (25th sess.: 1970). "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations."* 1970. Acesso em: <<https://digitallibrary.un.org/record/202170?ln=en>>