Universidade do Estado do Rio De Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Danielle Costa da Silva

A agenda de direitos humanos na política externa brasileira e a participação das ONGs no seu processo de formulação

Rio de Janeiro
2016

Danielle Costa da Silva

A agenda de direitos humanos na política externa brasileira e a participação das ONGs no seu processo de formulação

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós–Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2016

Danielle Costa da Silva

A agenda de direitos humanos na política externa brasileira e a participação das ONGs no seu processo de formulação

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós–Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____
Profª. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____
Prof. Dr. Maurício Santoro Rocha
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

_____
Profª. Dra. Vanessa Oliveira Batista Berner
Universidade Federal do Rio de Janeiro

_____
Profª. Dra. Enara Echart Muñoz
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

AGRADECIMENTOS

Quando ingressei no Mestrado em Ciência Política em 2010, ainda pelo IUPERJ, confesso que ainda não tinha clara ciência do que viria pela frente num possível Doutorado. Ao longo desses seis anos que separam meu ingresso no Mestrado até a conclusão do Doutorado, muitas coisas aconteceram tanto no campo acadêmico quanto na minha vida pessoal (apesar dos esforços em mantê-los separados, o entrelaçamento às vezes é inevitável): crise institucional do IUPERJ, consolidação do IESP-UERJ, diversos desafios, contato com novas pessoas, novos conhecimentos, muito trabalho, superação de obstáculos e a certeza de que meu lugar é na Academia.

Na minha vida, nunca tive as coisas de forma fácil, desde muito cedo sempre lutei pelo o que eu almejava e me dediquei com todas as minhas forças para isso. E sempre pude contar com meus pais nessa batalha que é a vida. A eles, agradeço pelo carinho, pelo apoio, pelos sacrifícios, pelas broncas, pelo companheirismo, pelos exemplos e por tudo o mais que possibilitou que eu me tornasse a pessoa que sou. Em tudo o que eu faço há um pouco de vocês, por isso, espero sempre poder ser uma filha da qual vocês se orgulhem. Também agradeço aos meus familiares pelo apoio e preocupação a mim concedidos.

Não sou uma pessoa de muito amigos, mas de poucas e verdadeiras amizades. Num mundo onde pairam fantasmas de egoísmo, falsidade e puro interesse, alegro-me por ter amigos que gostam de mim por quem eu sou, pelas minhas qualidades e pelos meus defeitos, amigos com os quais, apesar da distância ou dos caminhos da vida, eu sei que posso contar e que podem contar comigo para o que der e vier. Não preciso citar seus nomes, aqueles que são meus amigos sabem que o são, faço questão de que saibam por que valorizo o significado de "amigo", não o uso em vão.

Um agradecimento essencial a ser feito é aquele dirigido a todos os professores que compartilharam de seu conhecimento comigo, pela dedicação nas aulas, na avaliação dos trabalhos e pela generosidade inerente à atividade de ser professor. Em especial, agradeço: ao professor Valter Duarte Ferreira Filho, meu mentor na Ciência Política a quem sempre agradecerei; a professora Maria Regina Soares de Lima, a quem tive o imenso privilégio de ter como orientadora durante meu Mestrado, tendo sido primordial na minha formação acadêmica; e ao professor Carlos R. S. Milani, que atenciosamente me acolheu como sua orientanda durante o Doutorado e como pesquisadora no Laboratório de Análise Política Mundial - LABMUNDO, com quem aprendi muito e amadureci profissionalmente nesses

anos, e a quem agradeço enormemente pelas oportunidades e pela confiança. A todos, serei eternamente grata.

Aos meus colegas do IESP-UERJ e do LABMUNDO, agradeço pelo companheirismo nos momentos acadêmicos, de trabalho e de descontração nas conversas, nos almoços e fora do ambiente acadêmico. A todos do LABMUNDO que estiveram ou ainda estão envolvidos em nosso projeto de Análise de Conteúdo de pronunciamentos oficiais da política externa brasileira agradeço pelo empenho que o tornaram possível. A todos também que contribuíram com o desenvolvimento da minha pesquisa, seja opinando ou apresentando uma ideia ou dúvida, estendo meus agradecimentos. Em especial, agradeço a Magno Klein Silva, amigo, colega de turma e de LABMUNDO, por sua contribuição à minha tese ao elaborar graficamente as tabelas presentes no capítulo 3 da tese, e por sua dedicação e paciência ao ter de aturar minha chata mania de perfeição. Também estendo meus agradecimentos aos funcionários do IESP-UERJ pelo auxilio essencial no cotidiano acadêmico e também pela sua amizade e simpatia, apesar dos momentos complicados pelos quais passaram e ainda passam.

Agradeço imensamente a colaboração dos representantes das organizações não governamentais pesquisadas na tese - a Artigo 19, a Comunidade Bahá'í do Brasil, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e a Justiça Global - e ao diplomata Pedro Marcos de Castro Saldanha, chefe da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores, por suas colaborações e boa vontade em serem entrevistados e cederem informações que foram essenciais para a minha pesquisa. Também agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – pela bolsa de Doutorado a mim concedida a qual possibilitou meus estudos e a realização da minha pesquisa.

Encerra-se mais uma etapa da minha formação acadêmica. Porém, esse não é o fim, é apenas o começo. Que venham novos aprendizados, novos desafios e novas conquistas!

RESUMO

SILVA, Danielle Costa da. *A agenda de direitos humanos na política externa brasileira e a participação das ONGs no seu processo de formulação*. 2016. 358f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudo Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A tese analisa a atuação das organizações não governamentais de direitos humanos, atuantes dentro do Brasil, na busca pela democratização da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, procurando demonstrar a natureza de suas ações, se e como são capazes de incidir no processo de formulação da referida agenda. Com o crescente envolvimento das ONGs na formulação de políticas públicas após a redemocratização do país, faz-se importante compreender como elas atuam no campo da política externa, pressionando ou colaborando com as instituições governamentais, cobrindo a lacuna existente a propósito do estudo sobre a atuação empírica dessas organizações como atores políticos no processo de formulação da política externa brasileira em direitos humanos. Tendo como foco as práticas dessa política, a tese inquire sobre o peso e as formas de atuação das ONGs na área de direitos humanos, uma política pública de agência doméstica e internacional, e o seu grau de democratização, ou seja, de abertura para a participação social. As metodologias utilizadas na realização da pesquisa compreendem a pesquisa teórico-bibliográfica, uma pesquisa histórico-documental, a realização de uma análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais e a pesquisa empírica, por meio de entrevistas e da observação participante no estudo do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Direitos humanos. Organizações não governamentais. CBDHPE. Participação social. Democratização.

ABSTRACT

SILVA, Danielle Costa da. *The human rights' agenda in Brazilian Foreign Policy and the participation of NGOs in its policy making process.* 2016. 358f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudo Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The present thesis analyses non-governmental organizations acting in the field of human rights in Brazil, fighting for democratization of human rights in the Brazilian Foreign Affairs agenda concerning the topic, trying to display the nature of their actions, if and how they are capable of influencing the policy making process. As their involvement in the aforementioned process has been growing steadily ever since the country's redemocratization process started, it is thus relevant to understand how these actors play in the field of foreign affairs, either collaborating with or putting pressure on the government and its institutions, fulfilling a gap which is left due to the absence research about the actual participation of the latter in the human rights policy making process. Having the practices of such politics as the focus of this research, a discussion on how strong are the actions of these NGOs, also looking into the many different forms through which their actions take place, a public policy of a domestic and international affairs agency, and its degree of democratization, that is, how open it is to social participation. The research methods used were bibliographic review, documentary historical analysis, a content analysis of official statements as well as empirical data collection, through interviews and participant observation at the Brazilian Committee of Human Rights and Foreign Affairs.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Human Rights. Non-Governmental Organizations. CBDHPE. Social Participation. Democratization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tribunal Penal Internacional, participação dos países no Estatuto de Roma de 1998..... 65

Figura 2 - Organizações sociais na ONU – Quantidade de Organizações Não Governamentais com status consultivo na ONU, entre 1946 e 2012..... 72

Figura 3 - Telegrama da Delegação Brasileira à III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, assinado por João Carlos Muniz, ao Ministro Raul Fernandes, datado de Paris, 15 de dezembro de 1948..... 330

Figura 4 - Telegrama e do relatório do Embaixador Gilberto Amado, sobre a 1ª Sessão da Comissão de Direito Internacional, datado de Nova York, 28 de junho de 1949, pp.14-16..... 334

Figura 5 - Relatório parcial dos trabalhos da 9ª Sessão do ECOSOC, ocorrida em Genebra de 6 de julho a 15 de agosto de 1949, apresentado por Eurico Penteado, Delegado do Brasil ao Ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo, datado de 17 de agosto de 1949, pp.1;6;7..... 339

Figura 6 - Telegrama enviado por Gilberto Amado e Relatório elaborado por José Sette Câmara Filho, da Segunda Sessão da Comissão de Direito Internacional, datados de Nova York, 03 de outubro de 1950, pp.6-7; p.13..... 342

Figura 7 - Telegrama do coronel Amilcar Armando Botelho de Magalhães, Secretário do Conselho Nacional de Proteção aos Índios ao Ministro Mario Santos, Chefe da Divisão de Fronteiras do MRE, datado de 10 de outubro de 1951..... 347

Figura 8 - Telegrama do Ministro das Relações Exteriores Vicente Rao ao Ministério de Relações Exteriores da Colômbia, datado de 23 de julho de 1953..... 348

Figura 9 - Carta-Telegrama nº20 enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Delegação do Brasil em Genebra, datada de 24 de março de 1958..... 349

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Diagrama 1 - Algumas atividades das ONGs de direitos humanos..... 223
Diagrama 2 - Atividades das ONGs no CBDHPE, por preferência de atuação..... 253

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Votação do Brasil na Assembleia Geral da ONU em resoluções relativas aos direitos humanos, durante o governo Médici (1969-1973)..... 110

Quadro 2 - Adesão e ratificação pelo Brasil aos principais documentos internacionais de direitos humanos do sistema ONU..... 132

Quadro 3 - Adesão e ratificação pelo Brasil aos principais documentos internacionais de direitos humanos do sistema OEA..... 134

Quadro 4 - Síntese da análise de conteúdo da perspectiva sobre os direitos humanos dos presidentes do período pós-redemocratização..... 209

Quadro 5 - Síntese da análise de conteúdo sobre a perspectiva dos presidentes do período pós-redemocratização em relação à atuação das ONGs..... 214

Quadro 6 - Categorias e subcategorias identificadas e suas definições..... 326

Quadro 7 - Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de José Sarney..... 350

Quadro 8 - Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Fernando Collor de Melo..... 351

Quadro 9 - Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Itamar Franco..... 352

Quadro 10 - Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Fernando Henrique Cardoso..... 353

Quadro 11 - Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Luiz Inácio Lula da Silva..... 354

Quadro 12 - Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Dilma Rousseff..... 355

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Direitos humanos nos pronunciamentos de José Sarney (1986-1990) – Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual..... 139

Tabela 2 - Direitos humanos nos pronunciamentos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) – Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual..... 148

Tabela 3 - Direitos humanos nos pronunciamentos de Itamar Franco (1992-1994) – Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual..... 156

Tabela 4 - Direitos humanos nos pronunciamentos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual..... 166

Tabela 5 - Direitos humanos nos pronunciamentos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual..... 183

Tabela 6 - Direitos humanos nos pronunciamentos de Dilma Rousseff (2011-2014) – Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual..... 199

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AI	Ato Institucional
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BRICS	Acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CBDHPE	Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDH	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CJP	Comissão Justiça e Paz
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CONPEB	Conselho Nacional de Política Externa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DOI-Codi	Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
GR-RI	Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDDH	Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISER	Instituto de Estudos da Religião
Labmundo	Laboratório de Análise Política Mundial
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBTI	Lésbicas, gays, transgêneros e intersexuais
LSN	Lei de Segurança Nacional
Mercosul	Mercado Comum do Sul

MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NSA	Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos
DDH-MRE	Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores
ONGs	Organizações não governamentais
OAB	Organização dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan Americana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI	Política Externa Independente
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
R2P	*Responsability to Protect*
REBRIP	Rede Brasileira Pela Integração dos Povos
RPU	Revisão Periódica Universal
RwP	*Responsability while protecting*
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SIDH	Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos
STM	Superior Tribunal Militar
TPI	Tribunal Penal Internacional
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 18

1 **A CONCEITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: A IDEALIZAÇÃO DE UNIVERSALIDADE, A INSTITUCIONALIZAÇÃO INTERNACIONAL E SEUS DESAFIOS CONJUNTURAIS**..... 25

1.1 **Início da construção do ideário de universalidade humana: sua origem ocidental**..... 26

1.1.1 Cristianismo: universalizando por meio da religião..... 28

1.1.2 Jusnaturalismo: a ontologia natural dos direitos..... 30

1.1.3 Liberalismo: individualizando o universal..... 31

1.1.3.1 EUA: a Declaração de Independência e a Declaração de Direitos..... 32

1.1.3.2 Revolução Francesa: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão..... 34

1.1.4 A universalidade liberal: a ocidentalização do pensamento..... 36

1.2 **A especificação de direitos: universalizando direitos por meio da especificidade**..... 38

1.2.1 As particularidades em nível internacional: complementando ou confrontando o universalismo?..... 42

1.2.1.1 A concepção latino-americana..... 43

1.2.1.2 A concepção africana..... 45

1.2.1.3 A concepção islâmica..... 47

1.2.2 Universalização cosmopolita ou multicultural: harmonização das diferenças ou reivindicações contextualizadas do universal?..... 49

1.3 **A institucionalização internacional dos direitos humanos**..... 53

1.3.1 A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos Internacionais..... 53

1.3.2 A tutela internacional dos direitos humanos: a Comissão e o Conselho de Direitos Humanos (CDH)..... 58

1.3.3 A indivisibilidade dos direitos humanos: as Conferências Mundiais de Direitos Humanos de Teerã e de Viena..... 60

1.3.4 TPI: jurisdição internacional, crimes contra a humanidade e responsabilidade de proteger..... 64

1.3.5 Instrumentos regionais de proteção e promoção dos direitos humanos..... 67

1.4 **Direitos Humanos hoje: novos temas e desafios contínuos**..... 70

1.4.1 A atuação das ONGs: a relevância de outros atores..... 71
1.4.2 Os direitos LGBTI..... 74
1.4.3 A relação entre meio ambiente e direitos humanos..... 77
1.4.4 O direito à privacidade: direitos humanos no mundo virtual..... 78
1.4.5 A violação de direitos humanos por Empresas..... 80
1.4.6 O desafio contínuo: a politização e suas implicações..... 81
1.5 **O caráter mutável e conflituoso dos direitos humanos**..... 85
2 **A INCONSTÂNCIA DO LUGAR DOS DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1948 ATÉ O FIM DO REGIME MILITAR**..... 87
2.1 **Período constitucional de 1946 até 1964: a participação na elaboração do sistema internacional de direitos humanos e a alternância da perspectiva governamental**..... 89
2.1.1 Vargas: o nacional desenvolvimentismo e a ambiguidade em relação ao colonialismo..... 92
2.1.2 JK: economicismo altivo, direitos humanos modestos..... 96
2.1.3 Política Externa Independente: não alinhamento e a busca pelos direitos sociais..... 98
2.2 **O período do Regime Militar (1964 – 1985): a posição internacional cautelosa e negacionista das violações aos direitos humanos**..... 104
2.2.1 Do endurecimento do regime à cautela internacional..... 108
2.2.2 Geisel e Figueiredo: o contraste entre a abertura política interna e a cautela da política externa no campo dos direitos humanos..... 113
2.2.3 O surgimento das organizações não governamentais no Brasil..... 121
2.3 **As quatro etapas da situação dos direitos humanos na política externa brasileira no período de 1948 a 1984**..... 125
3 **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO: AS PERCEPÇÕES DOS GOVERNOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS E SOBRE A ATUAÇÃO DAS ONGS**..... 129
3.1 **Redemocratização e política externa de direitos humanos: reinserção internacional e a defesa dos direitos humanos**..... 130
3.2 **A perspectiva dos presidentes sobre os direitos humanos e sobre a atuação de atores não estatais na política doméstica e externa**..... 135
3.2.1 José Sarney (1986-1990)..... 135
3.2.1.1 Ilustrando a percepção do governo Sarney sobre os direitos humanos..... 136

3.2.1.2 Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade..... 138
3.2.1.3 O caráter colaborativo das ONGs no governo Sarney..... 143
3.2.2 Fernando Collor de Melo (1990-1992)..... 146
3.2.2.1 Ilustrando a percepção do governo Collor sobre os direitos humanos..... 146
3.2.2.2 Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade..... 148
3.2.2.3 A interação entre governo e sociedade civil: transparência e colaboração..... 152
3.2.3 Itamar Franco (1992-1994)..... 154
3.2.3.1 Ilustrando a percepção do governo Itamar sobre os direitos humanos..... 155
3.2.3.2 Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade..... 156
3.2.3.3 A colaboração doméstica e a transparência externa entre governo e ONGs..... 159
3.2.4 Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)..... 161
3.2.4.1 Ilustrando a percepção do governo FHC sobre os direitos humanos..... 162
3.2.4.2 Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade..... 166
3.2.4.3 A imperativa participação das ONGs no governo FHC: democracia participativa, diálogo e transparência..... 172
3.2.5 Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)..... 176
3.2.5.1 Ilustrando a percepção do governo Lula sobre os direitos humanos..... 177
3.2.5.2 Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade..... 182
3.2.5.3 A parceria com as ONGs no governo Lula: o *lobby* na elaboração e o apoio na prática da política externa de direitos humanos..... 190
3.2.6 Dilma Rousseff (2011 - 2014)..... 194
3.2.6.1 Ilustrando a percepção do governo Dilma sobre os direitos humanos..... 195
3.2.6.2 Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade..... 199
3.2.6.3 Participação social institucionalizada na formulação das políticas domésticas, mas e a política externa?..... 205
3.3 **Sintetizando as perspectivas dos governos do período pós-redemocratização sobre o lugar dos direitos humanos e da atuação das ONGs na política externa brasileira**..... 208
4 **AS ONGS COMO ATORES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CAMPO DOS DIREITOS HUMANOS**..... 217
4.1 **As ONGs como atores políticos da política internacional e externa**..... 218
4.2 **O recorte analítico: o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa**..... 228
4.3 **Analisando as ONGs: definindo as integrantes do CBDHPE**..... 232

4.3.1 Artigo 19..... 233
4.3.2 Comunidade Bahá'í do Brasil..... 235
4.3.3 Conectas Direitos Humanos..... 237
4.3.4 IBASE..... 240
4.3.5 IDDH..... 243
4.3.6 INESC..... 245
4.3.7 Justiça Global..... 246
4.4 **A perspectiva do MRE a respeito da atuação das ONGs**..... 249
4.5 **Construindo o perfil de atuação das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira**..... 252
5 **CBDHPE: INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM DIREITOS HUMANOS?**..... 260
5.1 **Compreendendo a política externa como sendo uma política pública**..... 261
5.2 **Política externa brasileira: abertura para novos atores e a discussão sobre o CONPEB**..... 263
5.3 **Avaliando o grau de democratização da política externa brasileira em direitos humanos**..... 269
5.4 **O CBDHPE como instrumento para a democratização da agenda de direitos humanos da política externa brasileira**..... 272
5.5 **Analisando politicamente o funcionamento do CBDHPE**..... 277
5.6 **O (longo) caminho até a democratização da política externa brasileira**..... 285
CONCLUSÃO..... 290
REFERÊNCIAS..... 297
REFERÊNCIAS PRONUNCIAMENTOS OFICIAIS..... 311
APÊNDICE METODOLÓGICO – A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais aplicada na investigação sobre a política externa brasileira em direitos humanos..... 323
ANEXO A - Telegrama da Delegação Brasileira à III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, assinado por João Carlos Muniz, ao Ministro Raul Fernandes, datado de Paris, 15 de dezembro de 1948..... 330
ANEXO B - Telegrama e relatório do Embaixador Gilberto Amado, sobre a 1ª Sessão da Comissão de Direito Internacional, datado de Nova York, 28 de junho de 1949..... 334

ANEXO C - Relatório parcial dos trabalhos da 9ª Sessão do ECOSOC, ocorrida em Genebra de 6 de julho a 15 de agosto de 1949, apresentado por Eurico Penteado, Delegado do Brasil ao Ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo, datado de 17 de agosto de 1949..... 339

ANEXO D - Telegrama enviado por Gilberto Amado e Relatório elaborado por José Sette Câmara Filho, da Segunda Sessão da Comissão de Direito Internacional, datados de Nova York, 03 de outubro de 1950..... 342

ANEXO E – Telegrama do coronel Amilcar Armando Botelho de Magalhães, Secretário do Conselho Nacional de Proteção aos Índios ao Ministro Mario Santos, Chefe da Divisão de Fronteiras do MRE, datado de 10 de outubro de 1951..... 347

ANEXO F - Telegrama do Ministro das Relações Exteriores Vicente Rao ao Ministério de Relações Exteriores da Colômbia, datado de 23 de julho de 1953..... 348

ANEXO G – Carta-Telegrama nº20 enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Delegação do Brasil em Genebra, datada de 24 de março de 1958..... 349

ANEXO H – Quadros como a quantidade de codificações de todas as categorias e subcategorias, por presidente..... 350

ANEXO I – Roteiro das entrevistas com os representantes das ONGs..... 357

ANEXO J – Roteiro da entrevista com o chefe da DDH-MRE..... 358

INTRODUÇÃO

Diversas mudanças globais, nos campos social, econômico e político, ocasionaram impactos sobre as políticas doméstica e externa ao redor do mundo. Dentre elas, está a questão do pluralismo da agência[1] (HILL, 2003) marcada pela crescente participação de novos atores na política externa, além daqueles encarregados burocraticamente de concebê-la e implementá-la, cuja prática passou a contar com uma participação mais concreta dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. Outra mudança impactante, essa na esfera de pensamento das relações internacionais, foi na compreensão de que o comportamento externo de um país é determinado não apenas pelos fatores sistêmicos, mas também por atores e fatores domésticos sendo, portanto, vital analisar o funcionamento das instituições e atores domésticos de um país para compreender sua política externa. Haveria com isso uma "sociedade civil", nacional e com pretensões de ser supranacional, composta de vários atores não estatais, individuais e coletivos, como as organizações não governamentais (ONGs) nacionais e internacionais, que passaram a atuar na arena política, cada um a sua maneira e dentro de suas perspectivas e interesses setoriais ou globais.

Baseando-se então no referencial teórico liberal-institucional de que são os atores que fazem a política, o objetivo dessa tese consiste em pesquisar como é constituída a agenda de direitos humanos da política externa brasileira e de que forma é estabelecida a atuação das organizações não governamentais (ONGs) na dimensão institucional de formulação dessa agenda, buscando por meio dessa via incidir no processo de tomada de decisão realizado pelos atores estatais encarregados dessa decisão. As ONGs foram escolhidas como objeto de estudo uma vez que o Estado as vê como potenciais interlocutoras, na medida em que elas detêm um conhecimento específico proveniente do seu vínculo com determinados setores sociais (DAGNINO, 2002; p.156). Deste modo, partindo do entrelaçamento entre o doméstico e o internacional, questiona-se o peso e as funções da atuação de tais atores não estatais na agenda de direitos humanos, a qual é ao mesmo tempo uma política pública de agência doméstica e internacional, principalmente em relação à sua participação na elaboração e implementação de políticas e posicionamentos nacionais e internacionais a respeito dos direitos humanos na política brasileira, buscando torná-la mais politizada e democrática.

[1] Por "agência" deve-se entender a capacidade de agir. Aqueles dotados de agência são os "agentes", entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.

A referida pesquisa se justifica pela crescente participação relevante das ONGs no campo dos direitos humanos, mas cujo caráter e natureza da ação são pouco conhecidos em matéria de política externa brasileira. Ao longo do período pós-redemocratização do país, iniciado com o fim do Regime Militar, observa-se no Brasil a crescente participação de atores não estatais em diversas políticas públicas, inclusive na política externa com a realização, por exemplo, de consultas à sociedade civil durante a elaboração do posicionamento do Brasil para a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena 1993, contribuindo, portanto, com a diplomacia brasileira em eventos específicos. Contudo, pouco se sabe a respeito de como as ONGs atuam especificamente, por que elas buscam incidir nessa política, por quais vias elas atuam e quais são as razões que fazem delas importantes atores políticos para a agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Assim, a tese busca contribuir academicamente para o conhecimento a respeito não apenas da atuação das ONGs de direitos humanos na política externa brasileira, mas igualmente sobre a atuação de atores não estatais na esfera institucional do Estado e o quanto (ou se) eles são capazes de incidirem no processo de elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira. Dessa forma, toma-se a política externa como sendo uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), apesar de seu caráter *sui generis* (MILANI, 2015a), trazendo-a para o terreno da *politics* por meio do reconhecimento de que sua formulação e implementação estão inseridas na dinâmica das escolhas de governo e da crescente politização (no sentido de contestação e embate de posições) de sua agenda por meio da intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre as escolhas políticas devido à presença de diversos atores não estatais. A relevância do estudo está no fato de ele se voltar para a realidade da prática política, dando destaque para outros atores políticos não institucionais e não tradicionais da política externa brasileira, as organizações não governamentais.

Antes de analisar diretamente a atuação das ONGs, é importante refletir a respeito da conceituação dos direitos humanos, de como eles são complexas construções sociopolíticas, a forma como foram institucionalizados internacionalmente e como tal campo é intrinsecamente politizado. Após isso, faz-se necessário compreender como foi construída, ao longo do tempo, a perspectiva dos governos brasileiros sobre os direitos humanos tanto na política doméstica quanto na política externa, dada a inter-relação contextual dessa agenda, iniciando com a institucionalização da Declaração Universal dos Direitos Humanos até o mais recente mandato presidencial completado. É importante examinar o peso da perspectiva dos governos brasileiros em relação aos direitos humanos, suas particularidades e a conjuntura política

doméstica e internacional na qual estavam inseridos, pois tais elementos respaldam o início da atuação das ONGs em território brasileiro, por volta das décadas de 1970 e 1980, e seu desenvolvimento após a redemocratização do país. A isso, soma-se a imprescindível análise sobre a relação entre Estado e ONGs, explicitada por meio das perspectivas dos governos sobre a atuação das ONGs nas políticas doméstica e externa brasileiras.

Para uma interpretação analítica mais contemporânea e detalhada sobre o objeto de pesquisa, a atuação das ONGs na política externa brasileira de direitos humanos, e devido à sua amplitude, optou-se por fazer um recorte analítico, o qual centralizou a pesquisa na atuação de ONGs de direitos humanos que realizem atividades dentro do país e que apresentem preocupação com a agenda de direitos humanos da política externa brasileira ao integrarem um espaço institucional doméstico voltado para participação cidadã e o controle democrático dessa agenda, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE). Dessa maneira, foi possível analisar a atuação de sete ONGs membros[2] desse mecanismo institucional: a Artigo 19; a Comunidade Bahá'í do Brasil; a Conectas Direitos Humanos; o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e a Justiça Global. Além disso, buscou-se analisar o grau de democratização da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, ou seja, seu grau de abertura à participação social, e o quanto os atores não estatais podem incidir nela.

A perspectiva analítica exposta acima está orientada pela expectativa de responder as seguintes perguntas: por que e por quais meios as ONGs de direitos humanos, atuantes domesticamente, buscam incidir no processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira? A essa pergunta principal somam-se também outras perguntas referentes à ação política das ONGs orientada à política externa de direitos humanos: como as ONGs agem e em quais níveis, no doméstico, no externo ou em ambos? Quais são as vias utilizadas pelas ONGs para incidir na agenda de direitos humanos da política externa brasileira? Há convergência entre a agenda do governo (Poder Executivo e MRE) e das ONGs? Essa participação das ONGs implica na democratização da política externa brasileira em direitos humanos?

[2] Optou-se por trabalhar com as ONGs membros do CBDHPE uma vez que, como membros de um espaço institucional voltado para o diálogo e a transparência da política externa brasileira em direitos humanos, ficariam implícitas suas preocupações para com essa agenda. Por consistir em um espaço institucional doméstico, ONGs internacionais estrangeiras ou sem a iniciativa de incidir na agenda da política externa do Brasil não integram o CBDHPE, mas o acompanham esporadicamente.

O intuito de pesquisar a atuação das ONGs na política externa brasileira de direitos humanos também se encontra fundamentado nos seguintes pressupostos, os quais a tese se propõe a comprovar ou refutar:

- As ONGs atuantes domesticamente utilizariam as vias institucionais para aprimorarem o compromisso do Estado junto aos direitos humanos, propondo e executando projetos de políticas públicas no nível nacional. No entanto, no âmbito externo, a atuação delas se limitaria ao papel de fiscalizadoras do cumprimento da normativa internacional pelo Brasil e à crítica das posições assumidas ou não pelo governo brasileiro no cenário internacional;
- A primeira tentativa de utilizar um espaço institucional para a interlocução entre governo e sociedade civil na política externa brasileira em direitos humanos, com a criação do CBDHPE, não teria sido amplamente aproveitada para a assimilação das propostas oriundas da sociedade civil, prevalecendo seu caráter meramente avaliativo sobre a tomada de decisão dessa política, o que explicaria sua relativa inatividade;
- Ainda que haja um espaço institucional que estimule a interação entre o poder público e as ONGs de direitos humanos, o comportamento delas nesse referido espaço seria de acompanhamento crítico, havendo preferência por exercer sua autonomia, atuando como críticas da ação governamental no âmbito doméstico e como fiscalizadoras dos posicionamentos internacionais do país e nas suas relações com outros países.

Em relação às metodologias utilizadas na realização da pesquisa para a tese, prevalece seu caráter teórico-empírico. As pesquisas histórico-documental e bibliográfica foram empregadas na elaboração das análises do capítulo 1, sobre a conceitualização, institucionalização e problemáticas dos direitos humanos no mundo, e do capítulo 2, que trabalha o desenvolvimento dos direitos humanos na política externa brasileira no período de 1948 até o fim do Regime Militar. No capítulo 3, utilizou-se a análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais para construir o posicionamento de cada governo do período pós-redemocratização do país a respeito da questão dos direitos humanos, doméstica e internacionalmente, assim como também para entender como tais governos concebiam a relação entre o Estado e as ONGs. Já os capítulos 4 e 5, unem a pesquisa bibliográfica com a pesquisa empírica para a criação do perfil de atuação das ONGs e da reflexão a respeito da

democratização da agenda de direitos humanos da política externa brasileira. Em ambos, os dados obtidos por meio de entrevistas com as ONGs selecionadas e com o chefe da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores (DDH-MRE), juntamente com a experiência no estágio[3] na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York, e a observação participante das reuniões através de videoconferência do CBDHPE foram cruciais para a construção analítica dos capítulos e para responder às questões propostas pela tese.

Isto posto, além dessa introdução, a tese conta com cinco capítulos, conforme exposto acima, que desenvolvem a argumentação política, as reflexões teóricas e os dados empíricos da pesquisa, seguidos de uma conclusão final. Partindo da ideia de que os direitos humanos são um projeto politicamente construído, no capítulo 1 disserta-se a respeito da universalidade dos direitos humanos, os diversos discursos interpretativos, o predomínio do pensamento liberal que serviu de molde para a criação dos instrumentos normativos internacionais, a necessidade da especificação do conteúdo dos direitos humanos e os paradoxos existentes na conjuntura internacional contemporânea sobre os direitos humanos. O objetivo do capítulo não é apenas demonstrar a construção sociopolítica dos direitos humanos, mas, principalmente, a complexidade conceitual, social, política e cultural do que conhecemos por "direitos humanos" e sua natureza politizada, elementos cujo conhecimento prévio é imprescindível para pesquisar a respeito da agenda de direitos humanos na política doméstica e externa de qualquer país.

Adentrando nos objetos de pesquisa da tese, a política externa brasileira em direitos humanos e a atuação das ONGs, o capítulo 2 explana sobre o desenvolvimento do lugar dos direitos humanos na conjuntura política brasileira a partir do ano de 1948, ano da adesão à Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, até o fim do período do Regime Militar, analisando as perspectivas governamentais, nas dimensões doméstica e internacional, por meio de documentação histórica e análises acadêmicas, da Ciência Política e da Análise de Política Externa, sobre a política brasileira do referido período. A explanação é guiada pela compreensão sobre a inter-relação entre os acontecimentos da política doméstica do país e os fatores internacionais nos quais o país esteve inserido, sendo importante compreender a construção inicial e a variação, ao longo do período, da agenda de direitos humanos na política brasileira como um todo.

[3] A pesquisadora participou nos meses de maio, junho e julho de 2013 do Programa de Capacitação Acadêmica da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York.

Já o capítulo 3 trabalha a percepção sobre os direitos humanos dos governos do período pós-redemocratização do Brasil, identificando os tópicos considerados mais relevantes para cada governo, suas contribuições para o desenvolvimento de uma posição ativa do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos na política externa e a proximidade entre a política doméstica e a política externa brasileira nesse tema. Aqui, os resultados da análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais são utilizados para verificar as diferenças e/ou similaridades no tratamento da temática dos direitos humanos defendida pelos governos, os tópicos sobre direitos humanos abordados e os resultados das posições dos presidentes para a política de direitos humanos, dando continuidade à análise da inter-relação entre a política doméstica e a política externa iniciada no capítulo anterior. Busca-se, também por meio da análise de conteúdo, entender como os respectivos governos percebiam a atuação das organizações não governamentais (ONGs), em quais áreas sua atuação era apreciada, qual era o perfil dessa atuação e se as mesmas eram ou não inseridas na formulação da política externa brasileira no campo dos direitos humanos.

Concentrando na análise nas ONGs de direitos humanos atuantes no país, estando fundamentado na reflexão da Análise de Política Externa sobre a pluralização de atores no processo de formulação da política externa, sobre a institucionalização da participação de atores sociais na elaboração da política e na compreensão dela como sendo uma política pública, mesmo que de forma *sui generis*, o capítulo 4 objetiva analisar a atuação de ONGs de direitos humanos no interior de uma instituição política voltada para a discussão democrática da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, o CBDHPE. Por meio de entrevistas com as ONGs selecionadas e com o chefe do DDH-MRE, busca-se delinear como as ONGs atuantes dentro do país se inserem no jogo da política externa, seus perfis de atuação, por quais meios tentam incidir na política externa, suas avaliações sobre a atuação governamental no campo dos direitos humanos e sobre sua relação com os atores não estatais, construindo, assim, um perfil sobre a agência desses atores políticos.

Ainda trabalhando a compreensão de a política externa ser uma política pública e com o debate acerca da abertura do processo de elaboração da política externa brasileira a novos atores, o capítulo 5 visa investigar o grau de democratização da agenda de direitos humanos dessa política, partindo da opinião das ONGs analisadas e do DDH-MRE, juntamente com a observação política da pesquisadora a respeito da funcionalidade do CBDHPE como órgão institucional participativo. O intuito é avaliar o CBDHPE como possível instrumento de democratização dessa agenda, se o mesmo consiste ou não em efetivo meio institucional para a participação das ONGs e outros atores da sociedade civil e para tornar a agenda de direitos

humanos mais transparente, com a finalidade de conjecturar sobre a democratização da política externa, especificamente no campo dos direitos humanos.

Por fim, a partir das observações feitas ao longo dos capítulos e dos resultados obtidos com a pesquisa empírica, a conclusão buscará sintetizar tais resultados, responder às principais perguntas da tese e confirmar ou refutar os pressupostos assumidos previamente à pesquisa.

1. A CONCEITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: A IDEALIZAÇÃO DE UNIVERSALIDADE, A INSTITUCIONALIZAÇÃO INTERNACIONAL E SEUS DESAFIOS CONJUNTURAIS

O presente capítulo, utilizando a pesquisa bibliográfica, histórica, política e das relações internacionais, disserta a respeito das relações entre a universalidade dos direitos humanos, os discursos interpretativos, o predomínio do pensamento liberal a partir do qual foram criados instrumentos institucionais internacionais, a demanda por direitos específicos, as perspectivas particulares de outras concepções sobre direitos humanos, os instrumentos do sistema internacional incumbidos do monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados e os paradoxos e questões existentes na atual conjuntura internacional. O objetivo é demonstrar não apenas a construção, mas a inerente complexidade social, política e cultural daquilo que é designado como sendo "direitos humanos", conceito universalmente reconhecido, porém, detentor de múltiplas interpretações, estando em constante transformação e sendo objeto de intenso debate político. Argumenta-se que devido ao fato de o campo dos direitos humanos ser intrinsecamente politizado, faz-se necessário elucidar as diversas circunstâncias dessa politização e seu impacto na construção política dos direitos humanos universais.

Sabe-se que os direitos humanos compreendem os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais considerados necessários à existência humana. As características principais deles são sua pretensa universalidade, ou seja, que todos os seres humanos, graças à qualidade de sua humanidade, são igualmente beneficiários de tais direitos, e sua indivisibilidade, princípio que afirma a efetividade equivalente dos diversos direitos existentes. Apesar da compreensão dos direitos humanos serem universais, seus princípios se alteraram, e ainda continuam a se alterarem, uma vez que as necessidades dos homens e os fatores político, econômico, social e cultural também mudam, tornando impossível afirmar a existência de uma unanimidade no discurso dos direitos humanos. Da mesma forma, algumas concepções de direitos humanos dão mais importância a um conjunto de direitos em particular, em detrimento de outros tipos de direitos. Assim, parte-se da consideração de que os direitos humanos são um projeto de construtivismo político, já que os direitos são concretamente justificados, interpretados, institucionalizados (e lutados) dentro de uma ordem

política legalmente constituída (COHEN, 2008; p.22). Dessa forma, antes de pesquisarmos a respeito da situação doméstica ou da política externa de qualquer Estado no campo dos direitos humanos, faz-se necessário ponderar as características e problemáticas políticas e sociais dos contextos do discurso dos direitos humanos universais, as mudanças nos princípios, sua positivação, internacionalização e desafios existentes na ordem normativa internacional.

O capítulo, portanto, encontra-se dividido em duas partes centrais: a teórica, estando voltada para a construção do pensamento acerca dos direitos humanos, sua evolução histórica, o legado da teoria liberal, a formação da concepção ocidental, a demanda pela especificação de direitos e outras formas de concepção sobre os direitos humanos; e a institucional, relatando a construção do sistema internacional de direitos humanos, seus instrumentos normativos e de monitoramento, em âmbito multilateral e regional. Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre as problemáticas, desafios e outras questões políticas no campo internacional dos direitos humanos.

1.1. Início da construção do ideário de universalidade humana: sua origem ocidental

Uma definição básica compreende os direitos humanos como sendo os direitos os quais se possui pelo fato de ser humano, sendo universais, ou seja, aplicados a todas as pessoas, em todos os lugares. Tendo como características essenciais a naturalidade, já que são considerados inerentes a todos os seres humanos, a igualdade, pois são os mesmos para todos, e a universalidade, já que seriam aplicáveis por toda a parte de forma indiscriminada. Contudo, tais características não são simplesmente dadas, tendo sido lentamente construídas, pois tais valores, hoje absolutos, são de fato constructos aprimorados ao longo da história social e política da humanidade. Assim, ao longo dessa história, o ideário de universalidade humana, pedra fundamental dos direitos humanos, inicializada e homogeneizada pelo pensamento ocidental viria também a resultar em diferentes concepções de acordo com práticas sociais típicas.

Bobbio (2004, pp.47-49), por exemplo, distingue três fases distintas na história dos direitos humanos: a ênfase na filosofia, na qual se reconhece que o homem tem direitos por natureza, inspirada pelo jusnaturalismo; a fase da positivação, na qual os direitos são reconhecidos no âmbito dos Estados e passam a serem direitos do cidadão; e a fase da

internacionalização, iniciada com a Declaração Universal das Nações Unidades, na qual a afirmação dos direitos é positiva e também universal.

Ademais, a percepção sobre a naturalidade de direitos dos homens remota à Grécia antiga, da ideia aristotélica de ordem natural e, principalmente, da natureza humana em seus preceitos. Nela, encontra-se o ideário de uma ordem universal, onde cada coisa teria uma natureza intrínseca, que por sua vez concebia a desigualdade entre os homens também como sendo natural, conforme a ordem social e à ordem do mundo, com a lei natural definindo o lugar das pessoas na sociedade. Dessa forma, justificavam-se práticas como a escravidão na Antiguidade, pois certos homens por natureza eram inferiores e não se pertenciam, distinguindo-se assim uma natureza e uma função do escravo (WOLFF, 1999; p.97), a qual também se aplicaria para justificar a existência de uma ordem natural dos povos: os atenienses e os bárbaros, ou seja, os não atenienses.

O humanismo grego considerava o homem como sendo um animal racional e cujo significado da vida estaria no exercício da racionalidade (MINOGUE, 1998; p.21), principalmente por meio da cidadania. Esta consiste em outra herança da Antiguidade: a ideia de cidadania, da consideração da participação política e da deliberação sobre a lei política como sendo a mais elevada forma de expressão da racionalidade humana. Era por meio dessa cidadania que era possível ter acesso a direitos, principalmente a igualdade perante a lei e a oportunidade igual de falarem na *ágora*, possibilitando a existência entre os gregos da maioria das condições da liberdade: uma vida vivida entre iguais, submetida apenas à lei, cada um governando e sendo por sua vez governado (MINOGUE, 1998; p.20). Contudo, tal igualdade de direitos era circunscrita aos cidadãos da *pólis*, ou seja, os dotados naturalmente de racionalidade, concepção que justificava a ideia de inferioridade das mulheres, com sua restrição à vida doméstica e sua exclusão do escopo de cidadãos, e também justificava a escravidão, considerada natural por conta da dita deficiência de racionalidade dos escravos. O mesmo princípio de igualdade era praticado apenas dentro da cidade, mas não entre as cidades e, principalmente, entre seus cidadãos, motivando constantemente a ocorrência de guerras.

Embora seja conhecida a contribuição helênica, atribui-se à figura de Ciro, O Grande, rei da Pérsia, como sendo o precursor do ideário dos direitos humanos. Após conquistar a Babilônia em 539 a.C., Ciro libertou os escravos mantidos cativos por esse povo, afirmou a liberdade de escolha da religião e também a igualdade racial. Tais medidas foram registradas na escrita cuneiforme em uma tábula de barro que ficou conhecida como Cilindro de Ciro, sendo reconhecido como um ancestral da Declaração dos direitos humanos. Seu conteúdo é

análogo aos quatro primeiros artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, tendo sido traduzido para os idiomas oficias da ONU em 1971 (HASSAN, 2013; p.13)[4].

Essas ideias citadas colaboraram para a posterior elaboração dos princípios fundamentais por detrás da universalidade humana. As principais contribuições históricas para a construção do que viria a ser a percepção ocidental de direitos humanos universais seria perpetrada por projetos que buscavam essa universalização de um conjunto de valores específicos: a Cristandade, com seu projeto de fraternidade universal, e o Liberalismo, com seu individualismo e a emergência dos valores civis. Ambos os projetos criaram fundamentos políticos, morais e teóricos, para a nossa compreensão contemporânea da universalidade dos direitos humanos.

1.1.1. Cristianismo: universalizando por meio da religião

A ideia da universalidade da natureza humana, princípio básico da teoria e da prática dos direitos humanos, surge na história do Ocidente com o Cristianismo. De acordo com a tradição cristã, a essência da pessoa humana seria encontrada na figura de Deus, com a natureza humana tendo origem divina e determinando a igualdade humana por meio da fraternidade divina. Assim, a humanidade foi entendida como sendo inerentemente comum aos homens e sua ordem social justa estaria direcionada ao bem comum, já que tal bem seria derivado da natureza e da dignidade da pessoa humana assim como revelada por Cristo (DILLON, 2009; p.125).

O processo de universalização da Cristandade foi iniciado no século IV após o Imperador Constantino garantir a tolerância de todas as religiões no Império Romano, e principalmente após a conversão do próprio Imperador ao cristianismo[5], objetivando o estabelecimento da cultura cristã por toda a Europa, buscando a unificação da região por meio da evangelização. Com a sociedade cristã universal sendo baseada na unidade das crenças e práticas, qualquer valor desviante do sistema cristão deveria ser assimilado ou destruído, pois

[4] Vide também informações do site da organização Unidos pelos Direitos Humanos, http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/brief-history/cyrus-cylinder.html, e da organização DHnet, http://dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/cilindro/index.htm.

[5] Os valores cristãos se expandiram para além de sua função integrativa da sociedade e passaram também a influenciar a política ao legitimar a soberania do rei, que detinha o monopólio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, através da fundamentação do direito divino, ordenando divinamente o rei em sua tarefa de liderar a sociedade.

consistia numa ameaça à ordem social construída pela Cristandade, compreensão que fundamentou a realização das Cruzadas, por exemplo. Outro exemplo da expansão da universalidade cristã foi a colonização do "Novo Mundo", com a conquista militar dos povos ameríndios, a expansão econômica dos povos europeus por meio da exploração dessa região, culminando na empreitada do processo civilizador em levar a esses povos a "civilização", ou segundo Elias (1994; p.62) "a ideia de um padrão de moral e costumes" da universalidade cristã.

Tal disseminação dos valores universais cristãos não estava livre de críticas, conforme exposto por Wallerstein (2007) a propósito do embate sobre a atuação das potências europeias nas Américas entre dois teólogos do século XVI, Bartolomé de las Casas e Juan Ginés de Sepúlveda. Las Casas apresentava objeções a essa missão civilizadora por meio de um relativismo moral no qual defendia a equivalência moral de todos os sistemas sociais conhecidos, inclusive dos ameríndios, e renegava a existência de uma hierarquia natural que justificasse o domínio colonial europeu. Já Sepúlveda, defendendo as políticas do governo espanhol, argumentava sobre a condição de barbárie em que se encontravam os povos "não civilizados" e o direito de intervir em prol do salvamento dos "povos bárbaros", por meio da evangelização. A doutrina de Sepúlveda, majoritária entre os europeus, sobre a legitimidade da violência contra os bárbaros e o dever moral de evangelizá-los predominaria até a primeira metade do século XX, quando com o advento das revoluções anticoloniais pelos movimentos de libertação nacional, concentrados na África e na Ásia, ascende o direito moral dos povos oprimidos de recusarem a supervisão paternalista do mundo "civilizado", o que traria reflexo também para as estruturas políticas mundiais[6] (WALLERSTEIN, 2007; p.46).

A contribuição principal do cristianismo para os direitos humanos consistiu assim na afirmação da igualdade dos homens, determinada pela fraternidade divina, e na valorização da pessoa humana através da origem divinal da dignidade humana, sendo ela inerente a todos. Com isso, fica evidente a origem não secular da base teórica da lei humana, apesar de que a fraternidade cristã não teria por si mesma, um valor moral (BOBBIO, 2004; p.30), entretanto, como exposto por Wallerstein, tal valor moral era por si corrompido pelo uso da violência justificada pela noção de obrigação de "salvamento" daqueles considerados desprovidos de humanidade. Dessa forma, a concepção cristã é marcada pela contradição da noção de dignidade divina dos seres humanos, uma vez que para ser integrado à universalidade humana

[6] A mobilização em torno do direito à autodeterminação dos povos atinge um grau de institucionalização internacional por meio da adoção pela ONU da Declaração de Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, em 1960. No entanto, alguns países ainda levariam décadas, passando inclusive por guerras civis, até conseguirem sua independência, combatendo até hoje as mazelas criadas pelo colonialismo.

era necessário ser cristão, aceitar os valores e o poder da Igreja, excluindo aqueles que não se adequavam a essa condição, caso dos povos ameríndios.

Todavia, as dimensões sociais dos direitos humanos são derivadas da realidade social dos seres humanos e não da sua natureza divina, provida pela sua relação com Deus. Essa modificação da percepção da natureza humana do divino para o social, fundamentando a igualdade humana na natureza e não mais em Deus foi apresentada pelo jusnaturalismo.

1.1.2. Jusnaturalismo: a ontologia natural dos direitos

Deixando de lado a ontologia teológica de universalidade humana para postular a existência de direitos naturais a todos os humanos, os teóricos do direito natural, ou jusnaturalista, procuraram explicar a origem da sociedade humana de forma racional, naturalizando a universalidade dos seres humanos e da dignidade humana, com ambos precedendo a existência até dos direitos individuais. De acordo com Bobbio (1987; p.22), a intenção da teoria do jusnaturalismo era então descobrir "a natureza das coisas", as regras universais da conduta social por meio do estudo da natureza humana.

Tal lei natural seria um princípio de validade universal, objetiva e imutável, que derivaria do juízo do homem, ou seja, de sua razão, a respeito do bem e da justiça e cuja formulação seria anterior a qualquer manifestação divina. Visto isso, o primeiro direito natural dos homens seria, conforme enunciado por Hobbes[7], a preservação da vida, garantindo aos homens os meios necessários para a sua autopreservação. Outro direito natural seria a liberdade dos homens, qualidade que, juntamente com a razão, os tornariam iguais entre si. A liberdade consistiria no direito que os homens teriam de fazer tudo aquilo que quiserem e da maneira que escolherem, segundo os meios indicados pela razão, mas de modo a não prejudicar a liberdade de outros homens, cabendo a lei natural assinalar os limites dessa liberdade em prol da preservação da humanidade. A propriedade também fora considerada um direito natural e universal, mesmo consistindo em um bem particular, cuja preservação e regulação necessitariam do poder político, ou seja, do direito de fazer leis em prol do bem público (LOCKE, 1973; p.40), com as leis, formuladas pelo Poder Legislativo, representando

[7] Segundo Hobbes, a lei natural consistiria no preceito estabelecido pela razão que proibiria aos homens de fazer aquilo que poderia destruir suas vidas ou privá-los dos meios para preservá-la (HOBBES, 1974; p.83).

a vontade coletiva e definindo as regras de conduta, o controle do uso da força e a proteção dos direitos.

A teoria jusnaturalista proveu elementos primordiais para a fundamentação das primeiras diretrizes universais dos direitos dos homens: desde a fundamentação da igualdade universal na natureza de forma racional (delineando a laicização das instituições políticas liberais); passando pela reafirmação da preservação da humanidade, principalmente pela salvaguarda da vida dos indivíduos através do pacto social e do poder político; e também na idealização da tríade de direitos naturais, liberdade, igualdade e propriedade, que posteriormente seria considerada como direitos fundamentais pelo pensamento liberal. O jusnaturalismo, mesmo construído com base em uma situação idealizada (o estado de natureza) e fundamentando os direitos de forma absoluta, disseminou a percepção dos direitos naturais da humanidade e foi uma das inspirações para a criação e institucionalização de um conjunto de direitos.

1.1.3. Liberalismo: individualizando o universal

As afirmações dos direitos universais do homem até então destacadas consistiam na expressão do pensamento individual de uma teoria filosófica, que se dirigiam a um homem racional fora do espaço e do tempo (BOBBIO, 2004; p.18), consistindo em ideias-guia para uma futura aplicação legislativa. Ganhando expressão política na sociedade, os direitos saem do plano ideacional e passam a ser considerados em seu estado civil, dotados de conteúdo político, institucionalizando-os. Contudo, este caminho também foi longo.

Os valores liberais aparecem na Inglaterra no século XVII, caracterizados pela defesa da liberdade individual, nos campos político, econômico e religioso, configurando-se como a base do sistema liberal, sendo seu atributo principal o individualismo: o indivíduo é considerado o alvo de todas as leis morais e políticas. Tal atributo originou a predominância dos valores civis, que se tornaram os fatores responsáveis pela integração da sociedade, substituindo a fraternidade cristã.

O primeiro passo na trajetória da consolidação dos direitos civis foi a assinatura da Magna Carta, pelo rei João da Inglaterra em 1215. Por meio dela, o Parlamento inglês obrigou o rei, após este burlar os direitos costumeiros (*common law*), a assinar a Magna Carta a qual definia um conjunto de direitos do povo a serem respeitados inclusive pelo monarca, de forma

que tais direitos não poderiam ser anulados. Entre os direitos mencionados estavam o direitos dos cidadãos livres de possuírem propriedades, a liberdade da Igreja perante o governo e o direito dos indivíduos a um julgamento justo.

O primado do liberalismo pela autonomia da sociedade civil, oposta à concentração do poder, e o favorecimento da liberdade humana podem ser observados por meio da aceitação da *Bill of Rights* (1689) pelo rei Guilherme de Orange. Produto da Revolução Gloriosa[8], o documento firmava a supremacia de um Parlamento bicameral na Inglaterra e reiterava os direitos individuais, liberdades e garantias outrora esboçados pela Magna Carta. Os direitos declarados foram designados para proteger os homens de um controle absoluto do governo, assinalando as liberdades cívicas e delimitando o quê o governo não poderia fazer aos homens, como a suspensão de leis e a cobrança de impostos sem o consentimento do Parlamento. Contudo, os "antigos direitos e liberdades" estabelecidos pela lei inglesa não declarava a igualdade, a universalidade ou o caráter natural dos direitos (HUNT, 2009; p.19), ressaltando assim o conservadorismo inglês ao limitar a declaração somente ao povo inglês.

Porém, os direitos humanos só se tornaram significativos quando passaram a ter um conteúdo político, ou seja, diretrizes para a aplicação ativa em sociedade, com o advento de dois documentos frutos de revoluções históricas: a Declaração da Independência dos Estados Unidos da América em 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Ambas as declarações são produtos dos ideais liberais, que ocasionaram a derrubada do absolutismo político e a ascensão da soberania popular com a consagração dos valores civis ao poder político, dotando consequentemente os direitos humanos de um significado civil e individual. Outro tópico comum entre as duas declarações é a busca pela garantia dos direitos do homem, ou individuais, outrora negados pelos governos vigentes, a colonização britânica no caso dos Estados Unidos e o governo absolutista na França. De fato, por meio dessas declarações de direitos, buscou-se assinalar não apenas uma nova base política que garantisse tais direitos, mas também efetivar a transferência de soberania do novo governo (HUNT, 2009; p.113).

1.1.3.1. EUA: a Declaração de Independência e a Declaração de Direitos

[8] A Revolução Gloriosa ocorreu na Inglaterra entre os anos de 1688 e 1689, sendo marcada pela destituição, de forma não violenta, do rei Jaime II do trono da Grã-Bretanha.

O objetivo de substituir o domínio britânico sobre as colônias norte-americanas já contava com esforços anteriores à Declaração de Independência. Convenções estaduais convocadas pelos colonos esboçaram Constituições estaduais, como a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, de 12 de junho de 1776, que dentre os princípios e garantias enunciava a igualdade natural de todos os homens, o sufrágio masculino, a existência de direitos inatos tais como o direito à vida, à liberdade, à propriedade e a segurança, entre outros, servindo de modelo para a redação da Declaração de Independência e da Declaração de Direitos da Constituição dos Estados Unidos.

A Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, adotada em 4 de julho de 1776 na Convenção da Filadélfia, proclamou o desligamento definitivo das colônias com a Grã-Bretanha. Fundamentada em afirmações universalistas, nela era proclamado que "(...) todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu criador de certos Direitos inalienáveis, que entre estes estão a Vida, a Liberdade e a busca pela Felicidade"[9]. Contudo, a Constituição dos Estados Unidos da América (1787) inicialmente não incorporava uma declaração de direitos fundamentais do indivíduo, pois as dez primeiras emendas da Declaração de Direitos foram ratificadas somente em 1791. Seu conteúdo definia a proteção à liberdade de expressão, de religião e de reunião em assembleia, proibindo o castigo cruel, juntamente com proteções legais como a proibição ao Congresso de formular qualquer lei sobre o estabelecimento de uma religião oficial do Estado e a proibição ao governo federal de privar qualquer pessoa de seus direitos à vida, liberdade e à propriedade sem os devidos procedimentos da lei. De forma geral, o conteúdo do documento era particularista (em comparação ao ideário universal da Declaração de Independência), que protegeu seus cidadãos de prováveis abusos do governo federal.

Nota-se que a filosofia jusnaturalista (com resquícios de uma fundamentação divina) e o liberalismo são os fundamentos das declarações e da Constituição norte-americanas. Elas asseguravam e estendiam a autonomia dos indivíduos e limitavam o poder arbitrário dos governantes. Entretanto, conforme assinalado por Trindade (2002; p.98), ambos os documentos só abordavam os direitos civis e políticos, sem nenhuma menção aos direitos sociais, conforme esperado de uma declaração liberal. Além disso, mesmo esses direitos civis e políticos percorreram um grande caminho até alcançar o "universalismo" inicialmente pretendido, pois a maioria da população americana encontrava-se excluída do alcance desse universal. Índios e escravos, apesar de constituírem a maioria da população, não foram

[9] A íntegra da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América está disponível em: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html .

incluídos nesses direitos “naturais” do homem, uma vez que os escravos eram considerados objetos de comércio e os índios, no senso comum norte-americano, herdado dos europeus, sequer eram considerados “humanos”, existindo até a noção de que índios e africanos poderiam ser escravizados, mortos ou explorados, pois não seriam dotados de alma (TRINDADE, 2002; p.91). Seriam necessários mais noventa anos até que os escravos negros fossem legalmente emancipados no país e mais alguma centena de anos até que os afro-americanos passassem a ter um tratamento equiparado ao dos brancos, sendo que as cicatrizes da segregação ainda estão presentes na sociedade norte-americana atual. De fato, a independência dos Estados Unidos não transformou a estrutura econômico-social, nem alterou o modo de viver, não dando origem a uma nova ordem das coisas uma vez que a razão principal da revolta americana era combater a ameaça de perder as prerrogativas que os colonos sempre usufruíram.

1.1.3.2. Revolução Francesa: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

A Revolução Francesa, por sua vez, foi motivada pela derrubada do absolutismo e da transformação da ordem social e política, sendo marcada pelo estabelecimento de um novo governo civil, substituindo a monarquia por uma república fundamentada na soberania do povo e nos ideais de igualdade e liberdade. Os principais resultados da Revolução e da instituição de um governo civil foram a redação de uma declaração de direitos e de uma nova Constituição. Após muito debate na Assembleia Nacional constituída para substituir a monarquia, foi redigida em 1789 (mas de forma incompleta) a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, um documento com 35 artigos e o Ato Constitucional, com outros 124 artigos, que formavam a Constituição do Ano I.

Inspirada na Declaração de Independência dos Estados Unidos e nas ideias do Iluminismo, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão formulou um conjunto de ideais liberais defensores da igualdade dos direitos civis entre os indivíduos, com o primeiro direito do homem sendo a preservação da sua liberdade individual. O diferencial dessa Declaração está na sua fundamentação na razão, seguindo o pensamento iluminista, dando um caráter secular aos seus princípios ao assinalar a natureza, a razão e a sociedade como origens dos direitos. Outro diferencial da Declaração é a universalidade de suas afirmações, com o povo francês sendo aludido como “homens”, “todos os homens”, “todo cidadão”,

"sociedade", de forma a não haver nenhuma especificação de direitos particulares. Tal universalidade é resultado do somatório da teoria do direito natural com a percepção de que as leis humanas emanariam de leis eternas da justiça e da razão (ROBESPIERRE, 1999; p.90), com a igualdade e a liberdade determinando o direito comum, ou melhor, os "direitos do homem", pertencendo a todos os cidadãos, uma vez que todos dependeriam igualmente da lei.

Nesse conjunto de direitos universais dos homens, o primeiro deles consiste na liberdade, a qual todos recebem da natureza, juntamente com o direito de prover a conservação da sua existência, seguindo o pensamento jusnaturalista. Contudo, a liberdade torna-se cívica, pois se torna limitada pela vontade geral. Dentro dessa noção de liberdade, além da liberdade pessoal, foram incluídas a liberdade religiosa, a de imprensa e de indústria. Deste modo, a liberdade moderna fora definida por meio do exercício pacífico da liberdade individual, juntamente com a concessão de direitos civis (CONSTANT, 1985; p.15), sendo derivada dos direitos naturais que pertenceriam a todos os cidadãos: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão[10]. Já em relação à igualdade, a mesma consistia na igualdade civil (TRINDADE, 2002; p.54) determinando que todos os homens são iguais em direitos, não estendendo-a ao social ou ao econômico, e, portanto, não condenando a desigualdade social. Por ser um conjunto de ideais liberais, a Declaração dos Homens também considerava o direito à propriedade como um direito universal a todos os homens, um direito inviolável do qual ninguém estaria privado, a não ser em condição de necessidade pública.

Todos os cidadãos possuiriam seus direitos individuais independentemente da autoridade social ou política, sendo que toda autoridade que violasse tais direitos se tornaria ilegítima (CONSTANT, 2005; p.14). Os direitos políticos encontravam-se inseridos nos direitos universais e consistiriam no direito ao sufrágio e de se candidatar a cargos públicos. Segundo esse princípio de igualdade cívica, o direito político seria o mesmo para todos, sem nenhuma relação com as posses ou posição social de cada indivíduo (SIEYÈS, 1988; p.146), portanto o sufrágio deveria ser universal. Porém, a questão do sufrágio universal manteve restrições de gênero, raça e educação, assim como na elegibilidade a cargos públicos, restringindo o exercício do direito político apenas a uma parcela da população. Outros elementos referentes aos direitos humanos também foram deixados de lado: a igualdade de direito entre os sexos não foi cogitada, a escravidão não foi abolida, muito menos discutida, assim como o direito ao trabalho.

[10] Os dois últimos direitos ganharam pouco destaque, não sendo definidos detalhadamente na Declaração. Ambos consistem na justificativa da derrubada do antigo governo e na proteção das novas conquistas.

De forma geral, os pensadores liberais da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão apenas delinearam o sentido democrático dos direitos políticos tal como ele é concebido na contemporaneidade. Logo, com a manutenção do caráter elitista, observa-se a insuficiência da universalidade na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a qual fica evidente pelo fato de tal declaração ter sido constantemente reescrita, mostrando que a universalidade que ela pretendia não era dada, valendo apenas a título de ideia reguladora (JULLIEN, 2009; p.133).

Apesar do caráter elitista e da universalidade restrita, o conteúdo da Declaração do Homem e do Cidadão serviu de base para a formulação de outros tratados no século XX, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela Organização das Nações Unidas em 1948. Afinal, os direitos cívicos modernos instituídos pelo ideário liberal, universal e igualitário das declarações provenientes das Revoluções Americana e Francesa foram o molde a partir do qual posteriores declarações e tratados universais de direitos humanos seriam desenvolvidos.

1.1.4. A universalidade liberal: a ocidentalização do pensamento

A universalidade da concepção tradicional do que viriam a ser os direitos humanos foi estabelecida por meio do processo globalizante que elevou a percepção liberal a respeito dos direitos ao *status* de universal, juntamente com o capitalismo e a democracia. Entretanto, a universalidade moderna fora construída com a finalidade específica de legitimar algumas prerrogativas de um determinado conjunto de homens, conforme assinala Mbaya: “a história dos direitos humanos é caracterizada pela noção de exclusividade” (1997; p.18).

O entendimento de que todos os humanos, independente de peculiaridades geográficas, étnicas, econômicas e de gênero, são portadores de direitos por causa de sua humanidade, precisou ainda de tempo e outras circunstâncias extremas para se estabelecer como universalmente válido e transistórico. Cabe destacar a variabilidade da fundamentação das características básicas dos diretos humanos: seja como criação divina, ou estabelecida pela natureza, ou como produto da razão, a igualdade e a universalidade ganharam contornos diferentes de acordo com o ideário dominante. O mesmo se aplica aos direitos: o que foi entendido como sendo um direito fundamental numa determinada circunstância ou época acabou não tendo o mesmo significado fundamental em circunstâncias ou épocas diferentes.

Por conta do legado ideológico das Revoluções Americana e Francesa, os direitos humanos foram concebidos baseados do ideário liberal, o qual foi o responsável pela positivação dos direitos humanos pelos Estados e pelas organizações internacionais, e também pela institucionalização da igualdade universal através da promoção e proteção dos direitos humanos. Os valores liberais viriam a se espalhar ainda mais pelo mundo a partir o século XIX, no início do século XX durante a Primeira Guerra Mundial, com sua ampliação global ganhando ainda mais força após a Segunda Guerra Mundial. Por meio da hegemonia americana, mesmo com o embate ideológico com a União Soviética durante a Guerra Fria, os valores liberais foram predominantes nas instituições políticas, propagando a democracia como o modelo de sistema político, nas instituições econômicas, com a expansão global do sistema capitalista, e na institucionalização internacional dos direitos humanos, fundamentada como modelo de proteção e promoção humana a ser implementado globalmente.

A construção da dignidade humana universal, fruto do ideário liberal, encontra fundamentos nas teorias de autores como Immanuel Kant e John Rawls. Kant, ao formular o projeto da convivência pacífica dos interesses dos Estados – a paz perpétua e global – desenvolveu a noção de "direito cosmopolítico", o qual presidia da elaboração de leis universais que regulariam as relações entre os povos, inspirando o diálogo entre eles numa idealizada humanidade universal. A perspectiva cosmopolita adota então a dimensão liberal da universalidade e da primazia do indivíduo, sendo o princípio kantiano do respeito ao *direito das gentes*[11] a principal contribuição da perspectiva cosmopolita para a política internacional, juntamente é claro com a concentração da normatividade internacional na humanidade. Esse princípio, análogo aos direitos humanos, está fundamentado no fato de antes de sermos cidadãos de um Estado e membros de seu governo, seríamos todos seres humanos, fundamento central da reivindicação kantiana de que existiria uma lei natural e universal, independente de particularidades históricas, pela qual todo indivíduo possuiria o direito a um conjunto mínimo de garantias capazes de assegurar a dignidade humana, com todos os indivíduos tendo direito às mesmas liberdades baseadas em leis universais.

Já na concepção de Rawls, o indivíduo possui uma conceitualização normativa e política, na qual são "pessoas os cidadãos protegidos pela cultura da política pública na sociedade democrática, através das constituições e declarações de direitos" (RAWLS, 2001; p.19), considerando os homens como agentes livres, iguais e racionais. No pensamento de Rawls está presente a dimensão humanista e kantiana dos direitos humanos universais, em

[11] Um direito nacional e internacional fundamentado no direito natural, reflexo do projeto comum da humanidade: uma Federação internacional de Estados.

relação à dignidade e o autorrespeito da pessoa humana como virtudes elementares, e, principalmente, na concepção política dos cidadãos como livres e iguais, a qual, no entanto, Rawls ressalta estar condicionada a implementação de instituições que garantam a realização efetiva de tais direitos. Entretanto, o universalismo rawlsiano está fundado em princípios de justiça que se erguem "como absolutos, desligados de todo contexto histórico, fundados em convicções morais e racionais que permanecem invariáveis, comuns a todas as sociedades" (QUINTANA, 2010; pp.237-8), e, consequentemente, mantém a tradição liberal de desconsiderar as particularidades inerentes às sociedades, focando-se apenas no que todos têm em comum: a dignidade e os direitos fundamentais a todos os homens.

Essa universalização dos valores liberais pode ser entendida como sendo a ocidentalização do mundo (IANNI, 2006), com a difusão dos padrões, valores socioculturais e instituições predominantes na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, predominando assim os valores do individualismo. Dessa forma, a concepção liberal de mundo acabou impondo globalmente seus dois principais pilares: a política de livre comércio e a política de direitos humanos. Essa política de direitos humanos está fundamentada no princípio de que todos os indivíduos, sob a premissa de uma dignidade humana única, estão universalmente dotados de direitos básicos, civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, necessários para que alcancem um padrão aceitável de existência no mundo contemporâneo. Vista como uma característica natural e universal, tal dignidade humana seria o valor que incorpora os homens de seus direitos fundamentais, os quais devem ser reconhecidos, promovidos e protegidos pelo Estado, responsável pelo acesso e equalização de direitos entre os cidadãos, centralizando as instituições políticas modernas no indivíduo.

Aliás, a concepção de universal baseada nas ideias de direitos naturais e da igualdade individual passou a ter outra dimensão, ganhando força o entendimento de que os direitos são de fato produtos sociais e políticos, sofrendo variações de acordo com o Estado e a sociedade na qual os indivíduos estão situados.

1.2. A especificação de direitos: universalizando direitos por meio da especificidade

Considerando o indivíduo como o fim das leis morais e políticas, a igualdade universal liberal, voltada para o indivíduo, pressupôs a equidade de direitos sociais e políticos entre os cidadãos. Contudo, a universalidade da concepção liberal tradicional sobre os direitos

humanos compreenderia apenas o humanamente comum, desconsiderando diferenças sociais e culturais também intrínsecas à sociedade humana. Concebido como uma filosofia para difundir o liberalismo ao redor do mundo, o *corpus* original dos direitos humanos era então favorável à homogeneização política e cultural e hostil à diferença e à diversidade (MUTUA, 2004; p.54), desconsiderando os contextos não ocidentais na construção de outras percepções sobre o universal.

Destarte, a percepção sobre os direitos humanos é condicionada pelos múltiplos fatores de ordem histórica, política, econômica, social e cultural, ocasionando dessa forma o aparecimento de novos interesses, carecimentos e demandas por novos direitos. Isso ocorre com a afirmação das diferenças e a importância dos grupos e não apenas dos indivíduos em si no escopo dos direitos humanos. Devido às heterogeneidades da sociedade humana - gênero, cor da pele, etnia, religião, orientação sexual -, a concepção liberal tradicional sobre os direitos humanos não seria suficiente para a implementação de uma universalidade plena, uma vez que tal concepção deixaria de lado as diferenças sociais e culturais que também são intrínsecas à sociedade humana. Dessa forma, a concepção liberal sobre a universalidade humana precisou ser aberta à particularização da sociedade, necessitando atender às demandas específicas provenientes das massas que compõem a sociedade liberal por meio de novos direitos.

A universalidade liberal tradicional, apesar de não abranger a especificação, provê os meios para a sua proteção e para o desenvolvimento de novos direitos. O processo de consideração das particularidades como parte integrante do universal, integrando valores morais de referências históricas e culturais, e o aperfeiçoamento da concepção de dignidade humana por meio da integração aos direitos humanos das diferenças intrínsecas à sociedade humana consistem na transformação da universalidade e não na desconstrução dela. Tal transformação baseia-se na afirmativa de que o universalismo liberal dos direitos humanos, por não acatar de forma efetiva a proteção das diferenças socioculturais, pode ter sua universalidade contestada pela necessidade de expansão da igualdade (SILVA, 2011; pp.85-86). Logo, a importância dos direitos humanos passou a ir além da figura do indivíduo, conforme idealizado anteriormente, passando a considerar os diferentes sujeitos que compõem a humanidade em seu conjunto: mulheres, negros, minorias étnicas, crianças, etc.

O surgimento de políticas diferencialistas a membros específicos da sociedade encontra-se baseada em três motivos: o aumento da quantidade de benefícios considerados merecedores de tutela pelo Estado; a extensão da titularidade de alguns direitos específicos a diferentes sujeitos da sociedade; e a consideração do próprio homem em sua especificidade,

nas diversas maneiras do homem existir em sociedade, e não mais de forma abstrata e homogênea (BOBBIO, 2004; p.33). Deste modo, constata-se que os direitos humanos continuam sendo lutas políticas que ocorrem dentro do próprio Ocidente, buscando uma percepção de universal ainda mais abrangente.

O princípio justificador para o surgimento de direitos específicos, assim como utilizado pelos teóricos liberais clássicos, é a dignidade humana, uma vez que tais direitos auxiliariam na garantia do respeito à dignidade e a igualdade de direitos para os sujeitos e grupos em situação de desvantagem social, política e/ou econômica. A política da diferença, assim como a dignidade comum a todos, encontra-se fundamentada em um princípio universal que molda e define a própria identidade da humanidade como indivíduos e como cultura (QUINTANA, 1999; pp.366-367). À vista disso, o conceito de dignidade passa a ter uma dupla cognição: o universalismo, por meio do princípio de igualdade para todos, e a especificação, ou política da diferença, na qual se reconhece as particularidades dos indivíduos ou grupos.

A defesa e identificação das diferenças e as identidades coletivas foram defendidas, em resposta a prioridade dos direitos individuais do pensamento liberal, especialmente por três vertentes teóricas: o Comunitarismo, o Multiculturalismo e o Reconhecimento. As referidas vertentes se caracterizam pelo destaque aos laços que inserem os indivíduos na comunidade e a utilização do próprio liberalismo para a elaboração de políticas diferencialistas, mas adicionando aos seus princípios os contextos culturais e sociais, objetivando torná-lo mais complacente em relação às diferenças.

Os teóricos da vertente Comunitarista, ao criticarem o individualismo, adicionam ao próprio liberalismo a percepção de que os indivíduos estão integrados em diversos contextos culturais e sociais. Empregando a noção de que os indivíduos somente são o que são pelos seus laços e/ou ligações que os insere na comunidade (TAYLOR, 1975; p.181), os comunitaristas assinalam que é por meio desses papéis sociais que interesses múltiplos são identificados e representados, formando identidades diferentes no conjunto social, de forma que a busca pelo bem-estar social universal deveria proceder através da particularidade existente dentro do todo universal homogêneo considerado pelo liberalismo. A posição dos comunitaristas então pode ser interpretada como a busca pela extensão da universalidade dos direitos por meio da consideração das particularidades das comunidades pela sociedade liberal, já que a comunidade permitiria o usufruto de uma série de bens políticos, porém sem que tais direitos específicos excedam os direitos civis liberais, apenas complementando-os.

Já a vertente do Multiculturalismo critica a suposição da existência de uma neutralidade etnocultural no Estado liberal (KYMLICKA, 2001), o qual parte da consideração de uma identidade civil comum. Contudo, a própria democracia liberal permite o aparecimento das diferenças, independente dessa identidade civil, com as minorias étnicas e nacionais inserindo os indivíduos em um grupo social, tendo afinidade com outras pessoas, constituindo uma identidade coletiva, por meio da qual as pessoas se identificam e são identificadas pela sociedade. A reivindicação dos direitos de minorias então é tratada como sendo uma resposta a esse universalismo civil do *nation-building*, que criaria desvantagens às diferenças, entendendo os direitos de minorias como "mecanismos de proteção contra injustiças" (KYMLICKA, 2001; pp.1-2). Alcançar tal justiça seria o objetivo dos direitos específicos, garantindo o respeito e a proteção pelo Estado dos direitos multiculturais das minorias ou de grupos desfavorecidos (como as mulheres), reconhecendo as identidades e as distintas necessidades dos grupos etnoculturais por meio de ações normativas. O multiculturalismo ao se voltar às minorias culturais e sociais tem, portanto, a finalidade de formular uma agenda política, utilizando as instituições liberais, visando amenizar o tratamento desigual ao qual as minorias foram sujeitadas.

Na vertente do Reconhecimento, ou da diferença, busca-se reconhecer a identidade única dos indivíduos ou grupos, sua distinção de todos os outros (TAYLOR, 1992; p.38), por meio das próprias instituições liberais com a elaboração de leis que protejam e promovam as diferenças, sem é claro infringir os direitos universais comuns a todos. Conforme explana Honneth (2001), o reconhecimento precisa ser visto como o centro normativo do direito moderno e da concepção de justiça social, sendo aplicado por meio de políticas afirmativas. A defesa de políticas diferencialistas é orientada pelo princípio da igualdade no tratamento legal voltado para a constatação de formas morais de privação e sofrimento, buscando a proteção legal contra práticas discriminatórias. Fraser (2010) complementa essa ideia de superação da discriminação, sobretudo em prol da afirmação das diferenças de gênero. Em suma, as políticas de identidade e reconhecimento são fundamentalmente uma política (*policy*): instrumentos formulados pela ação coletiva e de responsabilidade dos Estados que objetivam assegurar a igualdade entre todos os cidadãos, não só por meio da universalização dos direitos civis, mas também considerando as distinções intrínsecas à sociedade (SILVA, 2011; p.59), tais como características culturais, de gênero e, essa uma demanda mais recente, de orientação sexual.

Atender as diferenças é uma questão de fazer justiça e de garantir o bem-estar coletivo, garantindo a igualdade, a dignidade plena e o direito dos cidadãos em terem suas diferenças

respeitadas e integradas à sociedade. Em uma sociedade cada vez mais complexa, faz-se necessário cada vez mais que a justiciabilidade dos direitos humanos combata as diversas formas, morais e físicas, de deterioração da vida humana, sendo obrigação do Estado atender tanto aos direitos fundamentais quanto os específicos ou diferenciais. Tais políticas particularistas não se opõem ao universalismo dos direitos humanos, pois o objetivo delas é agregar mais valor a noção de dignidade humana orientadora dos direitos. Todavia, os referidos particularismos encontram-se ainda contextualizados dentro da sociedade liberal ocidental. Sua aplicabilidade em países de contextos sociais designados como não ocidentais engloba outros fatores de ordem histórica, política, econômica, social e cultural que impactam nas suas percepções acerca dos direitos humanos, as quais confrontam e/ou complementam o universalismo ocidental predominante, ampliando o debate.

1.2.1. As particularidades em nível internacional: complementando ou confrontando o universalismo?

Chandler (2013) assinala a questão do paradoxo da universalidade dos direitos humanos a partir do pensamento de Hannah Arendt, sobre o caráter "ficcional" dos direitos humanos, por estes não dependerem da agência coletiva de seus sujeitos e sim da subordinação à cidadania, e também das reflexões de Carl Schmitt sobre os conceitos de "humanidade" e de "direitos humanos" serem abstrações vazias, não existindo direitos universais individuais uma vez que existem diferentes sociedades políticas ou Estados, as quais não compartilham da mesma percepção legal e política de tais direitos.

Além desse paradoxo, Santos (2004) afirma que a questão da universalidade dos direitos humanos em si é uma questão particular, específica da cultura ocidental, pois todas as culturas tendem a considerar os seus valores máximos como sendo os mais abrangentes ou ideais, mas somente a cultura ocidental tende a formulá-los como universais (SANTOS, 2004; p.251). Complementando esse pensamento, Wallerstein (2007) denomina de universalismo europeu essa universalidade composta pelo conjunto de doutrinas e pontos de vista éticos derivados do contexto europeu que ambicionam ser valores universais globais. Isso ocorreu por conta da globalização dos valores sociais, econômicos, políticos e culturais ocidentais, com os discursos e práticas dos direitos humanos sendo elementos integrantes do localismo

globalizado[12] do Ocidente, ou da hegemonia da concepção ocidental, no qual, não se pode negar, as políticas de direitos humanos foram combinadas com os interesses econômicos e geopolíticos dos Estados ocidentais.

O movimento dos direitos humanos não pode permanecer fechado à ideia de mudança ou na crença dos direitos humanos, conforme concebida pelo pensamento liberal e afirmados na Declaração Universal das Nações Unidas, como sendo a resposta final (MUTUA, 2004; p.54). A própria experiência ocidental não possui unidade de pensamento e prática dos direitos humanos, já que a permanência de reivindicações de direitos nas sociedades ocidentais denota a oposição à situação vigente ou o carecimento de outras prerrogativas mais específicas. Nos contextos internacional e regional é possível observar adaptação ou a interpretação por meio de suas próprias ideias da universalidade dos direitos humanos conforme concebida pelo pensamento liberal, institucionalizada pela Declaração Universal e expandida globalmente.

Vide isso, desenvolvem-se discursos e práticas "contra-hegemônicos" que visariam não apenas contrastar ao elemento universalista da concepção ocidental de direitos humanos, mas também se apresentarem como propostas de concepções não ocidentais e interculturais a serem consideradas dentro dos princípios dos direitos humanos. A proposta é pensar os direitos humanos como um conceito flexível, diferente da visão liberal invariável, possibilitando a expansão de sujeitos, objetos, conceitos e estratégias (ESTEVEZ, 2012; p.238). Nessas perspectivas, encontra-se também o embate da perspectiva dos países desenvolvidos com a percepção oriunda dos países em desenvolvimento.

1.2.1.1. A concepção latino-americana

Por conta da colonização europeia, da trajetória de liberalização política e econômica dos países, primeiro na busca pela independência e posteriormente da superação de regimes ditatoriais, enfim, por estar incluída no bloco ocidental-liberalista-capitalista, esperar-se-ia uma disposição natural da região latino americana em assentir aos ideais liberais a respeito dos direitos humanos. Em suma, as políticas externas de direitos humanos na América Latina

[12] Santos (2004; pp.244-245) define globalização como sendo o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo, sendo ela o processo bem-sucedido de expansão de um determinado localismo, com raízes locais imersas em uma cultura específica.

foram sendo concebidas como elementos-chave do processo de consolidação da democracia na região (EGUIZABAL, 2000; p.250). Apesar disso, justamente por conta das particularidades sociopolíticas da região, é possível falar a respeito de uma visão latino-americana dos direitos humanos considerando os particularismos existentes dentro do próprio ocidente.

Utilizando uma visão genealógica do discurso de direitos humanos[13], Estevez (2012) assinala a existência de uma concepção sociopolítica dos direitos humanos pensada a partir da experiência latino-americana. A autora argumenta que essa conceitualização latino-americana de direitos humanos iria além da simples reprodução do fundamento filosófico ou jurídico do pensamento legal europeu e norte americano, propondo a incorporação do pensamento das lutas sociais contra o colonialismo outrora vigente na região e também pela busca do bem-estar social dos povos latino americanos. Parte-se então da necessidade de definir os direitos humanos como sendo uma construção linguística político-legal, ou seja, com sua significação sendo definida de acordo com o contexto sociopolítico, cujos valores e instrumentos são intertextuais e podem ser reinterpretados pelas lutas sociais para articular suas demandas e construir novas petições de direitos humanos no âmbito legal e sociopolítico (ESTEVEZ, 2012; p.243).

As particularidades a serem consideradas, segundo tal concepção, seriam aquelas derivadas dos movimentos sociais não violentos, influenciados por teóricos indígenas e pela contribuição da teologia da libertação originária do período colonial e reforçada durante o período ditatorial na região, e que visavam mudanças sociais. O resultado disso seria o desenvolvimento de um discurso de direitos humanos voltado para a defesa e promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, respaldado na reivindicação pela justiça social, com os movimentos de direitos humanos contribuindo para a tipificação de violações como o desaparecimento forçado, direitos das comunidades e dos povos indígenas, o combate à pobreza e a promoção dos direitos sociais, econômicos e culturais (ESTEVEZ, 2012; p.232).

Com isso, essa concepção sociopolítica latino-americana dos direitos humanos destacaria, dentro da compreensão de universalidade dos direitos humanos, a importância dos direitos sociais, econômicos e culturais, preocupação com o lado social do desenvolvimento, com o combate à pobreza, a busca pela justiça social, igualdade de oportunidades, reconhecendo a diversidade étnica, racial, cultural, religiosa e linguística dos povos e a proeminência desses tópicos para a consolidação da democracia na região. As características

[13] Baseada no método genealógico de Foucault.

dessa concepção são observáveis nos princípios e práticas políticas no âmbito da Organização dos Estados Americanos[14] (OEA), como por exemplo, na Carta Social das Américas[15], de 2012, e nas Relatorias desse mesmo órgão voltadas para a proteção de diversos direitos, como dos povos indígenas, de igualdade de gênero, contra a discriminação racial e de direitos LGBTI. Entretanto, a consideração dessas particularidades não torna tal concepção infalível, já que são conhecidas as violações e a dificuldade de proteção pelos Estados a diversos desses direitos, principalmente os relativos aos povos indígenas.

1.2.1.2. A concepção africana

A África é uma região[16] conhecida pela questão da violação de diversos tipos de direitos humanos, desde os direitos civis e políticos mais básicos até os direitos de cunho específico como os de gênero e orientação sexual, sendo também marcada por diversos conflitos, dificuldade econômica e pelas condições degradantes de parte de sua população. A região concentra o maior número de investigações e de representantes de Estado sendo processados pelo Tribunal Pena Internacional por crimes internacionais, principalmente contra a humanidade: Congo, República Central Africana (que conta com duas investigações), Uganda, Darfur-Sudão, Quênia, Líbia e Costa do Marfim[17].

Muitas são as razões assinaladas das dificuldades no campo dos direitos humanos na África: algumas de cunho ideológico, como em relação à concepção africana sobre a dignidade humana, estando ela relacionada ao papel dos indivíduos e suas obrigações com a sociedade; ou então à permanência de elementos sociais e culturais do modo de pensar

[14] Embora a OEA compreenda os países do continente americano e do Caribe, incluindo os Estados Unidos e Canadá, os países latino-americanos compõem a maioria dos Estados-membros, onde compartilham interesses comuns, como o desenvolvimento dos países, e de características históricas e sociais, estando a OEA mais perceptível às particularidades das sociedades dessa região.

[15] Disponível junto com outros documentos da OEA em: http://www.oas.org/pt/centro_informacao/default.asp .

[16] Apesar do tópico se referir à questão africana dos direitos humanos, busca-se não generalizar a questão uma vez que a região é composta por 54 países com características próprias e situações históricas, sociais, políticas, econômicas e culturais diferentes. Aqui, busca-se apresentar uma visão a respeito da dificuldade em implementar de forma eficaz a universalidade dos direitos humanos conforme concebida pelo pensamento predominante, por conta dessa multiplicidade de fatores.

[17] A listagem de países com situações sendo efetivamente investigadas encontra-se disponível no site do Tribunal Penal Internacional: http://www.icc-cpi.int/ . Não estão listados os países que ainda estão sendo alvo de exames preliminares, que conta também com países da Ásia e da América Latina.

comunitarista, em vez do individualista-liberal do ocidente, com a noção de pertencimento acentuando o conflito entre liberdade individual e aceitação dentro da sociedade; e a existência de uma singularidade cultural que impactaria a compreensão da universalidade dos direitos humanos (HOWARD, 2009 [1986]; pp.14-25). Mesmo com a ocorrência de violações ocasionadas por costumes naturais da região, contudo, a compreensão das dificuldades no campo dos direitos humanos na África possui uma causa mais pragmática: a continuidade dos efeitos do colonialismo e do neocolonialismo nas estruturas econômicas, sociais e políticas da região.

Os Estados são os responsáveis pela defesa e promoção dos direitos humanos de seus cidadãos, estando este fato relacionado ao princípio da soberania, uma manifestação prática do direito humano de autodeterminação, o qual foi amplamente reclamado durante o movimento pela descolonização da África. Com o advento da independência dos Estados africanos, a principal preocupação residia na consolidação da soberania, com a preservação do Estado jurídico e da integridade territorial, preocupação essa que fez com que o controle sobre as estruturas de poder fosse transferido das mãos das colônias para os das elites locais, resultando no uso pelos governos pós-coloniais de métodos autoritários para garantir a soberania e controlar as divergências políticas inerentes às sociedades.

A concepção ocidental de proteção legal dos direitos humanos pressupõe um grau de estabilidade política, recursos econômicos, capacidade institucional, mobilização da sociedade civil, acesso dos cidadãos aos tribunais e instâncias responsáveis pelo cumprimento de leis e dos direitos, implementação de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos humanos, além de assumir também a prevalência da independência do judiciário e a sujeição do executivo às determinações judiciais. Porém, poucas dessas condições podem ser mantidas pelos Estados da África pós-colonial, marcados pela instabilidade política, subdesenvolvimento econômico, incapacidade institucional e a incapacidade dos cidadãos de recorrerem pela concretização de seus direitos (AN-NA'IM, 2004; pp.433-454).

A fraqueza da proteção aos direitos humanos na África assinala que o desafio da universalização dos direitos humanos nessa região está na implementação do paradigma de proteção legal considerado adequado, por conta da inaptidão das estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais de certos países que ocasionam violações, impossibilitando a proteção à toda a extensão de violações. A adaptação dos métodos de proteção legal às condições limitadas existentes nos países da África denota a necessidade de adaptação da noção hegemônica de justiciabilidade para que sua aplicação seja possível onde for apropriada e

substituída onde ela seja ineficaz (AN-NA'IM, 2004; p.462), buscando implementar os direitos humanos de forma sistemática e abrangente.

Cabe destacar os esforços dos países membros da União Africana[18] com a formulação da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos[19], que entrou em vigor em 1986, contando com a ratificação de 53 países membros. Nela é possível encontrar algumas ideias fundamentais da concepção africana sobre direitos humanos, entre elas: o caráter comunitarista com a extensão dos direitos aos povos e não somente aos indivíduos; a importância das tradições históricas e da civilização africana para essa concepção; o reconhecimento de que os direitos fundamentais do ser humano se baseiam nos atributos da pessoa humana (como na concepção liberal), com a realidade e o respeito dos direitos dos povos devendo garantir os direitos humanos; e o condicionamento do usufruto dos direitos e liberdades ao cumprimento dos deveres de cada um. Em seus princípios também se observa a preocupação com a questão da colonização, acompanhada da defesa do direito à autodeterminação, a relação dos direitos humanos com a questão ambiental e as diretrizes para a criação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das condições da Carta.

1.2.1.3. A concepção islâmica

Na atualidade, há um pensamento difuso que associa estreitamente a religião islâmica com violações de direitos humanos, muito por causa da atuação de grupos terroristas islâmicos e de Estados teocráticos islâmicos, guiados por uma percepção fundamentalista[20] baseadas em interpretações político-culturais da *Sharia* bastante conservadoras. Tais fatos acabam encobrindo a existência no pensamento islâmico de princípios considerados fundamentais aos direitos humanos.

---

[18] Criada em 2002 em substituição à Unidade Africana, é composta por 54 membros, menos o Marrocos, pois a organização aceitou a participação do Saara Ocidental, território não autônomo. Atualmente, a República Centro-Africana está suspensa da organização devido ao golpe de Estado ocorrido em 2013.

[19] Íntegra da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos disponível em: http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/.

[20] O surgimento do fundamentalismo é análogo à expansão dos valores liberais globais, utilizando-se do relativismo cultural e o direito de organizar a comunidade de acordo com valores próprios como meios de resistência à universalidade homogeneizante (BELLI, 2009; p.95).

O pensamento islâmico sobre os direitos humanos está fundamentado nos princípios do Corão e da Sunnah (livro com os feitos da vida do profeta Maomé), nos quais se encontra o primado do direito, a corporificação tanto dos direitos civis e políticos quanto dos direitos econômicos, sociais e cultuais semelhantes aos existentes na Declaração Universal e dos Pactos das Nações Unidas. Entre os princípios análogos, tem-se primeiramente a consideração do direito à vida como sendo o direito supremo, sendo sagrada e devendo ser protegida, ocorrendo também o reconhecimento pelo Islã de direitos civis e políticos como a liberdade de expressão e de religião, os direitos à privacidade e à formação de família, o direito à liberdade, inclusive de lutar contra supressões de direitos; já em relação aos direitos econômicos, tem-se a definição do direito dos pobres à riqueza da comunidade e a outras necessidades básicas como alimentação, educação, saúde, sem discriminação de sexo, idade, cor ou religião (MUZAFFAR, 2004; pp.310-314).

O Islã também compreende a ideia da relação entre os direitos e as diversas responsabilidades do ser humano, para com sua família, sua comunidade e até mesmo com o meio ambiente, sendo responsabilidade do ser humano praticar o que é correto e afastar-se do que é errado, assim indo além da noção ocidental dominada pela predominância dos direitos centrados no indivíduo (MUZAFFAR, 2004; pp.315-316; p.320). Essa noção de responsabilidade do exercício de um direito, ou dos deveres que existem junto aos direitos, fundamenta-se nas implicações morais que o mesmo traz para o bem-estar da sociedade como um todo.

A partir desse pensamento embasado nos textos sagrados ao Islã, estudiosos islâmicos do Conselho Islâmico em Paris formularam a Declaração Universal Islâmica dos Direitos Humanos[21], em 1981, cujo campo de incidência abarca todos os homens e mulheres da comunidade islâmica mundial (*Ummah Islamia*), repercute os direitos humanos revelados por Deus por meio do Direito muçulmano (*Sharia*) e os deveres a eles correspondentes (FROTA, 2006; p.62). Outros documentos vitais são a Declaração do Cairo sobre os Direitos Humanos no Islã[22], aprovada em 1990 pela Conferência Islâmica de Ministros das Relações Exteriores, da antiga Organização da Conferência Islâmica[23] (atualmente denominada Organização da

[21] A íntegra da Declaração Universal Islâmica dos Direitos Humanos está disponível, em inglês, no site http://www.alhewar.com/ISLAMDECL.html .

[22] Íntegra da Declaração do Cairo disponível em: http://www1.umn.edu/humanrts/instree/cairodeclaration.html .

[23] Organização intergovernamental estabelecida em 1969, com 57 Estados membros de quatro continentes, sendo a segunda maior organização intergovernamental depois da ONU. Segundo o site oficial da OIC, a organização representa a voz coletiva do mundo muçulmano e busca assegurar e proteger os interesses do mundo

Cooperação Islâmica - OIC), e a Carta Árabe sobre Direitos Humanos[24], adotada pelo Conselho da Liga Árabe[25], em 2004[26]. Apesar de apresentarem escopos diferentes, com a OIC defendendo a Declaração do Cairo como orientação aos seus Estados membros no campo dos direitos humanos, devido a sua compatibilidade com a *Sharia*, ambos os documentos declaram apoio aos princípios das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos dois Pactos Internacionais. Isso denota a busca pela inserção da conceitualização islâmica dos direitos humanos como sendo semelhante à noção ocidental, mas ao mesmo tempo buscando reafirmar sua distinção e resistir à homogeneização conceitual[27]. Ressalta-se a discrepância do alcance institucional dos dois documentos: a OIC conta com 57 Estados membros enquanto a Liga Árabe possui 22 Estados membros, sem falar na difícil aplicabilidade da Declaração Universal Islâmica, a qual foi elaborada baseada na Sunnah, evidenciando essa declaração como um instrumento do pensamento sunita, sendo incompatível com o pensamento islâmico xiita[28], vigente em países como o Irã (ESSE, 2012).

A existência de dois documentos islâmicos orientadores dos princípios de seus Estados membros deixa explícito que, sendo fruto de um contexto sociopolítico e cultural, o pensamento islâmico não é homogêneo nem único, consistindo em um conjunto de interpretações e diversas considerações filosóficas, algumas extremamente conservadoras, outras bem seculares, não podendo afirmar com precisão que as considerações feitas no Corão seriam necessariamente contra o que se denomina direitos humanos[29] (BRANCOLI, 2014;

---

muçulmano. Entre seus principais órgãos está o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros. Disponível em: http://www.oic-oci.org/oicv2/page/?p_id=52&p_ref=26&lan=en .

[24] Íntegra da Carta Árabe dos Direitos Humanos disponível em: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b38540 .

[25] A Liga dos Estados Árabes consiste na associação voluntária entre países de língua oficial árabe, criada em 1945 por intermédio do Reino Unido e conta com 22 membros.

[26] Uma primeira versão da Carta foi elaborada em 1994, mas não foi ratificada por nenhum Estado membro, tendo sido posteriormente atualizada, entrando em vigor em 2008 após a ratificação por 17 Estados.

[27] A própria concepção islâmica de direitos humanos sofre com esse processo de homogeneização, como a perseguição aos seguidores da fé *baha'i*, uma religião independente originária do Islã, a qual alguns países, como o Irã, não consideram ser uma minoria religiosa a ser protegida pela lei. O Irã, por sinal, não integra a Liga dos Estados Árabes.

[28] Os xiitas são um grupo islâmico minoritário que se caracteriza pelo tradicionalismo e por seguirem as interpretações conservadoras do Corão e da *Sharia*. Se contrapõem aos sunitas por esses seguirem a Sunnah e estarem propensos as transformações do mundo, atualizando o Corão e a *Sharia*.

[29] A ideia de *jihad*, ou guerra santa, por exemplo, resulta da experiência colonial por liberdade e independência contra os Estados imperialistas, baseado na ação política de defender o país e na obrigação religiosa em manter a casa do Islã (*dar al-Islam*). Assim, a ação política e a justificativa religiosa se combinam em uma ação social (BRANCOLI, 2014; p.154).

p.165). Diversas questões políticas, como os conflitos políticos intrínsecos a diversidade de grupos islâmicos (sunitas, xiitas e outras minorias) ou o teocentrismo de alguns Estados árabes, ideológicas, como o apelo às identidades culturais como resposta ao impacto da globalização, e materiais, a dicotomia entre países árabes ricos e países em desenvolvimento, influenciam tal pensamento teológico, assim como as bases do pensamento liberal ocidental (lembrando que tal pensamento também possui origens teológicas), assim, não se pode descontextualizar o Islã de seus marcos históricos, sociais e políticos nos quais as sociedades muçulmanas vivem.

1.2.2. Universalização cosmopolita ou multicultural: harmonização das diferenças ou reivindicações contextualizadas do universal?

As diferentes concepções de direitos humanos, de algum modo, apresentam elementos em comum com a concepção de direitos humanos universais tal como elaborado e institucionalizado pelo pensamento liberal. Porém, as mesmas concepções assinalam elementos particulares que denotam a incompletude ou a inflexão desse universalismo. Dessa forma, apresenta-se a questão de como lidar com a controvérsia entre universalismo e particularismo dos direitos humanos internacionais. Haveria um problema na aplicabilidade do universalismo do ideário liberal ou a complexidade da particularização desconstruiria essa universalidade dos direitos humanos? Uma resposta a essa questão é idealiza pela vertente cosmopolita ou multicultural.

Os direitos humanos são idealizações espaços-temporais e sociopolíticas, cujo fundamento e conteúdo variaram juntamente com as diferentes sociedades. A concepção tradicional de um universal baseado numa ordem comum de valores (a dignidade humana) voltada para conceitos jurídicos e práticas políticas que visam proteger o homem, independentemente de seus vínculos institucionais e culturais, consiste num padrão de universalidade homogêneo e apoiado numa "cidadania universal", sendo conflitante com a multiplicidade de sociedades humanas. É a partir dessa multiplicidade que o multiculturalismo procura critérios comuns dentro do relativismo cultural dos direitos humanos, no qual as particularidades culturais exercem um papel determinante na forma sob a qual os valores, assegurados pelos direitos humanos, irão formalizar-se (BARRETTO, 2004; pp.285-298).

A ideia então seria de encontrar um meio termo no qual os valores comuns e os valores particulares (aqui tratados como culturais) dialogassem e interagissem, produzindo um entendimento cosmopolita de direitos humanos. De acordo com a proposta de projeto cosmopolita de Santos (2004), uma concepção "mestiça" de direitos humanos seria concebida baseada no diálogo intercultural, partindo da compreensão de que: todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas que nem todas elas a concebem em termos de direitos humanos; de que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana; que o círculo de reciprocidade da dignidade humana de cada sociedade é mais aberto em umas culturas do que em outras; e que todas as culturas tendem a distribuir as pessoas e os grupos sociais entre dois princípios de pertencimento hierárquico, a igualdade e a diferença, com a luta pela igualdade se distinguindo da luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças (SANTOS, 2004; pp.253-255).

Um caminho para estabelecer o diálogo intercultural seria entre os níveis regionais, com o estabelecimento de acordos regionais entre diferentes culturas, possível por conta da globalização, buscando superar dificuldades encontradas na interpretação e aplicação dos direitos humanos, em especial de países asiáticos e africanos (BARRETTO, 2004; p.303). Tais dificuldades estariam baseadas na própria interpretação e linguagem política e jurídica do Ocidente, que consagram de forma legalista mais os direitos individuais e menos os deveres de solidariedade, inerentes na percepção comunitarista dessas culturas (conforme visto no tópico anterior). No entanto, é vital que o diálogo intercultural, quando proposto, não seja determinado de forma unilateral, seja em relação aos parceiros envolvidos ou ao tema do diálogo, mas sim por meio da compreensão de que os fundamentos de cada cultura não são completos nem perfeitos, ampliando a consciência de incompletude mútua de cada cultura[30] por meio do diálogo.

Por conseguinte, haveria um esforço de integração dos valores universais ao contexto de uma idealizada sociedade multicultural, a qual poderia ser feita por meio de duas etapas: a identificação de valores morais (são morais por serem critérios mínimos) e universais (exigências de todos os seres humanos, independente de cultura, nacionalidade ou religião), encontrados em todas as sociedades, como a dignidade humana, a igualdade, o valor da vida humana; e a intermediação de valores morais nas sociedades multiculturais, sem com que percam seu caráter universal, ainda que implementados de formas diferentes por meio de

[30] Boaventura de Sousa Santos denomina esse processo de *hermenêutica diatópica*, um procedimento hermenêutico designado pelo autor como meio para buscar compreender determinada cultura a partir dos elementos comuns retóricos mais abrangentes dessa cultura (*topoi*), relacionando-os com os elementos de outra cultura (SANTOS, 2004; p.256)

normas jurídicas específicas (BARRETTO, 2004; p.300). A observação anterior a respeito das concepções de direitos humanos liberal-ocidental, latino-americana, africana e islâmica demonstra a congruência de valores morais e universais entre essas concepções. Evidencia-se assim a existência de direitos inerentes a todo o ser humano, sem distinção de sexo, raça, etnia, religião, idioma, país de origem, sendo compreendidos como uma manifestação específica da permanente busca por justiça social e resistência às diversas formas de opressão, seguindo a concepção moderna dos direitos humanos. Essa visão, segundo An-Na'im (2004; p.435), seria essencial para concretizar a universalidade dos direitos humanos, com todas as sociedades e comunidades humanas podendo se identificar com o conceito de direitos humanos, contribuindo para a especificação de seu conteúdo normativo, uma vez que já seria parte de sua própria história. Porém, a concepção liberal moderna nega a diversidade de sujeitos, parte da universalidade humana derivada da razão e a centralidade no indivíduo subdesenvolvendo os direitos coletivos. Já uma concepção contemporânea, ou cosmopolita, reconheceria a diversidade dos povos no mundo, denunciaria as violações decorrentes da concepção moderna e veria os direitos humanos como constructos de movimentos sociais e lutas por direitos em regiões determinadas (ESTEVEZ, 2012; p. 225-228).

A globalização e o contato entre as diferentes sociedades políticas e culturais fazem com que a comparação entre seus valores, no caso as percepções sobre os direitos humanos, assinale distinções profundas que são acentuadas pela percepção de universalidade ocidental originada dos países desenvolvidos, cujas ideias essencialistas ignorariam ou tornariam irrelevantes outras formas de pensamento. Porém, não se pode negar algo comum: os direitos humanos são conquistas da longa história humana pela busca de justiça social e resistência a elementos de opressão, seja nas sociedades ocidentais, africanas, latino-americanas, islâmicas, ou seja, em toda a sociedade humana. Dessa forma, uma percepção ideal, ou cosmopolita, de universalidade deveria buscar uma congruência entre as diversas percepções acerca dos direitos humanos e a coexistência entre as diferentes vozes que buscam reconhecimento de direitos em seus respectivos contextos sociais, políticos, culturais e econômicos, superando o conflito entre o universalismo e o relativismo cultural.

> Na medida em que as estruturas e os processos de injustiça e opressão sociais são específicos para cada sociedade, o relativismo cultural e contextual – a alegação de que uma sociedade deve viver de acordo com suas próprias normas e valores exerce alguma influência. Por outro lado, na medida em que as particularidades locais diminuem pela força da globalização, o impulso para os direitos humanos universais torna-se mais comum. Entretanto, uma vez que a globalização reflete as relações desiguais de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, permanecerá a tensão entre o relativo e o universal. Para impedir que esta inevitável tensão rejeite o conceito de direitos humanos e frustre o seu propósito nas diferentes sociedades,

> deve haver um esforço deliberado para construir um consenso em torno do conteúdo normativo e dos mecanismos de implementação dos direitos humanos. Isto é, o projeto da universalidade dos direitos humanos deve ser concretizado por meio de uma congruência de respostas da sociedade à injustiça e à opressão, e não pelo transplante de um conceito totalmente desenvolvido e de seus mecanismos de implementação de uma sociedade para outra. (AN-NA'IM, 2004; pp.438-438).

As diferenças são socialmente construídas, sendo inerentes à sociedade, portanto, integrá-las à universalidade dos direitos humanos não se contrapõe à ideia do universal liberal, apenas aprimora o seu fundamento moral. A proposta do ideário cosmopolita pelo dito consenso normativo dos direitos humanos pode ser entendida como a busca por tornar atingível a coexistência entre os valores morais universais dos direitos humanos e a especificidade moral e cultural das sociedades. A produção de normatividade regional, ou entre países que compartilham valores comuns de direitos humanos, abordaria um universalismo local, ou seja, um conjunto de princípios morais, de caráter social, cultural ou político, fundamentados em uma concepção específica de direitos humanos, desta maneira, seria possível a intermediação da moralidade universal por meio de normas jurídicas e/ou morais específicas, formalizando-a com interpretações próprias. Mesmo com a existência da concepção cosmopolita, ocorrem inúmeras dificuldades no diálogo internacional institucionalizado entre os países: problemas políticos, como governos autoritários; mudanças nos contextos sociais, econômicos ou políticos; inflexibilidade das percepções morais; politização (no sentido de interferência política) das posições dos países (principalmente os desenvolvidos); dificuldades em obter acordos. O embate entre as diversas concepções sobre os direitos humanos, por fim, salienta que não há uma concepção perfeitamente universal, tanto no âmbito moral quanto na elaboração das diretrizes. Tais questões sobre as diferentes concepções de direitos humanos, suas diferenças, similitudes e embates com a concepção dominante, juntamente com a ideia cosmopolita de elaboração de uma percepção universalmente aceita, oferecem terreno fértil para a produção de outros estudos a respeito do conceito de direitos humanos.

1.3. A institucionalização internacional dos direitos humanos

O liberalismo é a filosofia política globalmente hegemônica, e, com isso, os princípios do cosmopolitismo liberal educaram e estruturaram intensamente a ordem internacional corrente (RAO, 2007; p.14), baseando-se nas suas promessas de inclusão universal,

igualitarismo e universalidade dos direitos humanos. A universalidade dos direitos humanos passa, de acordo com o pensamento liberal, pela normatividade institucional dos mesmos, onde o conteúdo normativo e os mecanismos de implementação das normas devem refletir tanto o consenso sobre os fatores comuns a todos os países e sociedades quanto aceitar também a diversidade e especificidade delas. As aplicações normativas dos direitos humanos têm então função jurídico-formal, referentes às questões materiais e morais, mas têm também uma função simbólica: aplicá-las seria demonstrar que os atores da sociedade internacional estão cientes de que a proteção e promoção dos direitos humanos se desenvolvem nas dimensões internacional e nacional, que se relacionam entre si (CUNHA et al., 2011; p.31). Após a exposição do debate teórico e moral a respeito das concepções de direitos humanos e sua universalidade, cabe expor a estrutura normativa internacional construída em prol da promoção, defesa e do estabelecimento de uma justiciabilidade universal dos direitos humanos.

1.3.1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos Internacionais

Após a institucionalização da Organização das Nações Unidas em 1945, no âmbito da Assembleia Geral, o Terceiro Comitê[31] se tornou o encarregado dos itens relativos ao campo dos direitos humanos, assuntos humanitários e sociais, discutindo as diversas questões como a proteção de crianças, avanço do empoderamento feminino, questões indígenas, tratamento de refugiados, eliminação da discriminação racial, direito à autodeterminação, entre outros. Mas a formulação do ideário e da normatividade internacional passou por outras instâncias da Organização das Nações Unidas.

Os direitos humanos foram instituídos legitimamente na esfera internacional através do conjunto de diretrizes estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A partir dela, os direitos humanos passaram a constituir em objeto fundamental do direito internacional, tendo instrumentos, órgãos e procedimentos de aplicação próprios, como a extinta Comissão de Direitos Humanos, atual

[31] A Assembleia Geral das Nações Unidas possui seis comitês principais: o Primeiro Comitê cuida de assuntos relativos ao desarmamento e segurança internacional; o Segundo Comitê cuida de assuntos financeiros e econômicos; o Terceiro Comitê de questões sociais, humanitárias e culturais; o Quarto Comitê é relativo a assuntos políticos especiais e descolonização; o Quinto Comitê é responsável pelos assuntos administrativos e de orçamento; já o Sexto Comitê cuida de questões legais relativas ao direito internacional em geral.

Conselho de Direitos Humanos, caracterizados essencialmente como um sistema de proteção dos indivíduos, uma vez que a interdependência entre os Estados criaria demandas crescentes por normas de governança e instituições que atendam aos interesses comuns, com a normatividade sendo uma característica fundamental da sociedade internacional (IKENBERRY, 2010; p.37). A criação da ONU viria a congelar o poder entre os Estados vencedores da Segunda Guerra Mundial, encabeçados pela polarização EUA-União Soviética, tornando-os também encarregados pela proteção dos Estados mais fracos ao formularem e implementarem as normas institucionais. No caso dos direitos humanos, isso repercutiria na ideia de ser dever das potências auxiliar ou guiar, até mesmo intervir, os Estados politicamente mais fracos para que se enquadrassem nos parâmetros normativos internacionais de proteção e promoção.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada como sendo um ideal comum a ser alcançado pelos povos e pelos Estados objetivando a construção da segurança coletiva. A ONU tentou coordenar as relações entre Estados no período pós-Segunda Guerra Mundial, e através da Declaração Universal buscou efetivar um sistema universal de princípios de proteção internacional dos direitos humanos que evitasse a repetição dos casos de extrema violação ocorridos durante as duas Guerras Mundiais, em especial pelo genocídio de milhões de pessoas por conta de sua religião, etnia, orientação sexual e condição física. Koerner (2003; pp.146-147) assinala que a natureza dos direitos humanos propostos pela Declaração Universal seria a mesma da *common law*, ou seja do direito costumeiro, e portanto, seria entendido como um conjunto, de caráter não obrigatório, de princípios, normas e máximas habitualmente seguidos após serem adotados pelos seus participantes.

A filosofia liberal dos direitos humanos predominou na fundamentação da Declaração, já que os textos normativos essenciais a respeito dos direitos humanos são derivados do corpo jurídico doméstico da Europa Ocidental e dos Estados Unidos[32], estando entre essas contribuições a consideração do indivíduo como o fim das leis políticas e morais, e, portanto, portador de direitos, e na concretização dessas ideias através da instituição de um sistema político e jurídico dos direitos humanos enquanto direitos positivos. Com isso, a tradicional doutrina liberal ganhou legitimidade internacional com a institucionalização do documento da ONU. Deveras, a Declaração Universal fundamenta a universalidade dos direitos humanos nas premissas da igualdade em dignidade e dos valores de todos os seres humanos, sem qualquer discriminação. Tal fundamentação reconhece os valores comuns entre os homens e

[32] Vide exemplos da Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, citados anteriormente.

também, como parte do patrimônio comum da humanidade, os direitos das nações à sua própria existência e à identidade.

Dentre os trinta direitos listados na Declaração Universal, é reforçado o reconhecimento dos princípios liberais de que todos têm direito à dignidade, ao respeito, de serem reconhecidos como pessoa diante da lei, além da afirmação de que ninguém pode ser excluído das vantagens provenientes do direito e da justiça. A universalidade que caracteriza a Declaração diz respeito à humanidade intrínseca a todos os homens, ao que todos possuem em comum, sendo então "transcultural, transhistórica ao tomar o ser humano independentemente de qualquer pertencimento a uma comunidade específica" (QUINTANA, 1999; p.323). Já Bobbio afirma que a Declaração Universal efetivou "a crença da universalidade dos valores, sendo tal crença legítima no sentido em que tal universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens" (BOBBIO, 2004; p.18).

De maneira geral, costuma-se distribuir os direitos humanos em três categorias: a primeira dos direitos negativos, que protegem os indivíduos contra abusos da própria sociedade, tais como o direito à liberdade de expressão, à liberdade de religião, dentre outros; a segunda categoria agrega os direitos positivos, tais como o direito ao trabalho, à educação, à saúde; já a terceira, considera os direitos que transcendem os indivíduos, como por exemplo, o direito à paz, direitos considerados coletivos tais como a necessidade de defender comunidades ameaçadas, principalmente, por conflitos étnicos e interestatais (MENDES, 2006; p.23).

Devido à necessidade de normatização do conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Assembleia Geral da ONU requereu à Comissão de Direitos Humanos[33] a preparação de Pactos, tratados internacionais vinculantes, que explicitassem os direitos humanos e suas respectivas medidas de implementação: um designando os direitos civis e políticos e outro os direitos econômicos, sociais e culturais. Contudo, somente em 1966 ambos os Pactos foram concluídos, entrando em vigor em 1976. Os Pactos contêm várias provisões semelhantes, como por exemplo, o direito dos povos à autodeterminação. Dessa forma, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, somados à Declaração Universal dos Direitos Humanos, formam a *International Bill of Rights*, a qual conceberia os princípios universais dos direitos básicos das pessoas.

[33] Mais informações sobre a Comissão de Direitos Humanos e seu sucessor, o Conselho de Direitos Humanos, serão apresentadas mais adiante.

Os três documentos são responsáveis pelo estabelecimento de padrões mínimos firmados por meio da institucionalização de compromissos legais internacionais, que contam com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um documento sem cunho legal, enquanto os Pactos possuem jurisprudência válida somente aos Estados que os ratificaram, pois tratam de compromissos relativos a direitos específicos e suas limitações, assim como outros demais tratados internacionais de direitos humanos. Isso ocorre uma vez que a efetividade da proteção e implementação dos direitos humanos depende da ação do Estado e de seus demais órgãos institucionais, já que a normatividade internacional apresenta sempre caráter subsidiário, pois cabe aos Estados a responsabilidade primária pela proteção dos direitos humanos de seus cidadãos. Assim, ao Direito Internacional dos Direitos Humanos não se apresenta como substituto aos direitos internos, mas atua em caráter paralelo e suplementar às normativas nacionais (BIERRENBACH, 2011; p.103).

Os artigos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos fundamentam as liberdades individuais, como a proteção à vida, à liberdade e à segurança das pessoas, refletindo princípios dos marcos legislativos da Declaração de Independência Americana e a Declaração Francesa dos Direitos dos Homens e Cidadãos. Esse conjunto de direitos, tipicamente liberais, era assinalado pelos países ocidentais como a base da "totalidade" dos direitos humanos (QUINTANA, 1999; p.245), cujos respeito e garantia estariam condicionados ao simples reconhecimento pela legislação doméstica dos Estados membros, o que provou ser um pensamento errôneo, pois tais direitos dependem efetivamente de ações governamentais para sua satisfação. Os direitos civis e políticos também são classificados como o grupo de direitos negativos, pois demanda obrigações negativas ao Estado, ou seja, não redundam em ações positivas ou medidas governamentais de interferência pública para a satisfação dos mesmos.

Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais fundamenta-se na promoção do bem-estar das pessoas, trabalhando questões como os direitos trabalhistas, à educação, à moradia e a fazer parte da vida cultural de seu Estado. O tópico a respeito de cultura, no entanto, comenta apenas a liberdade cultural e da manutenção da etnia, enquanto os direitos sociais consistem em medidas básicas para o bem-estar das pessoas e dos trabalhadores. O conjunto dos direitos aqui considerados foi classificado como sendo direitos positivos, pois a sua implementação dependeria da atuação positiva ou ativa do Estado na sua obrigação de promovê-los. De fato, os direitos econômicos, sociais e culturais, afirmados pelo Pacto Internacional dos referidos direitos, servem para demonstrar que a implementação dos direitos humanos é tão importante quanto seu reconhecimento, obrigando o Estado a intervir

para reduzir desigualdades sociais e garantir o desenvolvimento do bem-estar da sociedade, debatendo as condições de existência digna para todos, tornando-se a contribuição do século XX para os direitos humanos (TEREZO, 2014; p.44).

Os conteúdos dos Pactos refletem a divergência ideológica típica da Guerra Fria, contexto no qual foram idealizados, entre o bloco capitalista, defensor dos direitos civis e políticos, e o socialista, que apontou a prioridade dos direitos econômicos, sociais e culturais para os direitos humanos. Essa dicotomia existente entre capitalistas e socialistas afetou a consagração dos direitos humanos pelos textos dos Pactos, não propriamente quanto a sua natureza ou redação, mas principalmente no que se refere ao desenvolvimento do sistema de monitoramento a ser criado para salvaguardar os direitos reconhecidos. As consequências políticas da Guerra Fria, no sistema de proteção criado pela ONU, viriam a privilegiar a proteção dos direitos civis e políticos tanto na criação de novos instrumentos internacionais quanto na sofisticação dos mecanismos de proteção instalados para a defesa de tais direitos, em comparação aos existentes para os direitos sociais (TEREZO, 2014; p.46). Esse privilégio traria consequências em longo prazo, principalmente em relação ao cumprimento das obrigações nele contidas em ambos os Pactos: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos supera o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais no número de Estados que interpretam as normas como juridicamente vinculativas e, por diversas vezes, tornou-se uma parte dos sistemas jurídicos nacionais. Isso ocorre devido à errônea interpretação de alguns Estados Partes de suas obrigações, muitas vezes assinalando que a linguagem do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produto de árdua negociação entre Estados, seria inaplicável por ser supostamente vaga e imprecisa (JAICHAND, 2014; pp.38-39). Mesmo com a diversidade de conteúdos, os direitos estipulados por ambos os Pactos são considerados interconectados e interdependentes, caracterizando o conjunto de direitos humanos sob a guarda da ONU pela sua indivisibilidade.

1.3.2. A tutela internacional dos direitos humanos: a Comissão e o Conselho de Direitos Humanos (CDH)

A Comissão de Direitos Humanos foi criada como órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC, em 1946, estando incumbida do arcabouço jurídico e político de definir padrões internacionais de direitos humanos para todos

os Estados. Embora tenha sido criado com a tarefa principal de monitorar os direitos humanos, a Comissão necessariamente precisou estabelecer os padrões normativos internacionais que pautassem a ação dos Estados, entre eles a Declaração Universal de Direitos Humanos. O desenvolvimento inicial de instituições, órgãos, organismos, comissões e instrumentos jurídicos no contexto delicado da Guerra Fria, como a que levou a Declaração Universal ter força somente moral, resultou numa atuação abstencionista por parte da Comissão em concretizar a tarefa de instituir mecanismos que permitissem aferir o cumprimento das normas e compromissos pelos Estados e da recusa em fazer qualquer ação concreta sobre petições investigativas sobre abusos de direitos humanos (BELLI, 2009; p.39).

De fato, Alves (1994; p.6) assinala que a atuação da Comissão pode ser dividida em três fases: a de redação de normas gerais, de 1947 a 1954; a de promoção dos valores, por meio de atividades como seminários e publicações, de 1955 a 1966; e a de iniciativas para a proteção dos direitos, a partir de 1967. As duas primeiras designam o período "abstencionista" da Comissão, durante o qual sua atuação foi pautada no estabelecimento de normas, declarações, convenções e pactos, e a terceira fase dá início ao período "intervencionista", voltada para a formulação de medidas mais concretas em relação aos casos de violação, como procedimentos de denúncias, grupos de trabalho e relatorias especiais, desencadeada por conta de questões políticas como o colonialismo na África, o autoritarismo em diversos países, a luta contra o racismo e a ocupação de territórios árabes por Israel.

A Comissão de Direitos Humanos atuou durante sessenta anos como o principal órgão de defesa dos direitos humanos no âmbito do sistema internacional de proteção. Mesmo tendo obtido conquistas com o conjunto de documentos internacionais e institucionalizado o monitoramento internacional da situação dos direitos humanos, por meio de mecanismos convencionais (derivados dos tratados internacionais) e extraconvencionais (monitoramento temático ou por país), em seus últimos anos de funcionamento a Comissão foi alvo de muitas críticas, principalmente em relação ao excesso de interferência política na tomada de decisões, ou seja, da "politização", a qual implicava também na seletividade dos casos monitorados pela Comissão, consistindo na escolha arbitrária dos países alvos de monitoramento e daqueles que não teriam sua situação examinada (países do bloco Ocidental e seus aliados). Movido pelo processo de reforma da ONU e motivado pela necessidade de um órgão com maior capacidade de reação às violações de direitos humanos, em 2006 ocorreu a substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos, criado com a tarefa de consolidar o sistema de proteção dos direitos humanos, de superar os referidos problemas e que oferecesse respostas mais ágeis às situações de violação aos direitos humanos

Entre os aspectos que diferenciam o atual Conselho de Direitos Humanos da extinta Comissão estão: a mudança na estrutura, com o Conselho passando a ser um órgão subsidiário da Assembleia Geral e não mais do ECOSOC; o Conselho passou a ter uma natureza semipermanente, se reunindo várias vezes ao ano, contando com três períodos de sessões (a Comissão se reunia uma vez ao ano), podendo ocorrer sessões fora desses períodos; o número de membros do Conselho foi reduzido para 47 (antes eram 53), estabelecendo um sistema de eleição direta, individual, secreta, com restrição do número de reeleições e mudanças na distribuição regional dos assentos; revisão e aperfeiçoamento do procedimento de denúncias especiais e do Procedimento 1503; manutenção das atividades de redação, promoção e proteção; e a institucionalização do mecanismo de natureza intergovernamental de Revisão Periódica Universal – RPU, para a observação da situação dos direitos humanos na totalidade de Estados membros da ONU, a ser realizada a cada quatro anos objetivando um tratamento igualitário dos Estados, evitando a parcialidade (VIEGAS E SILVA, 2013; pp.104-105).

O estabelecimento de uma tutela normativa no plano internacional, com os documentos normativos e o Conselho de Diretos Humanos, possibilitou, principalmente, o desenvolvimento de atividades internacionais de promoção, baseadas em medidas que estimulem os Estados a introduzirem em suas esferas domésticas a proteção aos direitos humanos, de controle, por meio de medidas de verificação por parte dos organismos internacionais do cumprimento normativo, e de garantia que pressupõe a substituição da garantia nacional pelos Estados, responsável pela promoção dos direitos humanos e pelo controle das violações, nos casos em que ela é inexistente ou insuficiente (BIERRENBACH, 2011; p.103). Desde a sua criação, o Conselho de Direitos Humanos vem buscando cumprir essa obrigação de tutela, apesar da permanência de resquícios da politização, tarefa árdua de ser cumprida uma vez que a política é um elemento incontornável nos organismos intergovernamentais (BELLI, 2009; p.135). Porém, reconhece-se o esforço no âmbito do CDH em manter a agenda internacional de direitos humanos aberta a novas propostas e atenta aos acontecimentos atuais da conjuntura internacional, apresentando-se como uma arena internacional de embate e de diálogo político interestatal sobre os direitos humanos.

1.3.3. A indivisibilidade dos direitos humanos: as Conferências Mundiais de Direitos Humanos de Teerã e de Viena

Essa característica de indivisibilidade define que a garantia da dignidade da pessoa humana pressupõe a efetividade de todos esses direitos juntos, e não apenas de uma parte deles. Contribuindo para a consolidação de uma cultura universal de proteção dos direitos humanos, em duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos, a de Teerã (1968) e a de Viena (1993), essa visão global da indivisibilidade e da inter-relação dos direitos humanos foi reafirmada (CANÇADO TRINDADE, 2000; p.106), na busca por soluções globais para problemas que afetam a todos os seres humanos, mas com atenção especial às pessoas desfavorecidas[34].

A Conferência de Teerã contou com a participação de 84 países e a presença de representantes de várias organizações não governamentais para o balanço dos vinte anos de experiência da proteção internacional dos direitos humanos, desde a institucionalização da Declaração Universal. Entre as resoluções promulgadas, estavam questões como a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos, a realização universal do direito à autodeterminação dos povos, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, a eliminação do *apartheid* e de outras formas de discriminação, a proteção dos direitos das mulheres, entre outras. Ademais, a grande contribuição da Conferência de Teerã encontra-se expressa na Proclamação de Teerã, a qual tratou do tratamento e da reavaliação globais do tópico da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos compreendidos pela Declaração Universal e pelos dois Pactos Internacionais de Direitos. Essa Proclamação também advertiu para a existência de uma brecha entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, a qual impediria a plena realização dos direitos humanos na comunidade internacional (CANÇADO TRINDADE, 2000; pp.52-55).

Da Conferência de Viena participaram delegações oficiais de 171 Estados, além da massiva participação de organizações não governamentais no evento paralelo do Fórum de ONGs, o que assinala o aumento considerável da preocupação da comunidade internacional, Estados e sociedade civil, com a questão dos direitos humanos. Os objetivos dessa edição da Conferência Mundial eram realizar uma avaliação global da aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, abrir o campo ao exame do processo de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos dos mesmos, além do debate de novos dilemas e desafios, como, por exemplo, assegurar na prática a indivisibilidade dos direitos humanos proclamada na Conferência de Teerã. A respeito disso, a Conferência de Viena conseguiu um "consenso

[34] No sentido de estarem abaixo das condições socioeconômicas essenciais para a vida.

improvável"[35] ao aprovar o texto que afirma a universalidade dos direitos humanos sem deixar de reconhecer a importância das particularidades culturais, cuja ausência de menções no corpo normativo da ONU era alvo de críticas asiática e islâmica por considerar isso como sendo uma tentativa de legitimar o ocidente como os intérpretes dos valores e das particularidades históricas, religiosas e culturais (universalidade X particularismos). O avanço obtido consistiu na formulação de uma linguagem normativa na qual a "ambiguidade construtiva" do discurso multilateral estabelecesse parâmetros que favorecem a universalidade de todos os direitos humanos (BELLI, 2009; p.101): o artigo 1º da Declaração afirma a indubitável natureza universal dos direitos e das liberdades, enquanto que o artigo 5º registra que as particularidades históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas que os Estados têm a obrigação de promover e proteger todos os direitos humanos independentemente dos respectivos sistemas neles vigentes.

Dessa forma, consta na Declaração e no Programa de Ação de Viena, documentos final da Conferência Mundial de 1993, o apreço pelas particularidades nacionais e regionais, além de surgirem, ao longo do tempo, novas declarações internacionais voltadas para problemas específicos que foram tratados de modo superficial anteriormente: minorias, mulheres, discriminação racial e xenofobia, pobreza, indivíduos em situações emergenciais, etc. O entendimento internacional foi de que a universalidade assim como apresentada pela Declaração de Viena eliminaria a hierarquia que colocava os direitos civis e políticos acima dos demais, ao mesmo tempo em que suprimia brechas que viabilizavam violações de direitos humanos, tópico reivindicado pelo bloco não Ocidental. Entretanto, na prática, as dicotomias entre direitos civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais, e também entre universalidade e particularidades continuariam colaborando para a politização[36] do sistema de direitos humanos (BELLI, 2009; p.102). Alves (1994), por sua vez, afirma que a colocação universalista dos direitos humanos, nos termos adotados na Declaração de Viena, não é irrealista, pois a movimentação de organizações não governamentais afro-asiáticas, feministas e outras com postulações liberais e libertárias denotavam a viabilidade dos direitos humanos serem incorporados as mais diversas culturas, sem que elas perdessem fundamentos ou características próprias.

[35] O consenso foi obtido por meio de árdua negociação, pois o mesmo era considerado improvável em função das dificuldades oriundas do cenário internacional pós-Guerra Fria, com o surgimento de conflitos étnicos, a revalorização das particularidades culturais e religiosas, xenofobia, massacres na África, violência contra imigrantes, a intensificação da incapacidade da globalização econômica em garantir o bem-estar da maioria da população mundial e o reforço do etnocentrismo ocidental (BELLI, 2009; pp.97-98).

[36] A problemática da politização dos direitos humanos no sistema internacional será explanada mais a frente.

Outro elemento importante da Conferência de Viena foi a consagração do direito ao desenvolvimento como sendo um direito universal, alienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais (resolução que contou com a oposição dos Estados Unidos), com as pessoas tornando-se o sujeito central do desenvolvimento, visando o bem-estar delas ao propor que os benefícios do desenvolvimento tragam benfeitorias às pessoas e não apenas à economia dos países. Foi afirmado também que a falta de desenvolvimento não poderia ser usada como justificativa para a violação de direitos humanos, ficando então estabelecida a interdependência entre democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, definido pelo Artigo 8º da Declaração de Viena (ALVES, 1994; p.30). Contudo, a diversidade de valores inerentes ao campo dos direitos humanos ocasiona também na diferenciação da perspectiva sobre a importância deles no processo de desenvolvimento, com os princípios ideológicos de cada país ou grupos de países resultando na existência de diversas interpretações a respeito do que consiste o direito ao desenvolvimento e sobre o papel dos direitos humanos no próprio processo desenvolvimentista de um país.

Cabe destacar que diversas outras declarações e convenções no campo dos direitos humanos foram adotadas no âmbito da ONU abrangendo diversas questões relativas a direitos específicos, tipos particulares de violações e proteção de grupos vulneráveis e minorias. O corpo principal de instrumentos internacionais de direitos humanos, que contam com comitês de monitoramento da implementação das diretrizes pelos Estados membros, é composto por dez instrumentos[37]: os dois Pactos Internacionais já citados; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e seu Protocolo Facultativo; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados; e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A esses instrumentos somam-se os demais protocolos facultativos[38] que tratam de questões detalhadas adicionais aos tratados, como por exemplo, o Protocolo facultativo à Convenção dos Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflito armado. Além dos instrumentos normativos, a ONU

[37] A listagem de todos os tratados e protocolos facultativos está disponível no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos:
http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

[38] Um Estado pode aderir a um dos tratados sem necessariamente aderir ao(s) protocolo(s) facultativos referentes a ele.

conta com diversas agências especializadas em monitoramento e promoção de direitos humanos específicos, tais como a ONU Mulheres, atuante nas questões de igualdade de gênero e empoderamento feminino, a UNICEF, atuante nas questões dos direitos das crianças e a ONU Refugiados, atuante nas várias questões relacionadas às pessoas deslocadas de seus territórios pátrios.

A evolução histórica e as mudanças contextuais obrigam às instituições internacionais a evoluírem seus princípios e transmitir isso aos atores envolvidos, principalmente por meio da geração de outros documentos interpretativos ou complementares, mantendo a concepção de direitos humanos aberta, permitindo que a universalidade de seu escopo atenda não somente o moralmente comum, mas também as necessidades específicas, conforme assinalado pela concepção cosmopolita de direitos humanos. O aparecimento de novos documentos internacionais pretendeu reconhecer o valor de certos grupos sociais para a universalidade humana que, de uma forma ou de outra, encontravam-se invisíveis nas generalidades dos documentos existentes, uma vez que ameaças a dignidade humana mudam ao longo do tempo e as normas internacionais de direitos humanos devem acompanhar tais mudanças (FORSYTHE, 2012; p.62). Com isso, passaram a ser reconhecidos os direitos de algumas categorias específicas tais como as mulheres, crianças, povos indígenas, afrodescendentes, pessoas com necessidades especiais, e criados organismos especializados que assegurassem a proteção de tais direitos.

1.3.4. TPI: jurisdição internacional, crimes contra a humanidade e responsabilidade de proteger

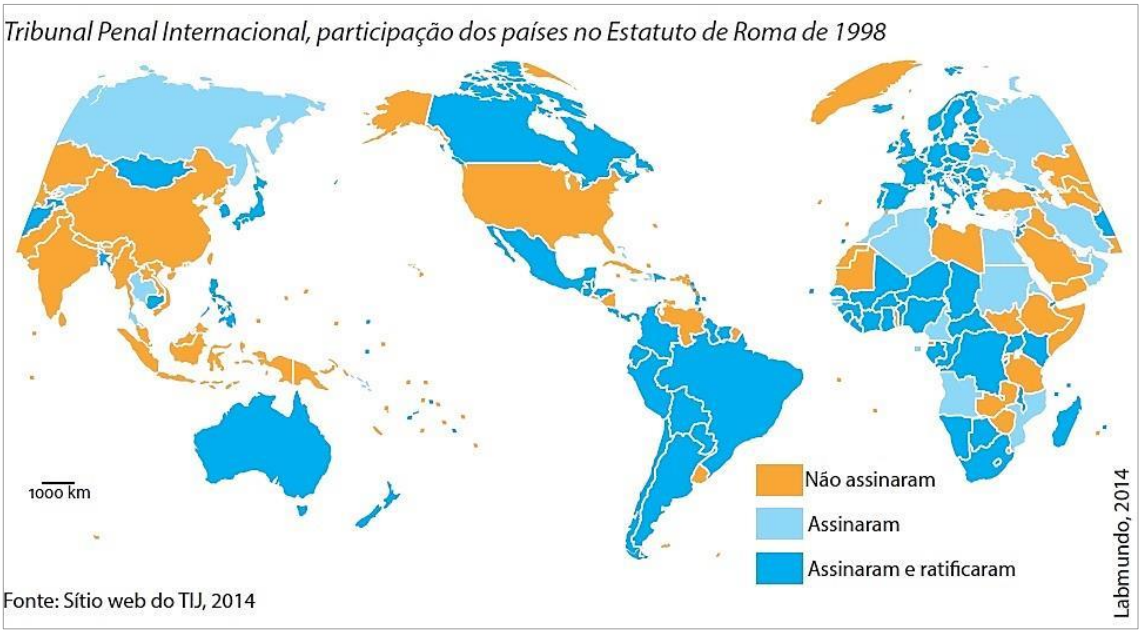
Apesar do Direito Internacional de Direitos Humanos ser centrado nos Estados, é costumeiro que indivíduos sejam os infratores de direitos e liberdades, o que fica em evidência com a perpetração de crimes contra a humanidade ou crimes de guerra. Para isso, foi estabelecido o Tribunal Penal Internacional (*International Criminal Court*) atribuído com a jurisdição de processar indivíduos alegadamente envolvidos em violações ao direito criminal internacional.

Entrando em vigor por meio do Estatuto de Roma, em 1º de julho de 2002, o Tribunal Penal Internacional exerce competência em relação aos crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, entre eles o de agressão, em situações de incapacidade ou

falta de disposição de um sistema judiciário nacional em exercer tal atividade. A existência do TPI não retira dos Estados a primazia na investigação e no julgamento dos crimes previstos pelo Estatuto de Roma, sendo a competência do TPI complementar às jurisdições nacionais, diferindo das competências dos Tribunais *ad hoc*, concorrentes com as jurisdições nacionais, como nos casos da antiga Iugoslávia e de Ruanda (BIERRENBACH, 2011; p.191). De fato, o TPI consiste no último recurso a ser buscado para levar à justiça indivíduos que tenham cometido crimes hediondos específicos (SMITH, 2013; p.71).

A jurisdição do TPI é válida para crimes cometidos após a entrada em vigor do Estatuto de Roma e para situações envolvendo Estados Partes, que aceitaram a jurisdição internacional do TPI, sobre crimes cometidos dentro de seus territórios, ou em casos em que o acusado é nacional de um Estado Parte. Para que seja iniciado o trâmite, é necessário que a situação seja comunicada por outro Estado Parte, pelo Conselho de Segurança[39] ou por um promotor que tenha iniciado o inquérito (BIERRENBACH, 2011; p.193).

Figura 1.



Fonte: MILANI et al., 2015; p.103.

Conforme apresentado pela Figura 1, atualmente, 123 países são Estados Partes do Estatuto de Roma e reconhecem a jurisdição do TPI. Desses países, 34 são Estados africanos, 19 Estados da Ásia-Pacífico (inclui o Oriente Médio), 18 são do Leste europeu, 27 são da

[39] Denúncias formuladas pelo Conselho de Segurança da ONU podem abranger Estados que não ratificaram o Estatuto de Roma, por causa da competência do Conselho de Segurança na manutenção da paz e seguranças internacionais. Exemplo disso é a situação em Darfur no Sudão, aferida pelo Conselho pelo fato de o Sudão não ser um Estado Parte do TPI.

América Latina e do Caribe, e 25 são países da Europa Ocidental e de outros Estados ocidentais (como Austrália e Nova Zelândia)[40].

Com o histórico de falhas no gerenciamento de crises humanitárias, como ocorrido na Somália (1992), em Ruanda (1994), na Bósnia (1995) e no Kosovo (1999), e baseada na necessidade de haver medidas preventivas de genocídio, crimes de guerra e outros crimes contra a humanidade, foi estipulado durante a Cúpula Mundial das Nações Unidas em 2005, por meio da Resolução 60/1[41] da Assembleia Geral da ONU, o princípio de responsabilidade de proteger (*responsibility to protect – R2P*), o qual reconhece a responsabilidade de todos os Estados de protegerem seus cidadãos e quando um Estado for considerado incapaz ou relutante em prover essa proteção, a responsabilidade é transferida à comunidade internacional, viabilizando a intervenção humanitária. Em tais casos, a intervenção, ou seja, a quebra da soberania, seria não só legítima como também legal, com o uso da força, no entanto, sendo admitida apenas em situação de legítima defesa ou de ameaça à paz e à segurança internacionais (BIERRENBACH, 2011; pp.23-24). Formulado posteriormente pelo Relatório do Secretário Geral de 2009 sobre a Responsabilidade de Proteger[42] (A/63/677), o referido princípio fundamenta-se em três pilares: a responsabilidade primária dos Estados em proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica; a responsabilidade da comunidade internacional em encorajar e auxiliar os Estados no cumprimento dessas responsabilidades; e a responsabilidade da comunidade internacional em usar meio diplomáticos, humanitários e de outros tipos, como o uso da força em último caso, para proteger as populações desses crimes, caso o Estado falhe em sua obrigação.

Uma preocupação, no entanto, emergiu do princípio da responsabilidade de proteger: a possível extensão dessa convicção para casos de violação de direitos humanos que possam ser cometidos por conta do uso da força pela intervenção internacional. Visando contribuir para o enquadramento do conceito de responsabilidade de proteger, o Brasil elaborou a proposta do princípio de responsabilidade ao proteger (*Responsibility while protecting* - RwP), apresentado pela Presidenta do Brasil Dilma Rousseff durante seu discurso de abertura da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2011, e também no Conselho de

[40] Informações e classificação dos países obtidas no site oficial do TPI: http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx . Acessado pela última vez em 28 de janeiro de 2016.

[41] A íntegra da Resolução 60/1 está disponível em: http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf. Os parágrafos de 138 a 140 tratam da Responsabilidade de Proteger.

[42] Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677 .

Segurança pela então Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas, Maria Luiza Ribeiro Viotti, durante debate sobre a proteção de civis em novembro de 2011. A proposta aludia às preocupantes consequências do uso da força pelas intervenções militares, mesmo autorizadas pela ONU, com o objetivo de proteger civis, a qual poderia vir a causar ainda mais mal do que preveni-lo (KOLB, 2012; p.7), resultando em situações de conflito ainda piores, como ocorrido no caso da intervenção militar da OTAN na Líbia (2011). Dessa forma, a proposta salientava que a responsabilidade internacional coletiva de proteger deveria ser exercida primeiramente pelos meios diplomáticos e pacíficos, como as medidas coercitivas sendo consideradas somente em casos nos quais as outras medidas fossem inadequadas, e mesmo assim, as mesmas deveriam respeitar limites e contar com meios de *accountability* por meio do monitoramento das ações pela ONU. Apesar do inicial apoio do Secretário Geral da ONU, as reações de outros Estados membros da ONU foram de cautela em relação ao conceito de responsabilidade ao proteger, o que levou a descontinuidade do debate a respeito da proposta e até mesmo a perda de interesse pelo Brasil em defendê-la.

De forma geral, o conceito de responsabilidade de proteger continua sendo enaltecido pelas potências do sistema internacional com o objetivo de prevenir crimes contra a humanidade e proteger civis, sendo assunto frequente no âmbito do TPI[43], cuja atuação está voltada para o *accountability* da aplicação da responsabilidade de proteger e também na prevenção e/ou diminuição dos crimes, uma vez que sua jurisdição internacional iria de encontro com o argumento sobre como a soberania de um Estado não pode ser considerada um empecilho para a prevenção de tais crimes, como visto no caso da Líbia e de Darfur. No entanto, a aplicação do princípio de responsabilidade de proteger esbarra em dificuldades na sua teorização e implementação, tais como a distinção entre ineficiência da soberania de um Estado e a noção de interferência externa em assuntos domésticos, a politização da própria doutrina e a também a dificuldade em obter informações precisas sobre a perpetração de crimes, cuja comprovação é necessária para legitimar a intervenção internacional, além da limitação do escopo de atuação do TPI.

1.3.5. Instrumentos regionais de proteção e promoção dos direitos humanos

[43] Durante o período de estágio na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, a pesquisadora acompanhou de perto as reuniões acerca dos assuntos do TPI.

Junto ao sistema normativo internacional da ONU, existem sistemas normativos regionais de proteção e promoção dos direitos humanos. Grupos regionais, por compartilharem valores culturais similares, características históricas e interesses econômicos comuns, teriam uma capacidade maior de estabelecer e conservar sistemas internacionais de direitos e liberdades, obtendo um impacto mais direto nas situações nacionais dos países membros. Por meio da interação com o sistema internacional da ONU, os sistemas regionais complementam e aumentam a eficácia do sistema global de direitos humanos, complementando o controle internacional sobre a ocorrência de violações por conta da natureza distinta de cada região (ALVES, 1994; p.75).

Na Europa foi adotada em 1950 e ratificada em 1953, pelo então Conselho da Europa, a Convenção pela Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais[44], ou Convenção Europeia de Direitos Humanos, a qual sofreu alterações com adições de Protocolos Adicionais ao longo do tempo. Voltada majoritariamente aos direitos civis e políticos, a Convenção instituiu a Comissão Europeia dos Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos, que possui competência para considerar queixas individuais contra Estados membros de possíveis violações à Convenção Europeia. Com a formação da União Europeia, foi formulada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[45], adotada em 2000 e vinculada aos países da União Europeia desde 2009 pelo Tratado de Lisboa, que estabelece a todas as instituições europeias – Comissão, Parlamento e Conselho - o papel de desempenhar a proteção dos direitos humanos. A Carta Europeia consagra seis tipos de direitos e liberdades fundamentais a serem protegidos pela União Europeia: dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, direito dos cidadãos e justiça (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

No continente americano, o Sistema Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA)[46] agrega um conjunto de disposições, obrigações e instituições regionais voltado para os Estados americanos. Destaca-se o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH), responsável pela institucionalização do interesse comum dos Estados da OEA. Formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (estabelecida em 1979), o sistema consiste numa

[44] Íntegra da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf .

[45] A íntegra da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia está disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

[46] Organização regional composta por 35 Estados independentes das Américas e do Caribe, fundada em 1948.

garantia adicional à proteção e promoção dos direitos humanos. No campo normativo, a garantia de direitos encontra-se institucionalizada pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (aprovada em 1948, alguns meses antes da Declaração Universal da ONU), pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e pelo Protocolo de San Salvador[47], este com medidas objetivando o bem-estar das pessoas. O diferencial da Convenção Americana sobre Direitos Humanos está no desenvolvimento de normas amplas sobre os direitos econômicos e sociais e a preocupação em formular documentos relativos a direitos específicos, como por exemplo, a Convenção Interamericana sobre a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher (1994), o projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (aprovado em 1997), e a Relatoria dos Direitos dos Afrodescendentes e contra a Descriminação Racial (criado em 2005).

Em relação ao continente africano, a União Africana tem como principal documento a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (conforme mencionado no item 2.1.2), tendo a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos como órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das condições da Carta, funções complementadas pela atuação do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, cujo protocolo de criação entrou em vigor em 2004, tendo sido formalmente estabelecido em 2006. O Tribunal tem jurisdição para cuidar de casos e disputas submetidos a ele em relação à interpretação, aplicação e opiniões legais da Carta, Protocolo e quaisquer outros instrumentos de direitos humanos ratificados pelos Estados Partes[48].

Já a Liga dos Estados Árabes (vide item 2.1.3) conta entre seus órgãos com a Comissão Permanente sobre Direitos Humanos e o Comitê Árabe de Direitos Humanos, além de uma revisada Carta Árabe de Direitos Humanos que entrou em vigor em 2008, reportando ao Comitê Árabe de Direitos Humanos o recebimento de relatórios sobre progressos feitos na promoção dos direitos humanos (FIDH, 2013). Recentemente, busca-se o estabelecimento da Corte Árabe de Direitos Humanos, cujo processo de negociação e esboço do Estatuto encontra-se sob intenso debate, devido às afirmações de que o Estatuto do Tribunal Árabe, elaborado pelo Conselho de Ministro da Liga Árabe em 2014, não estabeleceria um tribunal

[47] Cujo nome oficial é Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

[48] Informações disponíveis no site oficial do Tribunal Africanos dos Direitos Humanos e dos Povos: http://www.african-court.org/en/ .

de direitos humanos genuíno[49], estando fora dos padrões internacionais e regionais, além da falta de transparência e ausência de consultas a importantes representantes de Estado e a organizações da sociedade civil. Essas e outras questões foram apresentadas pela Declaração de Túnis sobre a Corte Árabe de Direitos Humanos[50], assinada por diversas organizações e intelectuais árabes e internacionais.

No sudeste asiático, a Associação das Nações do Sudeste Asiático[51] (ASEAN) adotou em 2012 a Declaração de Direitos Humanos da ASEAN[52], a qual reafirma o compromisso com os instrumentos normativos principais da ONU, dos quais os Estados membros são signatários, e prevê a cooperação em direitos humanos como forma de compartilhar interesses e comprometimentos para a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Sendo uma declaração recente, a mesma conta com sessões específicas para os direitos civis e políticos e para os direitos econômicos, sociais e culturais, e também se refere aos direitos coletivos do desenvolvimento e da paz.

A formação de sistemas regionais de proteção aos direitos humanos colabora para a consolidação da jurisdição internacional e da universalidade dos direitos humanos, a partir das características de cada região, sejam econômicas, sociais, históricas ou culturais, que os identificam e os levaram a formação de uma organização regional. O esforço cooperativo regional possibilita uma melhor identificação das necessidades, dos interesses e do monitoramento da situação dos direitos em cada Estado membro, porém, nem mesmo essa "universalidade regional" possui pleno sucesso já que o desempenho ideal de um Estado na promoção e defesa dos direitos humanos está vinculado à sua política doméstica, por meio da formulação de uma agenda pública voltada para esse campo. O sistema internacional de direitos humanos, regional ou multilateral, contribuiu para o estabelecimento de normas, no entanto, a austeridade de alguns Estados ou o negligenciamento de suas obrigações ainda é um desafio a ser enfrentado, em especial na dificuldade de aplicação das normas internacionais, o que acarreta na fraqueza do sistema (JAICHAND, 2014; p.43). Uma

[49] No esboço, por exemplo, não é considerado a existência de mecanismos de queixa entre Estados, como existem nas outras Cortes regionais.

[50] A íntegra da Declaração de Túnis está disponível em: https://www.fidh.org/International-Federation-for-Human-Rights/north-africa-middle-east/league-of-arab-states/the-tunis-declaration-on-the-arab-court-of-human-rights .

[51] A Associação das Nações do Sudeste Asiático foi estabelecida em 1967, pela Declaração de Bangkok, pelos membros fundadores Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. Posteriormente, aderiram à organização regional Brunei, Vietnã, Laos, Mianmar e Camboja.

[52] A íntegra da Declaração de Direitos Humanos da ASEAN está disponível em: http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/asean-human-rights-declaration .

comparação entre as diretrizes dos sistemas regionais, analisando sua implementação e níveis de eficácia, pode vir a ilustrar o quanto uma concepção regional de direitos humanos pode ou não contribuir para a benesse dos direitos humanos em nível internacional e doméstico.

As mudanças nos direitos humanos em âmbito internacional são simultâneas às mudanças nas estruturas domésticas dos países. De fato, a difusão das normas internacionais na área dos direitos humanos depende do estabelecimento e da sustentabilidade das relações entre atores domésticos e transnacionais, e, para alcançarem uma extensão internacional, a sociedade e suas parcelas devem participar da construção de princípios e estruturas que realcem a dignidade humana de todos (MUTUA, 2004; p.57), seja através da garantia dos direitos básico, seja provendo direitos especiais aos grupos em situação desigual.

Logo, a adesão às organizações regionais e internacionais, o cumprimento de suas normas e a aplicação delas no âmbito doméstico, ou seja, a inter-relação entre os âmbitos internacional e doméstico, são fatores relevantes na avaliação do desempenho de um país no campo dos direitos humanos, visto que a posição internacional de um país exerce um impacto importante nos seus assuntos de política interna, assim como sua situação interna molda seu comportamento nas relações exteriores.

1.4. Direitos Humanos hoje: novos temas e desafios contínuos

A guisa de completar a reflexão sobre a complexidade do campo dos direitos humanos, faz-se necessário considerar algumas mudanças contemporâneas nas áreas temáticas abrangidas pelo escopo dos direitos humanos, as quais podem vir a estabelecer novas perspectivas políticas, e os desafios geopolíticos vigentes no sistema internacional, os quais mesmo não sendo novos, ainda impactam e continuarão a impactar o futuro da proteção e promoção internacional dos direitos humanos. Expõe-se aqui um conjunto de temas a serem considerados atual e futuramente na agenda dos direitos humanos internacionais.

1.4.1. A atuação das ONGs: a relevância de outros atores

As organizações não governamentais (as engajadas politicamente, pelo menos) têm sua origem em movimentos sociais, de forma que suas características mais valorizadas vêm dessa origem, entre elas a proximidade com a base da sociedade, seu alto potencial mobilizador, compromisso e engajamento em favor de processos de transformação, etc. (SOBOTTKA, 2002; p.85). Ao longo do século XX, as ONGs vêm marcando seu lugar em áreas até então reservadas aos Estados, buscando dentro de seu escopo atuar na melhoria ou mudança da situação social e/ou política. Mesmo surgindo no século XIX[53], ganhando força ao longo do século XX e já atuando na assistência aos refugiados de guerra, no combate contra a fome, alívio em situações de conflito social e/ou em desastres naturais, foi durante os anos 1970 e 1980 que ocorreu um aumento no número e na proeminência de organizações não governamentais envolvidas nas mais diversas questões, ocasionando uma tendência internacional que passou a vê-las não somente como provedoras de serviços, mas também como parceiras de governos e instituições internacionais (KALDOR, 2003; pp.87-88), especialmente por causa de seu conhecimento local e por serem compostas por profissionais e experts. Com a continuidade das mudanças globais, como o fim da Guerra Fria, o início do século XXI, o 11 de setembro e a Guerra ao Terror, a participação política das ONGs seguiu crescendo, juntamente com a atuação de outros atores não estatais, individuais e coletivos, instituindo uma "sociedade civil" internacional, marcando lugar em áreas até então reservadas aos Estados, buscando dentro de seu escopo atuar na melhoria ou mudança da situação social e/ou política.

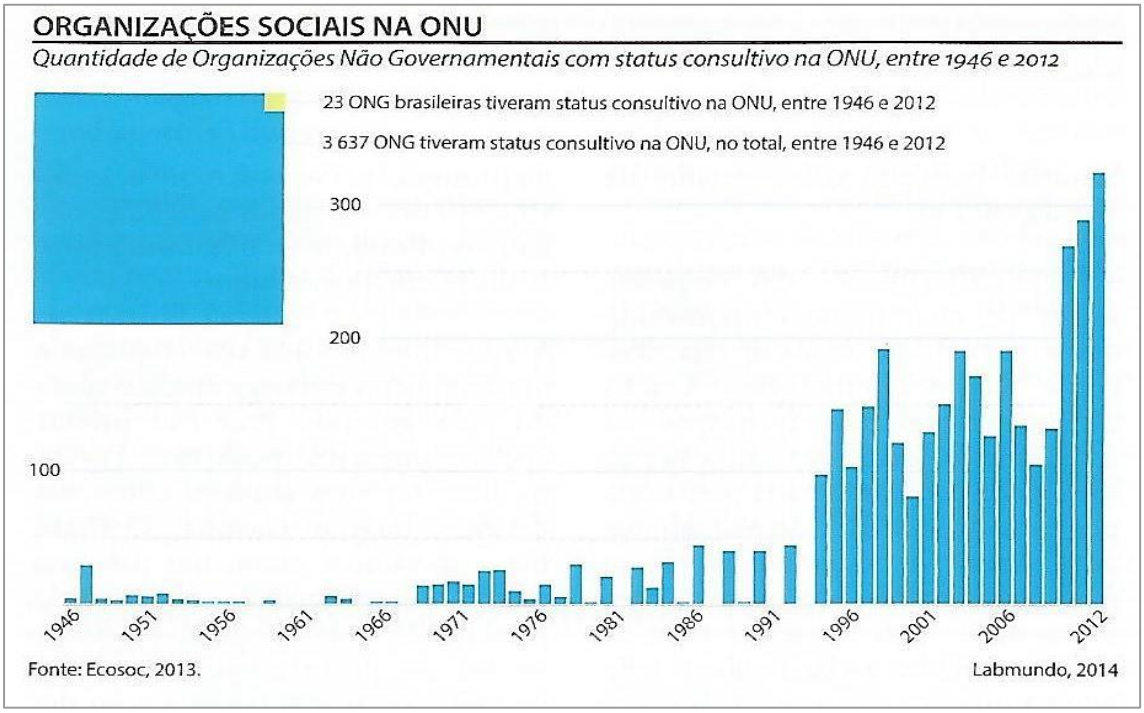
Constantemente presentes no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, as ONGs veem se consolidando como atores relevantes para a promoção e proteção dos direitos humanos nos Estados e fiscalizando a atuação deles, representando indiretamente[54] interesses de grupos, buscando transportá-los para a esfera pública, debatem e informam a respeito da situação dos direitos humanos, e fiscalizam a atuação do Estado e do mercado. Elas têm um papel central em todas as redes de promoção (*advocacy networks*), frequentemente iniciando ações e pressionando atores mais poderosos para tomarem posições, introduzindo novas ideias, provendo informações e fazendo lobby por mudanças políticas (KECK e SIKKINK, 1998; p.9), seja no sistema internacional, dentro das organizações

[53] A Cruz Vermelha, por exemplo, foi fundada em 1863.

[54] A representação é indireta, pois ela não é feita por meio do voto, mas sim pela afinidade de ideologia e/ou identidade coletiva, inclusive podendo ser feita sem o consentimento dos indivíduos ou grupos "representados", representando interesses particulares. A representação direta, ou representação eleitoral, é feita, geralmente, por meio de eleição dos representantes por voto popular. Mais sobre a representação das ONGs será abordado no capítulo 4.

internacionais como ONU e OEA, seja buscando impactar nas agendas de política externa dos Estados. Na Figura 2, é possível observar o acréscimo da participação das ONGs na política internacional através do aumento no número dessas organizações com status consultivo no sistema ONU.

Figura 2.



Fonte: MILANI et al., 2015; p.72.

A importância da atuação das ONGs está relacionada à natureza do Estado moderno e das ações deles na promoção internacional dos direitos humanos, questão histórica e essencialmente politizada, e marcada pelas atividades políticas de diversos grupos organizados da sociedade (ARMSTRONG, 2009 [1986]; pp.249-250). É importante assinalar que, ao longo da história, foram exatamente as reivindicações provenientes da sociedade civil que efetivaram as conquistas dos direitos humanos, tarefa continuada pelas organizações e movimento sociais, como as ONGs, ao pressionarem as instâncias de poder visando o respeito aos direitos humanos.

Observa-se que as ONGs têm atuado internacionalmente de maneira orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa das mais diversas causas políticas, seja provendo informações aos atores políticos, seja assinalando as deficiências ou consequências das políticas. Porém, pouco se fala a respeito de como e de que forma elas atuam domesticamente na formulação da política externa dos Estados. A participação das ONGs na questão dos direitos humanos, em

especial, é essencial para a aproximação dos órgãos internacionais da realidade local da situação dos direitos humanos e monitoramento dos posicionamentos dos países, mas ela também é importante para a formulação, o debate e a fiscalização das políticas domésticas e posições internacionais de um determinado Estado, tornando-as possíveis colaboradoras, porém sem torná-las tomadoras de decisão da política externa. Além disso, o que as motivam a realizar o trabalho de pressão e fiscalização é a ideia de que seria ilusório supor que os Estados e as organizações governamentais internacionais poderiam sozinhos proteger efetivamente os direitos humanos, considerando que são os próprios Estados seus principais violadores, os quais no sistema internacional podem vir a agirem com relutância ao denunciarem uns aos outros pelas violações, especialmente no caso de países aliados politicamente.

Com o aumento do interesse pelos direitos humanos, a ampliação do escopo de proteção, o acréscimo na exigência por mais proteção e as contínuas questões políticas a serem tratadas, nota-se o crescimento de importância da "*advocacy* para além do Estado" (PETRASEK, 2014; p.55), com o progresso também do movimento das ONGs em prol da proteção aos direitos humanos, buscando estarem presentes nos processos de formulação das políticas exteriores dos Estados, portanto no âmbito doméstico, e da política internacional nas organizações multilaterais, dando não apenas continuidade ao trabalho que já vem sendo feito, mas buscando melhorias, garantir o futuro das ações diretas de proteção aos direitos humanos e combater uma suposta despreocupação interestatal com as questões dos direitos humanos.

A atuação das ONGs no sistema internacional de direitos humanos está vinculada à busca pelo aprimoramento de seus instrumentos, na cobrança para que os Estados cumpram com suas responsabilidades e adotem posições condizentes à perspectiva universal protetora dos direitos humanos, fiscalizando também suas políticas externas. Já a presença delas no processo de formulação da política externa ocasiona ainda mais embates ideológicos e políticos entre os Estados e os atores não estatais, contribuindo para que a política de direitos humanos seja tão politizada. Logo, analisar o grau de incidência das ideias de tais atores é primordial para a compreensão do processo político no campo dos direitos humanos.

1.4.2. Os direitos LGBTI

Os direitos humanos são construções sociais oriundas de demandas sociais, as quais estão sob constante mudança, obrigando a ocorrência da extensão do domínio de proteção dos direitos humanos. Apesar de parecer redundante, já que a intenção dos direitos humanos é serem universais, a extensão de direitos refere-se a sua aplicação a novos "domínios" e sua aplicação a mais pessoas e outros contextos (GOODHART, 2013; p.351). Dessa forma, entende-se a extensão dos direitos humanos como a prática acolhedora cuja falta ou a demanda revela ser algo imprescindível, fazendo com que a abrangência da universalidade esteja em contínuo progresso por conta da adequação às novas demandas surgidas com as mudanças sociopolíticas.

As políticas de reconhecimento de direitos específicos (explanadas no item 2) exemplificam como a extensão da igualdade por intermédio da produção de uma normatividade específica pode ser interpretada como uma transformação na percepção da universalidade. Uma demanda corrente inserida nessa questão é o direito à identidade de gênero e de orientação sexual, os quais são alvo de violação aos direitos humanos fundamentais de inúmeras pessoas, por conta da discriminação, abuso, tratamento degradante, além de lhe serem negadas prerrogativas civis e de humanidade. Tais negações acarretam perseguição jurídica e/ou social, com a criminalização de alguns comportamentos sexuais, negação de direitos civis e proteção legal para as pessoas LGBTI[55] em diversas localidades no mundo. Segundo Pérez (2014), a discriminação enfrentada pelas pessoas LGBTI está fundada em argumentos morais, como da consideração delas como estando fora da normatividade social ou restrições religiosas, o que lhes dificulta o acesso aos benefícios sociais e a garantia pelo Estado de seus direitos (2014; p.148).

As questões LGBTI vêm sendo discutidas doméstica e internacionalmente há décadas, porém, o aumento da preocupação com essas questões e os primeiros resultados da luta pelo reconhecimento de direitos são fatos recentes. A inserção dos direitos LGBTI na pauta de discussão dos direitos humanos é resultado da interação entre diversos atores, da sociedade civil e estatais, e instituições internacionais e regionais que têm colocado em pauta os processos identitários, de pertencimento e de visibilidade das questões relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero, embora o debate sobre a questão venha resultando, ao mesmo tempo, em diálogo e em tensões conceituais, políticas e identitárias (TERTO; SOUZA, 2014; p.121).

[55] Sigla comumente usada em referência ao grupo de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais – LGBTI.

No âmbito do sistema da ONU, o debate a respeito da questão e a inclusão do tema na agenda internacional de direitos humanos são relativamente novos, comparado às demais questões análogas, como as relativas aos direitos das mulheres e a igualdade de gênero. O início do debate sobre a orientação sexual e a identidade de gênero no Conselho de Direitos Humanos data do ano 2003, com a sugestão pelo governo do Brasil da necessidade de uma resolução a respeito da discriminação às pessoas LGBTI, a qual, no entanto, acabou sendo retirada da pauta[56] muito por conta da pressão de países islâmicos.

O tema dos direitos LGBTI foi sendo inserido aos poucos na agenda internacional, sendo os avanços mais significativos obtidos após um discurso do Secretário Geral da ONU Ban Ki-moon, em 2010[57], no qual declarou o compromisso da ONU no combate à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, destacando também que apesar de muitas nações terem constituições modernas garantidoras de direitos fundamentais e liberdades, a homossexualidade ainda se constitui em crime em mais de setenta países. O combate à violência e discriminação de pessoas LGBTI viria se concretizar somente em 2013, com a organização pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos de uma campanha sobre a igualdade de direitos a todos, incluindo pessoas LGBTI (TERTO; SOUZA, 2014; p.139).

Outros avanços foram a aprovação pelo Conselho de Direitos Humanos de resoluções sobre orientação sexual e identidade de gênero em 2011 e 2014. Seguindo as diretrizes da Declaração de Viena e a implementação do Plano de Ações, visando à universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, em 2011 foi adota a resolução A/HRC/17/19[58], cujo conteúdo solicitava um estudo sobre leis discriminatórias, práticas e atos de violência com motivações homofóbicas em todas as partes do mundo e como as leis internacionais podem ser usadas para combatê-las. Já em 2014, a Resolução A/HRC/27/L.27/Rev.1[59], liderada por Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai foi aprovada com 25 votos a favor, 7 abstenções e 14

---

[56] A decisão sobre a proposta brasileira de resolução foi adiada por 24 votos a favor do adiamento a 17 votos contra, com 10 abstenções, durante a 63ª sessão da Comissão de Direitos Humanos, em 2003 (TERTO; SOUZA, 2014; p.132).

[57] O discurso do Secretário Geral da ONU encontra-se disponível em: http://www.un.org/press/en/2010/sgsm13311.doc.htm

[58] A íntegra da resolução A/HRC/17/19 está disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/17/19 .

[59] A íntegra da resolução A/HRC/27/L.27/Rev.1 está disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/27/L.27/Rev.1 .

contra[60], com a aprovação reinserindo o tema da discriminação e da violência em razão da orientação sexual à agenda do Conselho. Porém, a permanência do tema na agenda permanente ainda é motivo de preocupação, principalmente entre os atores da sociedade civil que temem um retrocesso da questão por conta, por exemplo, de que futuras mudanças na composição do Conselho possam impactar significativamente na aprovação de futuras resoluções sobre o tema.

Ressalta-se que no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da OEA, têm sido viabilizadas ações direcionadas à questão LGBTI. Em 2011, foi lançado um Plano de Ação 4.6.i[61] direcionado especialmente às pessoas LGBTI, o qual organizava atividades de levantamento de informações sobre legislação, políticas públicas, jurisprudência e atuação da sociedade civil nos trinta e cinco Estados membros da OEA. Foi criada também, a pedido da Assembleia Geral da OEA, uma Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Interssexuais, a qual entrou em funcionamento em fevereiro de 2014[62], dando continuidade as principais linhas de trabalho dessa questão. Além disso, foi adotada em 2013 a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância[63], a qual reconhece logo em seu artigo 1, juntamente com diversas outras formas, a discriminação baseada em orientação sexual, identidade e expressão de gênero, incluindo-as nas medidas nacionais e regionais a serem tomadas para incentivar o respeito aos direitos humanos. A Convenção já conta com a assinatura de oito países[64] (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Haiti, Panamá e Uruguai), contudo, ainda não foi ratificada por nenhum deles, não estando ainda em vigor.

Apesar das medidas aqui assinaladas e também de políticas nacionais de alguns Estados, por exemplo, em tornar legal a união civil entre pessoas do mesmo sexo e o reconhecimento da igualdade de direitos econômicos e sociais (como o recebimento de pensão pela seguridade social), a questão dos direitos LGBTI ainda traz muito desafios. Enquanto países reconhecem domesticamente (não desconsiderando a existência de conflito

[60] Em sua maioria países resistentes à questão, como Rússia e países árabes.

[61] O texto do Plano de Ação 4.6.i está disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/Plan_de_accion_4.6.i.doc

[62] Vide notícia: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2014/015.asp

[63] Íntegra da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/discriminacioneintolerancia.pdf

[64] Lista dos países signatários (até o dia 13/09/2015) disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp

de interesses em nível doméstico) as questões relativas à orientação sexual e identidade de gênero, e as apoiam internacionalmente, diversos países ainda tratam as questões de forma conservadora, violenta e criminal, muitas vezes baseada no fundamentalismo religioso ou cultural, e se opõem veemente às medidas debatidas em nível internacional. Há ainda um longo caminho a ser percorrido até a consolidação normativa internacional dos direitos LGBTI.

1.4.3. A relação entre meio ambiente e direitos humanos

Uma das tendências surgida no fim do século XX, e com potencial para se tornar uma temática importante do século XXI, é o vínculo entre os direitos humanos e o meio ambiente, em especial as consequências da degradação ambiental para os humanos e a defesa do princípio de desenvolvimento sustentável. As consequências da mudança climática para os direitos humanos são bem conhecidas: deslocamentos forçados, maiores dificuldades de acesso às necessidades básicas, ameaças à vida e aos meios de subsistência (de desastres naturais a terras agrícolas degradadas ou perdidas), embora o prazo exato e as áreas de maior impacto ainda sejam motivos de debate (PETRASEK, 2014; pp.53-54).

Já o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente reconhece três aspectos da relação entre direitos humanos e meio ambiente: o meio ambiente sendo um pré-requisito para o usufruto dos direitos humanos; a aplicação de certos direitos humanos, como o acesso à informação, acesso à justiça e a participação do processo decisório (direitos civis e políticos), como sendo essenciais para a tomada de decisão na agenda ambiental; e o direito a um ambiente seguro, saudável e ecologicamente equilibrado como sendo um direito humano em si (BARRY; WOODS, 2013; p.381). O conceito de desenvolvimento sustentável, elaborado a partir das Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, abrange as ações e atividades econômicas e políticas a serem geridas para um desenvolvimento econômico sustentável, que proteja o meio ambiente e os recursos naturais, relacionando as questões ambientais a problemas do desenvolvimento, como o combate à pobreza, a dívida externa dos países em desenvolvimento, a questão dos direitos indígenas e questões de ameaça à vida humana. As ações para um desenvolvimento sustentável foram reunidas no programa Agenda

21[65], elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, a Rio 92, e reafirmadas pelas Conferências sobre o Meio Ambiente posteriores, consistindo em um programa de ação voltado para uma política global de produção de desenvolvimento sustentável, relacionando a sustentabilidade ambiental com os direitos humanos.

De forma geral, o pensamento orientador dos "direitos humanos ambientais" percebe a existência de um conjunto de direitos que devem ser assegurados para futuras gerações. No entanto, a relação entre direitos humanos e o meio ambiente é mais complexa do que aparenta. A maioria das políticas de "direitos humanos ambientais" consiste em garantir os direitos de indivíduos ou comunidades a um ambiente saudável, portanto, lida com direitos e deveres a serem cumpridos, como a obrigação das pessoas do presente de reconhecerem o direito de gerações futuras de viverem em um ambiente sustentável, levantando a questão da possibilidade de afirmar que indivíduos de gerações futuras (que ainda não existem como indivíduos ou grupos) possuem direitos morais comparáveis aos das pessoas de hoje. Há também a crítica à perspectiva antropocentrista dessa lógica da política ambiental ligada aos direitos humanos, a qual estaria voltada para o bem dos indivíduos e não do meio ambiente, e o surgimento de questões como a possibilidade ou não de extensão dos direitos humanos aos direitos de animais não humanos (BARRY; WOODS, 2013; p.381).

1.4.4. O direito à privacidade: direitos humanos no mundo virtual

Um recente caso de violação de direitos humanos que requereu atenção do sistema internacional foi a espionagem de comunicações e interceptação de informações pessoais de cidadãos e de funcionários de outros países, em particular Brasil e Alemanha, pela Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) e reveladas por Edward Snowden[66]. A espionagem fora justificada como sendo uma medida norte-americana de combate ao terrorismo, fundamentada no discurso de segurança nacional que desde os ataques de 11 de setembro avalia os direitos humanos como sendo obstáculos para a prevenção efetiva de

[65] Mais informações sobre a Agenda 21, vide: http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/.

[66] Ex-analista de sistemas do Serviço de Inteligência Americano – CIA e ex-funcionário do NSA que tornou públicas informações sigilosas do serviço de inteligência dos Estados Unidos.

ataques terroristas, justificando as violações como necessárias para a segurança do país (GOODHART, 2013; p.349). A violação do direito à privacidade do indivíduo, centrada nos direitos civis, econômicos e sociais, despertou a atenção da sociedade internacional para a necessidade de garantir o respeito aos direitos humanos no âmbito digital, visando à neutralidade da rede, de forma a impedir restrições por motivos políticos, religiosos ou de outra natureza. Assim, em um esforço comum de Brasil e Alemanha, foi levada à Assembleia Geral da ONU a Resolução 68/167[67] intitulada o "Direito à Privacidade na Era Digital", a qual foi aprovada por consenso, com a resolução e as demais ações em prol do direito à privacidade sendo regida pelo princípio de que os direitos que as pessoas têm *off-line*, também devem ser protegidos *on-line*, estendendo para o mundo virtual os direitos inerentes das pessoas no mundo real.

Um ano após a aprovação dessa primeira resolução referente ao direito à privacidade na era digital, a Assembleia Geral da ONU adota, novamente por consenso, a Resolução 69/166[68], projeto apresentado por Brasil e Alemanha e com o patrocínio de outros 64 países. O documento novamente reafirma o direito à privacidade e a equidade dos direitos *off-line* e *on-line*, além de instar os Estados a respeitar e proteger os direitos humanos no contexto da comunicação digital, criar condições para prevenir a ocorrência de violações, rever os procedimentos, práticas e legislações sobre a segurança das comunicações, também reafirmando a responsabilidade das empresas privadas que controlam os dados no respeito aos direitos humanos ao lidarem com informações pessoais. A resolução termina solicitando ao Conselho de Direitos Humanos a criação de um mecanismo especial para monitorar a promoção e a proteção do direito à privacidade, o qual foi efetivado em março de 2015 com a criação da uma relatoria especial para lidar com a questão[69]. A relatoria especial sobre o direito à privacidade contará com um mandato de três anos, estando atribuída, entre outras funções, de coletar informações sobre o direito à privacidade em estruturas nacionais e internacionais, para assegurar sua promoção e proteção, e de relatar violações, submetendo ao CDH situações graves.

Já no Conselho de Direitos Humanos, também foi adotada por consenso, em junho de

[67] Íntegra da Resolução 68/167 disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167 .

[68] Íntegra da resolução 69/166 disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/166 .

[69] Vide: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8460:criacao-da-relatoria-especial-sobre-o-direito-a-privacidade-na-era-digital&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280 .

2014, a Resolução A/HRC/26/L.24[70] sobre a promoção, proteção e da fruição dos direitos humanos na internet, que reconhece o mesmo princípio de equivalência dos direitos do mundo real para o mundo virtual, em particular o respeito aos direitos à liberdade de expressão, de opinião e à privacidade, exortando que qualquer tentativa de Estados em agir em nome da segurança na internet deve ser feita em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos e por meio de instituições transparentes, democráticas e com base no Estado de Direito.

1.4.5. A violação de direitos humanos por Empresas

Apesar de ser um debate antigo, um tema em voga atualmente é a responsabilização de empresas comerciais ou corporações transnacionais por violações de direitos humanos e a necessidade de regulamentar suas condutas, visando proteger as pessoas e as comunidades de possíveis violações perpetradas por empreendimentos empresariais. Inicialmente, a preocupação sobre as atividades das empresas levou a extinta Comissão de Direitos Humanos a solicitar a indicação de um representante especial sobre a questão dos direitos humanos, corporações transnacionais e outras empresas comerciais, objetivando identificar as ações e padrões de responsabilidade corporativa, além de elaborar o papel dos Estados para a regularização das atividades transnacionais no campo dos direitos humanos (GOODHART, 2013; p.352). O trabalho do relator especial resultou na formulação do relatório "Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos: parâmetros da ONU para 'proteger, respeitar e remediar'"[71] além do estabelecimento de um grupo de trabalho no âmbito do CDH sobre a questão, aprovada pela resolução A/HRC/17/4[72].

Os princípios orientadores sobre direitos humanos e empresas baseiam-se em três pilares: proteger, respeitar e remediar. Eles reconhecem a existência das obrigações dos Estados em respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos e liberdades fundamentais, o papel das empresas, como órgãos especializados da sociedade, em obedecerem às leis e a

[70] Íntegra da resolução A/HRC/26/L.24 disponível em: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/059/67/PDF/G1405967.pdf?OpenElement .

[71] Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf .

[72] A íntegra da resolução A/HRC/17/4 está disponível em: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement .

respeitar os direitos humanos, e também a necessidade de direitos e obrigações que designem as compensações apropriadas e remédios efetivos quanto ocorrerem violações (ONU, 2011; p.1). As atividades mais recentes do CDH em relação à questão datam de 2014, com a aprovação de duas resoluções, uma renovando o mandato do grupo de trabalho e solicitando a realização de um estudo a respeito de opções legais e práticas para aprimorar o acesso às remediações judiciais (Resolução A/HRC/26/L.1[73]) e outra criando um grupo de trabalho intergovernamental visando elaborar um instrumento vinculante sobre as empresas transnacionais e outras empresas comerciais (Resolução A/HRC/26/L.22/Rev1[74]).

Porém, estamos longe de termos normas vinculantes ou um tratado internacional a respeito da proteção dos direitos humanos por empresas, com governos e empresas bloqueando iniciativas de elaboração dessas normas. Mesmo sendo complexa a tarefa de elaboração de tais normas internacionais, com a designação acerca de quais atividades serão consideradas crimes, quem ficará encarregado de julgá-los, quais serão as penas, que tipos de direitos humanos serão considerados, a extraterritorialidade da aplicação do direito internacional, como apontar os responsáveis, isso não elimina a necessidade da existência de diretrizes para a proteção dos indivíduos e das comunidades afetadas por empreendimentos, defender seus direitos e remediar casos de violação (BERRÓN, 2014; pp.130-132). E é intensa a pressão de organizações não governamentais e movimentos sociais em prol da aplicabilidade das diretrizes já existentes e pela elaboração de resoluções e normas internacionais efetivas que policiem as violações de direitos humanos perpetradas por empresas, tanto por conta própria quanto sob a custódia de um Estado.

1.4.6. O desafio contínuo: a politização e suas implicações

Não são apenas as temáticas novas que caracterizam o sistema internacional de direitos humanos hoje. Dois problemas persistem na esfera multilateral de proteção aos direitos humanos: a politização (a interferência política) e a seletividade. Enquanto a politização (ou hiperpolitização) consiste no excesso de interferência de uma concepção da

[73] Íntegra da Resolução A/HRC/26/L.1 disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/L.1 .

[74] Íntegra da Resolução A/HRC/26/L.22/Ver.1 disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/L.22/Rev.1 .

política no processo de tomada de decisões nos órgãos multilaterais e nas suas ações no campo dos direitos humanos, a seletividade é uma das formas pelas quais essa politização se manifesta, sendo caracterizada pela escolha arbitrária dos alvos do monitoramento internacional e dos países que não serão alvo de exame, independente da gravidade da situação (BELLI, 2009; p.3). Conforme visto anteriormente, ambos os problemas impactaram na extinção da Comissão de Direitos Humanos e na elaboração de um novo órgão, o Conselho de Direitos Humanos e de ferramentas institucionais que inviabilizassem a politização e a seletividade, como a Revisão Periódica Universal. Contudo, tais problemas permanecem na atual conjuntura internacional.

Essa politização (ou, novamente, hiperpolitização) está vinculada à atuação dos Estados nos órgãos multilaterais, onde são as vozes dos próprios Estados que assinalam as violações cometidas por outros Estados, algumas vezes ignorando suas próprias práticas de cumprimentos dos tratados internacionais dos quais são signatários e o desempenho da promoção dos direitos humanos dentro de seus próprios países. De forma mais clara, Belli (2009; p.109) assinala duas formas nas quais a politização é praticada: a politização por subtração, na qual Estados utilizam-se do poder que detém no sistema internacional para evitar ou diminuir o monitoramento de suas situações, evitando condenações, sendo seu melhor exemplo os Estados Unidos; e a politização por adição, condição contrária à politização anterior, consistindo no uso desse poder político para a inclusão ou seleção de um determinado Estado como alvo de investigações ou monitoramentos, com os Estados mais poderosos usando-se de critérios políticos para a condenação de seus adversários em nível multilateral, como foram os casos de Iraque, Irã e Líbia.

A ocorrência dessa politização resulta na adoção de *double standards*, por meio do qual uma situação violadora dos direitos humanos acaba tendo dupla interpretação, pesos e medidas diferentes, por conta da incidência do poder geopolítico: a absolvição dos amigos, a condenação dos inimigos. É possível observar essa ambiguidade nos posicionamentos dos Estados na aprovação ou recusa de resoluções em determinados casos. Por exemplo, os Estados Unidos sempre serão contrários às resoluções do CDH pertinentes às investigações de possíveis violações cometidas por Israel em territórios Palestinos, ao mesmo tempo em que defendem veemente no Conselho de Segurança a imposição de sanções a países árabes (aqueles não aliados dos EUA) por conta da violação de direitos humanos. Nas avaliações das Revisões Periódicas Universais, nota-se também a prática de evitar críticas ao Estado examinado por conta da aliança com Estados amigos, incitando-os a participar na revisão com comentários favoráveis ao Estado examinado. Isso ocorre por conta da natureza

intergovernamental da RPU, cuja avaliação é realizada pelos Estados, não contando com procedimentos confidenciais ou a atuação de especialistas independentes no levantamento e avaliação das informações sobre os Estados, elementos que poderiam ser utilizados para combater a politização das avaliações e a seletividade dos casos.

Outra maneira de observar a interferência da concepção política dos Estados no sistema internacional está na adoção de linguagem deliberadamente vaga durante o processo de elaboração dos textos de tratados ou resoluções, visando o aproveitamento dessa ambiguidade interpretativa, assim como os pedidos de retirada de conteúdo mais específico nos textos das resoluções, optando por uma linguagem mais genérica, para evitar o cumprimento de certas obrigações no âmbito multilateral em prol de seus próprios interesses nacionais, ou de seus aliados, os quais nem sempre são compatíveis com as normas de direitos humanos (JAICHAND, 2014; pp.36-37).

O tratamento diferencial das violações de direitos humanos, principalmente com a desconsideração das violações cometidas pelo bloco Ocidental hegemônico, acabou sendo agravado no período pós-11 de setembro e com as ações norte-americanas durante a Guerra ao Terror. O antiterrorismo acabou provocando uma campanha ideológica unidimensional que marginalizou os direitos humanos e propagou a demonização dos inimigos, semelhante ao ocorrido durante a Guerra Fria e o embate com o comunismo[75], com os governos do Ocidente (EUA e seus aliados) utilizando a retórica antiterrorista para atacar seus inimigos e para justificar o uso de medidas extremas, como uso da tortura, detenções arbitrárias e restrições de liberdades civis (DONNELLY, 2003; pp.333-340).

Com as interferências causadas pela percepção política e pelos interesses geopolíticos dos Estados mais poderosos, do Norte/Ocidente, cujas perspectivas orientaram a criação conceitual dos direitos humanos e também sua normatividade internacional, admite-se a impossibilidade de uma aplicação universal do monitoramento do respeito aos direitos humanos nesse sistema universal. Mesmo com a Convenção de Viena reforçando os princípios de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, seus princípios não são efetivamente aplicados, predominando as questões geopolíticas e ideológicas, contribuindo, portanto, para a politização do sistema internacional de direitos humanos. Essa universalidade resultante desse sistema politizado foi designada por Wallerstein (2007) como sendo o *universalismo europeu*, respaldado em uma doutrina moralmente ambígua que ataca os crimes de alguns e ignora os crimes de outros, com os direitos humanos, juntamente com a

[75] O embate ideológico com o Comunismo levou, inclusive, os EUA a apoiarem ditaduras militares violadoras dos direitos humanos nos países em desenvolvimento, a exemplo da América Latina.

democracia, sendo utilizados como justificação moral e política, no final do século XX e início do século XXI (WALLERSTEIN, 2007; p.59), para a intervenção pelos Estados mais poderosos, o Ocidente, naqueles que não partilham de sua perspectiva política. Com isso, as noções de responsabilidade de proteger e da intervenção humanitária acabam se confundindo com a ingerência, a violação da soberania do Estado e a interferência em assuntos domésticos.

Perante a esse cenário, críticas contra a politização e a hegemonia dos Estados mais poderosos (Norte) são formuladas por países em desenvolvimento, ou do Sul, buscando se opor as motivações políticas que impactam nas decisões, como os *double standards*, se abstendo[76] ou votando contra resoluções politizadas, e principalmente combater a ingerência, defendendo a soberania dos Estados e a busca por soluções pacíficas. Essa crítica política pleiteada pelos países do Sul assinala a incompatibilidade entre a perspectiva política da universalidade dos direitos humanos entre o Norte e o Sul (COSTA DA SILVA; SATURNINO BRAGA; MILANI, 2015; p.21), indo além da dicotomia Ocidente-Oriente, onde os posicionamentos desses países são algumas vezes interpretados como sendo desafiadores ao sistema internacional de direitos humanos, meramente por contestarem ou não aderirem à perspectiva hegemônica do Norte.

A dicotomia Ocidente-Oriente proporciona outra forma de crítica, baseada no particularismo de outras percepções políticas acerca dos direitos humanos, a qual mesmo contribuindo para o aumento e complexidade da politização, não pode deixar de ser negligenciada. Apesar do relativismo cultural e o particularismo serem vistos como uma "licença" para a violação dos direitos humanos, principalmente pelos fundamentalistas, eles também consistem em oposição à universalidade do "pensamento único" do Ocidente, conforme observável na busca pela formação de uma normatividade a partir de valores próprios, materializado nos instrumentos normativos regionais de direitos humanos.

Por meio da problemática da politização, questiona-se, dentro do sistema internacional, o que realmente difere os Estados protetores dos violadores de direitos humanos? Haveria parcialidade por parte das organizações internacionais? Seria o dever de proteger os direitos humanos realmente universal e aplicado apenas em nome da proteção dos direitos humanos? A incidência da politização (ou hiperpolitização), seja na seletividade dos casos, nos empecilhos criados na formulação da linguagem das resoluções e até mesmo na decisão de intervir ou não em situações críticas, dificulta a efetivação da universalidade dos

[76] A abstenção na votação pode ser interpretada como um instrumento de exposição da não aceitação pelo país da linguagem utilizada na resolução, considerando-a vaga ou excessivamente ríspida. A abstenção costuma ser escolhida quando o país, apesar de não concordar com a resolução, procura não se indispor com os demais países. O Brasil é um país que utiliza a abstenção em votações dessa forma.

direitos humanos, muito por conta da natureza politizada dos direitos humanos, caracterizada pela multiplicidade de agentes atuantes e defensores de uma diversidade de princípios ideológicos. Algo que vale a pena continuar a se observar é a forma como os Estados se comportam, individualmente e em grupo, perante a politização e a ambivalência das instituições internacionais perante as questões de violações de direitos humanos perpetradas por Estados-potências.

1.5. O caráter mutável e conflituoso dos direitos humanos

A intenção do presente capítulo foi apresentar o caráter inerentemente mutável e conflituoso dos direitos humanos, desde a origem política e social da concepção dominante de universalidade, seu caráter homogeneizante, as outras percepções resistentes ou complementares dessa universalidade, a institucionalização da normativa internacional de proteção e promoção dos direitos humanos, suas benesses, paradoxos e problemáticas, as tentativas regionais de adaptar as diretrizes universais a seus contextos sociais, políticos e culturais, até os assuntos mais atuais que ainda serão objeto de deliberação pelo sistema internacional. Todos os elementos aqui tratados são partes constituintes de um (complicado) todo denominado direitos humanos.

Os direitos humanos podem ser denominados como um conjunto de prerrogativas inerentes a todos os seres humanos, porém eles são mais do que isso: são idealizações espaço-temporais cujo fundamento e conteúdo variam, refletindo as lutas sociais e políticas da sociedade humana. Deste modo, a compreensão aqui apresentada considera os direitos humanos como sendo um conceito mutável, correlacionado ao desenvolvimento das sociedades e de suas características particulares, sob uma perspectiva de existência de múltiplas formas de universalismos e múltiplas formas de relativismos, as quais se diferem qualitativamente, mas tem em comum a defesa da dignidade humana, com ambos os lados sendo essenciais aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Contudo, o discurso universalista ocidental é predominante na política internacional, ditando inclusive a formulação de sua normativa por meio da sua perspectiva política enviesada marcada pela não compreensão (ou aversão) às perspectivas diferenciais e pelo quase indulto dado às potências em matéria de violação dos direitos humanos.

Estando sob a responsabilidade dos Estados, os direitos humanos são também conquistas históricas da sociedade civil, o que torna os atores não estatais agentes vitais para o processo de consolidação dos direitos vigentes e também na mobilização de novas conquistas, além de seu papel de fiscalizadores das ações do Estado. Com isso, analisar a atuação de tais atores na política externa de direitos humanos consiste em tarefa vital para a compreensão da constituição dos direitos humanos, tanto em nível doméstico quanto internacional.

Um panorama conceitual tão extenso sobre as percepções e práticas políticas faz-se necessário para a compreensão sobre a atuação internacional de qualquer Estado no campo dos direitos humanos, sua inserção nos sistemas internacional e regional, a domesticalização das diretrizes normativas e o desempenho perante as questões e complexidades vigentes nesse campo. Nenhuma política externa, principalmente a de direitos humanos, existe no vácuo ou é independente dos fatores sistêmicos, ela está inserida em uma determinada conjuntura histórica, social, política e econômica, interagindo com os outros Estados, organizações internacionais e demais atores não estatais.

2. A INCONSTÂNCIA DO LUGAR DOS DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1948 ATÉ O FIM DO REGIME MILITAR

A presente postura do Brasil na política externa é marcada pela sua participação ponderada e por sua colaboração com os instrumentos normativos dos direitos humanos no sistema internacional. No entanto, os fundamentos de tal postura não foram sempre os mesmos, tendo variado de acordo com a situação de sua política doméstica e do próprio regime político. O presente capítulo procura analisar o desenvolvimento do lugar dos direitos humanos na política externa brasileira, desde a adesão do país à Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas em 1948 até o fim do período do Regime Militar[77], considerando as dimensões doméstica e externa, por meio de documentação histórica e das análises acadêmicas sobre a política brasileira, tanto pela ciência política quando pela análise de política externa.

Argumenta-se, baseado na ideia da inter-relação entre os níveis doméstico e externo, que os fatores domésticos de ordem ideológica, os estilos de liderança e o contexto social e político nos quais os atores envolvidos encontravam-se inseridos implicaram na variabilidade da postura do Brasil em relação ao lugar dos direitos humanos na política externa. Dessa forma, ao longo de dois períodos[78], o período constitucional de 1946-1964 e o Regime Militar iniciado com o Golpe de 1964, serão observados o contexto histórico do nível internacional e os fatores políticos internos dos governos presidenciais que dão características próprias às políticas internas e externas, visando observar a inter-relação entre as duas políticas a partir de uma visão "debaixo para cima", ou seja, com as unidades (líderes, burocracia) afetando o sistema (a política externa brasileira). Será visto também como a situação política do país, principalmente durante o período do Regime Militar, propiciou o surgimento das organizações não governamentais brasileiras, as quais viriam a se tornar importantes atores no campo dos direitos humanos em nível nacional e internacional.

[77] Emprega-se o termo "Regime Militar" em referência ao período iniciado com o Golpe de 1964 e com a governância do país passando às mãos dos militares, dentre os quais era selecionado o Presidente do país, não havendo eleição direta para o cargo. Apesar da adoção da referida nomenclatura, não é negligenciado o apoio civil que o referido golpe e seu subsequente período de governança ditatorial receberam de algumas parcelas da sociedade brasileira, como por exemplo, a mídia e a elite social e econômica.

[78] O período da redemocratização, iniciado com a eleição (ainda indireta) de um presidente civil em 1985 até os dias atuais, será analisando no capítulo seguinte.

Milner (1997) explana que a política doméstica e as relações internacionais estão intrinsecamente relacionadas: a posição internacional de um país exerce um impacto importante nos seus assuntos de política interna e econômicos, assim como sua situação interna molda seu comportamento nas relações exteriores, criticando assim a corrente teórica dos Realistas nas Relações Internacionais, que, em sua maioria, ignora a política doméstica tratando os Estados como atores unitários. A ênfase da autora está em desenvolver um modelo abstrato de interação entre política doméstica e internacional, indo além da estrutura de análise do jogo de dois níveis proposta por Putnam[79] (2010), a qual, segundo ela, não se constituiria em um modelo analítico com hipóteses testáveis, mas levando em conta sua ideia fundamental: que os líderes políticos constantemente atuam simultaneamente nas arenas doméstica e internacional, buscando vários objetivos e enfrentando pressões em ambas as arenas (MILNER, 1997; p.4). A política externa é então moldada pelo ambiente doméstico por meio da interação com os fatores internacionais, com ambas sendo afetadas pelo processo de tomada de decisão.

O motivo de trabalhar com o entrelaçamento entre o nível doméstico e o nível internacional está no fato da agenda política de direitos humanos consistir em uma política pública[80] de nível doméstico e de nível internacional, seja em relação à sua elaboração, seja quanto à implementação. Sustenta-se a proposição de que a variabilidade de fatores domésticos, tais como as perspectivas e crenças de mundo dos agentes tomadores de decisão (KEOHANE E GOLDSTEIN, 1993), a conjuntura social e política na qual os atores encontravam-se inseridos (conforme defendido pela vertente pós-estruturalista da análise da politica externa) e as formas de lideranças de cada governante (HERMANN E PRESTON,

[79] A abordagem de dois níveis reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do "interesse nacional" (PUTNAM, 2010; p.169-170) na luta política das negociações internacionais. Nessa luta, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem e defendem seus interesses, pressionam o governo a formular e adotar políticas que atendam a esses interesses, com os políticos também administrando possíveis coalizões entre esses grupos; já no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar o atendimento às pressões domésticas enquanto minimizam as possíveis consequências dos acontecimentos externos. Putnam (2010; p.150) afirma que uma concepção apropriada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais *não deve se limitar apenas ao poder Executivo* (o qual tem um papel de mediação entre os dois níveis por estar exposto a ambos) e aos arranjos institucionais, mas deve enfatizar também a luta política doméstica, com os demais atores domésticos e não estatais (grifo da autora).

[80] Por política pública entende-se como sendo aquela preocupada com o conjunto de ações ou não ações direcionadas a problemas sociais, econômicos e políticos, passando pelos processos de identificação de um problema e a busca para solucioná-lo por meio de alternativas políticas, todavia ela também pode ser caracterizada pela interação de diferentes valores, interesses, normas e formas de conhecimento, com a política sendo então uma forma de disputa entre recursos e discursos (FARIA, 2003; p.23). Além disso, a política externa é uma política pública visto que os atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva (MILANI e PINHEIRO, 2013; p.28), cuja especificidade consiste no fato de ela ser implementada fora das fronteiras estatais.

1994), foram os elementos cruciais definidores da política externa brasileira como um todo e, em particular, na de direitos humanos durante o referido período analisado.

2.1. Período constitucional de 1946 até 1964: a participação na elaboração do sistema internacional de direitos humanos e a alternância da perspectiva governamental

Comecemos a análise da inter-relação entre os fatores da política doméstica do Brasil com a formulação da sua política externa a partir do ano de 1945, no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial e da fundação da Organização das Nações Unidas - ONU. Inicia-se a partir desse contexto devido a magnitude do momento, marcado pela constituição de um sistema internacional multilateral, da criação dos primeiros órgãos e instrumentos da ONU, inclusive no campo dos direitos humanos, e pela inserção do Brasil nesse contexto multilateral. A posição brasileira era então de alinhamento com o bloco Ocidental, liderado pelos Estados Unidos, e de apoio à construção do regime internacional, tendo uma atuação internacional ativa, com destaque às iniciativas de conscientização internacional sobre o problema do desenvolvimento econômico e social. Desse modo, o Brasil foi um dos membros fundadores da Organização das Nações Unidas, tendo desenvolvido um papel ativo nela desde a sua criação em 1945, sendo membro desde 24 de outubro de 1945.

Nesse momento, a política doméstica brasileira encontrava-se marcada pelo fim do período do Estado Novo e pela institucionalização da Constituição de 1946, a qual, assim como as suas anteriores, reiterou a competência exclusiva do presidente da República nas atividades da política externa por razões militares, uma vez que o presidente republicano (mesmo sendo civil) também era o Comandante das Forças Armadas. O governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) foi marcado pelo liberalismo econômico da política doméstica e pelo modelo de "liberalismo associado" da política externa, marcado pelo início da Guerra Fria e da divisão ideológica do mundo entre o Ocidente capitalista e o comunismo da União Soviética, com o Brasil se posicionando em prol dos americanos e cortando as relações diplomáticas com a União Soviética.

O processo de reordenamento constitucional do país, que saía do regime do Estado Novo, marcado pelo prolongado governo de Getúlio Vargas, para o retorno à democracia política com o governo Dutra, produziu reflexos na adaptação do sistema jurídico doméstico às condições internacionais vigentes naquele momento, combinando doutrinas

intervencionistas nos campos econômico e social (ALMEIDA, 2006; p.226). Dentre as modificações estava a questão do estatuto do capital estrangeiro, sendo novamente permitido que empresas estrangeiras explorassem concessões minerais e de energia, com os interesses estrangeiros tendo presença marcante na economia brasileira, a qual se abria cada vez mais ao liberalismo. Tal abertura econômica caracterizou a política externa de Dutra como sendo uma política externa do liberalismo econômico marcada pela subordinação dos interesses nacionais brasileiros aos do capital estrangeiro e de ter alinhado a diplomacia do Brasil aos ditames econômicos, ideológicos e geopolíticos do governo dos Estados Unidos (ALMEIDA, 2006; p.226).

No campo da política externa dos direitos humanos, a atuação do Brasil foi marcada pelo voto a favor da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, e também pelo posicionamento crítico em relação à União Soviética no tema dos direitos humanos ao apoiar a retórica antissoviética dos Estados Unidos, a qual apresentava as dificuldades de exercer as liberdades individuais nessa região do mundo, sendo condenada moralmente por essa atitude. No plano regional, a Delegação do Brasil foi quem propôs na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948), a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal proposta – aprovada e adotada como Resolução XXI da Conferência de Bogotá – ressaltava a necessidade da criação de um órgão judicial internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (CANÇADO TRINDADE, 2000; p. 39).

Em telegrama oficial datado de 15 de dezembro de 1948[81], cinco dias após a adoção da Declaração Universal, João Carlos Muniz, em nome da Delegação Brasileira à III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, relata como sendo uma das ações positivas dessa sessão a aprovação unânime da Declaração Universal dos Direitos Humanos, juntamente com a aprovação, também unânime, da Convenção para a Prevenção e Repressão do crime de Genocídio, a qual viria a ser ratificada pelo Brasil em 1952. Ele destaca a importância das aprovações em meio às discussões doutrinárias "por vezes estéreis" entre o bloco Soviético e o Ocidente. Nesse mesmo documento, também se encontra registrado um informe otimista sobre a possibilidade de um resultado positivo no processo de pacificação da Palestina, com a aprovação da resolução que criaria a Comissão de Conciliação na Palestina, buscando um

[81] Vide imagens do telegrama no Anexo A.

entendimento pacífico entre árabes e judeus[82]. A delegação brasileira não só apoiou ativamente a medida como fora responsável pela articulação entre os países latino-americanos do apoio em torno da medida conciliatória formulada pela Primeira Comissão da Assembleia Geral (encarregada das questões de direito internacional), logrando esperanças de "fortes probabilidades de êxito" dessa comissão conciliatória.

Em outro telegrama oficial datado de 28 de junho de 1949, o Embaixador Gilberto Amado envia relatório[83] ao então ministro Raul Fernandes a respeito da institucionalização da Comissão de Direito Internacional[84], para a qual o Embaixador Amado fora eleito relator geral da primeira sessão, dissertando a respeito da formulação do Artigo 6 intitulado "Relativo a obrigação de respeitar os direitos do homem". Em seu relato, o Embaixador descreve a decisão de incluir uma referência expressa ao dever dos Estados de respeitar os direitos "do homem", sem qualquer limitação à questão de ameaças à paz ou à segurança, com a Comissão considerando-a aplicável a todos os Estados, indo além das obrigações específicas na Carta das Nações Unidas, uma vez que tal Carta não define os direitos "do homem" e a Declaração Universal dos Direitos Humanos não é um instrumento obrigatório, sendo apresentada "antes como ideal a atingir do que como realização adquirida". Por fim, o Embaixador assinala que tal decisão de tornar obrigação dos Estados o respeito aos direitos humanos está vinculada à promoção dos mesmos, portanto, considerando o respeito aos direitos fundamentais como sendo uma obrigação internacional dos Estados, não estando oposta à exceção de jurisdição doméstica.

Ainda inserido na questão dos direitos humanos, encontra-se a afirmação perante o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - ECOSOC, em 1949, da não existência de trabalho forçado no Brasil, sob nenhuma forma ou em qualquer parte do território nacional[85], posição possivelmente baseada na existência da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho,

[82] Conflito iniciado com a aprovação da criação do Estado de Israel, com a partilha da Palestina sendo aprovada pela ONU em 1947 e oficialmente instituída em 1948.

[83] As imagens do telegrama do Embaixador Gilberto Amado e do trecho do relatório referente ao artigo 6 estão no Anexo B.

[84] A Comissão de Direito Internacional foi estabelecida pela Assembleia Geral em 1948, com a missão de dar seguimento ao desenvolvimento progressivo e à codificação do direito internacional sob o artigo 13(1)(a) da Carta das Nações Unidas, estando na área de atuação da Sexta Comissão, fórum da Assembleia Geral encarregado de questões legais. Como um corpo jurídico especializado, sua tarefa é preparar projetos de convenções sobre temas que ainda não tenham sido regulamentados pela legislação internacional e codificar as regras do direito internacional nos campos onde já existe uma prática do Estado. Fonte: http://nacoesunidas.org/acao/direito-internacional/ .

[85] Vide, no Anexo C, imagens do relatório parcial dos trabalhos da 9ª Sessão do ECOSOC, ocorrida em Genebra de 6 de julho a 15 de agosto de 1949, apresentado por Eurico Penteado, Delegado do Brasil ao Ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo.

principal norma legislativa relativa ao direito do trabalho, instituída por Getúlio Vargas durante o Estado Novo, em 1943. No entanto, a afirmação revestia-se de muita retórica, pois o governo contava com poucos instrumentos de aferição e monitoramento da situação no território nacional. Nesse sentido, o país também se posicionava favoravelmente às investigações sobre o trabalho forçado ou formas de escravidão, estando disposto a cooperar com a comissão de inquérito, desde que esta fosse de natureza universal e não discriminatória. Já em 1950, no âmbito da Comissão de Direito Internacional[86], inserida nas discussões sobre a formulação da normatividade internacional, o país apoiou a conexão entre os crimes contra a humanidade e os crimes contra a paz e os crimes de guerra, alegando que sem essa conexão os mesmos seriam apenas crimes comuns, sendo considerados crimes contra a humanidade o assassinato, a exterminação, a escravização, a deportação e outros atos de desumanidade praticados contra uma população civil ou perseguições por motivos raciais, políticos e religiosos[87]. Contudo, a delegação brasileira também foi contrária à possibilidade de criação de uma Corte Criminal Internacional (algo do gênero só viria a ser institucionalizado em 1998, com a criação do Tribunal Penal Internacional, por meio do Estatuto de Roma), baseando-se na questão do direito internacional estar ainda em desenvolvimento, com a Sociedade Internacional ainda não dispondo de meios que forçassem os Estados a levarem seus cidadãos perante a um tribunal internacional.

2.1.1. Vargas: o nacional desenvolvimentismo e a ambiguidade em relação ao colonialismo

Durante o governo de Getúlio Vargas, de 1951 a 1954 (sob mandato constitucional, ou seja, eleito por voto popular), a política externa esteve apoiada em duas ideias básicas: de que as relações econômicas externas deveriam contribuir para o desenvolvimento econômico do Brasil e que fosse mantido o alinhamento político e militar aos Estados Unidos e ao bloco Ocidental, endossando as concepções ideológicas do Ocidente e internalizando as noções da guerra fria que confundem o inimigo interno com o externo (HIRST, 2006; p.263). Vargas usou das vantagens geoestratégicas brasileiras, como por exemplo, sua posição de destaque na

[86] Vide Telegrama enviado por Gilberto Amado e Relatório elaborado por José Sette Câmara Filho, da Segunda Sessão da Comissão de Direito Internacional, datados de Nova York, 03 de outubro de 1950, no Anexo D.

[87] Em 1998, o Estatuto de Roma, criador do Tribunal Penal Internacional reafirmaria tais crimes contra a humanidade, adicionando a eles outros crimes tais como a tortura, agressão sexual, desaparecimento forçado, agressão física, entre outros. O Brasil veio a ratificar o Estatuto de Roma em 2002.

América Latina, para negociar maior apoio norte-americano ao projeto da industrialização brasileira, buscando tirar vantagens dos interesses estratégicos dos Estados Unidos em negociações como o suprimento de materiais estratégicos, da participação de tropas brasileiras na guerra da Coreia e do alinhamento incondicional com a política norte-americana.

Mesmo com a pretensão de permanecer como aliado dos Estados Unidos no plano externo, a política interna de Vargas esquecia seu apoio aos interesses norte-americanos quando se tratava do nacional desenvolvimentismo. Ao se aproximar de outros países em desenvolvimento, em especial em temas não relacionados diretamente aos interesses estratégicos norte-americanos, o governo Vargas pretendia aumentar a projeção internacional do país com a abertura de novos horizontes para a economia. Ainda no âmbito multilateral da ONU, o governo expressou apoio aos esforços da organização em construir uma consciência internacional sobre os direitos humanos, em especial em relação à dignidade humana e ao respeito pelos direitos individuais, com o reconhecimento dos direitos humanos sendo complementar ao respeito à soberania e a construção de uma paz mundial. Tal posicionamento perante a ONU também refletia o alinhamento do Brasil com o discurso do bloco Ocidental.

A questão da descolonização se fez presente na posição ambivalente e fundamentada pela confrontação ideológica internacional vigente no governo Vargas: ao mesmo tempo em que é anunciada simpatia com os movimentos nacionais dos povos, com o próprio Vargas qualificando o colonialismo como sendo prática intolerável no âmbito internacional, em nível internacional ficam claras as dúvidas em relação à implementação do processo de descolonização, de forma que a busca pela independência não afetasse as estruturas de segurança internacional (CORRÊA, 2012; p.100), e outras afirmações genéricas sobre as novas nações. De fato, a independência de nações asiáticas, árabes e africanas poderia trazer para o Brasil vantagens econômicas no nível internacional, reforçando a busca pela projeção internacional por meio de uma política ativa em âmbito multilateral, em especial, na ONU, apesar dos limites impostos pelo alinhamento com os Estados Unidos e pelo contexto da Guerra Fria.

Na região da América Latina, a atuação do Brasil cumpria um papel importante na legitimação do sistema interamericano, com os Estados Unidos utilizando da aliança com o Brasil para buscar um apoio mais amplo na região. Contudo, a política latino-americana do Brasil não se dissociava dos interesses norte-americanos, refletindo a visão de mundo da elite brasileira que negava a identidade latino-americana e afro-brasileira do Brasil ao considerá-la apenas como uma opção ideológica (HIRST, 2006; p.276).

Ainda no campo dos direitos humanos, destaca-se uma constante situação de conflito com a Colômbia, durante o período de 1949 até 1953, ocasionada pela violação por colombianos das fronteiras brasileiras na região do Amazonas, e da perpetração de atos de violência a indígenas brasileiros, conforme reportado pelo Conselho Nacional de Proteção aos Índios (órgão militar então responsável pela proteção aos índios). Em um telegrama de 10 de outubro de 1951[88], o coronel Amilcar Armando Botelho de Magalhães, Secretário do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, comunica ao Ministro Mario Santos, Chefe da Divisão de Fronteiras do MRE, a ocorrência de raptos de indígenas brasileiros na região da fronteira com a Colômbia, solicitando que as providências necessárias de proteção aos interesses do Brasil fossem tomadas. Outro documento é um telegrama de 23 de julho de 1953[89], enviado pelo então Ministro das Relações Exteriores Vicente Rao ao Ministério de Relações Exteriores da Colômbia, no qual ele o informa a respeito da invasão ao território brasileiro e a violência perpetrada por policiais colombianos a índios da aldeia Uaupuí, tendo violentado quatro índias e espancado cinco homens, e raptado uma índia na aldeia Uariramba, solicitando assim que medidas sejam tomadas para a não repetição dos fatos. Porém, nota-se que tais casos são tratados como sendo casos de violação às fronteiras e à soberania do país, com os atos de violência contra indígenas não sendo denominados como violação aos direitos humanos.

No contexto doméstico brasileiro, abriu-se espaço para o debate sobre as vantagens da associação ao capital estrangeiro, em especial, na questão petrolífera com o debate sobre o projeto de criação da Petrobras, mais especificamente, da natureza que a empresa teria: nacionalistas, apoiados pela mobilização da sociedade brasileira, defendiam que a empresa fosse estatal, se opondo à fórmula varguista de cooperação econômica com os Estados Unidos, cujos setores privados reivindicavam sua participação na exploração do petróleo brasileiro.

A instabilidade política, iniciada em 1953, que acarretou num desgaste das condições de negociação no plano doméstico entre Estado e sociedade, e no plano externo entre o Brasil e o sistema internacional, com o esvaziamento do projeto de política externa que subestimou os condicionamentos externos e as pressões internas, teve como ápice o suicídio de Vargas em agosto de 1954. Café Filho, vice-presidente de Vargas, assume a presidência durante os anos de 1954 e 1955, contudo, também não teve sucesso em estabelecer uma relação amistosa com

[88] Imagem do telegrama segue no Anexo E.

[89] Imagem do telegrama segue no Anexo F.

o Congresso, sendo deposto faltando dois meses para o fim do mandato, terminado por Nereu Ramos em 1956.

Apesar do posicionamento favorável pelo respeito à dignidade humana e às liberdades fundamentais do homem e do apoio aos trabalhos da Terceira Comissão (encarregada do tema direitos humanos), em particular, na redação dos dois Pactos de Direitos Humanos, o governo de Café Filho minimizou o processo de descolonização ao apresentá-lo como uma maneira paternalista e solicitando apoio da comunidade internacional aos Estados-Membros (ou seja, as metrópoles ou potências administradoras) que "assumiram o compromisso pelo desenvolvimento político, econômico e social dos povos que não são autogovernantes", ação denominada pelo Embaixador Ernesto Leme, em seu discurso na IX Assembleia Geral da ONU (1954), como sendo uma "tarefa da civilização, cujo objetivo é a preparação dos povos dependentes para o autogoverno ou a independência" (LEME apud CORRÊA, 2012; p.133).

Ainda sobre a questão colonial, destaca-se a realização, em abril de 1955, da Conferência de Bandung, a qual reuniu países asiáticos e africanos em prol da aceleração do processo de descolonização nesses continentes, por fim, reconhecendo o significado da cooperação cultural e declarando apoio total aos princípios dos direitos humanos como padrão comum a ser alcançado pelos povos asiáticos e africanos, e também deplorando as políticas e práticas de discriminação e segregação racial. O posicionamento brasileiro em relação à Conferência de Bandung, exemplificada pela fala do embaixador Cyro de Freitas-Valle na Assembleia Geral em 1955, demonstra certa cautela sobre essa questão: ao mesmo tempo que louva a maturidade política dos países envolvidos na Conferência, por terem apresentando sua opinião considerando as realidades da situação internacional e dos problemas decorrentes da coexistência entre as nações, contrastando o posicionamento desses países com a luta das nações americanas pela independência, o embaixador destaca como a independência é "resultado do crescimento natural de instituições políticas, fundamentada em uma estrutura econômica e política estável" (FREITAS-VALLE apud CORRÊA, 2012; p.143), sendo necessário que os povos primeiramente amadurecessem suas instituições, tornando-se totalmente desenvolvidas, para então alcançarem a plena independência. Nota-se ainda a presença da ideia de "tarefa civilizadora" da administração colonial desses países, auxiliando-as em seu desenvolvimento e preparando-as para a independência plena, tornando-as capazes de se autogerirem. Nesse mesmo ano, com a preocupação do país em retomar a cooperação com os Estados Unidos em meio à delicada situação da política interna, a postura do Brasil em relação aos direitos humanos também se restringiu à queixa, perante a Assembleia Geral, de sua pouca participação no projeto dos dois Pactos, pois não se considerava representado

pelos grupos encarregados de tal tarefa, declarando também sua preocupação em relação ao radicalismo ou idealismo que pudessem moldar os Pactos.

2.1.2. JK: economicismo altivo, direitos humanos modestos

O período da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) configurou numa efetiva expressão socioeconômica e política do populismo, integrando certos setores das classes trabalhadoras industriais urbanas e a satisfação das camadas intermediárias, articulando os interesses das companhias multinacionais e contornando os canais corporativistas de articulação de interesses (DREIFUSS, 1981; p.125). O contexto interno do país estava marcado pelos conflitos sociais, com uma significativa mobilização política e crescente articulação ideológica. Para buscar resolver tal situação, JK alterou o projeto de desenvolvimento herdado de Vargas substituindo o populismo trabalhista por um discurso desenvolvimentista, pragmático e modernizador, que aceitava a racionalidade burguesa: os "50 anos em 5". Por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento (ou Plano de Metas), foi estruturado um plano econômico que privilegiava a economia de bens de consumo destinados à classe média, o qual também foi baseado na associação com o capital estrangeiro e no alinhamento automático com os Estados Unidos no âmbito estratégico, se afastando em relação ao campo socialista, tanto no meio diplomático quanto no econômico, dos movimentos de libertação nacional (anticolonialismo) e apoiando a defesa contra o expansionismo soviético.

A política externa inicial de JK caracterizou-se pela relação com os países vizinhos da América Latina, adensando as relações na tentativa de tornar as economias latino-americanas mais complementares e também pela cooperação com os Estados Unidos, em especial na área de segurança, ao assinarem um acordo de modernização das forças armadas brasileiras e a instalação de uma base americana em solo brasileiro. Contudo, a crise interna provocada pela rápida expansão econômica trouxe consequências negativas tais como inflação, greves, endividamento, etc. O contexto internacional também contribuiu para essa crise, principalmente por causa da crise norte-americana de 1957-1958 que repercutiu negativamente em toda a América Latina, prejudicando o comércio internacional numa direção desfavorável aos exportadores de produtos primários (VIZENTINI, 2006; pp.296-297). Outro agravante foi a formação do Mercado Comum Europeu, em 1957, cujas tarifas

preferenciais e as exportações das colônias tropicais entre seus membros criaram dificuldades para os produtos brasileiros.

Dessa forma, foram necessárias novas medidas para a política exterior brasileira, uma que impulsionasse a volta da política de barganha com os Estados Unidos e que ampliasse as relações diplomáticas, tanto com a América Latina quanto com as demais regiões do mundo. A Operação Pan Americana (OPA), formulada em 1958 como estratégia de política externa, advogou que o desenvolvimento econômico e social do Brasil traria como resultado o afastamento do país do comunismo, ao mesmo tempo em que defendia a aproximação do Brasil com os países da América Latina, particularmente, Argentina e México. Tal articulação latino-americana para o fortalecimento dos interesses do desenvolvimento do país esboçou os primeiros contornos da futura política externa independente, que seria exercida por Jânio Quadros e João Goulart.

A primeira medida da OPA foi se alocar perante aos Estados Unidos e reivindicar ao Brasil um posicionamento mais ativo, digno de um país que assumia as suas responsabilidades, e que iria buscar em nível continental e mundial os recursos necessários para retomar o seu desenvolvimento econômico. O objetivo mais claro da OPA foi o de colocar o Brasil em uma posição melhor dentro da aliança com os Estados Unidos, mas as necessidades econômicas e a evolução do contexto regional e mundial levaram a política externa de JK a modificar seu perfil, afirmando inclusive a retomada das relações comerciais com a União Soviética, com o Brasil buscando abrir novos espaços de relação multilateral com a Europa Ocidental, Japão e o mundo afro-asiático em descolonização (VIZENTINI, 2006; pp.304-305). O caso da descolonização, no entanto, resultou em uma ação governamental modesta devido à relação com Portugal, com o Brasil apenas seguindo os acontecimentos junto com outros países e sem tomar nenhuma iniciativa mais profunda ou de apoio aos movimentos de descolonização, destacando-se apenas o repúdio ao *apartheid*, mas sem nenhuma outra medida mais concreta a respeito desse assunto, como por exemplo, medidas negativas à África do Sul.

A OPA, de uma forma geral, era guiada por um economicismo, num complexo jogo para manter o desenvolvimento acelerado do Brasil, utilizando a política externa como via para manter a economia brasileira funcionando. Devido ao seu caráter economicista, de busca estratégica em prol do desenvolvimento do país, a questão dos direitos humanos não consistia em um de seus temas centrais, sendo assinalados casos ocasionais em âmbito externo. Dentre as questões tratadas pela gestão JK no âmbito das Nações Unidas que podem ser compreendidas como pertencente ao campo dos direitos humanos, assinala-se a posição

brasileira a respeito do conflito árabe-israelense em prol da busca por uma solução do conflito, com o Brasil enviando militares para integrar à missão da ONU em Suez, e legitimando o direito de autodeterminação de Israel; e a condenação à União Soviética, em 1956, em relação à repressão perpetrada ao levante anticomunista na Hungria. Outros tópicos expressivos foram a afirmativa da relação entre o desenvolvimento dos países e o combate às mazelas sociais do subdesenvolvimento, como a fome, relevados pelas ações internacionais de busca pela segurança e pela paz, como a corrida armamentista, e a inclusão do item sobre discriminação racial na agenda da ONU, com o então ministro Horácio Lafer reafirmando em seu discurso à Assembleia Geral, em 1960, a posição de apoio do Brasil a todas as recomendações contra as políticas de segregação, de raça, cor ou religião, que tramitavam no âmbito da ONU.

Um caso mais específico é demonstrado em um telegrama enviado pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Delegação do Brasil em Genebra, de 24 de abril de 1958[90], que trata a respeito de uma queixa contra o Brasil examinada pelo Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Nele, é solicitado ao embaixador Barbosa Carneiro que intervenha em prol do arquivamento da questão da queixa contra o Brasil, autorizando o embaixador a declarar o prosseguimento do trabalho feito junto ao Ministério da Justiça, dando ao processo todas as garantias constitucionais preconizadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (o telegrama usa o termo "dos Homens"), garantindo-lhes que o resultado do processo seria encaminhado ao Comitê como um ato de cortesia do governo brasileiro.

Após uma política externa marcada pelo modelo do americanismo, tanto de forma pragmática quanto ideológica, no governo seguinte, ocorre um rompimento com o alinhamento ideológico com os Estados Unidos e a defesa dos interesses nacionais em prol do desenvolvimento. As ideias pessoais de Jânio Quadros juntamente com a mobilização brasileira por mudanças tiveram grande impacto na busca pelas mudanças na política doméstica e também na política externa, como será visto a seguir.

2.1.3. Política Externa Independente: não alinhamento e a busca pelos direitos sociais

[90] Vide imagem do telegrama no Anexo G.

O governo de Jânio Quadros (1961) se caracterizou pelo populismo de conciliação entre as classes populares e os interesses multinacionais, de forma que os interesses multinacionais constituíram, juntamente com o setor de agroexportação, um bloco modernizante-conservador, que buscou seu espaço na presidência por meio de um tipo de "populismo udenista", característico do próprio Jânio Quadros, com tal alinhamento refletindo-se tanto no esforço para arregimentar as massas populares e racionalizar a economia quanto na política externa aberta (DREIFUSS, 1981; p.126). Apesar do apoio da população brasileira, demonstrado pelos resultados nas urnas, das reformas populares sociais, do desenvolvimento nacionalista, e da austeridade e eficiência administrativas, a política doméstica de Quadros conciliou-as com as demandas das classes empresarias e do capital estrangeiro no planejamento do desenvolvimento do país. Dessa forma, as diretrizes políticas do governo Quadros compatibilizaram-se com as recomendações de grupos de interesses empresariais, obtendo o apoio militar com os líderes de direita das Forças Armadas e, ao mesmo tempo, aprofundando as relações com as forças sociais e grupos econômicos.

No campo da política externa, o governo Quadros é marcado pelo exercício da Política Externa Independente, política que foi adotada durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, de 1961 a 1964, e a qual tomava o confronto Leste-Oeste da Guerra Fria como subordinada à realização dos interesses econômicos nacionais dos países e cuja principal característica estava no não alinhamento automático com o bloco liderado pelos Estados Unidos e na valorização das relações com países que trouxessem benefícios para o país, independente de sua orientação ideológica.

Com uma proibição não formal, ou seja, que não tivesse embasamento normativo claro, à ideologia comunista, havendo na Constituição de 1946 somente a defesa da democracia e o veto às organizações que pudessem colocá-la em risco, o não alinhamento automático da política externa independente de Quadros acabou por desafiar tal posicionamento ideológico ao condecorar Ernesto Che Guevara com a Grã-Cruz do Cruzeiro do Sul, ao condenar a ajuda dos Estados Unidos à tentativa de dissidentes invadirem Cuba e, principalmente, a retomar as relações diplomáticas com a União Soviética e ao reconhecer o governo comunista da República Popular da China. A relação com Cuba, por sua vez, datava de antes da sua eleição para à presidência, tendo visitado o país a convite de Fidel Castro em 1960, cuja diplomacia se esforçava para obter o apoio dos governos latino-americanos à sua política de autodeterminação. Ao voltar ao Brasil, Quadros defendeu os direitos de autodeterminação de Cuba, mas, com o agravamento das tensões entre os Estados Unidos e Cuba e o aumento da pressão sobre o então candidato Quadros, o levou a afirmar que, se fosse

eleito, tentaria atrair Fidel Castro para a democracia e que retiraria seu apoio a esse país caso se tornasse comunista. No triângulo entre Brasil, Cuba e Estados Unidos, o então Ministro das Relações Exteriores Affonso Arinos descreveu a linha de conduta do país em quatro pontos: a solidariedade com a América Latina, confiança nas instituições existentes, a integração de Cuba ao sistema continental por meio da reaproximação entre Washington e Havana, e o posicionamento do país ao lado do Ocidente democrático (JOSÉ DE ARAUJO, 2006, p.351). Isso tudo levando em consideração a tentativa de conciliar os princípios de não intervenção e da autodeterminação juntamente com a noção de solidariedade coletiva, de antitotalitarismo e a oposição ao comunismo.

Tendo como principal objetivo de governo o desenvolvimento do país e tendo em vista a importância do capital estrangeiro para isso, Quadros apresentou a política externa como sendo um instrumento dessa política desenvolvimentista, concebendo-a como projeção externa daquilo que o país seria internamente: uma democracia política, racial, com uma cultura baseada na ausência de preconceitos e na tolerância, como um país disposto a vencer a pobreza e o subdesenvolvimento econômico (JOSÉ DE ARAUJO, 2006; pp.330-331). Assim sendo, a política externa deveria refletir a personalidade do país e também de suas condições e interesses, tornando o Brasil um país mais propenso ao desenvolvimento econômico, à paz e à segurança, ao respeito ao homem, à igualdade das raças e à autodeterminação dos povos, com o governo tomando uma posição internacional mais afirmativa e independente.

Em relação à aproximação com países de ideologia "divergente", apresenta-se a justifica de tais contatos tanto por razões de interesse comercial, quanto por uma possível colaboração à redução das tensões internacionais entre os blocos Leste-Oeste. Nesse posicionamento a favor da diminuição das tensões, Quadros afirmava que a ONU não deveria ser usada para a expansão de ambos os blocos, mas sim para a proteção dos países mais vulneráveis, para a aplicação justa do princípio da autodeterminação dos povos, permitindo o respeito aos direitos humanos, estimulando a cooperação internacional visando o desenvolvimento econômico e também a regulamentação jurídica do comportamento internacional dos Estados (JOSÉ DE ARAUJO, 2006; p.332).

Tal projeção externa do projeto de desenvolvimento do Brasil também se refletiu no posicionamento do governo Quadros na questão dos direitos humanos, especificamente, na defesa de que os direitos humanos não seriam apenas aqueles de natureza individual (entende-se os de primeira classe, direitos civis e políticos), mas também os direitos sociais. Na visão do governo, expressada no discurso do Brasil na XVI Sessão da Assembleia Geral da ONU (1961), para o progresso social dos direitos humanos seria necessário fortalecer a liberdade

humana e alcançar a paz mundial. Sendo assim, ao defender a promoção dos direitos humanos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais), a PEI alegava que as considerações de política internacional não poderiam excluir o problema da pobreza e do subdesenvolvimento, que atingia a maior parte da população mundial (ARIMA JR, 2012; p.2).

Passados os primeiros momentos do governo Quadros, seu "populismo udenista" não produziu as medidas de crescimento distributivo esperadas pelas forças populares. Problemas como a falta de controle sob a inflação, a estagnação agrária, a exaustão do mercado de consumo de bens duráveis (afetando a classe média alta) e o surgimento de atritos no movimento sindical, diminuindo a capacidade de controle das massas, desestabilizaram os pilares do governo, dificultando a realização das reformas exigidas tanto pela ala industrial quanto pelas massas sindicais. Dentre as pressões políticas e demais fatores pessoais ou não, Quadros acaba renunciando ao cargo de Presidente da República, após sete meses de governo. Entre as interpretações a respeito da situação que levou Jânio Quadros a renunciar, está o diagnóstico de impossibilidade de governabilidade do Poder Executivo perante as restrições impostas pelo Congresso. Wanderley Guilherme dos Santos (2003) distingue que o raciocínio feito por Quadros sobre a situação política do momento estava baseada em duas suposições: primeiro, para manter a taxa de desenvolvimento econômico em alto nível e equilibrada era necessário fazer grandes reformas institucionais; segundo, o controle do Congresso estava nas mãos de uma maioria conservadora (2003; p.210). Dessa forma, chegou-se a conclusão de que nenhum programa governamental teria a possibilidade de ser implantado enquanto o Executivo dependesse da aprovação do Legislativo, com isso, Quadros teria tomado a decisão de renunciar.

Outra versão para a renúncia seria a da tentativa por Quadros de perpetrar um golpe de Estado, ou de comoção popular, que acabasse o conduzindo de volta à Presidência com plenos poderes. No entanto, tal versão, que não teria origem no imaginário popular, mas na tentativa de preservar a imagem democrática das instituições políticas liberais e de seus caracteres de serem o meio de controle político, tanto dos mandatários políticos quanto da população (FERREIRA; DUARTE, 2011; p.9; p.105), obscurece as possibilidades de que Quadros possa ter desistido de combater o contexto político no qual estava inserido (de pressão política visando o combate ao comunismo e de embate com Carlos Lacerda, governador do então Estado da Guanabara), sendo as suas razões simplesmente pessoais, ou então que esperava que seu ato de renúncia pudesse levar à uma mudança do sistema (FERREIRA; DUARTE, 2011; p.10).

Ao retornar ao Brasil após viagem oficial à China e de um período no Uruguai esperando pela resolução do conflito político causado pela renúncia de Quadros, João Goulart toma posse como presidente, mas só após driblar a resistência dos militares em empossá-lo, o que viria acontecer somente após a aprovação da implantação do sistema parlamentarista, que vigorou de setembro de 1961 até janeiro de 1963, mantendo a ordem constitucional e dividindo o poder com um primeiro-ministro, Tancredo Neves. Assumindo assim a presidência, Goulart também deu continuidade à convicção de que o país precisava realizar reformas de base, as quais abrangiam diversos setores tais como econômico, social, educacional e eleitoral. Dentre tais reformas, é aprovada a retomada do presidencialismo por meio de um plebiscito realizado em 1963.

Mantendo-se fiel ao objetivo de universalizar as relações externas do país, Goulart deu prosseguimento à Política Externa Independente de Jânio Quadros, mas, ao contrário deste, deixou que a diplomacia profissional se encarregasse de apresentar as posições brasileiras no cenário internacional, seja sob a chefia de San Tiago Dantas (durante o parlamentarismo) quanto de Araújo Castro (no final do presidencialismo até o Golpe de 64). Na PEI de Goulart, ganham importância as preocupações com a ampliação dos mercados brasileiros, fruto da industrialização progressiva que vinha ocorrendo desde 1930.

Novamente, a política externa é vista como sendo uma impulsionadora do desenvolvimento do país, assinalada pela suspensão de vínculos de dependência de centros de decisão políticos ou econômicos (leia-se Estados Unidos) e uma emancipação interna que seria alcançada com as transformações da estrutura social do país, além da ferrenha defesa dos princípios de não intervenção, da autodeterminação dos povos e, principalmente, da opção contrária ao colonialismo (AMADO, 2006; p.365). De fato, Araújo Castro pôs como base da PEI os três "Ds": desarmamento, desenvolvimento e descolonização, livrando a política externa da influência de alguma ideologia, seja do Ocidente ou do Comunismo. Nas palavras do próprio Araújo Castro durante o discurso na XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1963:

> A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados (...). A luta pelo Desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela Descolonização, em seu conceito mais amplo, é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos. (ARAÚJO CASTRO [1963], apud CORRÊA, 2012; p.229).

A luta pela descolonização era considerada pela PEI como sendo uma luta pela liberdade, pela emancipação política e pelos direitos humanos, afirmando que a opressão colonial ocasionava no fato de milhões de pessoas serem privadas da liberdade, da sua

dignidade humana e de seus direitos. Ao mesmo tempo em que a PEI fundamentava-se nos princípios de autodeterminação e não intervenção, buscando alianças políticas, no plano interno ela era criticada por grupos conservadores dessa linha política, como no caso da questão de Cuba, ao qual o Brasil se posicionou oficialmente contrário ao isolamento, às sanções econômicas e sanções diplomáticas, o qual era visto pelos conservadores como sendo um posicionamento do governo em favor do comunismo. O Brasil acabou alegando que a exclusão de Cuba do sistema interamericano da OEA fora ilegal e também aprovando, entre outras medidas, a revisão do estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Se por um lado os grupos de esquerda apoiaram a decisão do governo Goulart, a oposição conservadora exigiu explicações, levando o ministro San Tiago Dantas a comparecer ao Congresso para apresentar os argumentos em defesa dos princípios da não intervenção e autodeterminação, contudo, deputados da oposição insistiram em invocar o risco de "comunizar" o Brasil (AMADO, 2006; pp.370-371). Tal fato levou os Estados Unidos a observarem com cautela o processo político brasileiro, o que culminou no apoio norte-americano ao Golpe de 64, inclusive despertando suspeitas de um envolvimento direto dos Estados Unidos devido à ocorrência da operação "Brother Sam".

Quase no final do governo Goulart, que viria a ser interrompido pelo Golpe de 64, dá-se destaque para a criação, em 16 de março de 1964, de um importante instrumento doméstico de defesa dos direitos humano: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana[91] (CDDPH), um órgão colegiado, criado pela Lei nº 4.319, composto por representantes de setores representativos, ligados aos direitos humanos, e que futuramente teria importância fundamental na promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil[92].

Apesar das atividades da PEI e das tentativas de promover reformas internas no país, o Congresso brasileiro manteve-se improdutivo durante o governo Goulart, não havendo iniciativas concretas às questões centrais em voga, tais como a reforma agrária, tendo sido derrubada pela maioria do Congresso, com os demais itens relativos à agenda reformista sequer sendo efetivamente submetidos ao Congresso. Isso acarretou no que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de *paralisia decisória*, um decréscimo da atividade legislativa, uma paralisia não no sentido de ausência de aprovação de medidas governamentais devido à falta de quórum, mas sim uma paralisia legislativa instalada mesmo com a existência de

[91]Informações obtidas no site: http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa_humana .

[92] O CDDPH manteve-se ativo até meados de 2014, sob a chefia da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, quando foi substituído pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, por meio da lei nº 12.986, medida que buscou fortalecer institucionalmente o órgão ao ampliar a participação da sociedade civil.

maiorias simples (a menor das maiorias que se pode ter) que rejeitam propostas sem preferência por outro tipo de legislação, não havendo sequer uma maioria defendendo a manutenção do *status quo* (SANTOS, 2003; p.206). Dessa forma, o Golpe de 64 acabou sendo perpetrado, e no conjunto de razões para executar tal manobra pesaram contra Goulart essa paralisação legislativa e as decisões tomadas pela PEI em relação à Cuba e à China, mistificado pela crença de que haveria uma tentativa de um golpe comunista a ser perpetrado por Goulart.

Durante o período constitucional de 1946 até o Golpe de 1964, período da industrialização protegida, a política externa teve um caráter econômico e trabalhou pela defesa do modelo de substituição de importações (LIMA, 2000; p.291). Inserido no contexto da Guerra Fria, a identificação ideológica do país variou de uma posição de alinhamento ao bloco Ocidental à não identificação automática com nenhum dos blocos (o que não significava um neutralismo) visando em especial os interesses nacionais do Brasil. Os direitos humanos durante esse período não figuraram no conjunto de principais áreas de atuação da política externa, havendo, no entanto, o posicionamento do país a respeito do processo de descolonização, o qual variou da rejeição até a relativização da questão, e a defesa dos direitos de segunda geração como elemento integrante do desenvolvimento não só do Brasil como de todos os países do "Terceiro Mundo". A seguir, será visto como o Golpe de 64 e a instalação do Regime Militar provoca certas rupturas na política externa brasileira e como os direitos humanos começam a se delinear como tema importante nas políticas doméstica e externa.

2.2. O período do Regime Militar (1964 – 1985): a posição internacional cautelosa e negacionista das violações aos direitos humanos

O Regime Militar corresponde ao período entre a deposição de João Goulart da Presidência, em 1964, e a eleição indireta de um civil para o cargo de Presidente, no caso, Tancredo Neves em 1985, e durante o qual a governança do país esteve nas mãos dos militares.

Os motivos que levaram os militares a realizarem o movimento de tomada de poder em 1964, alguns deles de crença popular outros sendo resultados de pesquisas acadêmicas, são de diversas naturezas: defesa contra um possível golpe da esquerda comunista; a situação de paralização política do governo do presidente Goulart; e a tentativa de melhorar a condição

das instituições políticas do país. Um desses diagnósticos foi a possível paralisia decisória citada anteriormente, o decrescimento da atividade legislativa durante o governo Goulart, situação a qual o golpe militar teria buscado reverter.

Contudo, alguns autores demonstram que a tomada do poder pelos militares não contava com um projeto político definido, tendo o golpe sido realizado devido à necessidade de derrubar um governo considerado suspeito (ou ineficaz), se caracterizando como um movimento de contrariedade ao Comunismo e não a favor de uma proposta política específica. O anticomunismo, visto como uma doutrina articulada, teve sua origem na Intentona Comunista de 1935[93], a qual foi considerada uma traição nas Forças Armadas, deixando um sentimento de ameaça do potencial da doutrina comunista aos valores e objetivos da corporação, pois representava também a quebra da hierarquia e da disciplina militar e a introdução de uma obediência paralela e concorrente dentro da própria instituição militar (D'ARAUJO; SOARES; CASTRO, 1994; pp.12-13). Relatos de personagens envolvidos na realização do golpe[94], afirmam que não havia um projeto de governo, sendo o principal objetivo a retirada de Goulart do poder, e também a retirada de quaisquer traços da doutrina comunista e das possibilidades dela "corromper" as instituições políticas do país, e que a maneira de reestruturar as instituições seria pensada depois. Tal ideário anticomunista também foi considerado como sendo um reflexo da conjuntura internacional do pós-guerra caracterizada pelo embate ideológico entre Comunismo e Capitalismo, com o Comunismo ganhando espaço em países capitalistas por meio de revoluções, como por exemplo, no caso de Cuba. Sendo assim, realizar o golpe teria sido o único meio de prevenir o golpe da esquerda, que teria aspectos populares e sindicais. Consequentemente, durante os primeiros períodos presidenciais do Regime Militar, a política externa do país refletia essa identificação ideológica com o bloco político-militar ocidental, encabeçado pelos Estados Unidos e caracterizado pela bipolaridade (e oposição) de poder desse bloco com o bloco comunista da União Soviética.

A iniciativa de perpetrar o golpe pode ter partido dos militares, mas isso não significa que ela não contasse com o apoio da sociedade. Setores da sociedade civil, tais como Igreja, empresários e classe média, consentiram e incentivaram a realização da intervenção militar,

[93] Tentativa de golpe contra o governo de Getúlio Vargas em 23 de novembro de 1935, organizada pelo Partido Comunista do Brasil e liderada por Luís Carlos Prestes.

[94] O livro *Visões do Golpe – a memória militar sobre 1964* (1994), organizado por Maria Celina D'Araujo, Gláucio Ary Dillon Soares e Celso Castro, reúne resultados de trabalhos de diversos autores, com pesquisa realizada no Cpdoc/FGV e baseada nos relatos dos participantes da geração que chegou ao poder, teve como principal relevância evidenciar a ausência por parte dos realizadores do golpe de um projeto político definido.

devido ao receio da tomada do poder pela esquerda comunista e também pelo apoio à questão militar então destratada pelo presidente Goulart. Outro setor civil que foi utilizado para demonstrar apoio civil à ditadura foi o Congresso, especialmente por ter sido usado como campo de manifestação do autoritarismo nos momentos de sucessão presidencial, sendo o local onde ocorriam as articulações em favor de candidatos defensores da "revolução". Segundo D'Araujo (2010), o Congresso também deu aos militares os instrumentos legais e a legitimidade necessários para a longa duração do regime, com seu funcionamento servindo de suporte para a ditadura ao mediar e aliviar os conflitos, além de distribuir o poder entre os membros da elite no poder.

Primeiramente visto como ação realizada para impedir a ascensão dos valores comunistas na sociedade e na política brasileira, contando inclusive com o apoio de seus setores civis, a radicalização do regime, caracterizada pela escolha de Costa e Silva para a presidência da República, ganhou força ao ser guiada por um ideal de reconstrução do país a partir de novas bases. Tal "utopia autoritária" (D'ARAUJO; SOARES; CASTRO, 1994; p.9) estava fundamentada na ideia de que os militares eram, no momento, superiores aos civis em questões de patriotismo, conhecimento da realidade brasileira e decência moral, acarretando assim na implementação de medidas de restrição à participação ao jogo político e também de direitos. Assim, foram firmadas as bases da doutrina de Segurança Nacional que vigorou e justificou as arbitrariedades que vieram a ser cometidas ao longo do Regime Militar.

Um dos elementos dessa radicalização foram as mudanças na Lei de Segurança Nacional (LSN), inicialmente promulgada em 04 de abril de 1935, que definia crimes contra a ordem política e social e transferia para uma legislação especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono de garantias processuais (CPDOC-FGV, 2014[95]). As mudanças feitas na LSN, as principais sendo instituídas por meio dos Atos Institucionais (atos legislativos de caráter excepcional), tinham por finalidade endurecer as regras para definir e punir tais crimes contra a segurança nacional e foram realizadas entre 1967, data da primeira LSN instituída durante o Regime Militar, e 1983, data da LSN atualmente em vigor no país. Refletindo a conjuntura internacional da Guerra Fria, a LSN da ditadura estava fundamentada na noção de guerra ao "inimigo interno", ou seja, aos indivíduos contrários à ideologia militar e prováveis militantes comunistas, os quais, portanto, deveriam ser perseguidos, torturados ou eliminados.

[95] Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RadicalizacaoPolitica/LeiSegurancaNacional

O Ato Institucional nº2 (AI-2), de outubro de 1962, além de reservar ao Executivo diversas funções, entre elas a de decretar estado de sítio, extinguiu os partidos políticos, aumentou a capacidade de intervenção do governo federal nos estados e transferiu para o Superior Tribunal Militar (STM) o julgamento de todos os casos relativos à segurança nacional. Somada à implementação da Constituição de 1967, a LSN expandiu ainda mais o papel da Justiça Militar e constitucionalizando-a como sendo a Justiça de Estado encarregada das ações definidas como de segurança nacional (D'ARAUJO, 2010; p.226). O endurecimento do regime andou de mãos dadas com a expansão do poder militar atuando como poder Judiciário, sendo seu ápice a entrada em vigor durante o governo de Costa e Silva (1967-1969) do Ato Institucional nº5 (AI-5), o qual além de dar ao presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, instituiu uma série de limites às liberdades públicas, entre elas, a suspensão dos direitos políticos para quaisquer cidadãos e a possibilidade de cassação de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, permitindo também ao presidente decretar o confisco de bens de cidadãos e suspender a garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes contra a segurança nacional. O AI-5 também excluía todos os atos praticados pelo Estado, em favor da segurança nacional, da possibilidade de serem apreciados judicialmente, uma vez que as ações do Estado estariam em concordância com a doutrina de proteção da segurança nacional. De forma geral, as Forças Armadas passaram a exercer o poder nos três níveis de governo, Executivo, Legislativo e Judiciário, com os tribunais militares sendo o único fórum onde os brasileiros poderiam ser julgados quando considerados inimigos do regime ou da ordem pública, com adversários do regime e criminosos comuns sendo igualados perante a lei e direcionados para a mesma corte (D'ARAUJO, 2010; p.228).

Uma das criações da doutrina de Segurança Nacional foram os Destacamentos de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), espaços para os quais os "inimigos do regime" eram levados e enfrentavam o aparato repressivo do regime. Os casos de exílio, prisões ilegais, tortura e desaparecimentos forçados de cidadãos opositores ao regime, que foram amplamente cometidos durante o período, tiveram no AI-5 a jurisdição necessária para justificar tais atos. A tortura[96], em particular, foi utilizada como

[96] Por "tortura", considera-se a designação dada pela Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, das Nações Unidas, em 1984, em seu Artigo 1: "o termo "tortura" designa qualquer ato qual uma violenta dor ou sofrimento, físico ou mental, é infligido intencionalmente a uma pessoa, com o fim de se obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou confissões; de puni-la por um ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir ela ou uma terceira pessoa; ou por qualquer razão baseada em discriminação de qualquer espécie, quando tal dor ou

ferramenta principal para a manutenção da ordem então vigente, com sua utilização sendo justificada pelo regime como forma de obtenção de informações e de confissões (BARBOSA, 2010; p.41), tornando-se um hábito nas investigações promovidas pela justiça militar. De fato, durante o período do Regime Militar, a temática dos direitos humanos só passou a ganhar destaque devido às denúncias de prática de tortura aos opositores do regime e das demais ações praticadas sob a instituição do AI-5.

2.2.1. Do endurecimento do regime à cautela internacional

Contrariando a situação doméstica do país, em nível internacional durante esse período de endurecimento do regime pelo governo Costa e Silva, ocorreu a I Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Teerã, 1968, a qual visou analisar os 20 anos de experiência de proteção internacional de direitos humanos, sendo também um importante passo do processo de construção de uma cultura universal de proteção dos direitos humanos[97]. A grande contribuição da Conferência de Teerã foi o tratamento e a reavaliação globais da matéria da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos, conforme expressada na Proclamação de Teerã, apresentando entre suas resoluções a indicação pela ratificação ou adesão universal dos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos, a realização universal do direito à autodeterminação dos povos, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, a eliminação do *apartheid* e de outras formas de discriminação, a defesa dos direitos das mulheres, etc.

O contraste entre os posicionamentos do Brasil nos níveis doméstico e externo é visível por meio do provável[98] voto favorável do Brasil na adoção pela Assembleia Geral da ONU (A/RES/2442(XXIII), de 19 de dezembro de 1968) das realizações dessa Conferência

---

sofrimento é imposto por um funcionário público ou por outra pessoa atuando no exercício de funções públicas, ou ainda por instigação dele ou com o seu consentimento ou aquiescência".

[97] Outro passo importante nesse processo viria a ser a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em 1993 em Viena, a qual se concentrou nos meios de assegurar na prática a indivisibilidade dos direitos humanos apresentada na Conferência de Teerã.

[98] Considera-se provável que o voto do Brasil tenha sido favorável devido à linguagem explanadora, informativa e generalizante da resolução, a qual não firmou nenhum compromisso ou apoio a situações particulares. Soma-se a isso a totalização da votação que contou com 115 votos sim, nenhum voto não, apenas 1 abstenção e 10 países ausentes da votação, contudo, não foi possível acessar o voto individual de cada Estado. O conteúdo da resolução 2442, assim como o resumo da votação estão disponíveis na United Nations Bibliographic Information System. – UNBISNET.

Mundial de Direitos Humanos, a qual endossou a Declaração de Teerã como uma afirmação importante e atemporal dos princípios da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros instrumentos internacionais do campo dos direitos humanos. No ano seguinte, na votação da resolução sobre a implementação das recomendações da Conferência de Teerã, A/RES/2588 (XXIV) [A] e [B], o Brasil votou a favor da aprovação do tópico A da resolução, a qual reafirmava a confiança e a expectativa de continuidade das medidas e atividades iniciadas com a Conferência de Teerã, contudo, se absteve do voto no tópico B, relativo à Resolução VIII da Declaração de Teerã a respeito do direito à autodeterminação dos povos e da luta pela independência das colônias, e que endossava o apoio da ONU aos movimentos de libertação na África do Sul e dos demais movimentos de libertação. Passando por uma situação doméstica preocupante em relação ao respeito dos direitos humanos, marcada por prisões arbitrárias, uso da tortura e desaparecimentos de opositores do regime, tal posição de se abster do voto representa a cautela com que a política externa do Regime Militar atuava perante o sistema internacional de direitos humanos, visando evitar uma possível apreensão ou interferência externa sobre a situação doméstica brasileira.

Com o aumento no número de casos e denúncias de violação aos direitos humanos praticados pelo Regime Militar, entidades internacionais de defesa dos direitos humanos, como a Cruz Vermelha e a Anistia Internacional, formularam e apresentaram relatórios e documentos denunciando tais casos, juntamente com pedidos para a realização de visitas às prisões e solicitações à Corte Interamericana de Direitos Humanos para abertura de investigação sobre o tratamento dado aos prisioneiros da ditadura no Brasil. A mobilização de entidades dentro do Brasil também buscou pressionar o governo perante aos casos de violação, contudo, a censura imposta à imprensa impossibilitou as entidades como a Organização dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa e a Comissão Justiça e Paz (CJP) de apresentarem à sociedade os casos de violações ou de apresentarem algum recurso jurídico para combater as mesmas, o que não as impediu de atuarem na defesa de perseguidos políticos.

O Regime Militar, por sua vez, assumiu uma posição negacionista, realizando diversas tentativas de bloquear as investigações internacionais, tanto das Nações Unidas quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao desqualificar as notícias sobre violações de direitos humanos afirmando, por exemplo, que tais notícias eram produtos de "campanha orquestrada com a finalidade de denegrir a imagem do país no exterior" (OLIVEIRA, 1999; p.84). Essa posição negacionista é observável pelas decisões do governo Médici (1969-1974) em não autorizar a visita da Cruz Vermelha às prisões e a não responder aos pedidos de

informação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não aceitando de forma geral qualquer tipo de monitoramento externo da situação interna dos direitos humanos no país, isso em prol de uma dita "defesa" da imagem do país no exterior, a qual vinha sendo tratada como uma questão de segurança nacional. Outro elemento da retração do Brasil ao sistema internacional de direitos humanos foi a preterição à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), aprovada no âmbito da OEA em novembro de 1969[99]. Também é possível observar tal posição negacionista do governo Médici por meio dos votos do Brasil às resoluções analisadas pela Assembleia Geral da ONU, no período de 1969 a 1973[100].

Quadro 1 - Votação do Brasil na Assembleia Geral da ONU em resoluções relativas aos direitos humanos, durante o governo Médici (1969-1973)

Temas resoluções	1969	1970	1971	1972	1973
Respeito aos Direitos Humanos em Conflitos armados	Sem informação sobre o voto	Voto Não A/RES/2674 (XXV) Voto Sim A/RES/2676 (XXV)	Sem informação sobre o voto	Abstenção A/RES/3032 (XXVII)	Voto Sim A/RES/3102 (XXVIII)
Direitos Humanos em territórios ocupados/ atuação de Israel em território palestino	Abstenção A/RES/2546 (XXIV)	Abstenção A/RES/2727 (XXV)	Abstenção A/RES/2851 (XXVI)	Abstenção A/RES/3005 (XXVII)	Voto Sim A/RES/3092 (XXVIII) [A] Abstenção A/RES/3092 (XXVIII) [B]
Autodeterminação e descolonização; apoio à luta contra regimes coloniais e/ou racistas	Sem informação sobre o voto	Abstenção A/RES/2714 (XXV)	Abstenção A/RES/2787 (XXVI)	Abstenção A/RES/2955 (XXVII)	Voto Não A/RES/3103 (XXVIII)

Fonte: United Nations Bibliographic Information System. – UNBISNET.

No tema Respeito aos Direitos Humanos em Conflitos Armados, em 1970 temos o voto brasileiro contrário à resolução 2674 por conta do conteúdo da resolução apoiar a punição a Estados que perpetram ações de violência, violadoras da Convenção de Genebra (1949), principalmente contra participantes de movimentos de resistência domésticos em territórios sob dominação colonial e na África do Sul, passível de ser interpretada como dando

[99] O Brasil viria a ratificar a Convenção somente em 09 de julho de 1992, pelo governo de Fernando Collor.

[100] O governo Médici termina em 15 de março de 1974, anteriormente às votações da Assembleia Geral, realizadas no fim do ano. Ressalto a ausência, em sua maioria, da especificação dos votos dos países no período anterior a 1969 no sistema da UNBISNET, havendo apenas o resumo da votação.

margem para intervenção internacional em questões de segurança nacional de tais países (assim como no caso do Brasil). Já a resolução 2676 abordava o tratamento a prisioneiros de guerra e da repatriação de prisioneiros feridos, além de apoiar os trabalhos do Comitê da Cruz Vermelha, portanto, o voto brasileiro a favor da resolução pode ser interpretado como um sinal de não preocupação com a possibilidade de a mesma ser aplicável à situação no Brasil, nem a considerando uma questão de interferência na situação doméstica dos países. Em 1972, a abstenção do voto foi à resolução 3032, a qual se refere à aproximação dos governos e à busca pelo Comitê da Cruz Vermelha de garantias pelos Estados de que, durante conferência diplomática, fossem adotadas regras que apresentassem progresso substantivo nas questões legais relacionadas aos conflitos armados modernos, encorajando também o estudo pela Secretaria Geral da ONU de princípios de respeito às regras internacionais humanitárias aplicáveis aos conflitos armados. O voto a favor da resolução de 1973, sobre o respeito aos direitos humanos em situações de conflito armado, ocorre por conta da questão trabalhada: trata-se da aprovação da convocação de uma Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável em situações de conflito armado (que produziria um protocolo adicional à Convenção de Genebra, a ser adotado em 1977).

Já em relação ao tema Direitos Humanos em Territórios Ocupados, com foco na atuação de Israel em território palestino, de 1969 a 1973, o Brasil assume uma postura abstencionista em relação à situação dos direitos humanos na ocupação israelense aos territórios árabes, ocorrida com o advento da Guerra dos Seis Dias (1967), resultando na expansão territorial de Israel em direção aos territórios árabes. A Assembleia Geral da ONU criou um Comitê Especial de Investigação de práticas israelenses que feriam os direitos humanos da população de tais territórios ocupados, além de se posicionar sistematicamente sobre a questão por meio de diversas resoluções. As resoluções assinaladas na tabela compreendem assuntos de: pedidos pela colaboração de Israel com o Comitê Especial, continuamente negado pelo Estado; afirmações de repúdios às contravenções perpetradas por Israel à Convenção de Genebra relativa à proteção de civis em tempo de guerra e aos princípios da Carta das Nações Unidas (respeito à soberania, integridade territorial, aplicação do direito internacional, dos direitos humanos e liberdades fundamentais); condenação às políticas de assentamentos, deslocamento de população civil israelense para os territórios ocupados, destruição de vilas, bairros e casas, com confiscação de propriedades; reafirmação da nulidade das medidas de Israel na ocupação de territórios, incluindo Jerusalém; interferência na liberdade religiosa; entre outros.

O posicionamento abstencionista do Brasil nas resoluções contra as práticas israelenses pode ser interpretado como uma tentativa de evitar uma oposição aos Estados Unidos, aliado de Israel, pois um posicionamento assertivo em relação à questão poderia trazer malefícios não só na relação com a potência, mas também a uma eventual investigação da situação dos direitos humanos no país. De fato, o tópico A da resolução 3092, de 1973, único a receber um posicionamento afirmativo do Brasil, também recebeu voto positivo dos Estados Unidos, uma vez que o tópico trata do cumprimento e do respeito à Convenção de Genebra em todas as circunstâncias e de sua aplicabilidade nos territórios ocupados por Israel desde 1967. A linguagem genérica e a ausência de medidas condenatórias às atividades israelenses nesse tópico explicam o posicionamento afirmativo de ambos os países. Em compensação, no tópico B, onde novamente é expressa a condenação às atividades, ocorre nova abstenção do Brasil, com os Estados Unidos sendo contrários à resolução.

Sobre as resoluções que trataram da temática da autodeterminação e da descolonização, da oposição aos regimes coloniais e/ou racistas e da violação dos direitos humanos por tais regimes, durante o período explanado, o Brasil também manteve uma posição abstencionista e até mesmo negativa. Entre as questões tratadas pelas resoluções estavam: a condenação às políticas de discriminação racial; a defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais da população das áreas colonizadas e o direito à autodeterminação, tendo como foco os casos da África do Sul, com denúncias de tratamento desumano e tortura de prisioneiros políticos, além de todas as mazelas do governo racista do *apartheid*; e o caso de Portugal e suas colônias africanas, com denúncias de mortes em massa de oposicionistas ao regime colonial e o uso do trabalho forçado à população africana. Entre as diversas questões tratadas pelas recomendações da Assembleia Geral, houve especial atenção às análises das situações sul-africana e portuguesa com: demanda pelo respeito à Convenção de Genebra; a condenação da expansão do regime racista à Namíbia e à Rodésia do Sul, implementando a segregação racial em suas legislaturas; a erradicação do *xibalo* (trabalho forçado) nos territórios africanos sob o regime colonialista português; da condenação à guerra perpetrada por Portugal contra os movimentos nacionais de libertação das colônias, com o apoio da OTAN; da reafirmação por parte da Assembleia Geral da ONU dos direitos inalienáveis de todos os povos – Zimbábue, Namíbia, Angola, Moçambique, Guiné Bissau e Palestina – conferindo legitimidade às suas lutas por independência e pelo direito de autodeterminação, e afirmando que tentativas de repressão a tais lutas seriam

incompatível com a Carta da ONU. Mesmo assim, África do Sul[101] e Portugal[102] mantiveram-se relutantes perante as recomendações, recusando a vigência de várias resoluções, entre elas a resolução A/RES/1514(XV), de 1960, a declaração sobre a garantia da independência aos povos e países coloniais.

O posicionamento abstencionista do Brasil deveu-se às relações mantidas com Portugal, na época também governado por um regime ditatorial, o Estado Novo ou Salazarismo, além do discurso assumido pelo governo brasileiro de não ingerência em assuntos internos e externos de outros Estados, e da oposição à interferência de países e instituições internacionais nesses assuntos, igualmente considerando de âmbito doméstico a solução das questões de violação de direitos humanos. Novamente, tal posição reflete o receio e a estratégia do Regime Militar de manter os olhos do sistema internacional longe da situação doméstica dos direitos humanos no Brasil.

Deveras, a retração do país no sistema internacional dos direitos humanos, a partir dos anos 70, ocasionado pelo autoritarismo rompeu com a evolução das posições do Brasil, dando lugar as posições defensivas e isolacionistas, mantendo-o à margem dos avanços logrados na proteção internacional dos direitos humanos durante o período (CANÇADO TRINDADE, 2000; pp.116-117).

2.2.2. Geisel e Figueiredo: o contraste entre a abertura política interna e a cautela da política externa no campo dos direitos humanos

A figura do general Ernesto Geisel (1974-1979), ao assumir a prioridade de reafirmar a autoridade do Presidente da República sobre as Forças Armadas, e de se colocar numa posição de enfrentamento ao afrontar a cadeia de comando paralela ao comando regular da ordem militar criada desde o final da década de 1960, devido à emergência da luta armada e da "gravidade do momento" (D'ARAUJO, 2010; p.113), teve certo destaque na abertura política do Brasil. Dentre esses casos de enfrentamento, destacam-se os assassinatos do jornalista Vladimir Herzog, em outubro de 1975, e do operário Manuel Fiel Filho, em janeiro

[101] O regime do *apartheid* terminou somente em 1990, após anos de luta, quando o governo sul-africano, sob a liderança do presidente F. W. de Klerk, iniciou negociações que levaram ao desmantelamento das leis de discriminação e às eleições democráticas em 1994.

[102] A posição de Portugal só viria a mudar com a Revolução de 25 de Abril, ou Revolução dos Cravos, em 1974, a qual depôs o governo autoritário motivado por diversos fatores, entre eles, a questão colonial.

de 1976, ambos cometidos nas dependências do DOI-Codi em São Paulo e sob as mesmas circunstâncias: ambos foram considerados "suicidas" pelas autoridades, quando na verdade foram mortos sob tortura. Em resposta aos casos, Geisel pediu a averiguação dos fatos e, mesmo aceitando as explicações de suicídio no caso Herzog, recomendou a não repetição dos fatos, sendo que o caso de Manuel Fiel Filho resultou na exoneração do comandante do I Exército sob a lógica de que tudo o que acontecia em uma unidade militar é de responsabilidade do chefe. Por fim, ao demitir Sylvio Frota do cargo de ministro do Exército, um questionador da autoridade presidencial, Geisel conseguiu transferir o controle das Forças Armadas de volta ao presidente da República. Ao invocar o fim da impunidade do aparelho repressivo, rejeitando uso da tortura, Geisel deu margem à contínua reivindicação pelo reestabelecimento do Estado de Direito, buscando reinserir os direitos humanos na agenda democrática interna.

Outro aspecto a ser destacado é a tentativa de Geisel em promover uma negociação com a classe política através da Missão Portela (liderada pelo senador Petrônio Portela, do partido Arena), a qual buscava um entendimento com os governadores para efetuar uma transição segura, sem chances para uma "virada ideológica" em prol dos ideais de esquerda, tendo como principal finalidade obter o apoio dos civis, tanto aqueles que apoiavam os setores mais radicais das Forças Armadas quanto os que defendiam uma mudança à esquerda. Com essa articulação feita via Congresso e com a retomada da autoridade, o governo anuncia, em 1978, o fim das cassações, a volta do *habeas corpus* e o fim do AI-5, passos que viriam a ser importantes para a abertura política, juntamente com a volta da mobilização civil em, por exemplo, greves operárias. O ponto alto dessa reviravolta foi a negociação da Anistia, concretizada no governo Figueiredo (1979-1985), em agosto de 1979. Contudo, o próprio Geisel não tinha um projeto de democracia para o país, já que suas principais preocupações eram repor a disciplina dentro dos quartéis e enquadrar os órgãos de repressão que haviam adquirido autonomia, e unificar os setores da linha dura e dos moderados em prol de uma "saída honrosa" do poder, e em prol dessa unidade, concessões precisaram ser feitas, o que levava a retrocessos na questão das liberdades públicas, como as cassações de mandatos feitas durante o governo e a repressão aos dirigentes dos partidos comunistas (D'ARAUJO, 2010; p.188). Assim, a abertura política acabou marcada por avanços nas áreas onde o governo conseguiu impor seus objetivos e por retrocessos nos momentos em que não tinha a certeza de

manter o controle, como no caso do atentado no Riocentro (abril de 1981), onde, apesar das evidências do envolvimento de militares, o presidente Figueiredo optou por protegê-los[103].

A Lei da Anistia foi resultado de uma escolha entre dois projetos: um da Arena, partido de apoio ao governo militar e com maioria no Congresso, e outro do MDB, o qual foi derrotado (BARBOSA, 2010; p.44). A formulação dessa lei, concedendo anistia aqueles que cometeram crimes "políticos ou conexos" com estes, deu arcabouço para proteger todos aqueles que cometeram torturas, assassinaram ou ocultaram cadáveres durante o Regime Militar. Ao inserir tais termos, considerando os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política, teve-se o intuito de incluir na anistia criminal os agentes públicos que comandaram ou praticaram crimes contra opositores do Regime Militar. Enfim, os crimes praticados pelos agentes do Estado foram considerados pela lei como sendo conexos com os imputados aos opositores políticos (BARBOSA, 2010; p.45).

A anistia foi então caracterizada pela tentativa das Forças Armadas em sair do governo preservada, sem ter a responsabilidade pelos casos de desrespeito aos direitos humanos durante o período. Diferentemente dos casos nos países vizinhos do Cone Sul, no Brasil os crimes do Regime Militar não ganharam ampla cobertura da imprensa e nem contaram com a preocupação da sociedade, principalmente pelo fato de a anistia ter beneficiado tanto as vítimas quanto os opressores, deslegitimizando a busca pela punição de crimes cometidos pelos militares durante o período[104]. As providências para a realização da transição política visavam arduamente proteger o futuro das Forças Armadas e evitar qualquer espécie de revanchismo, com ampla, mas gradual, revisão e revogação de leis de exceção e de anistia, para evitar que os militares fossem diretamente acusados pelos crimes cometidos. Durante a aprovação da Constituição de 1988, já no governo civil do presidente Sarney, ainda era evidente a presença ativa dos militares no processo político, principalmente no que dizia respeito à manutenção dos acordos anteriores sobre a anistia e do papel dos militares nas questões de segurança interna e externa.

---

[103] Em fevereiro de 2014, seis militares foram denunciados ao Ministério Público Federal pelo caso do atentado no Riocentro. Vide: http://www.estadao.com.br/noticias/geral,procuradores-denunciam-6-envolvidos-no-caso-riocentro,1131094,0.htm ; http://oglobo.globo.com/pais/riocentro-exercito-escondeu-granada-que-sargento-levava-11619775 .

[104] No capítulo seguinte, serão apresentadas as tentativas dos governos democráticos em tentarem uma conciliação do passado do Regime Militar, como nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, e de passagem a limpo desse passado com a instalação da Comissão Nacional da Verdade, durante o governo Dilma Rousseff.

Já no campo da política externa, apesar na inicial identificação ideológica do Regime Militar com o bloco Ocidental, o governo Geisel delineou uma nova linha de atuação diplomática, uma que passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, sem um alinhamento automático com o bloco Ocidental/Estados Unidos, formalizando uma política externa independente e pragmática, que foi designada como *Pragmatismo Responsável* ou *Pragmatismo Ecumênico Responsável*[105].

Na formulação dessa política externa, a principal preocupação do então ministro das relações exteriores, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, era fazer o Brasil retomar o direito de formular sua posição em função de posições próprias, sem se preocupar em satisfazer as pressões dos norte-americanos (FONSECA JR, 2006; p.421), dando base para a ideia de "não alinhamento automático", caracterizada pela afirmação da liberdade da diplomacia e da existência de divergência com os Estados Unidos em temas expressivos da agenda internacional, entre eles, os direitos humanos. Por "ecumênico", autores entendem a descrição de uma política externa universal que consideraria as possibilidades globais na argumentação das relações internacionais do Brasil (PINHEIRO, 2013; p.121). Já a qualidade de "responsável" da política externa pragmática ficava a cargo da relação com a então situação interna do país, que caminhava para uma "abertura democrática lenta, gradual e segura", de forma que os então encarregados da política externa não poderiam acatar de forma completa uma linha de política externa pragmática, em contraste com a orientação ideológica dos governos anteriores, de transição imediata para a plena democracia (SOUTO MAIOR, 2006; p.440), além do fato de que a mudança na política externa não estava fundamentada na mudança dos valores ideacionais dos interesses nacionais, mas sim pela decisão estratégica da melhor forma de defendê-los na conjuntura internacional. De fato, a implementação de uma política externa pragmática só foi possível por meio da superação do preceito de "fronteiras ideológicas" que moldariam as ações da política externa (PINHEIRO, 2013; p.282).

Dessa forma, tal pragmatismo se definiu, na área geográfica, pela priorização do relacionamento com as nações latino-americanas e africanas, ou seja, de outros países em desenvolvimento, além do afastamento do apoio anteriormente dado ao colonialismo português na África. Destaca-se também a primazia dada às questões econômicas, ao abrir um leque de opções para a política externa em relação aos problemas de comércio exterior, abastecimento de produtos essenciais, acesso a tecnologia ainda indisponível no país, e, principalmente, nas questões comerciais como no caso da cooperação nuclear com a

[105] Autores como Pinheiro (2013) e Spektor (2004) utilizam o adjetivo "ecumênico" juntamente com a designação Pragmatismo Responsável.

República Federal da Alemanha e dos esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio. No campo político, a política regional de preservação do *status quo* territorial, ao evitar a formação de sub-blocos regionais e tentar manter a estabilidade do relacionamento na bacia do Prata permaneceram como sendo as linhas principais da política regional. Além disso, as relações com os países da África foram aprofundadas por meio do reconhecimento dos governos em formação na Angola e em Moçambique (curiosamente compostos por grupos de orientação socialista-marxista), em prol de garantir uma presença política e econômica nesses países, baseada na possibilidade de oferecer aos países africanos oportunidades de complementação econômica. Também foi reorientada a postura do país em relação ao conflito árabe-israelense por conta da importação de petróleo do Oriente Médio, sendo adotada uma postura mais pró-árabe em relação ao referido conflito, uma vez que os países árabes produtores de petróleo relacionavam a exportação do mesmo com o posicionamento político dos países importadores a respeito do conflito. Assim, o Brasil reafirmou sua posição em favor dos direitos à autodeterminação e à soberania da Palestina, ao mesmo tempo em que reconhecia os direitos de Israel de existir como Estado soberano (PINHEIRO, 2013; pp.127-128).

De forma geral, era pregada uma nova visão da posição do Brasil no contexto internacional fundamentada no objetivo político de desenvolvimento do país e no reconhecimento de que a ordem internacional vigente apresentava obstáculos para o cumprimento desse objetivo, explicando assim o reforço na aproximação com os países em desenvolvimento e das divergências com as grandes potências no campo político e econômico (SOUTO MAIOR, 2006; p.434; 435; 438; 446). Aumentando o tom terceiro-mundista do discurso da política externa e demonstrando vigor nas relações com os Estados Unidos, o governo Geisel buscou compensar o conservadorismo e o ritmo lento das políticas domésticas, lançando mão da denúncia nacionalista de normas e padrões internacionais dos direitos humanos em prol, por exemplo, da preservação da corporação militar de possíveis acusações pelo aprisionamento e desaparecimento de civis (SPEKTOR, 2004; p.213). Um exemplo de tal posicionamento crítico às normas internacionais foi o voto contra a resolução A/RES/3240 (XXIX) da Assembleia Geral em 1974, a qual tratava da proteção dos direitos humanos no Chile. Entre as medidas da resolução, estavam a preocupação da ONU com os constantes relatos de violação dos direitos humanos, principalmente em relação à tortura, formas cruéis de punição e aprisionamento arbitrário, solicitando à Comissão de Direitos Humanos que estudasse tais casos de violação no Chile.

Um aspecto importante do pragmatismo responsável a ser considerado foi a não aceitação da concepção de Ocidente, uma vez que ela abrangeria a diversidade e pluralidade de concepções referentes ao sentido democrático de Ocidente, e, por conseguinte, corresponderia a aceitação das críticas na área de direitos humanos que surgiram contra o governo brasileiro (FONSECA JR., 2006; p.424). O não alinhamento automático com os EUA, ou o relacionamento difícil com esse país no período, se deu devido às posições assumidas pelo Brasil em questões problemáticas, que eram percebidas por Washington como sendo de relevância estratégica, como o reconhecimento pelo Brasil do governo marxista de Luanda ou a relação com a República Federal da Alemanha. A postura de Henry Kissinger na questão dos direitos humanos, enquanto esteve à frente da política externa norte-americana (de 1973 a 1977), era de estreitar as relações com países mesmo que eles não fossem democráticos, o que permitia a manutenção da relação moderada com o Brasil. Na prática, foram mantidas conversas bilaterais entre EUA e Brasil, mesmo com as divergências, que resultaram na formalização de um "Memorando de Entendimento", em 1976, no qual o Brasil afirmava a solidariedade ao Mundo Ocidental, o que para Geisel tinha também vantagens de política interna (SOUTO MAIOR, 2006; p.460), e a realização de reuniões periódicas para debater questões de interesse comum, além de reconhecer a existência de divergências entre os países as quais seriam tratadas com cordialidade. No entanto, tal situação é invertida com a eleição do presidente Jimmy Carter, em 1977, cuja crítica à política externa da gestão anterior tinha como alvo exatamente essa aproximação dos EUA com países que ignoravam "valores americanos básicos", como a democracia e os direitos humanos. Uma de suas medidas que afetou a relação com o Brasil foi a emenda Harkin à lei de ajuda externa, de 1976, a qual passou a exigir que o Departamento de Estado apresentasse relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana, o que levou o Brasil a dispensar essa assistência militar antes mesmo da apresentação do primeiro relatório ao Congresso dos EUA (SOUTO MAIOR, 2006; p.461).

Cabe aqui destacar um elemento não governamental dessa relação entre Brasil e EUA durante o Regime Militar: a mobilização nos Estados Unidos de acadêmicos, religiosos e ativistas políticos, juntamente com exilados brasileiros, dispondo-se a questionar a cumplicidade de Washington com governos autoritários, a influenciar setores do Congresso para as questões de direitos humanos, tortura e democratização política do Brasil, como a adoção de medidas que limitassem o apoio dos Estados Unidos a regimes repressivos em outros países, ao exemplo do financiamento da compra de armamentos (durante os anos Nixon-Ford, de 1969 a 1976, apoiadores dos regimes militares na América Latina); e também

ao informarem ao público norte-americano sobre a situação política brasileira. De fato, foi construída uma rede de ativistas com conexões internacionais, realizando ações como a documentação e apresentação pública dos casos de tortura e opressão perpetrados pela ditadura, e o já mencionando contato com aliados no Congresso e na imprensa americana, tendendo a contribuir para a construção da imagem do Brasil sob o Regime Militar como sendo um país de tortura e terror (GREEN, 2009; p.34).

Voltando ao posicionamento do Regime Militar sobre os direitos humanos, em discurso na abertura da XXXII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1977, o então ministro Azeredo da Silveira ao mesmo tempo em que abordava o tema dos direitos humanos, defendendo em nível multilateral as condições necessárias e favoráveis para o exercício dos direitos humanos, englobando neles tanto os aspectos civis e políticos quanto os aspectos econômicos e sociais (como o direito à alimentação, à educação, ao trabalho, etc.), também reiterava que "é de responsabilidade do governo de cada país" a solução de questões referentes à violação de direitos humanos, cujas soluções deveriam caber as suas jurisdições nacionais, pois "a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional", qualificando assim as ações externas como sendo "atitudes intervencionistas" (CORRÊA, 2012; p.437).

Ironicamente, esse discurso de defesa da não ingerência em assuntos internos e externos de outros Estados consistia na mesma premissa utilizada pelo governo da África do Sul para justificar a prática do *apartheid* e de outras discriminações raciais, como por exemplo, a que foi cometida contra cidadãos da Índia, em 1946[106], o mesmo *apartheid* ao qual o governo militar condenou veemente, e mais de uma vez, no âmbito das Nações Unidas. Nas palavras do próprio Ministro Azeredo da Silveira: "as práticas do *apartheid* merecem condenação, tanto no plano ético e jurídico quanto no político, pois, além de ofenderem a consciência moral e transgredirem os direitos do homem, representam fator de perturbação da paz" (CORRÊA, 2012; p.435-436).

A postura da política externa do Brasil em relação aos direitos humanos durante o período de 1977 a 1984, ou seja, a partir de sua admissão na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas até a eleição (indireta) de um presidente civil, se caracterizou pela negação da interferência de outros países, instituições e/ou atores internacionais no tema de direitos

[106] A Índia queixou-se às Nações Unidas do tratamento discriminatório da África do Sul aos seus residentes de origem indiana. Apesar da recomendação de que tratassem os indianos em conformidade com os acordos internacionais e a Carta da ONU, a África do Sul arguiu que suas políticas eram parte da jurisdição doméstica do Estado, seguindo o Artigo 2.7 da própria Carta da ONU.

humanos, sendo este considerado um assunto de âmbito interno e relacionado à soberania do país. Tal atitude conservadora do Brasil, baseada na premissa da não ingerência em assuntos internos, acaba refletida na atuação cautelosa e restritiva do país na Comissão de Direitos Humanos, tenso sido eleito[107] para integrá-la pela primeira vez em 1977, com a delegação brasileira votando de forma negativa em assuntos relativos às propostas de ampliação do mandato e dos instrumentos da Comissão e também referente às resoluções condenatórias a outros países (especificamente aqueles que também passavam por um período de regimes ditatoriais).

A decisão do país em candidatar-se à Comissão de Direitos Humanos, porém, teve como objetivo principal a defesa de sua soberania, mas a ela somou-se a gradativa consciência da normalização da situação política (retorno à democracia), já que uma omissão completa às denúncias de violação não contribuía para o restabelecimento da democracia no âmbito interno e nem na melhora da imagem do país no exterior (ALVES, 1994; p.90). De fato, a preocupação em integrar a CDH veio somente após o Brasil ter sido alvo de exame da situação dos direitos humanos pela CDH, com o governo brasileiro negando veemente a existência de casos de violação, ressaltando que tinham sido alcançados progressos nas áreas econômica, social e política. Tal exame do caso do Brasil acabou encerrado graças à moção do Uruguai (também sob um regime militar) de conclusão do Grupo de Trabalho sobre o Brasil e a transmissão ao governo brasileiro da decisão tomada, sendo também ajudado pela intensificação das atividades do Grupo de Trabalho sobre o Chile.

A percepção então defendida pelo Brasil era a de que os mecanismos e instrumentos que as Nações Unidas possuíam já eram suficientes para a realização da tarefa de monitoramento e efetivação da tarefa de promoção e defesa dos direitos humanos[108], sendo a Carta da ONU o maior de todos esses instrumentos, de forma que a adesão do Brasil à Comissão de Direitos Humanos era vista como uma forma de tornar a normatividade internacional mais efetiva e menos intervencionista aos países que tinham casos de violações sendo analisados, seguindo a premissa de que a solução de tais casos seria de responsabilidade de cada país. Oliveira (1999; p.90) destaca que a insistência do Regime Militar em manter tal posição conservadora no plano externo acabou contrastando com os avanços internos no

[107] A eleição de um país para a CDH não tem relação com o seu desempenho nacional na área de direitos humanos, mas sim da expressiva participação do mesmo no órgão.

[108] "Os mecanismos e procedimentos de que já dispõem as Nações Unidas para a consideração da problemática dos direitos humanos parecem-nos amplos e suficientes para que a tarefa prossiga no ritmo que a complexidade da matéria requer e a salvo de fatores e circunstâncias passageiras" (AZEREDO DA SILVEIRA [1977] apud CORRÊA, 2012; p.437-438).

processo de redemocratização, em especial a revogação do AI-5 em 1978 e a promulgação da anistia em 1979.

O governo militar brasileiro continuou se apoiando em sua diplomacia para prevenir o exame profundo de sua própria situação de direitos humanos pela Comissão de Direitos Humanos e para evitar relatórios condenatórios como aqueles dirigidos ao regime de Pinochet no Chile (ENGSTROM, 2011; p.6). Deveras, o interesse do Regime Militar em participar ativamente da antiga Comissão de Direitos Humanos só ocorreu devido às pressões internacionais sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no país. O mesmo pode ser considerado a respeito dos tratados aderidos durante o Regime Militar, os quais foram assinados apenas por se tratar de convenções relativas às questões de discriminação racial (assinado em 1966) e contra a mulher (assinado em 1981).

Sendo assim, durante esse período, a relação do Brasil com os direitos humanos se caracterizou pela distância entre o apoio diplomático em foros internacionais e o desempenho problemático no seu âmbito doméstico. Apesar dos abusos dos direitos humanos cometidos pelo país, os diplomatas brasileiros continuaram participando do sistema internacional dos direitos humanos, colaborando na redação dos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, além das já mencionadas ratificações à Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ratificado em 1969) e à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação conta a Mulher (ratificado em 1984).

Com o fim do Regime Militar e com a percepção do Comunismo como sendo um inimigo perdendo legitimidade associado à queda do muro de Berlim, a ideologia de proteção dos interesses nacionais perdeu destaque na política brasileira. O restabelecimento da democracia acaba trazendo consequências positivas na relação entre política externa e direitos humanos, como a ratificação dos principais tratados de proteção internacional dos direitos humanos e o reconhecimento explícito da legitimidade do trabalho da ONU nesse campo. Todavia, o principal avanço na política externa obtido com a democratização política viria a ser a superação dessa posição conservadora e cautelosa que predominou durante o Regime Militar, principalmente em relação aos direitos humanos.

2.2.3. O surgimento das organizações não governamentais no Brasil

A conjuntura política do Regime Militar, caracterizada pela restrição e violação de direitos civis e políticos, como os casos de tortura e a censura, resultou no surgimento de mobilizações em diversas esferas sociais visando o restabelecimento do estado de direito no Brasil e o combate às mazelas causadas pelo descompromisso público do governo autoritário, principalmente em relação às questões sociais como a pobreza. O advento, durante os anos 70, de novas associações e movimentos sociais consistiram em elementos organizacionais de uma sociedade civil politicamente engajada (muitas vezes caracterizada como oposição política), e baseada na ideia de atuação autônoma em relação ao Estado, viriam a estruturar o que futuramente seriam as organizações não governamentais no Brasil[109].

Os primórdios desse tipo de organização civil no país estão diretamente ligados às igrejas, principalmente a católica, e aos trabalhos de educação popular e promoção social, voltados a grupos populares localizados em cidades e áreas rurais por meio de projetos comunitários dedicados à educação, saúde, capacitação profissional e outros, oriundos da teologia da libertação[110]. Com o endurecimento da ditadura e a proibição dos canais tradicionais de participação política (partidos políticos e sindicatos), os agentes desse tipo de assistencialismo são levados a buscar novos modos de relacionamento com as comunidades populares, e, devido à redução da capacidade de participação cívica, a direção tomada foi para o plano local, para os setores populares, auxiliando na formação de uma nova geração de líderes comunitários e dirigentes de movimentos sociais por meio de uma rede de conhecimentos e solidariedade (OLIVEIRA, 1999; pp.49-50). As ações comunitárias esporádicas dão, então, lugar a projetos mais duradouros e a organizações dedicadas à ação social, com personalidade jurídica, financiados em sua maioria por agências privadas internacionais, condição esta necessária para a institucionalização das organizações, uma vez que as possibilidades de cooperação com o próprio Estado ou setores empresariais eram quase

[109] Ressalta-se que as organizações não governamentais surgiram ainda no século XIX, ganhando força ao longo do século XX, atuando em questões como a assistência aos refugiados de guerra e em situações de conflito ou desastre natural. Porém, foi durante os anos 1970 e 1980 que as ONGs ganharam proeminência internacional em diversas questões, como direitos humanos, meio ambiente e combate à pobreza, ocasionando a tendência de considerá-las não somente como provedoras de serviço, mas também como parceiras de governos e de instituições internacionais (KALDOR, 2003; pp.87-88).

[110] A teologia da libertação latino-americana, idealizada pelo teólogo peruano Gustavo Gutiérrez, consiste em uma postura da Igreja Católica voltada para uma atuação mais próxima das camadas mais pobres da sociedade, visando à superação da miséria das pessoas por meio de suas próprias ações. Durante o Regime Militar, a teologia viria a orientar a atuação dos agentes sociais em prol do combate aos problemas sociais brasileiros (KORNIS; MONTALVÃO, 2010).

nulas. Entre essas organizações estava a Comissão Justiça e Paz[111] (CJP), criada em 1968 por intelectuais religiosos e leigos, tendo entre seus objetivos a defesa de pessoas perseguidas pelo endurecimento do Regime Militar, que ao longo desse período espalhou sedes pelas principais cidades do país com o apoio da Igreja Católica, figurando como um organismo nacional de pressão da sociedade civil contra o Estado, atuando também em diversas áreas como redistribuição de renda, participação no desenvolvimento, assistência jurídica (VIEIRA, 2005; pp.47-48).

Essas organizações originárias, os centros comunitários, se definiam como estando "a serviço" das necessidades e interesses da parcela pobre e oprimida da população, manifestando sua consciência, porém, tais organizações eram desprovidas de legitimidade própria por não serem sujeitos coletivos autênticos de transformação da sociedade (como os movimentos populares) (OLIVEIRA, 1999; pp.51-57). Tal atuação no campo dessas associações comunitárias de defesa de determinados grupos de interesses foi marcada predominantemente pela não colaboração com as ações governamentais, logo, pela oposição ao Estado autoritário, com seus agentes (pertencentes à classe média brasileira) agindo a revelia deste, voltando-se para o povo e harmonizando-se com a oposição política. A valer, a situação política durante o regime autoritário dificultava, até mesmo impossibilitava, a criação de um campo propício à permeabilidade e transparência nas relações da sociedade civil organizada com o Estado para a implementação de políticas públicas (LANDIM, 2003; p.125).

O início da atuação dessas organizações sociais viria a complementar a ação de organizações não governamentais internacionais, como a Anistia Internacional e a Cruz Vermelha Internacional, que começaram a demonstrar preocupação com a situação de violações de direitos vigente no Brasil. Apesar da não manifestação dessas entidades durante os primeiros anos do Regime Militar, devido ao início das atividades da Anistia Internacional enquanto organização internacional[112], e aos poucos contatos dessas organizações obtidos no

[111] O crescimento e consolidação das CJPs resultaram na criação e realização de Encontros Nacionais de Direitos Humanos, contanto com a participação de diversas organizações, com o primeiro sendo realizado em 1982. Na sexta edição desses encontros, em 1990, o movimento dessas organizações passou a se denominar como Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Vieira (2005; p.67) afirma que o MNDH é resultado da fusão de três elementos prático-teóricos: o humanismo cristão, o marxismo e a "filosofia popular" das lutas sociais de bairros. Atualmente, o MNDH se considera a principal articulação nacional de luta e promoção dos direitos humanos, contanto com uma rede de 400 entidades filiadas. Vide: http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=29 .

[112] A Anistia Internacional foi fundada em 1961, em Londres. Suas atividades estavam concentradas nas regiões dos blocos capitalista e comunista e também nas novas nações surgidas pela descolonização da África e da Ásia, deixando de lado inicialmente a região latino-americana (com exceção de Cuba) (GREEN, 2009; pp.208-209).

Brasil (GREEN, 2009; pp.208-209), ocasionando baixa informação sobre os acontecimentos, o engajamento internacional contra a violação dos direitos humanos, principalmente em relação à prática da tortura obteve resultados consideráveis.

As atividades da Anistia Internacional, por exemplo, foram intensificadas em favor de presos brasileiros a partir de 1966, passando a mencionar em seus relatórios a questão da tortura aos prisioneiros políticos brasileiros e também ao "adotar" casos de prisioneiros, com o envio de cartas a eles e às autoridades governamentais, solicitando informações sobre a detenção e o tratamento dado aos prisioneiros, e acompanhando os julgamentos e o cumprimento das sentenças. A isso, seguiram-se ações de acompanhamento constante da situação política brasileira, encaminhando informações à imprensa estrangeira, uma vez que a censura impedia a publicação de notícias denunciadoras da ditadura na imprensa brasileira, e publicação de relatórios listando os nomes das vítimas de tortura, além da persistência, juntamente com a Cruz Vermelha, em realizar investigações imparciais sobre as condições de prisioneiros espalhados por todo o país e as alegações da prática de tortura. Diante do silêncio das autoridades brasileiras, a Anistia Internacional copilou um extenso dossiê, intitulado "Relatórios sobre alegações de torturas no Brasil", enviando-o a senadores e deputados dos Estados Unidos e às delegações nas Nações Unidas, buscando esclarecer a prática da tortura sistemática de cidadãos pelo governo brasileiro (GREEN, 2009; p.385), o qual não colaborou para a coleta de informações pela organização.

O internacional também começou a impactar na gênese das organizações não governamentais no Brasil ainda durante o período das atividades dos centros sociais, as quais vinham desenvolvendo o trabalho de fortalecimento de organizações e movimentos sociais. Após o retorno ao país de exilados políticos, graças à lei da anistia em 1979, os mesmos aplicaram seus conhecimentos sobre novos temas e relações de financiamento adquiridos nos países de exilo para a criação de uma nova leva de ONGs, voltadas para novas questões como os direitos humanos, o direito das mulheres, a defesa do meio ambiente e o combate à violência e a marginalidade, as quais foram incorporadas nas agendas de organizações como IBASE[113] e ISER[114] (OLIVEIRA, 1999; p.54). O aumento no número dessa nova geração de organizações, a intensificação das atividades e a especialização de seu trabalho por meio da

[113] Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, fundado em 1981, atuante em temáticas como questões urbanas, justiça e promoção de direitos, segurança alimentar e questão indígena. Informações obtidas no site da Associação Brasileira de Organizações Não governamentais – ABONG.

[114] Instituto de Estudos da Religião, fundado em 1970, atuante em temáticas do meio ambiente, relações de gênero e segurança pública. Informações obtidas no site da Associação Brasileira de Organizações Não governamentais – ABONG.

atuação de profissionais jurídicos e políticos, oriundos das classes médias com instrução universitária e capazes de realizar a mediação com outros campos institucionais, culminaram no processo de reafirmação e fortalecimento da institucionalidade autônoma dessas organizações, as ONGs, se distinguindo dos movimentos associativos originários ao afirmarem seu caráter não representativo, apartidários e autônomos de quaisquer segmentos da sociedade (LANDIM, 2010).

Portanto, durante os anos 1980, a categoria de organização não governamental – ONG – passou a ser adotada pelas entidades conscientes de sua especificidade e que compartilhavam dessa identidade comum, autorreconhecida, contribuindo para a construção de um perfil institucional definido pelo conjunto estruturado e específico de organizações com características comuns, diferenciadas de outras organizações como as igrejas e os partidos políticos, que ganhavam voz própria e buscavam agir na esfera pública em prol dos interesses sociais e do fortalecimento da democracia e da cidadania (OLIVEIRA, 1999; pp.58-60). Sua atuação na esfera pública seria novamente modificada com a redemocratização política do país, principalmente após a Constituição de 1988, a qual definiria a participação social como ferramenta de gestão pública em diversas funções governamentais[115], apresentando propostas, realizando pressão sob o governo e fazendo *lobby* pelas temáticas trabalhadas por elas nos canais de diálogo e apresentação de demandas criados pelo novo governo civil.

2.3. As quatro etapas da situação dos direitos humanos na política externa brasileira no período de 1948 a 1984

O presente capítulo buscou analisar a formação e variação do lugar dos direitos humanos na política externa brasileira durante o período entre 1948 e 1984, desde a institucionalização internacional dos direitos humanos e a adesão do Brasil aos mesmos até o fim do período militar, marcado pela intensa violação dos mesmos pelo governo brasileiro, e como os fatores da política doméstica impactaram na formulação dessa política. Durante o referido período foi possível identificar quatro etapas nas quais os direitos humanos figuraram de formas diferentes na política externa brasileira.

[115] Ver, por exemplo, Título VII – Da Ordem Social: Capítulo II, Seção II, artigo 198, parágrafo III; Seção IV, artigo 204, parágrafo II; e Capítulo VII, artigo 227, parágrafo 1; além de Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, artigos 79 e 82.

A primeira etapa, de 1948 até o início do governo Vargas em 1951, consiste na inserção do Brasil no sistema internacional de direitos humanos, ONU e OEA, com uma posição ativa perante a formulação das normas internacionais, conforme demonstrado não somente pelo voto a favor da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, como na participação do embaixador brasileiro nas atividades da Comissão de Direito Internacional, principalmente em relação ao dever dos Estados de respeitarem os direitos humanos. Por se tratar da etapa onde a normatividade internacional ainda estava em elaboração, a atuação do Brasil teve um caráter retórico de apoio ao bloco Ocidental e sua percepção prioritária aos direitos civis e políticos.

A segunda etapa abrange o período do início do governo Vargas até o fim do governo JK, ou seja, de 1951 até 1961, sendo caracterizada pelas formas de nacional desenvolvimentismo, com a complementaridade entre o reconhecimento dos direitos humanos e o respeito à soberania dos países, e a cautela em assumir posicionamentos assertivos no sistema internacional de direitos humanos. Observa-se tal posicionamento principalmente em relação à questão da descolonização: o governo Vargas assumiu uma posição ambivalente, condenando e ao mesmo tempo relativizando a prática colonial; o governo Café Filho minimizou o processo de descolonização, dando-o matizes paternalistas, e alegando que o procedimento de libertação e independência dos povos deveria ser feito com cautela; e a ação modesta do governo JK, não efetivando apoio aos movimentos de descolonização, por conta da relação do país com Portugal, um dos países que ainda detinham colônias. Nessa etapa, os direitos humanos figuraram como elemento subalterno do processo de desenvolvimento econômico vigente na política doméstica e repercutido na política externa, sobressaindo-se afirmações sobre o respeito aos direitos individuais e à dignidade humana, o apoio à redação dos dois Pactos de Direitos Humanos, o repúdio à discriminação racial e na menção ao combate ao lado social do subdesenvolvimento, como no combate à fome.

As particularidades da Política Externa Independente, vigente durante o período de 1961 até o início de 1964, caracterizam a terceira etapa do lugar dos direitos humanos na política externa brasileira devido à expressiva defesa dos direitos de segunda geração, os direitos econômicos, sociais e culturais, e a reprovação à política colonial. Durante esse breve período, o Brasil teve uma posição internacional assertiva em relação aos direitos humanos, defendendo a revisão do estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por conta da exclusão de Cuba da OEA, da consideração da luta pela descolonização como sendo um direito dos povos em ter sua emancipação política e como o colonialismo os privava de sua

liberdade, da dignidade humana e de direitos, e considerando também a pobreza como um problema mundial causada pelo subdesenvolvimento.

Já a quarta etapa, a qual compreende todo o período do Regime Militar, é marcada pela redução da participação do Brasil juntamente com seu posicionamento cauteloso e negacionista no sistema internacional dos direitos humanos. Tal cautela visava evitar possíveis interferências externas perante a situação doméstica de desrespeito aos direitos humanos, com a participação no sistema estando voltada ao bloqueio do monitoramento internacional, negando a ocorrência de tais infrações em prol da manutenção do *status quo* doméstico. A principal peculiaridade dessa etapa foi o discurso de não ingerência em assuntos internos e externos de outros Estados, tanto por outros Estados quanto por instituições ou atores internacionais, julgando as questões relativas aos direitos humanos como sendo assunto exclusivo do âmbito doméstico, por estar relacionado à soberania do país.

Ambos os contextos doméstico e externo influíram no posicionamento dos governos brasileiros em relação aos direitos humanos, no entanto, enquanto a incidência do externo se ateve ao contexto da Guerra Fria, em especial o embate ideológico do período e a relação do país com os Estados Unidos, no âmbito interno pesaram essencialmente os fatores relacionados à situação política e econômica do país, as visões de mundo, as ideias e as formas de liderança dos governantes. Observa-se a variabilidade de atores e elementos da política doméstica do Brasil que impactaram diretamente a definição das características da política externa no campo dos direitos humanos em cada uma das etapas assinaladas.

Na primeira etapa, o alinhamento ideológico do governo brasileiro com os Estados Unidos, baseado em interesses estratégicos, ocasionou em críticas à retórica soviética no campo dos direitos humanos, identificação essa motivada pelo contexto de normalização da situação democrática da política doméstica (fim do Estado Novo e implementação da Constituição de 1946), juntamente com a busca por adequar essa situação política doméstica à recém-instituída organização internacional, refletida em suas colaborações durante a formulação dos princípios normativos internacionais.

Durante a segunda etapa, o caráter economicista da política doméstica, espelhando a visão de mundo e as ideias sobre a necessidade de desenvolver o país, tanto em Vargas quanto em JK, levaram à subordinação da questão dos direitos humanos ao empreendimento do nacional desenvolvimentismo, com o posicionamento desses governos em matéria de promoção internacional dos direitos humanos estando vinculada à superação do subdesenvolvimento do Brasil e também dos demais países. O plano das ideias dos líderes de governo também interveio no posicionamento do país em relação ao colonialismo, ao

interpretá-lo de forma paternalista, considerando também a relação estratégia do país como Portugal.

Na terceira etapa, a perspectiva política-ideológica do presidente Jânio Quadros, a qual seria herdada por seu vice João Goulart, foi a principal responsável pelo impacto no reposicionamento dos direitos humanos na política externa brasileira, destacando a importância dos direitos sociais, ou direitos de segunda geração, da veemente reprovação ao colonialismo e do posicionamento favorável ao direito de autodeterminação dos povos.

Já na quarta etapa, a situação doméstica conflituosa, regida pelo ideário militar de combate ao inimigo interno (ou seja, o Comunismo, refletindo o contexto internacional da Guerra Fria), marcada pela restrição de liberdades e suspensão de direitos, além da prática de tortura, desaparecimentos forçados e outras violações aos direitos humanos, foi o principal determinante na construção da posição negacionista e cautelosa da política externa brasileira no campo dos direitos humanos durante o período militar, impactando diretamente essa agenda. Porém, é observável o peso das lideranças de Geisel e de seu Ministro Azeredo da Silveira na formulação do pragmatismo político, evadindo-se da vigente ideologia militar em prol de uma política voltada para as necessidades práticas do país. Nesse período, o nível de inter-relação entre os âmbitos doméstico e externo é altíssimo, embora seja dentro de uma perspectiva negativa.

Em relação à atuação da sociedade civil, é visível a ausência de uma atuação precisa dela no campo dos direitos humanos no Brasil durante as primeiras etapas aqui definidas, estando ela voltada para o assistencialismo educacional realizado, por exemplo, por diversas igrejas. Agentes da sociedade civil viriam a começar a exercer atividades politicas mais intensas a partir dos anos 1970 e 1980, período no qual, devido ao caráter ditatorial do Estado, surgiu a necessidade de organizações melhor estruturadas, visando não apenas atender às necessidades da população, mas também a auxiliar na mobilização social de resistência. Com o aperfeiçoamento educacional de seus integrantes e com a importação, por meio do retorno dos exilados políticos, da experiência do funcionamento de organizações não governamentais estrangeiras, abriu-se caminho para o estabelecimento no Brasil das primeiras ONGs, caracterizadas pelo seu distanciamento do Estado, então autoritário, e pela adoção de temáticas particularizadas, entre elas os direitos humanos, assunto em voga devido à situação de cerceamento de direitos durante o Regime Militar. Ademais, durante esse período, as ONGs brasileiras concentraram sua atuação no contexto doméstico brasileiro por meio de ações sociais educativas e apoio aos movimentos sociais opositores ao regime, com as ONGs internacionais administrando a tarefa de denunciar na esfera internacional, em particular às

Nações Unidas e aos Estados Unidos, as violações cometidas pelo governo autoritário brasileiro, pressionando o Estado de fora para dentro, do externo para o doméstico, em busca de resultados positivos no campo dos direitos humanos. A política externa brasileira como um todo ainda não fazia parte do escopo de preocupações dessa parcela da sociedade civil e as ONGs nacionais também ainda não buscavam ser agentes influenciadores da política externa.

Com o fim do Regime Militar e a redemocratização, rompe-se o posicionamento cauteloso do Estado e inicia-se uma nova etapa: a reinserção do Brasil no sistema internacional de proteção e promoção aos direitos humanos, recuperando sua credibilidade internacional e visando ser um participante relevante nesse sistema, e a busca pela promoção dos direitos humanos dentro do país após um período marcado pela violação deles. O lugar dos direitos humanos na política externa brasileira pós-redemocratização, e a adequação e caracterização da atuação das ONGs a esse novo contexto político será visto no capítulo seguinte.

3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO: AS PERCEPÇÕES DOS GOVERNOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS E SOBRE A ATUAÇÃO DAS ONGS

Este capítulo explana a respeito da percepção sobre os direitos humanos dos governos do período pós-redemocratização do Brasil, identificando os tópicos considerados mais relevantes para cada governo, no plano federal, suas contribuições para o desenvolvimento de uma posição ativa do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos na política externa, e a proximidade entre a política doméstica e a política externa brasileira nesse tema. Metodologicamente, os resultados da análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais auxiliam na compreensão do posicionamento de cada um dos governos em relação à questão dos direitos humanos, e na continuação da análise da inter-relação entre a política doméstica e a política externa do Estado brasileiro iniciada no capítulo anterior.

O capítulo também está fundamentado na argumentação de Milner (1997) de que a situação interna do país delineia seu comportamento nas relações exteriores, e vice-versa, de forma que os líderes políticos constantemente atuam nas arenas doméstica e internacional simultaneamente, buscando vários objetivos e enfrentando pressões em ambas as arenas (MILNER, 1997; p.4). Com o ambiente doméstico moldando a política externa através da interação com os fatores internacionais (e vice-e-versa), sendo ambas filtradas pelo processo de tomada de decisão que produz o conjunto de posições e atitudes na política, pode-se então afirmar que o comportamento externo de um país pode sim ser determinado tanto por atores e quanto por fatores domésticos.

O diferencial dessa pesquisa sobre a política externa brasileira de direitos humanos dos governos do período da redemocratização do país está na utilização da metodologia de análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais[116], por meio da qual será realizada a averiguação do tratamento da temática dos direitos humanos de cada governo do referido período, verificando-se os tópicos sobre direitos humanos abordados e os resultados das posições dos governos para a política externa em direitos humanos, utilizando, quando necessário, interpretações bibliográficas já (ou quando) existentes como complemento analítico. Sendo a fala discursiva socialmente construída, moldada pelos processos da prática social, podemos utilizá-la também como ferramenta de análise sobre como as mudanças nos objetivos dos

[116] Ver detalhes sobre o referido método de análise e a forma como o mesmo foi empregado na investigação no Apêndice Metodológico dessa tese.

governos (HERMANN, 1990) impactam na política externa de direitos humanos e, principalmente, sobre as ideias que geram o escopo interpretativo para as ações dos atores encarregados da tomada de decisão (chefes de Estado e de governo), desvelando suas "crenças com princípios" (KEOHANE; GOLDSTEIN, 1993) de suas concepções dos direitos humanos, com as ideias exercendo um papel importante na formulação da política externa, analisando-as empiricamente, juntamente com os interesses desses atores, por meio da análise de conteúdo aqui proposta.

Também por meio da análise de conteúdo, busca-se entender como os respectivos governos percebiam a atuação das organizações não governamentais (ONGs), em quais áreas sua atuação era apreciada, qual era o perfil dessa atuação e se as mesmas eram ou não inseridas na formulação da política externa brasileira no campo dos direitos humanos. Após a explanação analítica construída através da análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais, a guisa de conclusão, será apresentada uma síntese detalhada sobre a trajetória dos direitos humanos na política externa brasileira dos governos aqui analisados e suas perspectivas sobre a atuação das ONGs nessa agenda.

3.1. Redemocratização e política externa de direitos humanos: reinserção internacional e a defesa dos direitos humanos

As mudanças pelas quais passou o país nos campos político, econômico, social e cultural teriam impactado profundamente o perfil da delegação brasileira nos foros multilaterais. O fim do ciclo autoritário e a implementação de um governo civil, em 1985, constituíram ponto de inflexão, marcando o fim do período eminentemente defensivo, em que a presença nos foros de direitos humanos tinha o objetivo de impedir eventuais condenações às obrigações morais do país, para um período de adesão crescente às obrigações derivadas dos instrumentos internacionais de direitos humanos (BELLI, 2009; p.170). No plano doméstico, a Constituição de 1988 consagrou os direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais ao estabelecer que o Brasil se constitua em um estado democrático de direito que tem como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III). Além disso, a Constituição garantiu os direitos humanos, em seu Artigo nº4, como sendo o segundo princípio (logo após o princípio da independência nacional) a reger as relações internacionais do Brasil, além da coroação da democracia por meio das eleições presidenciais

diretas de 1989. Na Comissão de Direitos Humanos, como resultado da democratização do país, a atividade da delegação brasileira também ganhou contornos mais assertivos, por meio de intervenções em debates sobre a agenda, deixando de votar contra resoluções sobre alguns países específicos e esforçando-se para responder a todas as comunicações enviadas sobre casos de violações de direitos humanos no país (OLIVEIRA, 1999; p.93).

De forma esquemática, Belli (2009; p.184) assinalou os princípios que guiam a atuação do Brasil no sistema de direitos humanos da ONU desde o início da década de 1990. Apesar de Belli ter analisado a atuação do país somente na ONU, pode-se dizer que tais princípios são fundamentais na política externa brasileira em nível global e regional. Eles são:

- Transparência e cooperação, com a valorização do diálogo, o compromisso com o monitoramento e denúncias, e também da cooperação;
- Legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos em qualquer parte do mundo;
- Universalidade dos direitos humanos como princípio garantidor de que todos os direitos humanos devem ser aplicados de maneira global e de que o monitoramento não pode dar pesos diferentes para os distintos conjuntos de direitos, nem reger-se pelo etnocentrismo;
- Interdependência entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento, afirmando que a falta de desenvolvimento não justifica violações de direitos civis e políticos, mas que ele é necessário para uma fruição das liberdades, princípio do qual o Brasil foi um dos responsáveis pela introdução na Conferência de Viena.

Atualmente, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de considerável importância no regime internacional de direitos humanos. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo dos direitos humanos, conforme demonstrado pelo Quadro 2 em relação ao sistema ONU, onde o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos classifica o Brasil, com 15 ratificações, com um alto grau de status de ratificação dos tratados internacionais[117], estando a frente, por exemplo dos Estado Unidos, qualificado com um grau mediano baixo, tendo apenas 5 ratificações, mas ainda tendo menos ratificações do que, por exemplo, a Argentina, que possui 18 ratificações, número máximo de tratados existentes. O Brasil ainda está ausente da Convenção

[117] O mapa interativo com a classificação dos países por status de ratificação dos tratados internacionais está disponível em: http://indicators.ohchr.org/ . Acessado pela última vez em 02 de março de 2016.

Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 1990, para a qual o Poder Executivo enviou, em 2010, uma mensagem ao Congresso Nacional[118] solicitando a ratificação, porém não tendo sido instalada a comissão especial para a análise do pedido por falta de indicação de seus componentes, fazendo com a questão não prosseguisse; e não aderiu também ao Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 2008, o qual trata das funções que serão desempenhadas pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre elas a possibilidade de cidadãos apresentarem denúncias à ONU de casos individuais em questões de direitos econômicos, sociais e culturais, cuja assinatura e ratificação pelo Brasil é objeto de mobilização da sociedade civil[119].

No entanto, Belli (2009) assinala que a aceitação de instrumentos internacionais que tivessem poder de interferir internamente no país só começou a partir de meados dos anos 1990: primeiro foi a aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998; em 2002, o Brasil se tornou parte do Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, reconhecendo a competência do respectivo comitê de monitoramento para receber denúncias individuais; e em 2000, assinou o Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, ratificando-o em 2002.

Quadro 2. Adesão e ratificação pelo Brasil aos principais documentos internacionais de direitos humanos do sistema ONU

Documentos Internacionais - ONU	Data da Assinatura	Data da Ratificação/Adesão
Declaração Universal dos Direitos Humanos (10/12/1948)	10/12/1948	-
Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (09/12/1948)	11/12/1948	15/04/1952
Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (28/07/1951)	15/07/1952	16/11/1960
Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (31/01/1967)	-	07/04/1972
Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	23/10/1985	28/09/1989

[118] Mensagem 696, de 2010, segundo nota técnica "Tramitação da Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias nos Poderes Executivo e Legislativo" da Consultoria Legislativa, de julho de 2014. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2014_11685.pdf . Acessado em: 02 de março de 2016.

[119] Vide notícia da ONG Conectas Direitos Humanos: http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/32833-denuncias-individuais-na-onu . Acessada em 02 de março de 2016.

(10/12/1984)		
Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (18/12/2002)	13/09/2003	12/01/2007
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (16/12/1966)	-	24/01/1992
Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (16/12/1966)	-	25/09/2009
Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos para Abolição da Pena de Morte (15/12/1989)	-	25/09/2009
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (16/12/1966)	-	24/01/1992
Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (10/12/2008)	Não assinou	Não aderiu
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (18/12/1979)	31/03/1981	01/02/1984
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (21/12/1965)	07/03/1966	27/03/1968
Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (18/12/1990)	Não assinou	Não aderiu
Convenção sobre os Direitos das Crianças (20/11/1989)	26/01/1990	24/09/1990
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (25/05/2000)	06/09/2000	27/01/2004
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativos à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (25/05/2000)	06/09/2000	27/01/2004
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativos aos procedimentos de comunicação (19/12/2011)	28/02/2012	Ainda não ratificou
Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (13/12/2006)	30/03/2007	01/08/2008
Protocolo Facultativo da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (13/12/2006)	30/03/2007	01/08/2008
Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (17/07/1998)	07/02/2000	14/06/2002
Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desparecimentos Forçados (20/12/2006)	06/02/2007	29/11/2010

Fonte: United Nations Treaty Collection e United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2014.

O compromisso brasileiro com os foros internacionais de direitos humanos consistiu na síntese de uma realidade interna, caracterizada pelo pluralismo, pelo funcionamento de instituições democráticas, pela existência de uma sociedade civil organizada e cada vez mais

atuante, mas também pela persistência de problemas e obstáculos ao desenvolvimento, e da necessidade de conferir à atuação internacional do país contornos coerentes com o que ocorria internamente (BELLI, 2009; p.184). O Quadro 3, referente as datas de adesão e ratificação pelo Brasil aos instrumentos de proteção do sistema interamericano, demonstra como o contexto doméstico de redemocratização política do Estado brasileiro e de outros países do sistema americano[120] impactaram na adequação e construção da normativa regional de direitos humanos, com a elaboração de seus principais tratados, a partir da segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990, coincidindo com o fim dos regimes ditatoriais nos países da região.

Quadro 3. Adesão e ratificação pelo Brasil aos principais documentos internacionais de direitos humanos do sistema OEA

Documentos Internacionais – OEA	Data da Assinatura	Data da Ratificação/Adesão
Carta da Organização dos Estados Americanos (30/04/1948)	30/04/1948	13/03/1950
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José) (22/11/1969)	-	Ratificado em 09/07/1992
Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (09/12/1985)	24/01/1986	20/07/1989
Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) (17/11/1988)	-	Adesão em 08/08/1996 Ratificação em 21/08/1996
Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (08/06/1990)	07/06/1994 *assinado com ressalva	13/08/1996
Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (18/03/1994)	18/03/1994	08/07/1997
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) (09/06/1994)	09/06/1994	16/11/1995
Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (09/06/1994)	10/06/1994	26/07/2013
Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (07/06/1999)	08/06/1999	15/08/2001
Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e outras formas de Intolerância (06/06/2013)	07/06/2013	Ainda não ratificado
Convenção Interamericana contra todas as Formas de Discriminação e Intolerância (06/06/2013)	07/06/2013	Ainda não ratificado

Fonte: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Presidência da República, 2006; e Departamento de Direito Internacional da Organização dos Estados Americanos, 2014.

[120] Chile e Argentina, por exemplo, também passaram por momentos políticos de repressão e supressão de direitos.

* A ressalva apresentada pelo Brasil se refere ao artigo 2 do referido protocolo, o qual garante aos Estados-parte o direito a aplicar a pena de morte em tempos de guerra em acordo com a lei internacional, por crimes extremos de natureza miliar.

É fato que depois da transição, os sucessivos governos brasileiros evoluíram para uma posição mais aberta e ativa nos regimes internacionais de direitos humanos. Contudo, tal evolução da posição da política externa no campo dos direitos humanos não foi feita de forma rápida e homogênea. Cada governo vigente após o processo de redemocratização do país teve suas particularidades nesse processo. Para explanar tais características particulares e também as similaridades em relação aos direitos humanos dos governos do período da redemocratização, em âmbito doméstico e também externo, lança-se mão da análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais.

3.2. A perspectiva dos presidentes sobre os direitos humanos e sobre a atuação de atores não estatais na política doméstica e externa

A consolidação dos direitos humanos nas políticas doméstica e externa após a redemocratização do Brasil foi realizada gradualmente, correspondendo à conjuntura política, nacional e internacional, de cada governo desse período e às particularidades das perspectivas, dos objetivos de governo e das práticas políticas de cada presidente. Por isso, antes de discutir a politização (no sentido de contestação e debate de ideias) da política externa brasileira, sua possível democratização (aumento da participação social) e como as ONGs estão inseridas nela, é imperativo entender como cada governo compreendeu e contribuiu para a formação da política externa de direitos humanos, assim como a visão de cada um a respeito da abertura política à participação social e à atuação das ONGs. Utilizando a análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2011), buscou-se identificar a percepção sobre os direitos humanos de cada um dos governos pós-redemocratização através dos pronunciamentos oficiais dos presidentes do referido período, verificando os principais temas das agendas de direitos humanos desses governos e o grau de inter-relação entre os níveis doméstico e externo dos temas identificados[121].

[121] Fundamentado na ideia de que o nível de inter-relação contextual demonstraria a expressão do conflito doméstico no nível externo, e vice-versa, pressupõe-se que quanto maior a interação entre os níveis doméstico e externo, maior será a convergência entre os as ideias e os interesses da agenda da política doméstica de direitos humanos e da política externa de direitos humanos, ocorrendo, assim, sua politização.

3.2.1. José Sarney (1986-1990)

Com o fim do regime militar e a redemocratização, o Brasil retomou aos poucos a sua posição colaborativa com o regime internacional e em prol da proteção dos direitos humanos. O presidente José Sarney (empossado após a morte de Tancredo Neves) foi incumbido das tarefas domésticas de conduzir a transição política, gerenciar as atividades da Assembleia Nacional Constituinte, proceder ao ajuste econômico, enfrentar os problemas socioeconômicos e garantir a realização das eleições diretas de 1989. Enquanto isso, em nível externo, dado o contexto doméstico de transformação democrática, a tarefa era reinserir o país nos foros internacionais como um Estado democrático e garantidor do estado de direito[122].

O início do atual período republicano, designado de Nova República, foi consolidando sua legitimidade por meio tanto da reforma legislativa, coroada pela convocação da Assembleia Constituinte, pela revogação da censura, o livre registro dos partidos políticos e a realização de eleições direitas em todos os níveis, quanto também pelo reajuste econômico, por meio do Plano Cruzado. Dessa forma, as duas linhas mestras que guiaram o governo Sarney foram a reforma política, um esforço complexo para construir e fazer funcionar uma estrutura política e uma ordem jurídica sem precedentes no país, e o ajuste econômico, condicionado pelos limites da transação possível entre agentes econômicos e sociais, o esgotamento do modelo econômico e os constrangimentos da inserção internacional do país (CORRÊA, 2006; p.476).

3.2.1.1. Ilustrando a percepção do governo Sarney sobre os direitos humanos

Por meio da categoria "respeito aos direitos humanos" é possível fazer uma observação geral sobre a perspectiva do governo Sarney em relação aos direitos humanos.

[122] Essa inserção visava afirmar o caráter democrático do país e a aceitação da conjuntura normativa dos direitos humanos, contrabalanceando com a atuação do período do Regime Militar, a qual apesar de ativa multilateralmente, tratava excepcionalmente de temas mais econômicos, relativos ao desenvolvimento dos países e das relações Norte-Sul, no posicionamento crítico da ordem internacional assimétrica e na defesa da soberania estatal contra a ingerência.

Saindo de uma situação política de autoritarismo e suspensão de direitos, Sarney sacraliza os direitos humanos ao considerá-los como sendo um elemento de confirmação da democracia, ligando a questão da promoção e proteção deles com o exercício das liberdades política, econômica e social, e como a ausência de tais liberdades ocasionam mazelas aos cidadãos. Tal perspectiva condiz com o pensamento político liberal hegemônico que vincula intrinsicamente a democracia com a promoção dos direitos humanos.

No conteúdo codificado é possível observar a influência do contexto doméstico da recém-democratização do Estado brasileiro nas afirmações de Sarney sobre a valorização de direitos civis e políticos básicos, tais como o direito ao voto (com a instituição desse direito aos analfabetos), o restabelecimento de eleições em todos os níveis, a legalização da criação de partidos políticos e coligações partidárias, além da liberdade e autonomia dos sindicatos, fatores esses considerados necessários para o aperfeiçoamento político do país saído de uma ditadura (SARNEY, 1985c). Sarney também defendia a valorização dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e a igualdade plena de direitos entre homens e mulheres, referindo-se particularmente ao princípio da não discriminação situado pela Constituição de 1988 (SARNEY, 1985d). A preocupação com a questão da democratização política também se apresenta no contexto externo, em especial pela consolidação do regime democrático na América Latina, abrindo caminho para o exercício das liberdades individuais, civis e dos direitos humanos em geral.

Sarney também construiu uma analogia entre a construção da democracia e a preservação dos direitos humanos em questões sociais (SARNEY, 1987c), mesmo com a valorização dos direitos civis e políticos, os direitos sociais também foram mencionados como sendo necessários para a solução do desequilíbrio social, como a desigualdade de renda, resultante do período ditatorial, assim como a necessária defesa dos direitos sociais instituída pela Constituição de 1988. Tais tipos de direitos também ganharam a devida importância, juntamente com os direitos civis e políticos, após a adesão do Brasil a ambos os Pactos Internacionais. Sarney considerou tal adesão como um passo na afirmação democrática do Estado, reiterando perante a comunidade internacional o compromisso com a promoção da dignidade humana (SARNEY, 1985e). Além disso, o anúncio formal da decisão do país em aderir aos mais importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos deixou para trás a posição cautelosa do Regime Militar, reconhecendo a legitimidade do trabalho das Nações Unidas no campo dos direitos humanos e a necessidade do Brasil se integrar ao seu sistema internacional de proteção.

Ainda sobre a relevância dos direitos humanos na política externa brasileira, Sarney destacava o significado, aos cidadãos brasileiros, das afirmações no campo dos direitos humanos para o aumento da influência da diplomacia brasileira no âmbito externo (SARNEY, 1985b), uma vez que a normalização das condições políticas do país, a reaquisição pelos cidadãos dos direitos civis e políticos, e a gradual adesão do país à normatividade internacional dos direitos humanos trariam de volta a confiança do sistema internacional. Com a afirmação pela Constituição de 1988 dos princípios fundamentais da política externa do Brasil, determinando a prevalência dos direitos humanos e de outros princípios como a autodeterminação dos povos, o repúdio ao racismo e outras formas de discriminação e o respeito à soberania (por meio do princípio de não intervenção), Sarney asseverou o potencial da política externa brasileira espelhar a situação da política doméstica, com os mesmos princípios democráticos vigentes internamente no país inspirando a atuação internacional (SARNEY, 1987d).

> Hoje, estão na nossa Constituição os princípios fundamentais que orientam nossa política externa, trabalho de uma tradição diplomática seguida pelo Brasil ao longo de toda sua história. Princípios como a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a solução pacífica dos conflitos, a prevalência dos direitos humanos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo traduzem pontos de referência imutáveis em nossa conduta. (SARNEY, 1988c).

Deveras, os valores da democracia guiaram os princípios e objetivos de ação da atuação externa do governo Sarney, tanto no discurso diplomático quanto nas políticas regional e multilateral. E foi a área de direitos humanos a qual assinalou claramente esse novo curso da política externa brasileira: o discurso do presidente Sarney na XL Assembleia Geral da ONU, em 1985, pode ser considerado o marco inaugural da nova retórica oficial nos foros multilaterais, demonstrando a importância que se passava a atribuir aos valores de direitos humanos como parte do esforço de transformação democrática do Estado e da sociedade brasileiros (BELLI, 2009; p. 176). Nele, Sarney buscou transmitir à comunidade internacional a mensagem explícita de que o Brasil consolidava-se não só como uma democracia representativa, mas principalmente como uma nação respeitadora dos direitos humanos, de forma que a democracia no ambiente doméstico era vista como insumo para a projeção internacional do Brasil (LOPES, 2013; p.47). O cerne democrático da atuação do governo Sarney também o caracteriza como estando voltado para a defesa dos direitos humanos mais elementares, como o direito à vida e às liberdades essencialmente democráticas, fazendo com que a preocupação com os direitos sociais, econômicos e culturais fosse conduzido pela busca

em garantir o acesso aos direitos necessários para o bem-estar dos cidadãos, como saúde, educação e alimentação.

3.2.1.2. Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade

Aprimorando a análise sobre a percepção do governo Sarney a respeito dos direitos humanos, vale observar quais categorias obtiveram considerável quantidade de codificações, ou seja, foram os temas mais frequentemente referidos pelo presidente, e o grau de inter-relação entre os níveis doméstico e externo[123] desses itens da agenda de direitos humanos, conforme exposto na tabela 1, visando à identificação do índice de expressão do doméstico no externo e vice-versa.

TABELA 1. DIREITOS HUMANOS NOS PRONUNCIAMENTOS DE JOSÉ SARNEY (1986-1990)

Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual

Categorias	Contexto doméstico	Contexto externo	Total de codificações
DEMOCRACIA	15	28	35
COMBATE À FOME E À POBREZA	19	13	31
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS	8	24	26
SAÚDE	21	2	23
DISCRIMINAÇÃO	15	10	22
DESENVOLVIMENTO	13	10	20
IGUALDADE RACIAL	9	10	14
EDUCAÇÃO	9	2	11
INSTITUIÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS	6	5	10
MULHERES	8	1	9

predominância

inter-relação

Elaboração: A autora e Magno Klein (Labmundo/IESP-UERJ).

As categorias tratadas predominantemente no nível doméstico foram “combate à fome e à pobreza”, “saúde”, “educação” e “mulheres”. Embora também tenham sido tratados no nível externo, o predomínio contextual doméstico das menções de Sarney aos referidos temas assinala a baixa convergência desses itens na agenda da política externa de direitos humanos

[123] A categorização dos pronunciamentos como pertencentes ao contexto doméstico ou ao contexto externo foi feita a partir da identificação deles como sendo: pronunciamentos domésticos, ou seja, aqueles proferidos no Brasil ou que abordam questões de políticas domésticas ou à sociedade brasileira; ou então pronunciamentos externos, ou seja, aqueles que foram proferidos fora do país, em eventos internacionais, ou referentes às questões internacionais, como a relação com outros países ou instituições internacionais. A predominância contextual de cada categoria foi então definida pelo cruzamento das codificações pertencentes a cada categoria temática com a referida categorização contextual dos pronunciamentos.

do Brasil no referido período e a preferência por tratá-los como políticas públicas domésticas. Cabe, no entanto, apresentar as características dessas categorias e a sua contida incidência na política externa.

Por meio da categoria "combate à fome e à pobreza", é possível identificar o caráter economicista dado por Sarney às questões sociais. Relacionada ao desenvolvimento social do país, a agenda de combate à fome e à pobreza, embora considerada pelo presidente como sendo a mais degradante das privações humanas, une a superação desses problemas com o desenvolvimento econômico do país, por exemplo, ao vincular os problemas sociais do país com a questão do pagamento da dívida externa, e também com a democracia, alegando que não deveria haver subnutrição em um país democrático (SARNEY, 1985c; 1985e). Ao desenvolver programas de alimentação e distribuição de renda vinculados ao desenvolvimento econômico, Sarney aplicava empiricamente a perspectiva de que o atendimento às questões sociais era um imperativo ético-econômico em especial para o Brasil e também para os países da América Latina e do Caribe (SARNEY, 1989a) devido à situação de instabilidade macroeconômica e a crise da dívida na região.

A questão da saúde era tratada por Sarney como estando direcionada ao combate à miséria, sendo o acesso universal à saúde considerado como uma das prioridades sociais do governo, combatendo os índices ruins, como os da mortalidade infantil, e atendendo a demanda social, estando, portanto, vinculada ao dever do Estado de democratizar os direitos sociais, tornando-os acessíveis a todos. Sarney apresentou a mesma perspectiva em relação à educação como meio de combate à pobreza, atentando ao dever do governo em garantir a educação gratuita, a universalização do ensino básico e melhorias nos demais níveis educacionais.

Por meio da categoria "mulheres", observa-se a atitude de Sarney em buscar políticas em prol da igualdade de direitos e no combate à desigualdade social sofrida pelas mulheres por meio da criação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher, em 1985, e da afirmação pelo presidente do cumprimento de determinações indicadas pela Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as discriminações contra a mulher. Sarney também vincula as questões relacionadas aos direitos das mulheres com o desenvolvimento do país, ao considerar a eliminação da discriminação contra as mulheres como fator de desenvolvimento político, social e econômico do país (SARNEY, 1985d).

As categorias que apresentaram uma quantidade superior de codificações no contexto externo foram "democracia", "autodeterminação dos povos" e "respeito aos direitos humanos". O enaltecimento do cerne entre direitos humanos e democracia é reverberado pelas

35 codificações da categoria "democracia", as quais reúnem as afirmações de Sarney em prol dos ideais de liberdade, igualdade e justiça, além da defesa das liberdades de imprensa, da econômica e das instituições sociais e de outras benesses da democracia, tais como a aversão à opressão política, às discriminações e ao racismo. Sarney complementa essa ideia ao destacar a democracia como instrumento para um projeto nacional voltado para a edificação da justiça social e da participação popular, além da necessária estrutura jurídica para o exercício de princípios como a soberania e a autodeterminação (SARNEY, 1985f; SARNEY, 1986a). No plano externo, além da mudança da postura do Brasil em relação ao sistema internacional de direitos humanos, Sarney expressa condescendência ao trinômio liberal democracia-economia-direitos humanos, se situando na conjuntura da Guerra Fria, ao mencionar a necessidade da geração de condições econômicas para que a democracia e os direitos humanos fossem firmemente mantidos no campo internacional por meio de um regime de corresponsabilidade internacional (SARNEY, 1987b). O predomínio externo das categorias "democracia" e "respeito aos direitos humanos[124]" pode ser interpretado por conta da necessidade do governo Sarney em confirmar, no âmbito internacional, o comprometimento doméstico com a normalização democrática do país e a mudança de postura em relação aos direitos humanos.

A categoria "autodeterminação dos povos" também está relacionada com a questão da democracia ao refletir não só o contexto doméstico do Brasil, saído de um regime ditatorial marcado pelas violações aos direitos humanos, como também o contexto externo envolvido em embates ocasionados pela defesa do direito de autodeterminação, como no caso do regime do *apartheid* na África do Sul, na defesa da independência da Namíbia, nos problemas de consolidação da nação angolana, na busca de países do Oriente Médio pela autodeterminação, em especial a Palestina, e nos conflitos étnicos e territoriais, como no Líbano, no Afeganistão e nas Ilhas Malvinas. Destaca-se também a condenação pela sociedade internacional ao regime do *apartheid* na África do Sul, a qual resultou na suspensão pelo Brasil de exportações e outras atividades de intercâmbio com esse país enquanto prevalecesse o regime racista e renegador dos direitos humanos. A categoria "autodeterminação dos povos" trata de um campo essencialmente externo, agrupando os posicionamentos do governo em relação às questões relativas à soberania dos países e o direito à autodeterminação, porém, Sarney constantemente associa tais questões externas com a situação de redemocratização política doméstica do Brasil.

[124] Explicitada anteriormente.

Já as categorias que apresentaram maior inter-relação contextual foram "discriminação", "desenvolvimento", "igualdade racial" e "instituições internacionais", denotando assim maior convergência entre as agendas doméstica e externa de direitos humanos, designando tais temas como aqueles com o maior grau de politização, ou seja, alto grau de debate de ideias, durante o governo Sarney, muito por conta da aproximação entre a conjuntura doméstica do país com a conjuntura internacional.

Na categoria "discriminação", observa-se novamente a preocupação de Sarney em projetar o Brasil como um país democrático, agora o caracterizando como um país inter-racial, defensor da igualdade de direitos, inclusive de gênero, e não tolerante à discriminação racial, conforme viria a ser estabelecido pela Constituição de 1988. Tal consideração doméstica viria a ser refletida no nível externo, em especial pela oposição ao regime *apartheid* na África do Sul, com Sarney fundamentando essa oposição pelo fato de a discriminação racial ser crime no Brasil[125], ocasionando assim o decreto de sanções diversas em relação à África do Sul enquanto vigorasse o *apartheid*. O referido posicionamento de Sarney viria a se repetir em relação à categoria "igualdade racial", cujo cerne está na contínua afirmação sobre o Brasil ser uma democracia racial. A inter-relação contextual das categorias "discriminação" e "igualdade racial" decorre da identificação entre os princípios domésticos do repúdio à discriminação e ao racismo, e a ocorrência no âmbito externo de problemas políticos causados por tais questões, como o *apartheid*.

> No Brasil, a discriminação racial não é só ilegítima — é ilegal, é crime previsto nas leis penais. Por isso nos repugna a recrudescência do conflito racial ditado pela intolerância racista, ou a persistência de configurações coloniais. Reitero solenemente nossa total condenação ao *apartheid* e nosso apoio sem reservas à emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas. (SARNEY, 1985e).

A categoria "desenvolvimento" nos oferece a visão de Sarney sobre os aspectos sociais[126] do desenvolvimento, o qual ele considera como sendo ações necessárias para resgatar a dívida social do país, contraída ao longo da história, correlacionando o desenvolvimento com sendo o meio para alcançar a justiça social, possibilitando aos cidadãos um padrão de vida compatível com a dignidade humana (SARNEY, 1985a), e também consolidar a democracia por meio do combate ao subdesenvolvimento e à extrema pobreza no país (SARNEY, 1986b). Dessa forma, a opção do governo Sarney foi pela adoção de ações de

[125] Sarney se refere à Lei Afonso Arinos, sancionada em 3 de julho de 1951, que considerou contravenção penal a discriminação por cor ou raça.

[126] Ou seja, os fatores do desenvolvimento que impactam nas condições de vida e bem-estar dos cidadãos.

desenvolvimento social de rápido retorno para a melhoria das condições de vida e de bem-estar. Em sua visão, Sarney não descarta a inter-relação entre a situação econômica internacional e a doméstica ao assinalar os impactos que o desequilíbrio do sistema econômico e financeiro internacional traria para o desenvolvimento dos países, comprometendo as melhorias de vida de suas populações (SARNEY, 1988b). Na categoria "desenvolvimento", a inter-relação é feita a partir do reconhecimento de que o processo de desenvolvimento do país, relacionado a questões como a melhoria de vida e a garantia do bem-estar dos cidadãos, requereria ações em ambos os níveis.

Por meio da categoria "instituições e tratados internacionais" é possível respaldar a mudança, iniciada pelo governo Sarney, da retórica do país em relação ao sistema internacional de direitos humanos, com o presidente exaltando a inclusão de princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos na vindoura Constituição de 1988, e expressando a importância da decisão pela ratificação dos dois Pactos Internacionais de direitos e da Convenção contra a Tortura para a afirmação democrática do Estado brasileiro (SARNEY, 1985e). Soma-se a isso a confirmação no plano internacional do empenho do Brasil em garantir também o cumprimento de instrumentos adicionais de proteção aos direitos civis, políticos e sociais, como no caso da adesão do país à Convenção Americana de Direitos Humanos (SARNEY, 1986c). A inter-relação da categoria "instituições e tratados internacionais" está diretamente vinculada à aceitação e domesticalização das diretrizes internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos e à adequação do país à conjuntura internacional vigente no campo dos direitos humanos.

A identificação do grau de inter-relação contextual nos permite avaliar em quais áreas no campo dos direitos humanos a expressão do conflito doméstico no nível externo e vice-versa foi maior e as razões do governo para os diferentes graus de atenção a elas. Tal identificação temática é necessária para avaliarmos a importância das áreas nas quais as ONGs atuaram durante o governo Sarney e, consequentemente, o caráter dessa atuação.

3.2.1.3. O caráter colaborativo das ONGs no governo Sarney

Mesmo sem ter identificado menções diretas a respeito da atuação das ONGs[127], foi possível identificar nos pronunciamentos oficiais de Sarney um posicionamento assertivo sobre a participação da sociedade civil como elemento fortalecedor da nova democracia brasileira ao buscar reaproximar o Estado da sociedade civil, a qual se afastara durante o Regime Militar. A identificação desse posicionamento foi possível por meio de duas categorias: "organizações comunitárias" e "sociedade civil".

A análise da presença do termo "organizações comunitárias" baseia-se na possibilidade do uso desse termo em referência às entidades comunitárias antecessoras das ONGs no país[128]. Nas cinco codificações assinaladas, observa-se a posição em prol da representação civil por meio dessas organizações nos vários segmentos da sociedade, visando um esforço conjugado entre o povo e o governo, seguindo a ideia de uma corresponsabilidade voltada para o objetivo comum de identificar e solucionar problemas sociais. Segundo Sarney:

> Instituições classistas e sindicatos, associações de bairros e moradores e as organizações comunitárias são expressões autênticas e legítimas da democracia moderna. Constituem canais alternativos e de grande eficácia no exercício da solidariedade e na defesa de interesses localizados. (SARNEY, 1988a).

Tal aproximação com as organizações comunitárias, em regime de colaboração, objetivava potencializar os possíveis impactos dos programas sociais do governo Sarney, por meio do cadastro das organizações comunitárias junto à Legião Brasileira de Assistência[129] (LBA), habilitando-as para realizarem ações associativas com o governo e também possibilitando a captação de recursos públicos e privados para a implementação de programas em suas respectivas áreas de atuação, fazendo com que elas se habituassem à prática de negociações caso a caso com as agências governamentais (OLIVEIRA, 1999; p.57).

---

[127] A busca pelas palavras "ONGs" e "organizações não governamentais" não apresentou menções a tais termos nas fontes agregadas na categoria "Direitos Humanos", que abrange os pronunciamentos que tratam a respeito dos direitos humanos.

[128] Conforme explanado no capítulo 2, as organizações comunitárias já atuavam no Brasil, ligadas às igrejas, no período anterior e inicial do Regime Militar, realizando trabalhos locais em cidades e áreas rurais dedicados às questões sociais, como educação e saúde. Essas organizações comunitárias foram dando lugar a projetos mais duradouros e a organizações com personalidade jurídica, as quais juntamente com o advento do retorno de anistiados políticos dariam surgimento as ONGs, durante os anos 1980.

[129] A LBA foi uma instituição de assistência social criada em 1942 pela então primeira dama Darcy Vargas, esposa do presidente Getúlio Vargas, com o objetivo de cuidar de pracinhas brasileiros combatentes da II Guerra Mundial, tornando-se um organismo de assistência social importante após sua transformação, em 1969, em fundação vinculada ao Ministério de Trabalho e Previdência Social, passando a contar com projetos e programas próprios, estando sob a gestão das primeiras damas presidenciais (LEONARDONI; GIMENES; SANTOS; NOZABIELLI, 2006). Durante o governo Collor, a LBA foi alvo de denúncias de desvios de verba. A LBA e outras fundações assistencialistas vinculadas ao Poder Executivo foram extintas por meio da medida provisória nº813, assinada logo no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

De fato, dois acontecimentos iniciais na busca pela aproximação entre Estado e organizações não governamentais foram a convocação pelo Ministério da Justiça[130] dessas organizações em todo o país para apresentarem projetos na área da educação para os direitos humanos e o combate à violência, assim como a assinatura de convênios entre ONGs e o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres para a execução de programas nas áreas de saúde, direitos reprodutivos e outros direitos das mulheres (OLIVEIRA, 1999; p.62).

Nas doze codificações categorizadas em "sociedade civil", é possível observar a inclinação de Sarney sobre a contribuição de alguns setores da sociedade civil na política doméstica e externa do país. Na sua perspectiva, a democratização do país deveria servir como um meio para reconciliar o Estado e a sociedade civil, através de ações como a suspensão de intervenções em organizações sindicais, também incentivando o estabelecimento de associações de bairros, de segmentos sociais, associações religiosas, operárias e patronais (SARNEY, 1987a), e a criação de organismos de participação para discussões e coleta de sugestões em várias áreas como a saúde, o cuidado à criança, combate à fome, a tecnologia e outras esferas do campo da assistência social. Nesta última área, destaca-se novamente o papel da LBA, constantemente mencionada por Sarney em seus pronunciamentos oficiais[131], cujo conselho de administração era composto por representantes do empresariado, de intelectuais, de grupos religiosos e comunitários, atuando durante o referido governo em múltiplos projetos de saúde, segurança alimentar, educação, atenção às crianças, ações em situações de emergência e projetos de cidadania, como o registro civil e assistência judiciária.

Em relação à política externa, a iniciativa da colaboração com a sociedade civil restringiu-se ao diálogo entre Itamaraty e setores de universidades, imprensa, associações de classe e outros, debatendo a temática da política externa no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (SARNEY, 1987b), cujo resultado foi a determinação dos princípios regentes das relações internacionais do país no artigo quarto da Constituição de 1988, porém não havendo posicionamento claro sobre a participação de múltiplos setores da sociedade civil, em especial as organizações coparticipantes de políticas sociais (relativas aos direitos humanos), na elaboração da política externa brasileira em geral e no campo dos direitos humanos.

[130] Até então o órgão governamental encarregado da formulação e implementação de políticas públicas nacionais no campo dos direitos humanos era o Ministério da Justiça. A Secretaria de Direitos Humanos seria criada somente em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

[131] Identificou-se 22 fontes com menções à LBA.

Lopes (2013; pp.46-47) assinala a ausência no posicionamento de Sarney e de seu Chanceler, Olavo Setúbal, de alguma referência explícita ou velada à aplicação de critérios da democracia formal ao exercício da política externa brasileira, mantendo-se a prática da política externa centralizada no Estado, agindo como plenipotenciário da nação, sem fazer consultas à sociedade sobre os conteúdos específicos da política externa, apesar da inclinação em prol do diálogo entre os seus formuladores e os setores desejáveis da sociedade civil: congressistas, empresários e entidades sindicais. Porém, isso não impediu Sarney de destacar na abertura da 44ª Assembleia da ONU a elevação do grau de participação política da democracia brasileira, permitindo "ao povo fazer presente a sua vontade" (SARNEY, 1989a).

À vista disso, identifica-se o perfil da atuação das ONGs (ou organizações comunitárias) durante o governo Sarney como sendo de colaboração assistencialista com as ações do Estado, visto a conjuntura de abertura política e ampliação da participação iniciada com a redemocratização do país, e a necessidade de ações reparadoras dos problemas sociais. Todavia, essa colaboração estava centrada no campo da política doméstica do governo, em particular em áreas caracterizadas por políticas sociais predominantemente domésticas, tais como saúde, educação e combate à violência, conforme exposto anteriormente pela contextualização das categorias identificadas nos pronunciamentos oficiais de Sarney.

A busca do governo Sarney pela aproximação e interação com as organizações da sociedade civil visava a conceber parcerias através de convênios para a realização de projetos sobre temas específicos e com duração limitada, em uma colaboração operacional e pontual (OLIVEIRA, 1999; p.62). Tal aproximação colaborativa do Estado com as ONGs ambicionava utilizar sua *expertise* e sua proximidade com a sociedade para prestar serviços, majoritariamente na área social, auxiliando (ou até mesmo substituindo) o Estado a fazer seu trabalho. O caráter da colaboração, no entanto, não excluía as ONGs de sua prerrogativa de reivindicar direitos e criticar as ações do Estado (considerando que não eram todas as ONGs que colaboravam com o governo), principalmente devido à carência de transparência na relação do governo com as organizações, possibilitando assim a coexistência do posicionamento crítico ao Estado e da ação colaborativa com ele.

3.2.2. Fernando Collor de Melo (1990-1992)

O governo do primeiro Presidente eleito via eleições diretas no período de redemocratização do Estado brasileiro, Fernando Collor de Mello (1990-1992), deu maior ênfase ao compromisso do Brasil com o regime internacional dos direitos humanos, inclusive aderindo aos dois principais Pactos internacionais relativos aos direitos humanos: o de direitos civis e políticos e o dos direitos econômicos, sociais e culturais (ambos datam de 1966).

A política externa conduzida pelo MRE reforçava a tentativa de estabelecer uma nova imagem internacional do país em relação à democracia, estado de direito e direitos humanos (LOPES, 2013; p.56). Em sessão da CDH, em 1991, o embaixador Rubens Ricupero explicitou as bases da atuação brasileira em matéria de proteção dos direitos humanos e discussão de casos de violação ao redor do mundo, entre os itens tratados destacavam-se: a valorização das instituições multilaterais; transparência e diálogo entre os Estados, organizações e demais entidades envolvidas com o tema; exigência de atenção internacional para as causas estruturais da violência social; que o reconhecimento da não implementação dos direitos econômicos e sociais não poderia servir de desculpa para o não cumprimento dos direitos civis e políticos, e vice-versa; e reconhecimento de que as obrigações perante aos direitos humanos não poderiam ser descumpridas em função da escassez de recursos (ALVES, 1994, pp. 96-97).

3.2.2.1. Ilustrando a percepção do governo Collor sobre os direitos humanos

As 53 codificações da categoria “respeito aos direitos humanos” demonstram que, em seus dois anos, o governo Collor deu continuidade a posição do país em reafirmar a consolidação de sua democracia e dos valores inerentes a ela, com a pauta de direitos humanos também ganhando importância, sendo essa uma tendência mundial a qual o Brasil apoiava e seguia: a afirmação universal das liberdades e dos direitos dos indivíduos, com a realização dos direitos humanos nos planos político, econômico e social. A exaltação da democracia, posição esperada do primeiro presidente eleito por voto direito após a redemocratização do Estado, é amparada pelas afirmações de Collor sobre a obrigatoriedade do Estado em atuar de forma eficaz na observância dos direitos humanos, os quais demarcariam os limites do comportamento das autoridades estatais, juntamente com o apreço pelas denúncias feitas por organismos internacionais e/ou por setores da sociedade brasileira, vistas como contribuições para a apuração, levantamento de responsabilidades e punição dos

violadores (COLLOR, 1990f; 1990h). A mesma afirmação sobre a solução e não ocultação de problemas no campo dos direitos humanos, com o propósito de assegurar ao brasileiro o respeito absoluto à sua condição de cidadão de uma democracia, também foi realizada no nível internacional (COLLOR, 1990j), evidenciando assim a disposição do governo em se sujeitar ao monitoramento internacional.

> O ganho de legitimidade no quadro interno do País, a defesa intransigente das liberdades públicas e dos direitos humanos, e a prioridade concedida à preservação ambiental projetam na cena internacional uma nova imagem da sociedade brasileira. A defesa clara dos princípios cardeais do "Direito das Gentes", o respeito estrito às decisões emanadas dos organismos internacionais e a coerência e a transparência de nossa atuação passam a gerar maior confiabilidade ao País e configuram possibilidade de uma inserção mais eficaz no meio internacional. (COLLOR, 1991b).

Essa perspectiva de considerar as ações denunciadoras das organizações internacionais, entre elas ONGs, como auxiliares na identificação de denúncias sobre violações de direitos humanos, e não mais como ações de ameaça à soberania do país, pode ser interpretada como a superação definitiva do posicionamento negacionista à menção externa da ocorrência de violações no Brasil vigente durante o Regime Militar, e também da postura soberanista do governo Sarney, conforme evidenciado pelo encontro entre Collor e a delegação da Anistia Internacional em 1990.

Especial atenção foi dada pelo governo Collor aos direitos das crianças e adolescentes, os quais foram considerados prioridades desse governo em nível doméstico, justificando assim a sua participação na Cúpula Mundial da Criança realizada em 1990. A referia questão também ganhou espaço na arena internacional por conta da participação do Brasil na Cúpula Mundial pela Criança, na qual o governo Collor destacou não apenas a necessidade de respeitar e garantir os direitos humanos delas, como também o papel do desenvolvimento para fornecer os meios para o progresso das condições de vida das crianças.

Além do tema da infância e da juventude, Collor afirmou a importância de outros temas dos direitos humanos no seu governo, tais como a cidadania ou o usufruto de todos os direitos pelos cidadãos de um Estado democrático, a importância dos direitos econômicos e sociais para a plenitude da dignidade humana (exemplificado pela adesão ao respectivo Pacto Internacional), a oposição à violência e a transparência das ações governamentais nesse campo, com a sociedade cobrando o governo por soluções (COLLOR, 1990e).

> O respeito à dignidade do homem somente se completa na medida em que se realizem os seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Esses direitos têm caráter indivisível e interdependente e só adquirem plenitude quando as sociedades

> se desenvolvem em bases democráticas e asseguram a todos condições dignas de qualidade de vida, nutrição, emprego, saúde e educação. (COLLOR, 1990d).

A retórica da promoção dos direitos humanos como sendo uma agenda importante do governo é complementada com a ideia de tal agenda ocasionar ao país um ganho de credibilidade na política externa, em especial, devido à pauta comum entre Brasil e a ONU na temática dos direitos humanos no referido período. Com o contexto internacional de fim da Guerra Fria e do confronto ideológico Leste-Oeste, juntamente com a propagação da democracia e do respeito aos direitos humanos no mundo, em especial no caso da América Latina, Collor viria a defender uma agenda internacional dos direitos humanos garantidora de todos os direitos humanos, políticos, econômicos e sociais (COLLOR, 1990g). É possível também identificar uma noção de globalidade dos direitos humanos e crítica à seletividade por meio da afirmação de Collor (1990g) sobre o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos e a necessidade de combatê-las onde quer que ocorressem, com as obrigações internacionais valendo igualmente a todos os países.

3.2.2.2. Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade

Cabe agora identificar, na tabela 2, o grau de inter-relação entre os níveis doméstico e externo que existiriam nos itens de agenda, ou categorias, do governo Collor.

TABELA 2. DIREITOS HUMANOS NOS PRONUNCIAMENTOS DE FERNANDO COLLOR DE MELO (1990-1992)

Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual

Categorias	Contexto doméstico	Contexto externo	Total de codificações
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	16	8	22
DEMOCRACIA	8	8	16
DESENVOLVIMENTO	11	5	15
COMBATE À FOME E À POBREZA	8	7	14
EDUCAÇÃO	8	3	11
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS	4	7	10
DESIGUALDADE SOCIAL	8	2	10
MEIO AMBIENTE	5	4	9
INDÍGENAS	7	2	9
SAÚDE	4	3	7

predominância

inter-relação

Elaboração: A autora e Magno Klein (Labmundo/IESP-UERJ).

As categorias que apresentaram uma quantidade superior de codificações no nível doméstico foram “crianças e adolescentes”, “desenvolvimento”, “educação”, “desigualdade social” e “indígenas”.

As vinte e duas codificações da categoria “crianças e adolescentes”, a segunda categoria com o maior número de codificações (ficando atrás apenas da categoria “respeito aos direitos humanos”), corroboram a disposição de Collor em considerar as questões de infância e juventude como sendo uma agenda prioritária do seu governo, respondendo à pressão interna e externa por meio do desenvolvimento de programas e políticas públicas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (ALMEIDA, 2008; p.9). A criação do Ministério da Criança[132], instrumento institucional coordenador das ações para a assistência à infância e a juventude, a sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente (em maio de 1990), considerado um dispositivo legal avançado referente à promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, e o lançamento de campanha nacional de alfabetização apoiam as afirmações de Collor sobre a obrigação do governo em alterar a situação da criança brasileira por meio de medidas de curto prazo nos diversos problemas relativos à situação do menor carente, do abandono, da miséria e da violência contra crianças (COLLOR, 1990e; 1991d).

Mesmo com o predomínio doméstico no tratamento da questão das crianças, em âmbito externo, além da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, Collor reverbera a prioridade e a disposição do governo em olhar as questões sociais da infância e da juventude, defendendo o respeito aos direito das crianças, a possibilidade do desenvolvimento garantir os meios materiais e sociais condizentes com requisitos da dignidade humana e também o direito delas a terem um meio ambiente preservado (COLLOR, 1990k). Relacionado aos assuntos da infância, a categoria “educação” aponta ações do governo Collor, como a meta de universalizar o ensino e o Programa Nacional de Alfabetização, orientadas pela assistência ao menor. Com a declaração pela ONU do ano de 1990 como sendo o Ano Internacional da Alfabetização, a posição de Collor ao visar uma reorientação da atuação do poder público nessa área também tornou internacional a empreitada de erradicar o analfabetismo no Brasil (COLLOR, 1990a; 1990b).

A percepção de Collor sobre desenvolvimento é demonstrada pelas codificações da categoria homônima, as quais revelam a vinculação feita entre o desenvolvimento e a justiça

[132] O Ministério da Criança consistiu em articulação interministerial destinada a encaminhar, de modo prioritário, os programas e ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no âmbito das políticas públicas (ALMEIDA, 2008; p.9).

social, considerada requisito básico para alcançá-lo. A isso, soma-se a caracterização do subdesenvolvimento como sendo a negação das necessidades essenciais da pessoa humana, cuja superação consistiria no objetivo do governo e do novo Brasil, visando à redução da miséria por meio da repartição dos benefícios do desenvolvimento e o respeito ao meio ambiente (COLLOR, 1990b; 1990e). A posição de harmonizar o desenvolvimento com a preservação da natureza reflete o contexto da ocorrência da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92.

Também pertinente para o desenvolvimento, a categoria "desigualdade social" reforça a perspectiva de Collor sobre o crescimento econômico estar vinculado à promoção da justiça social, havendo necessidade de repartição de riqueza e garantia do bem-estar dos cidadãos, retórica baseada na premissa de o Brasil apresentar na época um dos piores perfis de distribuição de renda do mundo (COLLOR, 1990i). Estando também vinculada à perspectiva desenvolvimentista de Collor, porém à característica da sustentabilidade e do respeito ao meio ambiente, na categoria "indígenas" Collor situa a importância da homologação da demarcação de reservas indígenas para o desenvolvimento autossustentável dessas comunidades, além da afirmação do direito dos índios a preservarem e desenvolverem sua própria identidade cultural, juntamente com o Estado garantindo-lhes a sua cidadania (COLLOR, 1991c).

A única categoria que foi tratada majoritariamente em nível externo foi "autodeterminação dos povos". As dez codificações dessa categoria abrangem o posicionamento do governo Collor a respeito do cumprimento das resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança da ONU em relação ao gerenciamento de conflitos entre povos, fundamentado na posição brasileira da busca por vias pacíficas para a resolução de conflitos juntamente com a observância do direito internacional, com Collor afirmando serem as decisões da ONU a melhor base para a solução de tais problemas (1990a; 1990g). Também se destaca a atenção dada pelo governo à continuidade do conflito no Líbano, no Kuwait, ao direito de autodeterminação do povo palestino, ao enfraquecimento do *apartheid*, inclusive com a libertação de Nelson Mandela e a contínua superação de resquícios colonialistas na África, exemplificado pela independência da Namíbia.

Já as categorias que apresentaram alta inter-relação contextual foram "democracia", "combate à fome e à pobreza", "meio ambiente" e "saúde". Nas dezesseis codificações da categoria "democracia", Collor exalta a completude da transição democrática do Brasil, após sua eleição por meio do voto popular, a primeira após o fim do Regime Militar, inserindo o Brasil no que Collor designa como a "era da democratização" (a fase da queda de regimes autoritários ao redor do globo), com o país retomando com a tradição de direito, liberdade,

justiça e o respeito integral aos direitos do cidadão e da pessoa humana (COLLOR, 1990a). A mesma exaltação pela retomada da democracia é feita em âmbito externo, em especial ao contexto do continente americano, por conta dos progressos obtidos pelos Estados na proteção aos direitos humanos e também em outras áreas como o combate ao narcotráfico (COLLOR, 1990c). Assim como Sarney, Collor ao manifestar a importância do elo entre democracia e a garantia dos direitos humanos pelo Estado, uma vez que este é o promotor da liberdade para os cidadãos (COLLOR, 1990j), objetivava reconhecer perante a comunidade internacional o comprometimento doméstico do Brasil com a sua consolidação democrática e com o respeito dos direitos humanos.

O predomínio contextual externo da categoria "meio ambiente" é explicado por conta da ocorrência da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92. Devido a isso, Collor associa a questão da proteção do meio ambiente com diversos outros temas, tais como o combate à fome e à pobreza, a questão indígena, os direitos de crianças e adolescentes, e, obviamente, ao desenvolvimento. Dessa forma, Collor interpreta o compromisso com o meio ambiente como sendo, ao mesmo tempo, um compromisso com a vida e com o respeito aos direitos humanos, afirmando, por exemplo, que nos países em desenvolvimento a solução de problemas ambientais também estaria voltada para a erradicação de outras situações humanas, como a fome e a pobreza (COLLOR, 1990d).

A referida correlação temática é claramente observada na categoria "combate à fome e à pobreza", onde a erradicação de situações crônicas de pobreza, miséria e fome estariam vinculadas à solução também de problemas ambientais, como o caso do desenvolvimento sustentável que estaria envolto com a eliminação do desperdício e na superação da pobreza (COLLOR, 1990d). No contexto externo, Collor ressalta também a permanência da fome repercutindo em questões como a privação de confortos mínimos, sendo assim uma violação direta aos direitos humanos, e as necessidades econômicas, relacionando o tema com o desenvolvimento econômico e social (COLLOR, 1990g).

Apesar de apresentar uma equilibrada inter-relação contextual, a categoria "saúde" compreende a postura de Collor sobre o papel do Estado em garantir o acesso universal à saúde, em particular às pessoas de baixa renda, além de exaltar feitos como a realização de uma campanha em larga escala de vacinação de crianças. Nessa categoria, observa-se apenas a externalização dois feitos das políticas domésticas do governo na área da saúde.

Identificando assim a contextualidade de cada uma das basilares áreas dos direitos humanos do governo Collor, principalmente aquelas onde há maior inter-relação, cabe avaliar

a perspectiva do governo em relação à atuação de organizações não governamentais, seu perfil e em quais áreas ela ocorreu.

3.2.2.3. A interação entre governo e sociedade civil: transparência e colaboração

Por meio da consulta ao conteúdo dos pronunciamentos oficiais de Collor, buscou-se identificar seu posicionamento em relação à atuação de entidades oriundas da sociedade civil nas temáticas aqui identificadas no campo dos direitos humanos. Não foram encontradas nos pronunciamentos de Collor menções diretas ao termo "organizações não governamentais", porém a busca por termos análogos resultou na codificação das categorias "sociedade civil", com oito codificações, e "organizações sociais", com sete codificações.

Em "sociedade civil", Collor destaca a participação de entidades não governamentais, nacionais e internacionais, na Rio 92 e domesticamente em relação às crianças. No tema do meio ambiente, Collor também salienta a interação entre órgãos governamentais e da sociedade civil no Sistema Nacional do Meio ambiente, órgão consultivo e deliberativo com função de assessorar a presidência da República na formulação da política nacional e diretrizes governamentais relativas às questões ambientais (COLLOR, 1990d). Na área de assistência à infância e à juventude, mais pertinente aos direitos humanos fundamentais, o governo Collor, ao planejar programas de atendimento e defesa dos direitos de criança e adolescentes, propunha integrar a atuação governamental com a atuação de estados, municípios e da sociedade civil (1991a). O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado por Collor, determinava a ação governamental baseada na existência de uma rede de Conselhos que compartilhariam com a sociedade civil formas de apoio à criança, instituindo uma parceria entre sociedade civil e governo em prol dessa questão. De fato, o tema da infância é considerado um exemplo em relação à mudança positiva de uma agenda de direitos humanos, que começa a despertar a sociedade a partir das denúncias de violação, alcançando depois um patamar de articulação entre atores da sociedade civil e política para a formulação e implementação de políticas públicas (ALMEIDA, 2008; p.11). Tal posicionamento em ambas as áreas, meio ambiente e crianças, também é encontrado na categoria "organizações sociais", tanto em relação à mobilização entre governo, Legislativo e setores sociais para a Conferência Rio 92, quanto na retórica sobre a participação dos estratos da sociedade civil brasileira em prol da questão das crianças.

Em relação aos direitos humanos como um todo, Collor procurou dialogar com as entidades envolvidas na proteção dos direitos humanos, se empenhando em demonstrar mais sensibilidade ante as críticas das ONGs internacionais sobre a situação dos direitos humanos no país, sendo tal atitude marcada pelo já referido encontro entre Collor e a delegação da Anistia Internacional nos anos 1990. Tal resposta governamental ante as pressões externas de grupos de direitos humanos refletiram o objetivo de promover a reputação do Brasil como uma democracia (liberal) moderna. Dentre as codificações na categoria "organizações sociais", encontram-se três menções à Anistia Internacional, em particular ao trabalho de fiscalização da entidade com o levantamento de denúncias, formulação de críticas e sugestões, ao qual Collor caracteriza como sendo construtivo para a consolidação de uma nova fase no tratamento dos direitos humanos no país (COLLOR, 1990e), na tentativa de emplacar uma nova imagem internacional do país em relação aos temas democracia e direitos humanos.

> O Brasil não tem o que esconder (...). É o que meu governo tem deixado bem claro, por exemplo, nas posições que assume na vanguarda da luta ecológica e no tratamento que temos dado às denúncias sobre violações dos direitos humanos no país, particularmente o trabalho solidário que vimos realizando com a Anistia Internacional com o propósito de assegurar ao brasileiro o respeito mais absoluto à sua condição de cidadão de uma democracia. (COLLOR, 1990j).

Enfim, o posicionamento do governo Collor pode então ser caracterizado como favorável pela transparência da situação doméstica dos direitos humanos no Brasil e também em relação ao respeito a eles em sua conduta externa, com o governo assumindo uma postura de promoção de mudanças na relação do Brasil com a comunidade internacional no campo dos direitos humanos, rejeitando a perspectiva de uso da soberania do Estado para encobrir possíveis violações perpetradas pelo Brasil (ALMEIDA, 2008; p.4). Tal posicionamento é verificado na fala do então ministro das Relações Exteriores Celso Lafer em 1992 na abertura da Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas:

> O Governo brasileiro empenha todos os esforços a seu alcance em defesa e na promoção dos direitos humanos. Mantemos diálogo aberto com as organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e aderimos aos principais instrumentos convencionais que regulam a matéria. (LAFER apud CORRÊA, 2012).

Porém, Casarões (2012) assinala que a aproximação entre o governo Collor e às ONGs nos ditos "novos temas", como os direitos humanos e o meio ambiente, foi viabilizada por meio de um canal pessoal criado pelo presidente para interagir com a sociedade civil e os movimentos sociais transnacionais, contrastando com a anterior rejeição do governo brasileiro às ONGs, recebendo pessoalmente representantes da Anistia Internacional, o que, até então, era tarefa feita pelo "terceiro escalão do Itamaraty" (2012; p.143).

Diante disso, identificam-se os temas de direito das crianças e adolescentes, e do meio ambiente como sendo as áreas nas quais houve colaboração entre as entidades não governamentais, ou da sociedade civil, e o governo Collor. A colaboração ocorreu tanto nos níveis doméstico e externo, havendo inter-relação contextual em relação à questão do meio ambiente com a Conferência das Nações Unidas Rio 92, portanto em âmbito internacional institucional onde a participação não estatal é apreciada, destacando-se, porém, a articulação predominantemente doméstica entre governo e sociedade civil para a implementação de políticas educacionais, de saúde e antiviolência na área da infância de da juventude, conforme demonstrado na explanação da categoria "crianças e adolescentes". Ressalta-se, no entanto, o posicionamento assertivo do governo Collor em prol do monitoramento por entidades internacionais e domésticas da situação dos direitos humanos no país. Assim, o perfil de atuação das entidades não governamentais pode ser caracterizado como sendo de colaboração nas áreas acima identificadas como tendo importância particular para o governo e de fiscalização em relação à política geral de direitos humanos. A interrupção do governo Collor por conta do impeachment de seu mandato inviabiliza analisar a evolução da postura do governo em relação à colaboração para a implementação de políticas e à fiscalização sobre os direitos humanos, realizada principalmente por organizações não governamentais internacionais, viriam a ser mantidas ou aprofundadas.

3.2.3. Itamar Franco (1992-1994)

Sucessor interino de Collor, Itamar Franco (1992-1994) teve que lidar com a problemática situação política interna do país após o impeachment de Collor, perseguindo a normalização institucional e administrativa do Estado e a manutenção da credibilidade do país em nível internacional. Em matéria de direitos humanos e política externa, foi mantida a tendência de aceitação da supervisão internacional em relação aos direitos humanos, com o Brasil fortemente envolvido na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena 1993 e sendo anfitrião da Conferência Interamericana de Belém do Pará, na qual foi adotada uma nova convenção regional referente à violência contra a mulher em 1994. O governo Itamar deu continuidade ao processo, iniciado por seus antecessores, de adesão e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, em especial aos documentos da Organização dos Estados Americanos, como por exemplo, a Convenção Interamericana sobre Tráfico

Internacional de Menores (assinado em setembro de 1994), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (assinada em junho de 1994) e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (assinado em junho de 1994). De fato, ao longo do período de governo Collor-Itamar, a atuação do Brasil foi marcada exatamente pela adesão e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos.

3.2.3.1. Ilustrando a percepção do governo Itamar sobre os direitos humanos

A partir das 17 codificações da categoria "respeito aos direitos humanos" dos pronunciamentos de Itamar Franco é possível observar sua apreciação em realizar uma articulação política doméstica para a defesa da democracia, a promoção dos direitos humanos e das liberdades individuais e o desenvolvimento econômico com justiça social (FRANCO, 1993g). Tal articulação era guiada pela noção de que a resolução dos problemas sociais nacionais incidiria, necessariamente, pelo respeito absoluto aos direitos humanos e outras garantias fundamentais à pessoa humana, além da redução das disparidades sociais no Brasil.

> Mas, a despeito dos esforços governamentais, as carências socioeconômicas afetam, na prática, a observância dos direitos mais elementares à vida, à segurança, à inviolabilidade da pessoa humana, à alimentação, ao trabalho e à justiça. (FRANCO, 1993h).

Essa noção da relação entre o desenvolvimento econômico e social e a defesa dos direitos humanos também é reverberada no âmbito externo, com Itamar assinalando serem essas as grandes tarefas da comunidade internacional, tendo a defesa da dignidade humana, a qual abrange os direitos fundamentais, a garantia da liberdade, a defesa da democracia e do pluralismo político como bases para o desenvolvimento em prol da justiça social (FRANCO, 1993f). Destaca-se a exaltação feita por Itamar às organizações regionais e internacionais na tarefa de assegurar, de forma transparente e não discriminatória, os direitos essenciais dos homens e das nações, para a formação de uma única comunidade internacional (FRANCO, 1994b), idealizando o pleno respeito aos direitos humanos, junto com a consolidação da democracia, a superação da pobreza e promoção da justiça social, como ideais a serem compartilhados pela sociedade internacional e sinalizando os objetivos a serem alcançados por nesse âmbito (FRANCO, 1993a). Observa-se que a percepção de Itamar Franco sobre os direitos humanos dispõe de um caráter cosmopolita liberal, que afirma o papel da comunidade

internacional, e de suas instituições, para a proteção da dignidade humana, além do enaltecimento da democracia para a garantia das liberdades humanas.

De forma geral, nos pronunciamentos do governo Itamar Franco, destaca-se a força que o tópico desenvolvimento ganha na sua relação com os direitos humanos, em seu sentido de promover benfeitorias para o bem-estar dos indivíduos. As afirmações com relação à democracia continuam tendo como base seus benefícios políticos, como a liberdade e a garantia dos direitos, com Itamar considerando intrinsicamente vinculados os campos dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento. Como exemplo, Itamar citou as difíceis questões da situação doméstica brasileira na área de direitos humanos e o vínculo delas com a herança deixada pelo autoritarismo do Regime Militar, ressaltando que somente com o desenvolvimento, do Brasil e de todas as nações, somado à justiça social seria possível diminuir os desequilíbrios causadores de diversos problemas humanitários, como fluxo de refugiados, e dispor das condições indispensáveis para a promoção dos direitos humanos.

3.2.3.2. Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade

Para pormenorizar a perspectiva de Itamar Franco a respeito dos direitos humanos, realiza-se a contextualização dos principais tópicos dos direitos humanos abordados por ele, apresentados pela tabela 3.

TABELA 3. DIREITOS HUMANOS NOS PRONUNCIAMENTOS DE ITAMAR FRANCO (1992-1994)
Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual

Categorias	Contexto doméstico		Contexto externo	Total de codificações
DESENVOLVIMENTO	10	i	14	15
COMBATE À FOME E À POBREZA	10		8	13
DEMOCRACIA	6		10	10
DESIGUALDADE SOCIAL	7	ii	5	9
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	5		2	6
INSTITUIÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS	4		2	4
SAÚDE	4		2	4
EDUCAÇÃO	3		2	3
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS	1		2	2
DISCRIMINAÇÃO	2		1	2

predominância
inter-relação

i 60% das codificações estão em dualidade contextual

ii 1/3 das codificações estão em dualidade contextual

Elaboração: A autora e Magno Klein (Labmundo/IESP-UERJ).

Aqui, em particular, vale assinalar que algumas predominâncias contextuais podem ter ocorrido devido a pouca quantidade de pronunciamentos totais nas categorias (e do total de pronunciamentos), mas foi possível analisar o caráter das referidas categorias. As categorias cuja preocupação do governo Itamar centrou-se predominantemente no plano doméstico foram: "crianças e adolescentes", "instituições e tratados internacionais", "saúde", "educação" e "discriminação".

Continuando o destaque dado pelo seu antecessor à questão da infância e da juventude, mas em menor grau, o governo Itamar Franco considerava o problema da criança como sendo não apenas uma questão moral, mas também de justiça social, com o Estado cumprindo a determinação constitucional da promoção da assistência integrada à saúde e à educação da criança e do adolescente (FRANCO, 1993c). As menções em âmbito externo encontram-se relacionadas à questão do desenvolvimento, ressaltando a importância deste para a melhoria das condições de vida das crianças, como o combate à mortalidade infantil. Nas categorias "saúde" e "educação", juntamente com afirmações genéricas sobre a garantia do direito à saúde e à educação, com o desenvolvimento sendo necessário a melhoria de ambas, Itamar destaca a necessária garantia de tais direitos às crianças. Dentre as poucas codificações da categoria "discriminação", registra-se o posicionamento de Itamar a favor da promoção do bem-estar a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação, por gênero, raça, etnia ou idade, e também sua preocupação com a realidade internacional pós-Guerra Fria marcada pelas discriminações étnicas.

A domesticalização contextual da categoria "instituições e tratados internacionais" é ilustrada pela realização no Brasil da Conferência Interamericana de Belém do Pará, da OEA e por menções, em pronunciamentos domésticos, da atuação do país em reuniões internacionais, como a Conferência de Viena sobre os direitos humanos, com Itamar exaltando a conquista da credibilidade do país no plano internacional ao gerar consenso e promover o equilibro na elaboração da agenda internacional (FRANCO, 1994a), além da ação no Brasil de organizações da ONU, como a UNICEF e sua coordenação da aplicação do pacto pela infância, ao qual o governo Itamar aderiu e se propôs a colaborar (FRANCO, 1993c). Dentre as codificações, encontra-se também a exaltação por Itamar da tarefa das organizações internacionais em assegurar os direitos humanos essenciais, num ciclo que se inicia dentro dos Estados nacionais, passando pelas organizações regionais, como a OEA, até as entidades mundiais como a ONU (FRANCO, 1994b).

As categorias nas quais predominou o contexto externo foram "democracia" e "autodeterminação dos povos". Sobre o tema "autodeterminação dos povos", consta a

afirmação feita pelo governo Itamar Franco dos ideais do Brasil a serem perseguidos no plano internacional, estando entre eles a busca por soluções pacíficas de controvérsias, o respeito ao princípio da não intervenção, o direito à autodeterminação e das fronteiras historicamente reconhecidas e dos tratados assumidos (FRANCO, 1993b).

Em relação à categoria "democracia", observa-se o enaltecimento por Itamar Franco dos regimes democráticos do Mercosul, vinculando a prosperidade das nações ao respeito às liberdades e aos direitos humanos, estendendo tal perspectiva também para as demais nações, entendo que o primeiro de todos os direitos, nas sociedades guiadas pelos princípios da democracia representativa, é o direito da liberdade sob a lei (FRANCO, 1993e). Além do primado da liberdade, Itamar reafirma internacionalmente o primeiro de todos os deveres do Estado democrático: promover a assegurar a dignidade dos seres humanos. Relacionando a democracia com o desenvolvimento, Itamar entende a democracia como sendo o pilar para a promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico-social (FRANCO, 1993i).

Já as categorias com inter-relação contextual, ou seja, com maior confluência entre as agendas doméstica e externa, foram "desenvolvimento", "combate à fome e à pobreza" e "desigualdade social". A partir das quinze codificações da categoria "desenvolvimento", é possível observar a noção de Itamar a respeito do desenvolvimento por meio da adição de seu sentido de promoção de benfeitorias para o bem-estar dos indivíduos e dos benefícios que, juntamente com a democracia, trariam para o campo dos direitos humanos, inserindo o desenvolvimento em uma perspectiva de justiça social e construção humana (FRANCO, 1993e). Assim, Itamar percebe os tópicos democracia, direitos humanos e desenvolvimento como sendo indissociáveis. Em especial, no nível externo, aparece menção ao conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento como recurso para possibilitar melhorias nas situações relativas à mortalidade infantil, ao analfabetismo, à desnutrição, e ao acesso a serviços básicos de saúde e educação (FRANCO, 1993f). Além da democracia, a categoria "desenvolvimento" relaciona-se também com as categorias "crianças e adolescentes", "saúde", "educação" e "combate à fome e à pobreza", podendo então ser considerado um tema principal da política, geral e dos direitos humanos, nos contextos doméstico e externo durante o governo Itamar.

O elo entre a categoria "desenvolvimento" e a categoria "combate à fome e à pobreza" encontra-se na afirmação de Itamar de que a pobreza seria o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico e à integridade das economias da maioria dos países. No plano doméstico, o posicionamento de Itamar ao combate à pobreza refere-se à implementação de um plano de ação governamental para a região Nordeste, visando melhorias nessa região no

acesso à água e à nutrição compatíveis com a dignidade humana (FRANCO, 1993d). Já no plano doméstico, Itamar destaca a realidade mundial no contexto de fim da Guerra Fria marcada pela fome e pela pobreza, sendo elas os principais obstáculos para o desenvolvimento econômico dos países, uma vez que as carências socioeconômicas afetam a observância dos direitos mais elementares, como à alimentação. Para isso, ele ressalta as iniciativas de cooperação, entre Estados e com a sociedade civil, em prol do combate a ambas as mazelas, fazendo referência ao trabalho voluntariado da sociedade civil realizado no Brasil pela Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida, cuja iniciativa era endossada pelo governo (FRANCO, 1993h).

Sobre a categoria "desigualdade social", nota-se a percepção de Itamar a respeito da superação das desigualdades internas, em especial, da desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres. No contexto externo, Itamar refere-se ao empenho dos países do Mercosul em construir sistemas democráticos sólidos capazes de exercerem a justiça social. De fato, Itamar concebe a justiça social como sendo elemento do patrimônio moral da civilização (ocidental), com ela significando o desenvolvimento com equidade, a qual deveria inspirar o relacionamento entre os homens e os Estados, ressaltando a necessidade de integrar os países em desenvolvimento nas atividades de planejamento estratégico relativo à justiça social (FRANCO, 1993e), denotando uma tentativa pelo governo Itamar Franco de politizar essa agenda em âmbito internacional.

3.2.3.3. A colaboração doméstica e a transparência externa entre governo e ONGs

A análise de conteúdo orientada a identificar o posicionamento do presidente Itamar Franco em relação à atuação das organizações não governamentais resultou na codificação de duas categorias: "ONGs" e "sociedade civil", a primeira com uma codificação e a segunda contando duas codificações[133].

Em relação à categoria "sociedade civil", a análise de conteúdo nos apresenta o posicionamento assertivo de Itamar em relação à colaboração da sociedade civil para a melhoria do bem-estar da infância e da juventude (FRANCO, 1993f), articulando juntamente

[133] A pequena quantidade de codificações de ambas as categorias, considerando a curta duração de seu governo, resulta da quantidade total de discursos do presidente Itamar Franco tanto na totalidade disponível pela fonte primária utilizada (a Biblioteca da Presidência) quanto na totalidade referente ao tema dos direitos humanos.

com o governo na mobilização da opinião pública em prol de programas de educação pré-escolar e fundamental, e dos serviços de saúde. Itamar também destaca a atuação de entidades religiosas, entre elas a Igreja Católica, no combate à desigualdade de direitos e oportunidades (FRANCO, 1992) e a mobilização voluntária de combate à fome realizado pela Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria[134] o qual captava a demanda provinda da sociedade relativa à fome e à miséria, cuja iniciativa contava com o apoio do governo. Deveras, seguindo proposta de Hebert de Souza (Betinho), principal interlocutor da Ação da Cidadania, o governo Itamar Franco criaria, em 1993, o Conselho de Segurança Alimentar, exemplificando essa capacidade de organizações da sociedade civil de inserirem demandas no processo de formulação de políticas públicas (OLIVEIRA, 1999; p. 70).

Na única codificação da categoria "ONGs", feita a partir dos pronunciamentos do presidente Itamar Franco, observa-se sua inclinação em contar com o apoio das organizações não governamentais, em âmbito internacional, para auxiliar os agentes governamentais dos países em concretizar as iniciativas aprovadas na III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (FRANCO, 1993h), direcionadas à formulação de uma agenda para o desenvolvimento orientada para o progresso social, considerando questões como educação e saúde.

Adiciona-se à essa perspectiva colaborativa entre governo e ONGs, apresentada por Itamar, a perspectiva de transparência exposta pelo então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim em seu discurso na abertura da XLVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1993. Amorim afirmou que a transparência nas decisões e ações do governo Itamar Franco constituía em importante aspecto da política brasileira, se manifestando no diálogo fluído e cooperativo mantido com os segmentos e organizações da sociedade (entende-se as ONGs) dedicados à observância dos direitos humanos no país, com este diálogo indo além das fronteiras, por conta da cooperação sobre as questões de direitos humanos mantidas com outros países, organizações intergovernamentais e também não governamentais, criando novas formas de ação em defesa dos direitos humanos (AMORIM apud CORRÊA, 2012).

Essa busca pela transparência da diplomacia ao diálogo com as organizações não governamentais (e da sociedade civil como um todo) foi exercida no governo Itamar, e pelas gestões de seus chanceleres Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim, em especial na

[134] A Ação da Cidadania surgiu em 1993, formando uma rede de mobilização de alcance nacional para ajudar 32 milhões de brasileiros que, segundo dados do Ipea, viviam então abaixo da linha da pobreza. Informações disponíveis no site da Ação da Cidadania: http://www.acaodacidadania.com.br/?page=quemsomos .

preparação de conferências mundiais sobre temas sociais, tais como direitos humanos, desenvolvimento social e mulheres (OLIVEIRA, 1999; p. 70). Na prática, a iniciativa dessa abertura de espaço às ONGs no processo de elaboração da política externa brasileira ocorre primeiramente na preparação para a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, a Conferência de Viena em 1993, entretanto, prevaleceu o caráter informativo da participação delas no período anterior à Conferência e a participação ativamente consultiva, porém informal, com a delegação brasileira durante a realização da mesma em Viena (OLIVEIRA, 1999; p.97).

Isto posto, verifica-se que o governo Itamar Franco foi além da assertividade em relação às atividades fiscalizadoras de organizações não governamentais iniciada por Collor, buscando estabelecer um diálogo do governo e do MRE com tais organizações em temas de interesse comum entre as partes. Tal diálogo, conforme visto pelo exemplo da Conferência de Viena, estava fundamentando na troca de informações: por um lado, as ONGs apresentavam seus conhecimentos e experiências sobre as questões dos direitos humanos, pelo outro, o governo mostrava-se aberto em relação à elaboração do posicionamento externo do país no campo dos direitos humanos, visando à transparência da política externa. Porém, tal diálogo era caracterizado pela informalidade, com as consultas às ONGs sendo realizadas apenas quando houvesse interesse do MRE ou do governo em fazê-las, seja para buscar informações, seja para aferir legitimidade ao posicionamento do Brasil, uma vez que o apoio da sociedade fortaleceria o argumento do país na arena internacional. Nota-se também o posicionamento colaborativo do governo Itamar para com as ações das ONGs no campo social, em especial no combate à fome e à pobreza, na educação, na saúde, e seus impactos para o desenvolvimento do país, principal meta desse governo.

É possível assinalar que o governo Itamar Franco buscou em nível doméstico a atuação colaborativa das ONGs, enquanto que no nível externo o governo procurou-as por conta da sua atuação consultiva, estando ligada à busca pelo MRE por mais transparência na elaboração do posicionamento do país nas arenas multilaterais. Porém, em questões como o desenvolvimento e o combate à fome, ocorreu não apenas a inter-relação contextual dessas agendas durante o governo Itamar, como também a aceitação pelo governo da atuação das ONGs nessas questões, através da interação entre as ações internas desses atores relativas à promoção e proteção dos direitos humanos e sua colaboração na preparação do posicionamento internacional do Brasil.

3.2.4. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A diplomacia brasileira durante o governo FHC esteve relacionada com um ambiente internacional parcialmente cooperativo, baseado na crença da relativa democratização das instituições internacionais, principalmente na área comercial (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; pp.288-289), porém, com o quadro internacional sendo modificado após a ampliação do unilateralismo norte-americano, agravado após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a empreitada da Guerra ao Terror. Um elemento de destaque da política externa brasileira nesse período foi a atuação multidimensional de FHC nos processos de formulação dos objetivos, da operação direta e na projeção da imagem externa no país (GUILHON ALBUQUERQUE, 2006; p.503), caracterizando-a como uma diplomacia presidencial[135].

Durante esse governo, os direitos humanos se converteram em um componente explícito da agenda política presidencial do Brasil. O governo FHC continuou firmando e ratificando diferentes tratados internacionais de direitos humanos e enfatizou o multilateralismo ativo de sua política exterior. Em maio de 1997, seguindo as recomendações da Convenção de Viena (1993), lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos[136] (PNDH), no qual ficou estabelecida uma conexão entre a política doméstica e a política externa na matéria dos direitos humanos, instalando uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos em 1998 para a implementação desse programa e para a vinculação com organizações da sociedade civil. A defesa dos princípios de direitos humanos, juntamente com outros objetivos "universalistas" como uma maior institucionalização e transparência nas decisões das organizações internacionais, foram características do viés multilateralista e da ênfase no direito internacional subjacentes as diretrizes da ideia de "autonomia pela participação[137]" do governo FHC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; pp.300-301).

---

[135] Por diplomacia presidencial entende-se a condução pessoal pelo presidente de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou de suas atribuições *ex officio*, no caso do Brasil, constitucionais, com o presidente tomando iniciativas na execução da política externa e dando direcionamento ao corpo diplomático (DANESE, 1999; p.51).

[136] A segunda e terceira edições foram lançadas respectivamente em 2002 e 2008.

[137] Vigevani e Cepaluni (2007; p.283) definem a "autonomia pela participação" como sendo o exercício da soberania do país por meio da adesão aos regimes internacionais, inclusive de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa, objetivando influenciar a formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional.

3.2.4.1. Ilustrando a percepção do governo FHC sobre os direitos humanos

A partir das 243 codificações totais da categoria "respeito aos direitos humanos" dos dois mandatos[138] presidenciais de FHC é possível conceber a percepção do referido governo em relação aos direitos humanos, suas ações e as implicações do contexto histórico-político nela. O governo FHC inicia-se numa conjuntura internacional ainda moldada pelas consequências do fim da Guerra Fria e das confrontações ideológicas que dominavam a agenda internacional, e pelo fim de conflitos como a Guerra da Bósnia, marcada por crimes de guerra[139], e também pelo conflito étnico em Ruanda, que teve consequências gravíssimas[140]. Tais elementos resultaram no aumento da importância da proteção aos direitos humanos em nível internacional com a reafirmação do ser humano como titular de direitos inalienáveis e da necessidade de uma normatividade internacional vigilante às questões de violações[141]. Nesse contexto, FHC afirmou apoio às tendências positivas de convergência de valores no plano internacional, visando ao predomínio democrático e à noção da liberdade econômica como os caminhos para o crescimento (com o mercado servindo aos elementos básicos da sociedade), a melhoria da qualidade de vida e a proteção dos direitos humanos, colocando-os no cerne do debate internacional (CARDOSO, 1995a). Na questão da relação entre democracia e direitos humanos, FHC assinala que ambos são referenciais necessários ao progresso dos países, com os direitos humanos firmando-se como norma geral de conduta civilizada (CARDOSO, 1998g).

Ainda em relação à influência do contexto político internacional na percepção dos direitos humanos do governo FHC, outro fator impactante foram os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Com a ocorrência desses ataques à potência norte-americana, o terrorismo entrou na pauta no campo internacional dos direitos humanos, e, consequentemente, na do Brasil, com o terrorismo passando a ser considerado um ato contra a

[138] Foram 132 codificações nessa categoria no primeiro mandato e 111 codificações no segundo mandato de FHC.

[139] O conflito armado da Guerra da Bósnia durou de 1992 até 1995, iniciado pela desintegração da ex-Iugoslávia, envolvendo três grupos étnicos da região, os sérvios cristãos ortodoxos, os croatas católicos romanos e os bósnios muçulmanos. Entre os crimes perpetrados estavam a limpeza étnica (morte ou expulsão de pessoas por conta se sua etnia), abusos sexuais e genocídio.

[140] Como o genocídio, em 1994, contra a população da etnia *tutsi* por milícias *hutus*, cuja etnia detinha o poder.

[141] Por conta da experiência dos tribunais *ad hoc* para julgar os crimes ocorridos na Bósnia e em Ruanda, foi criado, mas somente em 2002, o Tribunal Penal Internacional com jurisprudência para julgar indivíduos por crimes de guerra, contra a humanidade e genocídios. Mais informações, vide tópico 1.3.4, do capítulo 1.

humanidade e a integridade humana como um todo. O governo FHC condenou tais atos terroristas, considerando-os ataques à compreensão básica de humanidade e ameaças aos valores da democracia, da justiça e dos direitos humanos, caso não houvesse união para responder a tais desafios (CARDOSO, 2001b; CARDOSO, 2001d). Porém, FHC também destacou que a luta contra o terror não poderia cair no contrassenso de, em nome da defesa dos valores ocidentais, abrir mão de liberdades individuais, das garantias dos direitos civis, da proibição do uso da tortura (CARDOSO, 2001c), receio que posteriormente viria a se concretizar na política antiterror norte-americana, com a violação de direitos civis e uso de tortura em prisioneiros.

É possível observar a opinião de FHC sobre como os direitos humanos eram considerados elementos substanciais também para o processo de integração e solidariedade continentais, em especial no Mercosul, onde o respeito às liberdades públicas tornou-se requisito para a participação dos países, e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujo conjunto de países foi exaltado por FHC devido ao fato de terem lutado contra regimes autoritários e que, portanto, valorizariam as questões sobre os direitos humanos (CARDOSO, 2002c; CARDOSO, 2002e).

De forma geral, FHC exaltou a causa da proteção internacional dos direitos humanos, juntamente com a reafirmação do preceito iluminista do homem como medida de todas as coisas (CARDOSO, 2002b), ao mesmo tempo em que se posicionou vigorosamente contra violação dos direitos humanos, por exemplo, ao chamar de volta ao Brasil seu Embaixador na Nigéria por conta dos casos de violação nesse país, demonstrando a insatisfação do Estado brasileiro diante a isso, apesar dos interesses econômicos e da relação de amizade com a Nigéria (CARDOSO, 1995d). Ainda em relação às questões de violação aos direitos humanos, FHC criticou a regra de dois pesos e duas medidas no campo internacional dos direitos humanos, defendendo que a lei valesse igualmente para todos (CARDOSO, 2002h), embora tal afirmação só tenha surgido no último ano de seu segundo mandato, em 2002, em possível alusão à invasão do Afeganistão perpetrada pela guerra ao terror do governo George W. Bush.

Em âmbito doméstico, FHC nomeou os direitos humanos como uma prioridade de seu governo, exemplificado na busca pela diminuição da violência, da impunidade dos crimes, na busca por responder rapidamente às denúncias ao Brasil de violações aos direitos humanos e como os erros nesse campo foram enfrentados por meio da elevação dos padrões de respeito aos direitos humanos, aos quais o Brasil se submeteu ao aderir a instrumentos internacionais de proteção (CARDOSO, 1997g; CARDOSO, 1998f). Além da adesão a tais instrumentos e

das respostas aos relatórios internacionais sobre a situação dos direitos humanos no país, como os da OEA, FHC destacou a criação e renovação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) para a consolidação de políticas públicas brasileiras destinadas à proteção dos direitos humanos, individuais e coletivos, e comprovando que o governo brasileiro reconheceria e aplicaria na prática os princípios de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos (CARDOSO, 2002d). FHC também assinalou a importância da assinatura da Lei dos Desaparecidos Políticos (em 1995), por meio da qual o Estado assumiu a responsabilidade pelas transgressões cometidas durante o Regime Militar à lei e aos direitos humanos, entre eles desaparecimentos forçados de pessoas e outros tipos de violências, com FHC afirmando que o reconhecimento de tais enganos visaria ao enraizamento da democracia no país (CARDOSO, 1995c; CARDOSO, 1996f).

Outras medidas de impacto do referido governo no campo dos direitos humanos foram: a lei que tipifica a tortura[142], o envio ao Congresso de Emenda Constitucional que transferiria à esfera federal o julgamento de graves violações aos direitos humanos[143], a adesão aos principais tratados internacionais de direitos humanos, principalmente à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (em 1998) e ao Estatuto de Roma[144], o qual criou o Tribunal Penal Internacional, além da implantação do Programa de Proteção à Testemunha e Vítima de Crime[145] (CARDOSO, 1999a). A questão principal a ser levantada nas políticas do governo FHC no campo dos direitos humanos consiste no tratamento lhe dado, considerando-o como sendo uma política pública de alta relevância, iniciada pela criação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, passando pelas demais medidas já destacadas e arrematando com a parceria feita com a sociedade civil, buscando consolidar a imagem do Brasil como sendo um país preocupado com a questão dos direitos humanos.

> Há valores que são universais. Um país soberano como o Brasil não pode descuidar dos valores universais, nem pode pensar que a sua soberania se opõe aos direitos humanos e aos valores universais. Não. Essa soberania há de estar embasada, também, numa profunda consciência cidadã, que requer o respeito aos direitos universais, aos direitos humanos. (CARDOSO, 2000a).

[142] Lei nº 9.455, de 07 de Abril de 1997.

[143] A federalização dos crimes de direitos humanos viria a ser instituída pela Emenda Constitucional 45/2004, no âmbito da reforma do Judiciário, já na vigência do primeiro mandato do governo Lula.

[144] Data de assinatura e ratificação, vide quadro 2 do presente capítulo.

[145] Criada pela Lei nº 9.807, de 13 de Julho de 1999, e regulamentada pelo Decreto nº 3.518, de 20 de Junho de 2000.

Um elemento a ser destacado nos pronunciamentos de FHC é o reconhecimento da participação social como fator essencial na luta pelos direitos humanos, valorizando o trabalho da sociedade civil para a garantia da prática efetiva dos direitos humanos no plano local (CARDOSO, 1998e) e internacional, particularmente nas organizações internacionais em prol do aperfeiçoamento de seus instrumentos (CARDOSO, 2001b). Tal reconhecimento é feito sob a perspectiva dos direitos humanos como sendo parte constitutiva da democracia, ocorrendo, portanto, a ampliação da participação da sociedade na política (como será visto mais adiante). Com isso, FHC exaltou o espaço de participação de diversas organizações da sociedade civil na promoção dos direitos humanos e da justiça social, como a atuação histórica da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na defesa das liberdades fundamentais e dos direitos dos indivíduos (CARDOSO, 1998a), e a colaboração da Igreja na cooperação com o Estado para a promoção da dignidade humana, incluindo em questões relativas ao direito à saúde, à educação e à moradia (CARDOSO, 1997b). Além disso, o governo FHC buscou atuar juntamente com organizações não governamentais para concretizar políticas públicas de promoção e proteção aos direitos humanos, vide a atuação que tais organizações tiveram na elaboração do PNDH.

> O respeito aos direitos humanos não é apenas um compromisso que assumimos no contexto internacional: é, sobretudo, um compromisso da própria sociedade brasileira consigo mesma. Porque não há democracia sem direitos humanos; não há combate à exclusão sem direitos humanos. (CARDOSO, 1998e).

A perspectiva de FHC acerca dos direitos humanos esteve norteada pelos princípios universais tradicionais basilares da concepção liberal dos direitos humanos, com o presidente fazendo inclusive menções ao seu legado iluminista, como o princípio da valorização do indivíduo. Isso está refletido na defesa por FHC da indivisibilidade dos direitos humanos, porém com o enaltecimento dos direitos civis e políticos, dos indivíduos como cerne da normatividade internacional, da democracia como pilar central da proteção aos direitos humanos e do mercado como via para a promoção de melhorias ao bem-estar dos indivíduos. Também se soma à perspectiva de FHC a noção da universalidade da luta pelos direitos humanos, ou seja, como eles são resultados de mobilizações oriundas da própria sociedade, tornando a atuação da sociedade civil imperativa para a formulação de políticas locais e internacionais do país.

3.2.4.2. Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade

Pretendendo detalhar a perspectiva e a ação da política no campo dos direitos humanos do período de governo de FHC, incide analisar quais áreas temáticas desse campo foram alvo de maior atenção do referido governo e o predomínio contextual delas, vide tabela 4.

TABELA 4. DIREITOS HUMANOS NOS PRONUNCIAMENTOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual

Categorias	Contexto doméstico	Contexto externo	Total de codificações
DEMOCRACIA	56	45	85
INSTITUIÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS	39	41	65
DESIGUALDADE SOCIAL	27	24	41
IGUALDADE RACIAL	38	5	40
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS	18	26	32
DISCRIMINAÇÃO	28	8	32
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	27	4	31
MULHERES	26	6	31
EDUCAÇÃO	15	12	25
INDÍGENAS	16	4	20

predominância

inter-relação

Elaboração: A autora e Magno Klein (Labmundo/IESP-UERJ).

As categorias que foram tratadas majoritariamente no contexto doméstico foram "igualdade racial", "discriminação", "crianças e adolescentes", "mulheres", "educação" e "indígenas".

Em relação à categoria "igualdade racial", o posicionamento de FHC esteve voltado para a defesa de ações afirmativas, a intolerância ao racismo e as diretrizes do PNDH relativas às questões raciais, como a titulação de terras quilombolas, e também rápidas menções à atuação do país nos debates da ONU sobre racismo e a participação na Conferência Mundial contra o Racismo, em Durban. Já o Programa de Ações Afirmativas foi considerado uma política inclusiva que favorecia a diversidade e a representatividades dos diferentes grupos sociais e raciais no Brasil, destacando-se, já no final do segundo mandato de FHC, a concessão de bolsas a candidatos afrodescendentes na preparação ao concurso para a carreira diplomática. Nota-se, porém, a afirmação de FHC sobre a limitação dos avanços obtidos nessas questões, por conta da limitação do processo cultural, sendo necessária uma transformação na sociedade brasileira, processo esse que requereria uma base material mais ampla para atender às reivindicações que surge com o avanço da democracia (CARDOSO, 1997c). Por outro lado, FHC assume a opinião da necessária abertura de espaço para a participação da comunidade afrodescendente no processo de tomada de decisões, orientando a

formulação de políticas públicas que as favoreceriam, ajudando também na sua implementação e fiscalização, além da promoção de debate sobre as formas eficazes de combate ao racismo e à discriminação racial (CARDOSO, 2002d).

A categoria "discriminação" complementa a atuação de FHC nas questões apresentadas na categoria "igualdade racial", como nas afirmações sobre a não aceitação de todas as formas de discriminação, seja ela racial, de gênero, religiosa, xenófoba ou etnocêntrica, baseadas na tradição do Brasil em não aceitar quaisquer tipos de intolerância e na capacidade de construir convivências entre pessoas de diferentes etnias (CARDOSO, 2000i), e, por fim, em como as políticas afirmativas seria meios de combate à discriminação, porém sem serem consideradas a solução definitiva para tal problema.

Na categoria "crianças e adolescentes", FHC abordou questões domésticas como o abandono e morte de crianças, a oposição à ideia da diminuição da idade mínima para a responsabilização penal (CARDOSO, 2001e) e destacou as políticas de seu governo, incluídas no PNDH, a respeito da retirada de crianças do trabalho e da prostituição infantil e a necessária inserção delas na escola, através de políticas de concessão de auxílios financeiros. FHC ainda salienta a formação de parcerias entre governo e a sociedade civil, especificamente ONGs, como a Pastoral da Criança e empresários, além da UNICEF, na implementação dessas políticas voltadas às crianças (CARDOSO, 1997e). Complementando o conteúdo da categoria "crianças e adolescentes", a categoria "educação" expõe a orientação do governo FHC em buscar garantir a inserção de crianças na escola, visando à universalização do ensino, juntamente com outras políticas públicas universais, em prol do desenvolvimento e da igualdade social, no sentido dado pela socialdemocracia de nivelamento de oportunidades para as trajetórias individuais de cada um dos cidadãos e com o reconhecimento de seus trabalhos (CARDOSO, 1996d; CARDOSO, 1998b; CARDOSO, 2000g).

A centralidade doméstica das políticas relativas à questão de gênero é visível pela análise da categoria "mulheres". Fatores como a igualdade de direitos, a discriminação de gênero, a persistência de setores da vida brasileira ainda fechados à participação da mulher, embora com relativo avanço no campo, como a igualdade dos direitos e deveres entre os cônjuges no código civil de 2002 (CARDOSO, 1997c; CARDOSO, 2002a) foram tópicos assinalados por FHC. Ocorreu ressalva também à participação do país nas deliberações da Conferência Internacional da Mulher, em Pequim (1995) e ao levantamento por meio de relatório oficial sobre a promoção da igualdade de gênero, seguindo os ditames da Convenção contra a Discriminação da Mulher, destacando políticas como a criação de Delegacias de Defesa da Mulher (CARDOSO, 2002g). Observa-se comportamento semelhante no

tratamento da categoria "indígenas", com FHC se posicionando favoravelmente pela igualdade de direitos aos indígenas, sendo esta uma atitude democrática, pela educação indígena em suas línguas nativas e enaltecendo o trabalho do Ministério da Justiça na condução jurídica dos processos de homologação e demarcação de terras indígenas.

Categoria predominantemente externa, em "autodeterminação dos povos" FHC se referiu às questões de conflito e emancipação das repúblicas independentes da extinta União Soviética, como no caso da Guerra do Kosovo[146], a participação de contingentes militares nas operações de paz em Angola e em Moçambique[147], a questão entre Palestina e Israel, com a manutenção da posição tradicional da diplomacia brasileira de apoiar a existência de ambos os Estados e a questão da soberania afegã com relação à invasão norte-americana no combate ao Talibã. Todavia, o assunto que recebeu mais atenção do governo FHC foi a busca por autodeterminação do Timor Leste, na solução para a obtenção da autonomia desse país e no cumprimento do respeito aos direitos humanos (CARDOSO, 1996e). Entre as ações da participação brasileira na questão timorense ressaltadas por FHC estão a condução pelo Brasil do processo eleitoral nesse país, junto com a missão observadora da CPLP, além de apoio político e com recursos humanos e materiais após a intervenção da ONU no Timor Leste, destacando a liderança de Sérgio Vieira de Mello nesse período de transição, em prol da reconstrução e preparação desse país para a independência, obtida em 2002 (CARDOSO, 2000c; 2001a).

Embora não esteja entre as principais áreas dos direitos humanos trabalhadas pelo governo FHC[148], cabe aqui ressaltar o aparecimento de referências à questão da cooperação internacional no campo dos direitos humanos, particularmente no caso da cooperação com o Timor Leste nas áreas de educação, saúde, recursos humanos, assim como a consideração da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos como sendo importante para o desenvolvimento de uma cooperação internacional baseada na convergência de pontos de vista e de interesses.

---

[146] Conflito envolvendo a Sérvia, a Iugoslávia, o Exército de Libertação do Kosovo, formada por integrantes albaneses, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre 1998 e 1999.

[147] Em setembro de 1995, o Exército brasileiro enviou para Angola um contingente de mais de mil homens. Já a participação do Brasil na manutenção da paz em Moçambique data de 1994. Informações obtidas no site do Exército Brasileiro: http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/-/asset_publisher/xbkIlDCFFYVl/content/apresentacao ; acessado em 17 de dezembro de 2015.

[148] As 10 categorias/áreas temáticas com maior número de codificações na análise de conteúdo foram consideradas como sendo as principais áreas dos direitos humanos de cada governo. A listagem completa das categorias e subcategorias de cada governo estão no Anexo H.

As categorias do governo FHC que apresentaram notável inter-relação entre os contextos doméstico e externo foram "democracia", "instituições e tratados internacionais" e "desigualdade social".

Em "democracia", observa-se mais detalhadamente a relação entre democracia e direitos humanos feita por FHC, com o presidente constantemente afirmando serem os direitos humanos o novo nome da democracia brasileira (CARDOSO, 1996c; CARDOSO, 1998c; CARDOSO, 1999b; CARDOSO, 1999e), devido a sua intrínseca ligação com a democracia contemporânea, com ambos sendo valores universais (CARDOSO, 1997c). Nessa noção de democracia contemporânea, FHC assinala que os problemas atuais dos direitos humanos são seu desafio crucial, buscando alcançar o progresso social sem sacrificar as liberdades civis e políticas, com o pleno exercício das liberdades sendo a melhor garantia para alcançar esse progresso social (CARDOSO, 1998f).

> A questão dos direitos humanos, para mim e para o meu governo, é pedra fundamental, é parte essencial da democracia. Até uma vez, há algum tempo atrás, eu disse que direitos humanos seria o novo nome da democracia. (CARDOSO, 2000e).

A valorização do ideal de liberdade na democracia é também aludida por FHC como fator elementar para o desenvolvimento das sociedades e a consolidação democrática na América do Sul, juntamente com a afirmação dos direitos individuais, conforme expressado pela cláusula democrática de participação no Mercosul[149] (CARDOSO, 1995b; CARDOSO, 2002c). FHC continuou sua defesa das liberdades individuais e dos direitos civis também na questão da guerra ao terror, cujos impactos não deveriam ferir tais princípios, por exemplo, no uso da tortura, com FHC defendendo a difusão da crença nos valores democráticos e o reforço aos princípios do direito internacional como sendo as melhores armas contra o terrorismo (CARDOSO, 2002i), seguindo a ideia do regime democrático como via para o estabelecimento de relações pacíficas entre os povos, sendo condição essencial para uma cooperação eficaz entra as nações.

Na categoria "instituições e tratados internacionais", observa-se a importância dada por FHC às instituições internacionais para regimentar a questão dos direitos humanos

[149] A referida cláusula democrática consiste no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul, assinado em 1998, o qual considera a plena vigência das instituições democráticas como condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do protocolo, definindo a aplicação dos procedimentos previstos no conteúdo do Protocolo em casos de ruptura democrática em um dos Estados Partes. Posteriormente, tal Protocolo foi substituído pelo Protocolo de Montevidéu, de 2011, definindo mais especificamente a aplicação do protocolo em caso de ruptura ou ameaça à ordem democrática, de violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.

internacionalmente e na necessária domesticalização desses princípios internacionais. Assim, observa-se o posicionamento assertivo de FHC em relação à adesão aos instrumentos internacionais, vistos como forma de enfrentamento e superação dos problemas ainda enfrentados no campo dos direitos humanos, a exaltação à participação do Brasil nas diversas conferências mundiais da ONU e a celebração dos cinquenta anos da aceitação da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas e de seu reconhecimento, no plano internacional, como valores regentes da relação entre governantes e governados, assim como a convivência coletiva de Estados (CARDOSO, 1998f). Destaca-se a iniciativa em reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998, com o governo FHC afirmando que tal aceitação fora realizada para demonstrar ao mundo o caráter obrigatório, prioritário e irreversível do compromisso do Brasil com os direitos humanos (CARDOSO, 2000b), assim como a defesa e ratificação da constituição do Tribunal Penal Internacional, por meio da assinatura do Estatuto de Roma, fato considerado pelo governo como sendo um passo para a cooperação entre os países em prol dos direitos humanos ao aceitar-se que alguns tipos de crimes sejam julgados por mecanismos internacionais que deem legitimidade para coibir violações aos direitos humanos (CARDOSO, 2001b).

Além dessas medidas, FHC certificou a política de abertura e transparência do governo no campo dos direitos humanos ao estender permanentemente o convite a todos os relatores da ONU na área de direitos humanos para que visitassem o Brasil, além da recepção da missão interamericana de direitos humanos da OEA, em 1995 (CARDOSO, 1995e; CARDOSO, 2002f). Houve também uma defesa pelo aperfeiçoamento do sistema internacional na área de direitos humanos, com o objetivo de fortalecê-lo contra a intolerância e a exclusão, o que implicaria numa reafirmação da democracia como valor universal juntamente com a valorização dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos (CARDOSO, 2001b).

Já na categoria “desigualdade social”, é possível notar o aspecto economicista dado por FHC à questão da desigualdade social, com o entrelaçamento entre o desenvolvimento econômico com a justiça social. Ao conceituar o desenvolvimento econômico como meio para prover melhorias na vida das pessoas, FHC integrou a questão do crescimento econômico com a questão dos direitos humanos e dos direitos sociais (CARDOSO, 1997d), com a existência de condições materiais, propiciada pela economia e pelo avanço da democracia, possibilitando o avanço em benefício das classes menos favorecidas (CARDOSO, 1996c). A mesma perspectiva foi usada para refletir sobre a situação dos países em desenvolvimento, em especial da América Latina, com FHC defendendo a estabilidade econômica, a ausência de

inflação e o emprego de políticas macroeconômicas sustentáveis como formas de combater a pobreza e as diferenças de renda (CARDOSO, 1998b), considerando a agenda social como forma de resgatar uma dívida social ainda não sanada nesses países, incluindo o Brasil. Dessa forma, FHC via as políticas sociais, tais como os programas de distribuição de renda e específicos para deficientes, idosos e crianças, como formas do Estado apoiar as camadas mais vulneráveis e amenizar a exclusão social, ou prover a igualdade de oportunidades (CARDOSO, 1996d), contando com o apoio da sociedade para isso.

> Há, portanto, muito mais coincidência, hoje, entre nossas necessidades internas de transformação e as tendências a que respondemos no plano internacional. E isso é verdade também para aquilo que é, talvez, a grande questão pendente no Brasil: a questão social, em todas suas dimensões, mas muito especialmente na distribuição de renda e no imperativo de assegurar a todos igualdade de oportunidades - na educação, na saúde, na previdência. (CARDOSO, 2000f).

Sintetizando a perspectiva de FHC em torno dos direitos humanos, contata-se: a sua visão liberal, voltada para a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos; sua normatização, ou seja, valorização do papel das instituições e instrumentos internacionais na proteção normativa aos direitos humanos pelos países domestica e internacionalmente; a exaltação da intrínseca relação entre democracia e direitos humanos, com a primeira sendo condição necessária para a promoção do segundo, juntamente com a persistente defesa da liberdade e dos direitos civis e políticos; e sua visão economicista dos direitos sociais, cuja garantia estaria condicionada ao desempenho econômico dos países. Verificam-se também como as categorias identificadas como predominantemente domésticas encontram-se vinculadas às políticas públicas sociais, enquanto as categorias onde foram identificadas a inter-relação contextual consistem em tópicos ligados à política democrática, com a defesa das instituições internacionais para uma normatividade efetiva da proteção aos direitos humanos, a busca pela justiça social, através da igualdade de oportunidades e a democracia propriamente dita, com a valorização das liberdades e dos direitos individuais.

3.2.4.3. A imperativa participação das ONGs no governo FHC: democracia participativa, diálogo e transparência

Analisando as categorias temáticas relativas aos direitos humanos do governo FHC, observaram-se menções constantes à participação de vários segmentos da sociedade civil.

Destarte, convém analisar essa presença nos pronunciamentos oficiais de FHC: foram encontradas 34 codificações na categoria "sociedade civil" e 25 codificações na categoria "ONGs".

As 34 codificações da categoria "sociedade civil" nos apresenta um panorama geral a respeito da abertura política do governo FHC aos atores não estatais como um todo. Para FHC, o trabalho de parceria entre governo e sociedade civil é prática fundamental da democracia contemporânea, onde se busca soluções em conjunto passando pela elaboração, execução e fiscalização de políticas (CARDOSO, 1997a). A ideia de FHC sobre a democracia contemporânea estava fundamentada na questão da porosidade das estruturas estatais, ou seja, com o Estado sendo permeável às necessidades e reclamos da sociedade civil, em especial nos assuntos novos ou temas nos quais ainda faltam soluções definitivas, superando o que FHC chama de "noção simplista do quê que é bom para a cidadania deve necessariamente provir do Estado" (CARDOSO, 1997f). FHC afirmou (CARDOSO, 2000h) se apoiar na ideia gramsciana de Estado Ampliado ou poroso (GRAMSCI, 2000), a qual consiste na junção entre a sociedade política e a sociedade civil (atores não estatais), considerando as instituições da sociedade civil como fazendo parte do Estado.

> E como avançar (...) senão pela própria democracia? É o que vem ocorrendo no Brasil (...). De um lado, porque a sociedade tornou-se mais assertiva e fiscalizadora, porque mais organizada. De outro, porque o Estado tornou-se mais aberto, para usar uma expressão que era cara a Gramsci, mais poroso: penetra-se no Estado. A sociedade civil tem canais para penetrar no Estado. (...) A velha distinção clássica entre sociedade civil e Estado é uma quase oposição entre o que era o Estado, o que era a ordem política (...). A ordem da sociedade civil vai se transformando grandemente nos dias contemporâneos, de tal maneira que a fronteira entre o Estado e a sociedade se torna uma fronteira mais variável. (CARDOSO, 2000h).

À ideia de porosidade do Estado, FHC soma as ideias de descentralização do Estado e da responsabilidade compartilhada. A primeira refere-se à forma como o Estado deve basear-se mais nas organizações locais, por conta da fragmentação setorial da sociedade, fazendo com que a sociedade civil participe crescentemente das decisões do Estado e das ações do governo (CARDOSO, 1999c). Já a noção de responsabilidade compartilhada está também baseada na integração da sociedade civil, com destaque às empresas, ao processo de tomada de decisão (CARDOSO, 1999d), tornando-a corresponsável pela governabilidade e execução das políticas públicas. Holzhacker (2015) assinala que as mudanças institucionais e de participação do setor empresarial ocorreram durante o processo de negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com os empresários criando, em 1996, a Coalização Empresarial Brasileira (CEB) com o objetivo de coordenar as ações empresariais,

organizando suas demandas e transformando-as em instrumento de pressão sobre o governo no processo de formulação das negociações comerciais internacionais.

Especificamente no campo dos direitos humanos, a parceria com a sociedade civil centrou-se principalmente na Secretaria dos Direitos Humanos com a participação de várias entidades da sociedade civil na execução e controle das políticas e na solução dos problemas dessa área, em especial o PNDH I e II (CARDOSO, 1998e; CARDOSO, 1999a; CARDOSO, 2000b). De fato, a elaboração do PNDH acabou por consolidar uma convergência de atuação entre o Estado e a sociedade civil no campo dos direitos humanos. Ademais, no campo da política externa de direitos humanos, além da criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, novo órgão do Itamaraty específico para tais questões, a colaboração com a sociedade civil, mais especificamente com o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, foi buscada para a elaboração do Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, atitude assinalada como sendo um passo importante para a política de transparência devido a importância da parceria operacional entre os formuladores da política externa e organizações da sociedade civil (OLIVEIRA, 1999; p.102). Deveras, no período FHC o Itamaraty fora incumbido do papel de detector institucionalizado do interesse nacional, equivalendo às demandas de setores organizados da sociedade civil (LOPES, 2013; pp.67-68), conforme evidenciado pelo pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia na Abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1995, de que tanto no plano interno quanto no externo, as políticas brasileiras em matéria de direitos humanos estavam baseadas na transparência e na cooperação com a sociedade civil (LAMPREIA [1995] apud CORRÊA, 2012; p.718).

Em relação à atuação das organizações não governamentais, as 25 codificações obtidas pelos pronunciamentos oficiais de FHC nos mostra a aproximação do governo com esses atores. Primeiramente, nota-se a compreensão por parte de FHC da universalidade da ação no campo dos direitos humanos, a qual não poderia se combinar com questões partidárias ou de diferenças de posição na estrutura da sociedade, mas sim estar aberta a participação de todos (CARDOSO, 1998c). A isso, encontra-se também a noção, anteriormente mencionada, de responsabilidade comum e a de fragmentação setorial da sociedade, a qual contaria com mecanismos de representação e agregação de interesses particulares oriundas de demandas sociais, com os partidos políticos dividindo o espaço com as ONGs, que ofereceriam uma perspectiva distinta, não totalizante e deliberadamente segmentada (CARDOSO, 1997f).

Assim, a atuação das ONGs, segundo o governo FHC, estaria vinculada ao avanço da democracia contemporânea, ou participativa, principalmente por causa da pluralidade de

visões, na defesa das identidades de grupo ou de interesses diversos voltados para temas específicos por grupos – as ONGs – que se dirigiriam diretamente, sem mediação, ao executivo, aos empresários e a outros segmentos envolvidos no processo decisório (CARDOSO, 1996a; CARDOSO, 2000h). Mesmo não tendo legitimidade popular, ou seja, por não serem detentoras de mandato político (representantes eleitos por meio do voto), a perspectiva de FHC era de que o Estado não deveria se fechar às ONGs, visto que elas seriam orientadas por questões fundamentais essenciais à sociedade, havendo, portanto, necessidade de negociação permanente entre governo e ONGs (CARDOSO, 2000d).

A aproximação do governo FHC junto às ONGs veio de antes do início de seu mandato e esteve marcada pela busca por diálogo pelo governo com tais entidades, na tentativa de modificar sua orientação de críticas das políticas de governos para a de colaboradoras nas políticas de diversas áreas temáticas sociais, gênero, trabalho infantil, discriminação racial. O diálogo colaborativo intencionava estabelecer uma interação ativa entre a sociedade e a burocracia pública (CARDOSO, 2002g), entre as diversas entidades sociais organizadas (partidos políticos, sindicatos e, obviamente, as ONGs) e os agentes políticos encarregados burocraticamente da formulação das políticas. Através desse diálogo, formava-se um espaço público de discussão, muitas vezes por meio dos próprios órgãos burocráticos, como a Secretaria de Direitos Humanos ou o Itamaraty, objetivando o debate transparente dos diferentes pontos de vista e de interesses, contudo, isso não modificaria o fato de o poder de decisão sobre a política (qualquer política pública) permanecer concentrado nas mãos dos atores estatais. O governo FHC, baseado no princípio liberal da política aberta à participação social, reconhecia a contribuição da sociedade civil em geral, principalmente na formulação de uma estratégia eficaz de desenvolvimento social, aprofundando parcerias entre Estado e sociedade no campo dos direitos sociais, com uma contribuição imprescindível das ONGs, mas não se confundindo com a ação governamental propriamente dita, não substituindo o Estado (OLIVEIRA, 1999; pp.73-74). Porém, reconhece-se a tentativa de manter um diálogo transparente e público em prol da defesa do interesse público:

> O Estado democrático de hoje é aberto à participação da sociedade, fundamental para a busca do interesse público. Em suas diversas modalidades, a construção de uma parceria entre Estado e sociedade, entre Estado e ONGs, entre Estado e sindicatos, entre Estado e empresas delineia o espaço de um público não estatal, que, por vezes, por não ser estatal é mais genuinamente público, porque resulta de procedimentos mais abertos, mais transparentes e, não raro, mais eficazes. (CARDOSO, 2001c).

A interlocução entre ONGs e o governo FHC teve como elemento de destaque a participação delas durante o processo de elaboração de uma agenda comum de proteção aos

direitos humanos, o Programa Nacional de Direitos Humanos. De iniciativa governamental, e seguindo recomendações de tratados e convenções internacionais, o PNDH contou com um processo de consultas às organizações da sociedade civil através de seminários regionais. Dessa forma, a formulação da anda do PNDH possibilitou uma dinâmica inédita na mobilização de recursos e competências em prol do desenvolvimento de uma cultura de direitos humanos no país ao construir parcerias operacionais e convênios com ONGs brasileiras e internacionais, realizando uma distribuição de ações, auxiliando o Estado com suas experiências, com o diálogo crítico das ONGs sendo combinado com a busca pela convergência de parcerias no plano interno (OLIVEIRA, 1999; pp.107-109). A articulação da política externa do país é fortalecida por meio da promoção do fortalecimento da interação interna entre governo e sociedade civil em prol da consolidação dos direitos humanos.

No campo da política externa, o Itamaraty abriu o diálogo para empresários, sindicatos e às ONGs, as quais foram chamadas para a discussão de posições do Brasil em foros internacionais, como na OMC, na OIT e nas diversas conferências mundiais relativas a gênero, discriminação racial, infância, complexificando o trabalho da chancelaria ao incorporá-las ao rol de novos agentes que atuantes da política externa brasileira e na política internacional (CARDOSO, 1996b; CARDOSO, 1998d).

Observando as categorias relativas aos direitos humanos da análise de conteúdo apresentada no tópico anterior e a análise de conteúdo sobre as ONGs e a sociedade civil, é possível deduzir o perfil de atuação das ONGs. O posicionamento oficial do governo FHC em relação à atuação desses atores é de diálogo colaborativo, visando à participação democrática das ONGs de acordo com sua perspectiva de democracia participativa e compartilhamento de responsabilidades, enxergando-as como parte do Estado e inserindo-as na etapa consultiva do processo de formulação da política doméstica e externa no campo dos direitos humanos. A fiscalização da prática política ficaria a cargo das instituições internacionais, tais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos e os órgãos das Nações Unidas encarregados dos direitos humanos.

No campo da política dos direitos humanos de forma geral, em âmbito doméstico e em âmbito externo, o governo FHC considerava proveitosa a participação das ONGs e demais entidades da sociedade civil, apreciando a interlocução entre governo e ONGs como elemento da consolidação democrática do país. Nas categorias temáticas nas quais predominavam a política doméstica, a atuação das ONGs era vista mais como uma "terceirização" da implementação das políticas sociais do governo: elas colaboravam auxiliando a execução de tais políticas, tanto com sua expertise quanto como vias mais próximas da política de governo

alcançar a população, praticando a visão liberal das ONGs como um terceiro setor prestador de serviços. Porém, nas categorias onde ocorreu inter-relação contextual (democracia, instituições e tratados internacionais, e desigualdade social) é possível notar não apenas essa colaboração para a prática das políticas sociais, mas também a atuação das ONGs como consultoras no processo de tomada de decisão da política externa, assinalando a porosidade do Estado.

3.2.5. Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)

A política exterior do governo Lula (2003-2010) acentuou a necessidade de se ter um mundo mais multipolar, mantendo a tradição brasileira de valorização do multilateralismo, mas também esteve marcada pela tendência de maior politização do processo de formulação da política externa, intensificada pela ideologia partidária do presidente. Muito comparado com o governo anterior, a principal diferença entre os governos FHC e Lula foi de perspectiva sobre a ordem internacional (LIMA, 2005; p.36), com diferentes interpretações ideológicas e pragmáticas a respeito dos constrangimentos e das possibilidades dessa ordem, buscando resultados específicos para a política externa, porém, mantendo o objetivo do desenvolvimento econômico do país, preservando a autonomia política (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; pp.275-276), buscando-a pela via da diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; p.283), por meio da realização de alianças Sul-Sul, principalmente regionais, além de estabelecer acordos com parceiros não tradicionais da política externa brasileira, tais como China, diversos países da África, Oriente Médio e Ásia.

Por tradição, o Brasil se ausenta de criticar o desempenho em matéria de direitos humanos de outros países, baseado no princípio de não ingerência, porém no governo Lula, por motivos estratégicos e interesses políticos pragmáticos abrandou-se as preocupações normativas em relação aos direitos humanos – o apoio do Brasil à China e ao Irã foi visto como uma medida para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança e por causa da defesa do direito de desenvolvimento, sendo acusado de abdicar das questões dos direitos humanos (ENGSTROM, 2011; p.17). Todavia, essa aproximação do governo Lula com tais países designados como violadores dos direitos humanos, apesar das visões críticas feitas pela mídia e por entidades de defesa dos direitos humanos, pode ser interpretada como um exemplo do revisionismo praticado durante a gestão petista (COSTA DA SILVA; SATURNINO BRAGA, 2014), a qual pautou-se no diálogo e numa visão abrangente – não hierarquizante nem seletiva – de que todos os países têm deficiências no campo dos direitos

humanos, considerando as peculiaridades de cada situação numa militância construtiva em favor dos direitos humanos e contrária às conveniências políticas dos países (AMORIM, 2009). Essa inserção internacional mais propositiva e autonomista iniciada com Lula (e que terá continuidade no governo Dilma Rousseff) colocou o campo dos direitos humanos como instrumento de revisionismo moderado da ordem mundial, principalmente com a crítica aos *double standards* das potências ocidentais a qual pode ser considerada estratégica para a diversificação de parcerias do Brasil com países acusados de violações de direitos humanos pelo Ocidente (Irã, Turquia, Rússia e China), (COSTA DA SILVA; SATURNINO BRAGA; MILANI, 2015; pp.17-18), o que não chegou a comprometer a prática da política externa brasileira de direitos humanos, já que tal visão pragmática utilizou-se da aproximação cooperativa e do diálogo com tais países como uma melhor forma de gerir questões de conflito, sendo contrária às medidas coercitivas e de sanção, opções defendidas pelas potências.

De forma geral, a política do governo Lula reforçou a participação do Brasil nos órgãos de proteção dos direitos humanos da ONU, além de ter colaborado com a busca de solução para problemas econômicos e sociais em nível global, relacionando intensamente a questão do desenvolvimento com a dos direitos humanos. A própria política externa do governo Lula foi formulada e realizada em prol do processo de desenvolvimento nacional do Brasil e também de outros países em desenvolvimento.

3.2.5.1. Ilustrando a percepção do governo Lula sobre os direitos humanos

Por meio das 158 codificações totais[150] da categoria "respeito aos direitos humanos" do governo Lula, é possível assinalar sua percepção em relação aos direitos humanos, a qual tem como marco a proeminência dos temas de combate à fome e à pobreza, o combate às desigualdades sociais e a preocupação com as questões de cunho social do desenvolvimento, os quais foram incorporados à política externa brasileira a partir das diretrizes dessas políticas no plano doméstico (COSTA DA SILVA, 2014).

[150] O primeiro mandato do governo Lula contabilizou 83 codificações nessa categoria, já seu segundo mandato contabilizou 75 codificações.

A defesa dos direitos humanos foi interpretada por Lula como sendo a prática de uma sólida relação entre a democracia política e a democracia social para a promoção de todos os tipos de direitos humanos, com os direitos econômicos, sociais e culturais sendo essenciais não apenas para garantir um padrão de vida digno, mas também como caminho para a preservação dos direitos civis e políticos, os quais juntamente com o fortalecimento das instituições democráticas, aperfeiçoaria o Estado de Direito e construiria sociedades democráticas mais justas e prósperas, no plano interno e na esfera internacional (LULA DA SILVA, 2007d; 2009d; 2010f). Tal percepção explana a indivisibilidade e até mesmo causalidade entre os diversos tipos de direitos humanos, também relacionando intrinsicamente o desenvolvimento com a questão dos direitos humanos a partir da compreensão[151] de que é através do desenvolvimento que os direitos se frutificam e se repartem, com o país alcançando o desenvolvimento a partir da melhoria das condições sociais de seus cidadãos. Inserida nessa percepção, Lula destacou a questão do combate à fome no debate, nacional e internacional, sobre os direitos humanos, o qual, segundo ele, estaria habituado a serem discutidos apenas na falta de liberdade democrática (LULA DA SILVA, 2009d), defendendo a garantia do pleno acesso a um direito humano elementar: o direito à alimentação, cujo cerne é o direito à vida.

> Uma das condições indispensáveis para a construção de um mundo de paz e segurança é o acesso das pessoas ao mais fundamental dos direitos humanos: o direito à alimentação, indissociável do direito à vida. (...) A fome é parte de um ciclo vicioso que envolve a pobreza, a marginalização, o desemprego, a falta de educação e a discriminação. Em outras palavras, a fome é, acima de tudo, um problema de exclusão social. (LULA DA SILVA, 2007a).

Em relação aos instrumentos internacionais de defesa dos direitos humanos, Lula enalteceu a reforma da extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU e a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH) em sua pretensa missão de universalizar o enfoque de monitoramento e não descriminalizar o tratamento internacional do tema (LULA DA SILVA, 2009g), além de afirmar a colaboração do Brasil para que o CDH se afirmasse como instância universal, objetiva e cooperativa, à qual todos – governos, sociedade civil e indivíduos – possam recorrer para garantir o pleno respeito aos direitos humanos em todos os países (LULA DA SILVA, 2009d). Esse apoio à universalização, ou a não discriminação, do monitoramento e do tratamento internacional das questões relativas aos direitos humanos faz parte do posicionamento crítico assumido pela gestão Lula contra a política de *double standards* (dois pesos, duas medidas) na questão dos direitos humanos e da seletividade dos

[151] Tal ideia está implícita no princípio de que todos os seres humanos têm direito ao desenvolvimento, conforme formalizada pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, de 1986.

casos pelos órgãos internacionais, com essa universalidade também incorporando a diversidade e a pluralidade das sociedades, respeitando diferentes costumes, visões, racionalidades e crenças.

A percepção universalista integradora da diversidade esteve presente também no compartilhamento de valores por meio de parcerias e demonstrações de amizade com países de diversos continentes, regiões e blocos regionais, recebendo desde o presidente norte-americano George W. Bush até o presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, com os quais Lula afirmara o compromisso internacional de seu governo com os valores democráticos, os direitos humanos, a justiça social e o desenvolvimento sustentável, somando ao combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais. Nessa diversidade de parcerias, pela aproximação com outros países em desenvolvimento e até com países designados como violadores de direitos humanos, o diálogo e a cooperação Sul-Sul[152] foram utilizados pelo governo Lula como forma de promover os direitos humanos, tendo como exemplos, no continente africano, a promoção do direito à alimentação por meio de programas de cooperação na área agrícola e, na área da saúde, a busca pela ampliação do acesso aos medicamentos de combate ao HIV/Aids (LULA DA SILVA, 2009d).

Gerindo a política externa brasileira ainda no contexto da guerra ao terror, agravada pela ocorrência de outros atentados terroristas[153], Lula assumiu uma posição de condenação aos atos terroristas, porém, defendendo o diálogo, a promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos como armas de combate à violência do terrorismo e de conflitos entre países, condenando também toda a forma de abuso da força que ignoraria os direitos humanos e que atingiria inocentes (LULA DA SILVA, 2005h; 2005j). Lula também ressaltou como a luta contra o terror não deveria ofuscar o combate às desigualdades socioeconômicas no mundo, nem afetar o respeito aos direitos humanos, contribuindo, portanto, com uma perspectiva social e humanitária sobre a questão do combate ao terrorismo, partindo da ideia de que o terrorismo seria um sintoma de mal-estar social, o qual poderia vir a ser contornado por meio do apoio aos valores democráticos, respeito aos direitos humanos, promoção do desenvolvimento econômico das nações e o bem-estar dos povos (LULA DA SILVA, 2003a;

[152] O Brasil possui um programa de cooperação Sul-Sul marcado pela finalidade de adensar suas relações com os países em desenvolvimento, baseado no conceito de diplomacia solidária, segundo a qual o Brasil põe à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições nacionais brasileiras em diversas especialidades, tais como agricultura e energia, objetivando colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos, sem imposições ou condicionalidades políticas (IPEA, 2010; pp.32-33).

[153] Como os ocorridos em Madrid em 11 de março de 2004, em Londres em 07 de julho de 2005 e outros ocorridos na Indonésia nos anos 2004 e 2005, além de diversos ocorridos na região do Oriente Médio.

2003c). Em outro exemplo de posicionamento relativo à conjuntura internacional, dessa vez a crise econômica mundial iniciada em 2008, Lula expressou que era indispensável para qualquer estratégia de enfrentamento dos efeitos da crise mundial dar atenção aos direitos humanos (LULA DA SILVA, 2009d), enfatizando especialmente a proteção dos direitos sociais e econômicos, como na questão da elevação do desemprego, do cerceamento das políticas sociais e da crescente discriminação aos imigrantes nos países europeus.

> Já disse uma vez e quero repetir agora: defender os direitos humanos é defender, sobretudo, os mais desprotegidos. É lutar contra toda e qualquer forma de violência e de degradação da dignidade humana. Nós sabemos que quando uma sociedade assimila profundamente esses conceitos, quando esses valores se tornam valores de sua cultura, ela passa a defender muito melhor os seus cidadãos contra todas as ameaças e arbitrariedades, não importando as suas origens. (LULA DA SILVA, 2007c).

Mesmo aplicando uma concepção mais social dos direitos humanos, exemplificada pela defesa do combate à fome e às desigualdades sociais, e aplicando a interpretação da universalidade dos direitos humanos, no sentido de equivalência da normatividade internacional para todos os Estados e respeito à diversidade de valores e ideias, o governo Lula manteve a tradição diplomática brasileira de respeito aos valores universais, conforme construído pelo ideário liberal-ocidental, como a paz, a defesa do direito internacional, os princípios da universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos (LULA DA SILVA, 2007b).

No plano doméstico, a percepção universalista orientada pelo social é notada na busca pelo governo Lula em fazer do desenvolvimento brasileiro uma fonte produtora de direitos e de combate às desigualdades, atuando de forma mais abrangente na implementação de políticas de promoção dos direitos humanos, da igualdade racial e de gênero, além da redução da pobreza e das desigualdades sociais (LULA DA SILVA, 2006a), entre elas o Bolsa Família, programa de distribuição de renda e combate à fome, a consolidação das políticas de cotas raciais e a entrada em vigor da Lei de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher[154], mais conhecida como Lei Maria da Penha, a qual foi instituída seguindo recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos[155]. A preocupação com os

[154] Lei nº11.340, sancionada em 07 de agosto de 2006.

[155] O caso Maria da Penha Maia Fernandes (nº 12.051) foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que determinou a violação da Convenção de Belém do Pará pelo Brasil, exortando que o governo adotasse medidas que garantissem a punição, prevenção e erradicação da violência contra a mulher. Cumprindo as recomendações da Comissão, a Lei "Lei Maria da Penha" foi instituída visando à prevenção de atos de violência doméstica por meio de sanções penais efetivas, da promoção de programas de reabilitação aos agressores e que criou instrumentos policiais e cortes especializadas para tratar da questão da violência doméstica.

direitos humanos foi materializada com a Secretaria de Direitos Humanos ganhando status de Ministério[156], reforçando seu caráter de política de Estado, e na realização de quatro Conferências Nacionais de Direitos Humanos (ocorridas nos anos 2003, 2004, 2006 e 2008), visando o esforço conjunto de vários segmentos sociais em prol da política de Estado dos direitos humanos.

As resoluções aprovadas pela Conferência Nacional de Direitos Humanos, juntamente com aquelas apresentadas por outras Conferências Nacionais promovidas pelo governo Lula desde 2003 sobre políticas públicas inseridas no campo dos direitos humanos, como a da saúde, da educação, de gênero, de igualdade racial, da diversidade sexual e a de segurança alimentar (LULA DA SILVA, 2009d), fundamentaram a atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, instituindo em 2010 o PNDH III. A terceira versão do PNDH representou um passo maior na consolidação do programa e a concretização da promoção dos direitos humanos no Brasil por conta de suas características como a transversalidade e a interministerialidade das diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas, objetivando a proteção da universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (PNDH-3, 2010; p.11), além de contribuir para a ampliação da participação brasileira nos sistemas global e regional dos direitos humanos. A definição operacional da implementação das diretrizes da PNDH, com estabelecimento de prazos, foi garantida por meio de Planos de Ação a serem construídos a cada dois anos, sendo fixados os recursos orçamentários, as medidas concretas e os órgãos responsáveis por sua execução (PNDH-3, 2010; p.19), firmando as bases do PNDH-III como sendo uma política de Estado para os direitos humanos.

Cabe assinalar as menções de Lula sobre a questão da educação em direitos humanos, com a disseminação dos conceitos básicos sobre os direitos das pessoas (LULA DA SILVA, 2006h), também sobre a relação entre direitos humanos e empresas (LULA DA SILVA, 2008c), como a atuação econômica empresarial no respeito e na promoção dos direitos humanos impactam a imagem do Brasil, e a questão do direito à memória e à verdade, com o acesso pleno às informações públicas e a garantia a todas as gerações do acesso à verdade sobre casos de violação aos direitos humanos ocorridos no Brasil, formalizado na elaboração do anteprojeto da Lei de Acesso à Informação[157] (LULA DA SILVA, 2009b).

[156] Por meio de medida provisória assinada pelo presidente Lula no dia 25 de março de 2010.

[157] A Lei de Acesso à Informação foi sancionada já durante o governo Dilma Rousseff, em 2011.

Foi possível identificar nos pronunciamentos de Lula a sua perspectiva universalista, interdependente e indivisível dos direitos humanos, a qual reconhece a relevância dos direitos civis e políticos ao mesmo tempo em que estima os direitos sociais, econômicos e culturais. O que difere sua perspectiva é a união entre a perspectiva clássica da proteção da dignidade humana, como o respeito à vida humana, e a visão ampliada dessa dignidade, que ressalta a necessidade dos demais direitos sociais garantidores do bem-estar dos indivíduos, como o combate à fome, e que ocasionam a diminuição das desigualdades sociais. Outros elementos distintivos foram o respeito à diversidade de visões e ideias das sociedades humanas e a negação do uso dos direitos humanos como artífice político.

3.2.5.2. Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade

Para completar a análise a respeito da percepção de Lula sobre os direitos humanos, cabe averiguar as categorias temáticas com maior presença nos pronunciamentos do presidente e suas contextualizações, conforme demonstrado pela tabela 5.

TABELA 5. DIREITOS HUMANOS NOS PRONUNCIAMENTOS DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)
Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual

Categorias	Contexto doméstico		Contexto externo	Total de codificações
COMBATE À FOME E À POBREZA	47	i	100	122
DESIGUALDADE SOCIAL	31	ii	50	71
DEMOCRACIA	37		28	57
INSTITUIÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS	27	iii	38	55
MULHERES	43		6	46
IGUALDADE RACIAL	38		9	43
EDUCAÇÃO	33		13	38
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS	18		35	36
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	30		7	33
DISCRIMINAÇÃO	19		23	32

predominância

inter-relação

i Há inter-relação contextual no primeiro mandato e externalização contextual no segundo mandato. O aumento na quantidade de codificações em nível externo do segundo mandato causou a contextualização externa no total da categoria.

ii Há externalização contextual no primeiro mandato e inter-relação contextual no segundo mandato, idem ao caso da categoria "combate à fome e à pobreza", com o aumento de codificações em nível externo ocorrendo no primeiro mandato.

iii Há externalização contextual no primeiro mandato e inter-relação contextual no segundo mandato, com 10 codificações, ou 18,18%, estando em dualidade contextual, porém, a diferença percentual dos totais entre os contextos foi de exatos 20%, assim, seguido os princípios metodológicos estabelecidos anteriormente, identificou-se a categoria como sendo pertencente ao nível externo.

Elaboração: A autora e Magno Klein (Labmundo/IESP-UERJ).

Primeiramente, compete explanar a respeito das categorias que foram tratadas predominantemente em nível doméstico: “mulheres”, “igualdade racial”, “educação” e “crianças e adolescentes”. Além da domesticalização contextual, essas categorias se correlacionam por terem sido integradas ao projeto de inclusão social proposto pelo governo Lula.

A categoria “mulheres” expõe o compromisso do governo Lula com a política de gênero e o tratamento de igualdade de condições para as mulheres, iniciada com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres no seu primeiro ano de mandato e marcada pela aprovação da Lei Maria da Penha. A aprovação dessa lei foi interpretada por Lula como sendo a busca pelo respeito à democracia plena dentro dos lares brasileiros, de forma a corrigir o desequilíbrio de poder existente entre homens e mulheres na sociedade brasileira, com a violência doméstica sendo a expressão mais perversa dessa desigualdade (LULA DA SILVA, 2006e). A questão da igualdade de gênero também foi considerada como sendo uma dimensão inalienável da justiça social, de forma que a emancipação das mulheres contribuiria para a construção de uma sociedade mais justa e humana (LULA DA SILVA, 2010e). Tal compreensão levou o governo a dar preferências às mulheres como titulares dos programas governamentais, a defender mudanças práticas e de consciência contra a discriminação de gênero no ambiente de trabalho e a assumir uma perspectiva de saúde pública a respeito da questão do aborto (LULA DA SILVA, 2009a). Vale a pena mencionar, como exemplo da importância do tema dos direitos das mulheres, o envio do primeiro relatório de ações ao Comitê da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 2003, desde a ratificação da Convenção pelo Brasil (LULA DA SILVA, 2004e).

A categoria “igualdade racial” apresentou tratamento semelhante ao da categoria “mulheres”, já que a questão racial e a de gênero, vinculadas à questão de políticas afirmativas de inclusão social de segmentos sociais desfavorecidos, foram consideradas prioritárias pelo governo Lula. Assim, também foi criada uma Secretaria Especial e foram articuladas ações integradas a outros setores do governo para combater o racismo, partindo da perspectiva de que caberia ao Estado brasileiro assegurar a todos os brasileiros igualdade de oportunidades na busca de melhores condições de vida (LULA DA SILVA, 2003b). Essa compreensão de obrigação do Estado estava fundamentada na noção de dívida histórica para com os afrodescendentes e da herança de preconceito, discriminação e exclusão social, os quais deveriam ser combatidos por meio de programas específicos como as cotas para afrodescendentes nas universidades brasileiras, a inclusão nos currículos do estudo da história e cultura da África (LULA DA SILVA, 2005b), o apoio às comunidades remanescente de

quilombos para a regularização de suas terras (LULA DA SILVA, 2004g) e a aprovação pelo Congresso do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, uma demanda constante de movimentos sociais e do próprio governo Lula (LULA DA SILVA, 2010c). Além disso, Lula reconheceu a existência na sociedade brasileira de uma cultura de preconceito construído ao longo da história, sendo necessário uma mudança de consciência na própria sociedade, reconhecendo o que a Constituição já afirma, que todos são iguais (LULA DA SILVA, 2008a).

A questão da inclusão social também está presente na categoria "educação", a qual guiou a implementação de programas educacionais, como aqueles voltados para jovens das periferias para a conclusão de estudos no ensino médio, política de educação universitária com a concessão de bolsas em universidades particulares a estudantes de escolas públicas, em especial a negros (LULA DA SILVA, 2005f) e estabelecimento de condições estruturais e didáticas para a inserção de alunos com necessidades educacionais especiais para a inclusão educacional das pessoas portadoras de deficiência (LULA DA SILVA, 2006d). Outro tópico mencionado por Lula nessa categoria foi a questão da educação em direitos humanos, com o ensino da defesa dos direitos humanos e das entidades e das estruturas do Estado que defendem os direitos humanos, dando à educação um papel de combate às formas de preconceito e outras mazelas sociais (LULA DA SILVA, 2006h).

Na categoria "crianças e adolescentes" Lula tratou de assuntos como a erradicação do trabalho infantil e da exploração sexual relacionando-os às questões da educação e do combate às desigualdades, por exemplo, por meio do auxílio de renda propiciado pelo programa de erradicação do trabalho infantil e a permanência das crianças na escola como sendo requisito para o recebimentos dos auxílios dos programas sociais do governo. Para Lula, os direitos da criança e do adolescente seriam um eixo central para a afirmação dos direitos humanos no Brasil e para a interrupção das injustiças sociais, para isso foram desenvolvidas políticas voltadas para a saúde, educação, proteção contra a violência e a reintegração social de crianças e jovens infratores (LULA DA SILVA, 2006f). Embora tenha sido uma temática tratada majoritariamente em nível doméstico, Lula exaltou o Brasil como sendo um dos países mais avançados no tema da proteção de crianças e adolescentes em situação de adoção ou privados de cuidados familiares, assinalando a liderança do país no debate sobre o rascunho de um documento internacional da ONU sobre esse tema (LULA DA SILVA, 2009h), as Diretrizes da ONU sobre Cuidados Alternativos para Crianças Privadas de Cuidados Parentais (rascunho de resolução A/HRC/RES/10/8[158]), apresentado na décima

[158] Íntegra do rascunho de resolução A/HRC/RES/10/8 disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_7.pdf .

sessão do CDH, em 2009, a qual viria a ser adotada pela Assembleia Geral em 2010, por meio da resolução A/RES/64/142[159]. Essa iniciativa de liderar a movimentação para a criação de uma normativa internacional no campo dos direitos das crianças ilustra a atuação política, intensificada a partir do governo Lula, de tornar o Brasil um país-chave na elaboração de normas internacionais da agenda de direitos humanos multilateral.

Embora tenha sido identificada como sendo uma categoria pertencente ao contexto externo, "combate à fome e à pobreza" demonstra como o governo Lula tratou domesticamente essa questão, determinando que o direito à alimentação passasse a fazer parte das políticas de Estado, cuidando da raiz dos problemas sociais que produzem a fome (LULA DA SILVA, 2007a), tais como o desemprego e a falta de cidadania provocada pela pobreza.

> Fiz dessa luta meu objetivo de vida, a prioridade maior de meu governo. A fome, em meu país, significa, antes de tudo, exclusão social. É sinônimo de falta de emprego, de renda, de educação, de saúde, de condições dignas para dezenas de milhões de brasileiros. A fome invalida a cidadania que nossas constituições concedem a todos homens e mulheres de nossos países. (LULA DA SILVA, 2005g).

Partindo da consideração de que, no Brasil, a fome consistia em um problema de exclusão social, ao levar o tema ao nível internacional, Lula defendeu transformar a fome em um tema político, ou seja, torná-la uma preocupação dos governantes, deixando de ser um problema apenas dos pobres e famintos, mas sim um desafio para os governos e sociedades (LULA DA SILVA, 2004f; 2005g). Dessa forma, Lula passou a considerar a erradicação da fome no mundo como sendo um imperativo moral e político, a qual também deveria ser a prioridade da nova ordem global (LULA DA SILVA, 2003d; 2009c), não deixando que o problema viesse a ser resolvido apenas pela força do mercado, havendo a obrigação dos Estados em atuarem e desenvolverem políticas sociais de combate à fome e à pobreza. Para isso, o governo se engajou na proposta da criação de um Fundo Mundial de Combate à Fome, com colaborações voluntárias de países ricos e em desenvolvimento, e também a criação no âmbito da ONU de um Comitê Mundial de Combate à Fome, o qual seria integrado por chefes de governo, lembrando o papel decisivo que a FAO teria na luta contra a fome.

> (...) será a primeira vez que, nas Nações Unidas, chefes de Estado vão discutir não a fome como uma tese acadêmica ou uma constatação de um problema social, mas vão tentar discutir uma saída, o que fazer para que os países ricos possam ajudar os países pobres a terem um modelo de desenvolvimento que lhes permita pelo menos tomar café da manhã, almoçar e jantar todos os dias. (...) a convicção que eu tenho é que nós só iremos acabar com o problema da fome quando ela deixar de ser um problema social e virar um problema político. E quando ela virar um problema político, certamente os países de mais desenvolvimento vão perceber a necessidade

[159] Íntegra da resolução A/RES/64/142 disponível em: http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf .

> de entender, de uma vez por todas, que o nome da paz no mundo chama-se justiça social. (LULA DA SILVA, 2004e).

Intrinsicamente vinculada com a questão do combate à fome e à pobreza (e a praticamente todas as demais categorias), a categoria "desigualdade social" expõe a percepção de Lula sobre a defesa da justiça social, da promoção da inclusão e da equidade social posta em prática por meio dos programas de transferência de renda implementados no Brasil e do desenvolvimento econômico servindo à promoção da equidade (LULA DA SILVA, 2006c). Assim como a categoria anterior, embora tenha tido seus princípios originários e aplicados primeiramente no âmbito doméstico, a externalização contextual dessa categoria foi motivada pela proposta de Lula de construir uma aliança mundial contra a exclusão social e em prol do desenvolvimento, levando o governo a se aproximar ainda mais dos países da América do Sul e também dos países da África e do Oriente Médio (LULA DA SILVA, 2003e; 2005c). A ideia base dessa aliança era motivar a ordem mundial a destacar o desenvolvimento econômico e social, com o a inclusão social e a distribuição de renda sendo fatores decisivos do crescimento econômico e não apenas sua consequência (LULA DA SILVA, 2004d; 2006i). A essa ideia, Lula adicionou uma crítica à concentração excessiva da agenda internacional nas questões de segurança, afirmando a necessidade de equilibrá-la com a preocupação com as questões sociais (LULA DA SILVA, 2004c).

Em relação à categoria "instituições e tratados internacionais", seu predomínio contextual externo é acompanhado pela inter-relação do tópico, em especial, pela externalização de princípios vigentes na política doméstica brasileira, como a busca pela justiça social e o combate à fome e à pobreza, às instituições internacionais, como as agência da ONU[160], e também aos grupos políticos internacionais e regionais, como a Unasul, o Mercosul, com cujos países o Brasil compartilha os ideais de democracia, respeito aos direitos humanos e o combate às desigualdades sociais (LULA DA SILVA, 2004j), e até mesmo ao G-20, onde Lula defendeu um lugar na agenda internacional para a questão da segurança alimentar (LULA DA SILVA, 2010c). Lula também se posicionou sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos da ONU na esfera dos direitos humanos, apoiando a criação do Conselho de Direitos Humanos, baseado nos princípios da universalidade, do diálogo e da não seletividade, e a criação do mecanismo de Revisão Periódica Universal, a qual tornara a avaliação da situação dos direitos humanos de todos os Estados membros da ONU mais transparente e abrangente (LULA DA SILVA, 2009d). Relacionado ao tema das instituições

[160] Conforme analisado na categoria "combate à fome e à pobreza".

internacionais, o governo Lula destacou o papel da cooperação internacional na esfera dos direitos humanos[161], principalmente entre países em desenvolvimento, para a solução de problemas socioeconômicos e de assistência humanitária, sendo que ambos devem se orientar pelo princípio da responsabilidade coletiva, da não intervenção em assuntos internos, mas também acompanhada da ideia da "não indiferença", ou seja, a não isenção de violações aos direitos humanos em países considerados aliados.

Categoria onde a externalidade contextual é costumeira, em "autodeterminação dos povos" Lula se ateve a dois tópicos: a missão de estabilização da ONU no Haiti e o conflito no Oriente Médio, com a contínua questão Palestina-Israel e por causa do conflito no Líbano. Em relação ao Haiti, Lula defendeu a não imposição de soluções políticas a situação desse país, e o respeito aos direitos humanos e ao pluralismo político como solução para a reconstrução desse país vinculando-a ao restabelecimento da dignidade de povo haitiano (LULA DA SILVA, 2004h; 2005i). Lula também ressaltou como a atuação do Brasil e de outros países participantes da Minustah[162] demonstra a possibilidade de combinar a segurança coletiva com o respeito à soberania nacional[163] (LULA DA SILVA, 2009g). Sobre os conflitos no Oriente Médio, em especial a crise ocorrida no Líbano[164], Lula condenou a reação desproporcional e o uso excessivo da força que resultaram na morte de civis e na destruição da infraestrutura do Líbano (LULA DA SILVA, 2006g). Já a respeito da questão Palestina-Israel, Lula, mantendo a posição tradicional da diplomacia brasileira, defendeu o diálogo[165] e a solução pacífica do conflito e o direito à autodeterminação pelo povo palestino, com um Estado economicamente viável, socialmente integrado e convivendo pacificamente com o Estado de Israel (LULA DA SILVA, 2009g; 2010a).

As categorias que apresentaram clara inter-relação contextual foram "democracia" e "discriminação". Ambas as categorias expõem a repercussão de princípios da política doméstica nas ações da política externa brasileira, tais como a valorização da dimensão social dos direitos e da democracia, e a busca pela inclusão social.

---

[161] A categoria "cooperação" obteve 20 codificações totais no governo Lula. Vide o quadro 5 do Anexo H.

[162] Sigla, em inglês, de Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

[163] A atuação do Brasil na Minustah, no entanto, não esteve livre de críticas, tendo sido acusada de intervencionista pelos críticos mais ortodoxos.

[164] Conflito militar ocorrido em 2006, entre na região ao norte de Israel e ao sul do Líbano, envolvendo o exército israelense, o Hezbollah e o exército libanês.

[165] Assinala-se o posicionamento do governo Lula de manter um diálogo aberto e franco com todos os países da região do Oriente Médio, conforme exposto pela atuação do Brasil, em conjunto com a Turquia, na negociação em torno do programa nuclear iraniano.

Na categoria "democracia", observa-se que o governo Lula também primou como sendo princípios básicos da democracia a liberdade, a diversidade, a participação e a solidariedade, em contraposição ao cerceamento de liberdades individuais e ao autoritarismo (LULA DA SILVA, 2007c). Todavia, na perspectiva de Lula a dimensão social da democracia está equiparada com a dimensão civil e política no objetivo de assegurar o bem-estar e os direitos humanos dos cidadãos, através da articulação de medidas econômicas e sociais (políticas afirmativas e políticas de distribuição de renda), avançando no âmbito dos direitos civis e nos direitos sociais (LULA DA SILVA, 2005a). Assim, Lula enalteceu a preservação da integridade física e das liberdades democráticas de todos os cidadãos, como a liberdade de opinião (LULA DA SILVA, 2003f; 2006h), as quais são obrigações de um Estado democrático, e defendeu questões como a igualdade de gênero, de raça e de etnia, e o combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social (LULA DA SILVA, 2008b; 2009g) como realizações que consagram a democracia. Essa perspectiva sobre a democracia vigorou tanto na política doméstica quando na política externa brasileira, com a afirmação do compromisso com a democracia e o respeito à diversidade, do combate à desigualdade e da liberdade de escolha dos cidadãos, notabilizando a política externa brasileira, a qual também repudia atos de intolerância (LULA DA SILVA, 2009j). Lula também criticou a "exportação da democracia", uma das ideias mobilizadoras da guerra ao terror, defendendo que a liberdade e a prática da democracia não poderiam ser trazidas de fora dos Estados, pois os mesmo são conquistas de seus povos, cabendo à comunidade internacional ajudar nesse processo, mas sem ingerência (LULA DA SILVA, 2005d). O papel do povo na construção democrática também é visto por Lula como uma forma de fortalecer a democracia, em especial ao torná-la mais participativa aos cidadãos, o que no âmbito doméstico foi exemplificado pela realização de diversas Conferências Nacionais (LULA DA SILVA, 2010b).

O comprometimento com a inclusão social e a pluralidade democrática também são notáveis na categoria "discriminação". Reconhecendo a persistência de preconceitos e discriminações no Brasil, Lula assinalou a necessidade de aprofundar a democracia, promover o desenvolvimento do país como meios para a diminuição das desigualdades sociais e implantar políticas afirmativas objetivando a superação da indiferença e da discriminação aos diversos segmentos sociais, incluindo nessa pauta, de forma significativa, a discriminação contra pessoas LGBTI (LULA DA SILVA, 2006b; 2009k). No âmbito externo, a postura reprovativa de Lula à discriminação voltou-se à questão da xenofobia e da discriminação contra imigrantes, causada pela retração econômica dos países ricos, com Lula citando o

exemplo do Brasil com a política de legalização de imigrantes[166], estendendo a eles os direitos e deveres previstos pela Constituição Federal, tais como a liberdade de circulação, o acesso ao trabalho remunerado, à saúde e à educação (LULA DA SILVA, 2009f). Defendendo a tradicional crença brasileira da convivência pacífica entre culturas e civilizações diferentes, Lula cobrou da comunidade internacional empenho para eliminar todas as formas de intolerância e combater os flagelos causados pela discriminação, ressaltando que a promoção da paz não é possível enquanto persistirem injustiças, desigualdades e intolerância, as quais impedem a efetiva realização de todos os direitos humanos (LULA DA SILVA, 2009d).

A partir do governo Lula, a política de combate à fome e à pobreza extrema passou a ter importância vital no campo dos direitos humanos, marcando presença na questão do desenvolvimento e tornando-se uma política de Estado. A execução da referida política certifica a percepção social de Lula sobre os direitos humanos, a qual se encontrava voltada principalmente à inclusão social e ao combate às desigualdades sociais, tópicos presentes em todas as categorias domésticas, externas (com exceção da categoria "autodeterminação dos povos") e de inter-relação contextual. Enquanto no contexto doméstico a aplicação dessa percepção se figurou na implementação de políticas públicas voltadas a diversos segmentos sociais, no contexto externo e na inter-relação contextual houve, por parte de Lula, o objetivo de tentar modificar os paradigmas da ordem internacional, defendendo a valorização da dimensão social dos direitos humanos, firmando alianças com países em prol da promoção da equidade por meio do desenvolvimento, e clamando as instituições internacionais a dar espaço ao combate à fome e à pobreza e aos países desenvolvidos que integrassem essa iniciativa. Essa foi a principal contribuição do governo Lula à questão dos direitos humanos: a prioridade das questões sociais.

3.2.5.3. A parceria com as ONGs no governo Lula: o *lobby* na elaboração e o apoio na prática da política externa de direitos humanos

Após a explanação da perspectiva de Lula a respeito dos direitos humanos e das categorias temáticas de maior importância nesse campo, assim como sua contextualização, o

[166] Refere-se à Lei nº11.961, de 02 de julho de 2009, conhecida como lei da anistia a estrangeiros.

próximo passo consiste em analisar a forma como Lula concebeu a participação de atores não estatais, em especial as ONGs, no referido quadro analítico.

Observando as 63 codificações da categoria "sociedade civil" é possível identificar a inclinação de Lula a favor da participação social da sociedade civil, considerando-a como um método de gestão do Estado brasileiro (LULA DA SILVA, 2010d). Tal consideração foi concretizada através da realização de diversas Conferências Nacionais, no total 74 conferências nacionais[167], o que mostra a inclinação desse governo às políticas participativas[168], com destaque especial a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2008, cujos debates visaram à atualização do Programa Nacional dos Direitos Humanos, resultando na sua terceira versão lançada em 2010. Na perspectiva de Lula, tais conferências buscaram consolidar o processo democrático participativo, conforme previsto na Constituição de 1988, e avançar no controle social por meio de uma nova forma de interlocução entre Estado e sociedade civil (LULA DA SILVA, 2004i; 2005g), baseado no diálogo, ouvidorias, audiências públicas e apresentação de pautas. Segundo Petinelli (2011; p.248), é possível afirmar, de forma geral, que as conferências públicas influenciaram de maneiro relativamente eficiente a formação da agenda de políticas públicas do governo federal, tendo uma parte expressiva das propostas aprovadas incorporadas nos programas do governo federal.

> Tenho repetido que o lugar da sociedade civil não é na plateia, assistindo ao espetáculo. É dela que quase sempre vem a energia transformadora para resolver problemas que perduram há muito tempo em nossos países. É fundamental o compromisso e a efetiva participação dos governantes e das instituições multilaterais na luta por um mundo melhor. Mas é também decisivo o envolvimento cada vez maior da sociedade civil em nível internacional. (LULA DA SILVA, 2005e).

Cabe assinalar a realização também de cinco[169] Conferências Nacionais sobre a Política Externa e Política Internacional, uma inovação no que diz respeito à institucionalização de canais para interlocução com os atores não estatais da política externa brasileira, como acadêmicos, movimentos sociais e ONGs, os quais somados à presença

[167] Segundo informação do site da Secretaria de Governo da Presidência da República, de 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 (período que abrange os governos Lula e Dilma), abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Vide: http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias . Acessado em 07 de janeiro de 2016.

[168] Avritzer afirma que as conferências nacionais representam um desenho híbrido entre deliberação e consulta: elas são claramente deliberativas no sentido em que revisam propostas elaboradas nos níveis locais e estaduais, mas são consultivas na relação com o governo federal, na medida em que uma parte muito grande das deliberações permanece não implementada (AVRITZER, 2015; p.203).

[169] As conferências aconteceram, respectivamente, nos anos de 2006, 2007, 2009, 2011 e em 2013.

relativamente constante do chanceler Celso Amorim na mídia, estimularam a produção de opinião sobre a política externa brasileira e o aumento de oportunidades para a participação do cidadão em seu processo decisório (LOPES, 2013; pp.69-70), afirmando a política externa como sendo uma política de Estado e de governo.

As contribuições da sociedade civil foram consideradas como sendo fundamentais para a elaboração e a execução das políticas sociais domésticas do governo Lula, o qual definiu como sendo de parceria a sua relação com as diversas entidades civis, ao mesmo tempo em que reconhecia as críticas levantadas pelas entidades civis em prol da defesa dos direitos humanos (LULA DA SILVA, 2007c). Dentre os tópicos onde houve menção a essa parceria estavam a questão da alfabetização, onde a experiência da Igreja Católica (por meio da CNBB) foi exaltada, a dos direitos da criança e do adolescente, no desenvolvimento econômico e social[170], em especial na busca pela justiça social em áreas como equidade de gênero e raça e dos direitos dos portadores de deficiência física, e no apoio ao combate à fome e à pobreza, por meio do Programa Fome Zero e no engajamento, em nível internacional, em incluir essa luta na agenda internacional.

Ressalta-se que os tópicos onde ocorreram menções à parceria entre Estado e sociedade civil abrangem tanto categorias contextualizadas domesticamente, quanto categorias com inter-relação contextual e/ou externalização de políticas do campo dos direitos humanos, com isso, interpreta-se que a participação da sociedade civil era apreciada na formulação da política em ambos os seus níveis. Porém, analisando o conteúdo da categoria "sociedade civil", não foram identificadas menções diretas à atuação da sociedade civil na política externa brasileira de direitos humanos, já que as menções pertencentes ao contexto externo, na verdade, refletem a inter-relação do assunto da atuação da sociedade civil, marcada pela contribuição de pautas relevantes e na parceria no processo de formulação das políticas do campo dos direitos humanos. Lula também sinalizou a importância da atuação da sociedade civil no âmbito institucional internacional para a defesa dos direitos humanos, como ocorre no CDH e em arenas de debate de propostas, como o Fórum Mundial Social.

Essa ausência de referências no pronunciamento de Lula a respeito da atuação da sociedade civil na política externa brasileira de direitos humanos contrasta com a criação, em 2006, no âmbito do Poder Legislativo, do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política

[170] Foi criado, logo no início do governo Lula, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social para a realização de negociações entre representantes do governo e da sociedade civis, entre eles, empresários, sindicalistas e ONGs.

Externa [171], composto por entidades não governamentais e órgãos do Estado, como a Câmara dos Deputados e o Senado, o mesmo foi criado a partir da necessidade, assinalada por um estudo realizado pela ONG Conectas Direitos Humanos, de fortalecimento da participação do cidadão na política externa brasileira de direitos humanos, aumentando a transparência sobre o acompanhamento de negociações, ratificação e implementação de instrumentos regionais e internacionais, e monitorando os processos de tomada de decisão desse campo da política externa. Até o fim do segundo mandato de Lula, o referido Comitê atuou predominantemente como órgão de monitoramento dos posicionamentos em relação à condução governamental da política externa de direitos humanos, com a realização de audiências sobre a agenda (já formulada), e explicações sobre os posicionamentos do Brasil em órgãos multilaterais e em relação à situação dos direitos humanos em outros países, como o Sudão.

Na análise das 22 codificações presentes na categoria "ONGs", é possível observar o mesmo caráter de parceria da relação entre Estado e sociedade civil, agora exercido na relação entre o Estado e as ONGs. O apoio das ONGs é exaltado por Lula em questões como a criação da Lei Maria da Penha, na formulação e execução de políticas de combate à desigualdade social (inseridas na coalização do governo com os demais atores da sociedade civil), no combate à fome e na atuação brasileira no Haiti.

Na questão da Lei Maria da Penha, Lula reconheceu a mobilização de ONGs[172], junto com movimentos sociais, durante o longo processo que resultou na criação dessa lei, ressaltando também o papel dessas organizações em reivindicar políticas e apresentar demandas ao Estado (LULA DA SILVA, 2006e). Em relação ao combate à fome e à pobreza, Lula utilizou-se da parceria com as ONGs para articular a mobilização internacional em torno dessa questão, visando utilizar sua rede transnacional de contatos para que ONGs de outros países pressionassem seus governantes a aderirem a essa causa e colaborassem com a criação do Fundo Mundial de Combate à Fome (LULA DA SILVA, 2004b).

> Fico pensando se os companheiros da Abong[173], aqui no Brasil, começarem a mandar cartas para todas as ONGs do mundo, solicitando que os governantes, nos seus países, comecem a discutir a questão da criação de um fundo. (LULA DA SILVA, 2004a).

[171] Mais a respeito do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa será visto no próximo capítulo, pois o referido Comitê foi escolhido como objeto de análise empírica da atuação das ONGs na política externa brasileira de direitos humanos.

[172] A organização não governamental CEJIL – Centro de Justiça e pelo Direito Internacional foi um dos peticionários da denúncia a respeito da violência doméstica e a omissão do Estado brasileiro enviada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

[173] Sigla da Associação Brasileiro de Organizações Não Governamentais.

Já sobre a parceria entre o governo Lula e as ONGs no caso do Haiti, a mesma foi marcada pela atuação das ONGs nos projetos de cooperação internacional para esse país, principalmente em projetos sociais, como o foi feito pela Pastoral da Criança na promoção da capacitação de líderes comunitários orientando-os em ações básicas de saúde, nutrição, educação e cidadania, e também de proteção à infância[174]. Lula, contudo, também comenta negativamente a forma como algumas ONGs, principalmente internacionais, criticavam alguma ação ou posição do Brasil em relação aos direitos humanos, com Lula destacando a seletividade dessas organizações não governamentais internacionais que criticariam os países em desenvolvimento, mas poupavam os países ricos, e também como algumas delas partidarizavam suas posições ao reproduzirem o discurso crítico em relação ao Brasil de alguns desses países ricos (LULA DA SILVA, 2009e; 2009i).

Na categoria "ONGs", ficam mais claras as possibilidades de atuação das organizações não governamentais na política externa brasileira durante o governo Lula, particularmente nas questões relativas ao combate à fome e à ajuda internacional ao Haiti. Aqui, a parceria proposta por Lula entre Estado e ONGs foi além da participação, reconhecidamente doméstica, no processo de formulação da política no campo dos direitos humanos, incidindo diretamente na política externa brasileira por meio da execução de políticas e projetos sociais de cooperação internacional no Haiti, caracterizadas pela exportação da experiência dessas ONGs obtida nas suas atuações no Brasil, caso da Pastoral da Criança, o que explicaria a predominância do contexto externo nessa categoria. O governo Lula também se serviu da experiência e das conexões transnacionais das ONGs para consolidar o combate à fome e à pobreza como política de Estado em nível doméstico e para buscar transformar a fome em um problema político em nível internacional, buscando o auxílio delas para fazer *lobby* com outros países e governos na mobilização em prol da consideração da fome como sendo um problema político internacional e na criação do Fundo Mundial de Combate à Fome e do Comitê Mundial de Combate à Fome na ONU. Pode-se então afirmar que o governo Lula apreciava a atuação das ONGs, as quais desempenharam um papel de significativa importância na formulação e prática da política externa brasileira de direitos humanos, nos tópicos referidos anteriormente.

[174] Projeto de cooperação BRA/04/044-A475, de apoio às iniciativas de Proteção da Criança no Haiti, foi concluído no final de 2010. Informações obtidas no site a Agência Brasileira de Cooperação (ABC): http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa?intIdTipCooperacao=1&intIdRegiaoGeografica=15&intIdSitProjeto=4&intIdPais=124 . Acessado em 07 de janeiro de 2016.

3.2.6. Dilma Rousseff (2011 - 2014)

Tendo sido incumbida de dar continuidade ao legado político dos governos Lula (2003-2010), logo de início o governo Dilma deixou claro que seu objetivo era sim dar continuidade, mas que "continuar não é repetir", conforme afirmação de seu primeiro Ministro de Relações Exteriores Antonio Patriota (2011; p.4). Assim, foi mantida a posição da política externa brasileira de defesa dos direitos humanos, desde que exercida nos órgãos multilaterais apropriados (ARIMA JR, 2012; p.4), reforçando a postura brasileira à multilateralização na questão de violação dos direitos humanos, com a mesma continuando a ser pautada no princípio da não intervenção, porém acompanhada pela noção de "não diferença", assim como durante o governo Lula. Exemplo disso foi dado com a condenação pelo Brasil do uso do discurso humanitário para encobrir os interesses das grandes potências no caso da intervenção na Líbia.

A posição sobre a prioridade do governo aos assuntos de direitos humanos na política externa (BRICS POLICY CENTER; 2011) foi evidenciada com o voto a favor do envio de um inspetor da ONU para investigar possíveis violações de direitos humanos no Irã em maio de 2011, fato assinalado por especialistas como uma mudança em relação ao governo Lula (SUL21, 2011). Outro exemplo da iniciativa foi a condenação ao apedrejamento da iraniana Sakineh Ashtiani, assunto que fora evitado pela gestão anterior, demonstrando um alinhamento do governo Dilma com ideias próprias, uma vez que a própria presidenta foi vítima de tortura e encarceramento perpetrados pelo Estado durante o Regime Militar. Mas cabe ressaltar que tal condenação ao apedrejamento foi seguida de uma crítica à seletividade dos casos considerados violação dos direitos humanos, com o Ministro Patriota afirmando a posição brasileira contrária a todas as violações e abusos, os quais deveriam ser tratados de forma equânime, comparando o caso do Irã com o uso da pena de morte nos Estados Unidos (PATRIOTA, 2011). De fato, Dilma deu prosseguimento à posição internacional revisionista iniciada por Lula (conforme visto anteriormente), a qual colocou os direitos humanos como instrumento de revisionismo da ordem mundial, baseado na crítica ao *double standards* no tratamento e fiscalização dos direitos humanos pelas instituições internacionais, conforme observado pelo voto brasileiro no CDH, em 2014, a favor do envio de uma comissão de inquérito para investigar possíveis violações cometidas por Israel (aliado dos Estados Unidos, que costuma usar seu poder geopolítico para "blindar" seus aliados) durante confronto militar em territórios palestinos. Também não se pode negligenciar a iniciativa da Presidenta e do Itamaraty de gerir uma política altiva no tratamento dos direitos humanos, implementando

uma política independente de direitos humanos, promovida tanto na esfera interna, quanto na regional e global (CANDIDO, 2013; p.16).

3.2.6.1. Ilustrando a percepção do governo Dilma sobre os direitos humanos

As 124 codificações da categoria "respeito aos direitos humanos" registram a ideia de Dilma sobre a responsabilidade do Estado na proteção dos direitos humanos, se posicionando arduamente contra violações, e a continuidade da valorização da dimensão social dos direitos humanos para o desenvolvimento do país, a qual também era refletida na política externa brasileira. O posicionamento do governo Dilma (primeiro mandato) a respeito da subordinação do Estado aos direitos humanos está fundamentado no seu dever de protegê-los e não violá-los (ROUSSEFF, 2011i), com Dilma se lembrando das responsabilidades do Estado brasileiro por violação ocorridas no Regime Militar e até mesmo da época da escravidão, algo que pode ser diretamente ligado à identificação pessoal da Presidenta com a questão. A isso, somam-se a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, de 2011[175], a qual determinou que nenhum ato ou documento que comprove violações de direitos humanos poderá mais ser mantido em sigilo, e a instalação e prosseguimento dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, fundamentada no direito à verdade e na transparência da democracia (ROUSSEFF, 2014b), com ambos sendo considerados um aprimoramento institucional do Brasil para a garantia básica da segurança e proteção para o cidadão (ROUSSEFF, 2012c). Segundo Dilma: "O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil" (ROUSSEFF, 2011j).

Destaca-se a posição assumida no exercício dos direitos humanos em prol da melhoria de vida dos cidadãos, da igualdade social e da distribuição de renda, com a defesa de políticas sociais – Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida – como sendo significativos instrumentos promotores dos direitos humanos, com Dilma aludindo à perspectiva social dos direitos humanos. Assim como seu antecessor, Dilma evocou a dimensão social da democracia ao promover a justiça social, a redução das desigualdades, valorizando as diferenças e combatendo a discriminação, seja ela de gênero, raça, condição física, orientação sexual, diferenças de pensamento ou religião (ROUSSEFF, 2011e). Ao mesmo tempo, ela reconheceu

[175] Lembrando que o anteprojeto dessa lei fora elabora ainda durante o governo Lula.

a existência de desrespeito aos direitos humanos de primeira geração no Brasil, não eximindo o país de suas responsabilidades, mas também as delegando aos governos estaduais em sua função de evitar violações e da investigação delas, por exemplo, a impunidade de crimes contra a população de rua (ROUSSEFF, 2012b; 2012f) e de violência policial.

Considerando as afirmações de Dilma sobre a política externa do Brasil, ela apoiou os valores clássicos de defesa dos direitos humanos, de garantia das liberdades, defesa da dignidade humana e da condenação do uso da violência, dando continuidade à tradição da diplomacia brasileira nesse campo. Somada à iniciativa do governo Dilma de colocar a defesa dos direitos humanos no centro da política externa (ROUSSEFF, 2011b), observa-se sua contínua defesa dos direitos humanos sem discriminação ou seletividade em nível internacional e nas instituições multilaterais, buscando evitar o que a Presidenta chamou de uso dos direitos humanos como arma de luta política, ou seja, o uso político de questões relativas aos direitos humanos em prol de interesses políticos de alguns países.

> Eu considero que os direitos humanos não podem ser objeto de luta política e eu não farei luta política com direitos humanos. Porque eu não considero que existe só um país ou um grupo de países que violam os direitos humanos, e por isso, como eu sei que vários países violam os direitos humanos, eu gostaria de discutir sempre essa questão multilateralmente, porque eu sei que se usa os direitos humanos para se fazer política pelo mundo afora. (ROUSSEFF, 2012b).

> A promoção e a proteção dos direitos humanos em todos os países são vetores essenciais de nossa política externa, mas é importante afirmar que nós não nos associamos aos que deles fazem uso seletivo e objeto de luta política. (...) no Brasil nós temos muito ainda a avançar e temos de reconhecer isso para que não façamos dos direitos humanos uma arma de luta política decorrente de outros interesses. (ROUSSEFF, 2014d).

Exemplos da aplicação desse conceito foram observados nos casos do conflito na Síria, com o uso da violência contra civis, no trato do conflito Israel-Palestina e na questão da Ucrânia[176], nos quais o posicionamento da Presidenta foi favorável ao cessar de hostilidades, a defesa do diálogo em prol do fim dos dramas humanitários causados pelos conflitos e a abstenção nas votações no CDH de resoluções contra a Síria. A defesa do diálogo, o princípio da não intervenção, a defesa da soberania dos povos e a aprovação de ações excepcionais (ou seja, do uso da força) para a defesa de vidas humanas, desde que sob o escrutínio dos órgãos

[176] O conflito na Ucrânia, iniciado no fim de 2013, foi inicialmente causado pela decisão do então presidente Viktor Yanukovich de romper o acordo de livre comércio com a União Europeia e de se alinhar com a Rússia, o que resultou em oposição do povo ucraniano que ao tomarem às ruas sofreram forte repressão policial ocasionando mortes. Mesmo após a destituição do presidente, o conflito se manteve principalmente na região da Crimeia, onde separatistas pró-Rússia (país contrário ao novo governo e que enviou militares para essa região) entraram em conflito com forças militares do governo ucraniano. Outros elementos dessa questão foram o referendo na Crimeia, aprovando sua separação da Ucrânia, o abate de avião Boeing-777 matando todos os passageiros a bordo e a situação dos civis deslocados por conta do conflito.

multilaterais como a ONU (ROUSSEFF, 2013d), foram elementos presentes no discurso do governo Dilma, dando assim continuidade ao princípio de não intervenção acompanhado do princípio de "não indiferença" cunhado pelo governo Lula.

Contudo, tal posicionamento de tornar os direitos humanos o centro da política externa e ao mesmo tempo ser contrário à seletividade não esteve isento de críticas. Durante reunião do BRICS em 2014, a organização internacional de direitos humanos Human Rights Watch, referência global em relação à apresentação de denúncias de violação aos direitos humanos, e a ONG brasileira Conectas Direitos Humanos apresentaram um apelo ao Brasil para que governo Dilma manifestasse uma condenação às violações aos direitos humanos praticadas, segundo as entidades, pelo governo russo na repressão ao ativismo civil, a questão dos imigrantes e à discriminação de gênero, principalmente LGBTI[177].

Além de manter a posição do Brasil na busca por soluções pacíficas e no respeito aos direitos humanos em situações conflitivas, Dilma apresentou ao sistema internacional o conceito de Responsabilidade ao Proteger (ROUSSEFF, 2011f), o qual complementaria a noção de Responsabilidade de Proteger[178] (*Responsibility to Protect* - R2P). A proposta de Responsabilidade ao Proteger (*Responsibility while protecting* - RwP) foi exposta por Dilma à Assembleia Geral da ONU, em 2011, buscando garantir que ações internacionais de proteção a civis não resultem em situações ainda piores de conflito e também pela prevenção do uso da força, a qual deveria respeitar limites e ser usada somente em último caso, tendo meios de *accountability* como monitoramento das ações pela ONU. Apesar da repercussão em volta do conceito, com o secretário Ban Ki-moon defendendo sua aplicação, mas também alguns países indo se posicionando de forma contrária, tal item acabou saindo da agenda da política externa de Dilma, não ocorrendo mais menções a ele após o ano de 2012.

Fatores externos oriundos do contexto político internacional também impactaram a política externa de direitos humanos no governo Dilma, em particular, o caso de espionagem de comunicações e interceptação de informações pessoais de cidadãos e de funcionários do governo brasileiro pela Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), revelados

[177] Vide notícia: http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/07/human-rights-watch-pede-que-dilma-condene-a-atuacao-russa-nos-direitos-humanos-4551179.html

[178] Responsabilidade de Proteger consiste na norma, adotada pela Cúpula Mundial das Nações Unidas em 2005, de que a comunidade internacional é incumbida de agir ou intervir quando um Estado falha na tarefa de proteger sua população, como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, sendo o uso da força o último recurso, apesar de ser o mais visado pelas potências.

por Edward Snowden[179], o qual provocou reações do governo Dilma em âmbito externo e doméstico. Ao discursar na tribuna da Assembleia Geral da ONU em 2013 e 2014, Dilma denunciou não só o desrespeito à soberania nacional do Brasil, mas a violação dos direitos humanos e civis fundamentais dos cidadãos do Brasil sob a alegação da tentativa de garantir o direito à segurança dos cidadãos norte-americanos.

> Estamos, senhor presidente [da sessão da Assembleia Geral], diante de um caso grave de violação dos direitos humanos e das liberdades civis; da invasão e captura de informações sigilosas relativas as atividades empresariais e, sobretudo, de desrespeito à soberania nacional do meu país. (ROUSSEFF, 2013e).

Centrada em questões de direitos civis, econômicos e sociais, tal situação introduziu um novo assunto de direitos humanos na atuação da política externa brasileira: a questão do direito à privacidade do indivíduo, tendo como campo de atuação a Internet (ROUSSEFF, 2013e). Para isso, Dilma advertiu a necessidade de serem estabelecidos mecanismos multilaterais capazes de garantir os princípios de liberdade de expressão, respeito aos direitos humanos, universalidade do desenvolvimento social e humano, diversidade cultural (sem imposição de valores) e a neutralidade da rede (ROUSSEFF, 2014c), impedindo restrições por motivos políticos, religiosos ou de outra natureza.

De forma geral, há um equilíbrio na perspectiva sobre os direitos humanos do governo Dilma entre os direitos de primeira e segunda geração. A questão dos direitos civis é apreciada na obrigação do Estado em garantir a proteção aos direitos básicos dos cidadãos, estando vinculado à consolidação democrática do Estado brasileiro, e também na proteção à privacidade dos cidadãos, conforme levantado pelo caso de espionagem norte-americano. A isso, soma-se a preocupação com a dimensão social dos direitos humanos, exemplificada pelo combate à fome e à pobreza, pela promoção da igualdade social e pelas políticas de distribuição de renda, compartilhando a perspectiva social dos direitos humanos de Lula. A gestão Dilma deu continuidade à política externa revisionista de Lula, mantendo o elemento idealista da não seletividade em âmbito multilateral e na tentativa de inserir o princípio de Responsabilidade ao Proteger no âmbito da ONU, buscando conciliar tal revisionismo com a tradição da política externa brasileira de defesa da dignidade humana e da condenação do uso da violência por parte dos Estados em prol da valorização do diálogo.

3.2.6.2. Principais tópicos da agenda de direitos humanos e sua contextualidade

[179] Ex-analista de sistemas do Serviço de Inteligência Americano – CIA e ex-funcionário do NSA que tornou públicos informações sigilosas do serviço de inteligência dos Estados Unidos.

Aprofundando as interpretações sobre a perspectiva e a atuação de Dilma na política externa de direitos humanos, faz-se necessário identificar, como na tabela 6, os tópicos e as posições desse governo nesse campo, tanto em âmbito interno quanto no externo.

TABELA 6. DIREITOS HUMANOS NOS PRONUNCIAMENTOS DE DILMA ROUSSEFF (2011-2014)

Categorias do pronunciamento oficial e sua predominância contextual

Categorias	Contexto doméstico	Contexto externo	Total de codificações
COMBATE À FOME E À POBREZA	45	40	69
DESIGUALDADE SOCIAL	43	33	59
MULHERES	31	12	42
DISCRIMINAÇÃO	32	22	40
DEMOCRACIA	30	14	39
EDUCAÇÃO	27	11	35
SAÚDE	20	5	22
INSTITUIÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS	12	15	21
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS	7	21	21
DESENVOLVIMENTO	13	11	19
DIREITOS HUMANOS E O MUNDO VIRTUAL	7	13	14

predominância

inter-relação

Elaboração: A autora e Magno Klein (Labmundo/IESP-UERJ).

As categorias predominantemente domésticas foram: “mulheres”, “discriminação”, “democracia”, “educação” e “saúde”, demonstrando a domesticalização das políticas dos referidos temas. A categoria “mulheres” tem conotação especial no governo Dilma, por ela ter sido a primeira mulher a governar o Brasil. À mulher, o governo buscou conduzir politicas de proteção e empoderamento, mantendo-a como figura central nos programas de distribuição de renda e no combate à desigualdade social, por meio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Dilma também destacou a criação de delegacias especializadas, com o cumprimento da Lei Maria da Penha, o combate ao índice de mortalidade materna e políticas de saúde feminina (ROUSSEFF, 2011e). Mesmo sendo uma categoria predominantemente doméstica, por conta das referências às políticas públicas dedicadas às mulheres, o tema também ganhou expressão no contexto externo, com Dilma se posicionando favoravelmente ao fato da questão de gênero ser considerada uma prioridade internacional, principalmente após a criação da ONU Mulheres. Questões como o empoderamento feminino e a feminização da pobreza, tanto devido à crise econômica quanto às crises humanitárias, foram abordadas por Dilma, externalizando as políticas direcionadas às mulheres aplicadas no Brasil como exemplos a serem seguidos por outros países.

> Apesar de alguns avanços notáveis, a desigualdade permanece. Em pleno século XXI, são as mulheres as que mais sofrem com a pobreza extrema, o analfabetismo, as falhas dos sistemas de Saúde, os conflitos e a violência sexual. Em geral, as mulheres ainda recebem salários menores pela mesma atividade profissional e têm presença reduzida nas principais instâncias decisórias. A crise econômica e as respostas equivocadas a ela podem agravar esse cenário, intensificando a feminização da pobreza. Por isso, combater as consequências e também as causas da crise é essencial para o empoderamento das mulheres. (ROUSSEFF, 2011e).

Na categoria "discriminação", Dilma constantemente recorreu a miscigena de povos na formação do Brasil para exaltar a rejeição a qualquer tipo de preconceito ou discriminação, porém reconhecendo a persistência da discriminação na sociedade brasileira, assinalando a solidificação da democracia por meio do aumento das oportunidades, da tolerância às diferenças e do combate às discriminações e a atuação dos jovens no combate à violência e à discriminação (ROUSSEFF, 2012a). Esse combate às várias faces da discriminação também repercute em nível externo sendo apontada como um meio de promoção dos direitos humanos (ROUSSEFF, 2011e), e somadas à afirmação da paz e a superação de visões preconceituosas, principalmente em relação à xenofobia nos países europeus por conta da crise econômica, considerando-a uma violação internacional dos direitos humanos (ROUSSEFF, 2011h).

Na categoria "democracia" observa-se a relação entre democracia, promoção dos direitos humanos, luta contra a violência e a garantia dos direitos dos cidadãos, com Dilma evocando a democracia como meio para a promoção da justiça social e a redução de desigualdades (ROUSSEFF, 2012a), assegurando ambos os direitos civis e sociais, enaltecendo o Brasil como uma das maiores democracias do mundo e respeitadora dos direitos humanos, mas admitindo a permanência de atitudes arbitrárias do poder público. Em nível externo, à relação entre democracia e direitos humanos é adicionado o desenvolvimento econômico e social, com os movimentos sociais ocorridos no norte da África e no Oriente Médio (Primavera Árabe) contra regimes despóticos e a falta de oportunidades e de liberdades civis às populações servindo como exemplo (ROUSSEFF, 2012e). Dilma também assinala a região latino-americana como sendo um modelo ao mundo por causa da história de superação dos regimes autoritários e a conquista do Estado de direito, sendo preservado e fortalecido pelas ações do Mercosul e da Unasul, onde a integração regional e a democracia seriam princípios inseparáveis. Destacam-se as menções ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada em 2011 e instalada oficialmente em 2012, em apurar o ocorrido durante a Ditadura Militar, com Dilma (ROUSSEFF, 2014b) considerando uma obrigação da democracia a garantia do direito à verdade, ao acesso e à transparência das informações do

Estado[180]. No final de 2014, foi publicado o relatório final da CNV, cujas recomendações vão desde o reconhecimento pelas Forças Armadas da culpa pelas violações cometidas, a revisão da Lei da Anistia para a punição de agentes públicos, até pagamentos pelos acusados de indenização às vítimas e criação de mecanismos de prevenção à tortura e a manutenção dos trabalhos da CNV.

Já as categorias "educação" e "saúde" demonstram a atuação obrigatória do governo Dilma no trato doméstico de ambas as políticas, voltadas para o aumento do acesso à educação, por meio de diversos programas educacionais, e a garantia do acesso universal à saúde. Os programas de acesso à educação são considerados por Dilma como forma de distribuição de renda, combate à desigualdade e também à pobreza, declarando ser o Brasil o país que mais aumentou o investimento público no setor educacional, citando relatório da OCDE e também um país que universalizou o ensino fundamental (ROUSSEFF, 2013a).

Na análise dos pronunciamentos de Dilma, a categoria "autodeterminação dos povos", como nos demais governos, apresentou predomínio contextual externo, destacando-se o reconhecimento do Estado da Palestina e a busca por uma solução pacífica do conflito com Israel, em especial, na busca por um consenso internacional em favor da existência de ambos os Estados (ROUSSEFF, 2013e), defendendo o direito do povo palestino à soberania e à autodeterminação e reafirmando a posição brasileira do apoio à existência de Israel. A defesa do diálogo como principal elemento para alcançar a paz, do princípio da não intervenção, da defesa da soberania dos povos e do uso da força para a defesa de vidas humanas somente sob o escrutínio dos órgãos multilaterais, foram defendidos por Dilma (ROUSSEFF, 2013d; 2013b) como princípios guias para a solução de conflitos, tais como ocorridos na Síria, na Ucrânia e entre Israel e Palestina.

Merece destaque o aparecimento da categoria "direitos humanos e o mundo virtual" marcada pelo caso da espionagem norte-americana de informações pessoais de cidadãos e de funcionários do governo brasileiro. Introduzindo a questão do direito à privacidade do indivíduo no ambiente virtual e denunciando a violação da soberania do Brasil, Dilma advertiu para a necessidade do estabelecimento de mecanismos multilaterais capazes de garantir os princípios de liberdade de expressão, respeito aos direitos humanos, universalidade do desenvolvimento social e humano, diversidade cultural (sem imposição de valores) e a neutralidade da rede, impedindo restrições por motivos políticos, religiosos ou de outra natureza (ROUSSEFF, 2013e). O predomínio contextual externo dessa categoria ocorreu

[180] A isso, soma-se a sanção da Lei de Acesso à informação feita juntamente com o lançamento da Comissão Nacional da Verdade, objetivando garantir a segurança e a proteção ao cidadão.

devido à posição de denúncia nos âmbitos da Assembleia Geral da ONU (na Terceira Comissão, mais especificamente) e do Conselho de Direitos Humanos, nos quais foram apresentadas resoluções[181], lideradas por Brasil e Alemanha, que reconhecem que os mesmos direitos que as pessoas têm no mundo real (*off-line*) devem ser protegidos no mundo virtual (*online*), em particular o respeito aos direitos à liberdade de expressão, de opinião e à privacidade, instando os Estados a respeitarem e protegerem os direitos humanos no contexto da comunicação digital, criando condições para prevenir a ocorrência de violações. A reação do governo Dilma repercutiu também no nível doméstico com o estabelecimento do Marco Civil da Internet (sancionado em 23 de abril de 2014), considerado por Dilma como sendo uma ferramenta da liberdade de expressão, da privacidade do indivíduo e do respeito aos direitos humanos (ROUSSEFF, 2014a).

Já as categorias com inter-relação contextual foram "combate à fome e à pobreza", "desigualdade social", "instituições e tratados internacionais" e "desenvolvimento". A correlação entre referidas categorias, juntamente com sua inter-relação contextual, é explanada por conta da relevância dada às questões sociais pelo governo Dilma, dando prosseguimento à iniciativa de Lula de combate às desigualdades sociais e a preocupação com a perspectiva social do desenvolvimento do país.

O combate à fome e à pobreza foi alçado por Dilma como sendo um imperativo do campo dos direitos humanos (ROUSSEFF, 2011d) além de estimular o desenvolvimento social do país, visando sua perspectiva social, por meio da melhoria de renda e de políticas públicas sociais, como no campo da educação. No âmbito externo, o tópico foi assinalado como sendo um desafio global (ROUSSEFF, 2013e), associando-se também à promoção da paz e ao desenvolvimento sustentável, oferecendo a experiência brasileira para combater a pobreza em países da América Latina, Caribe, África e Oriente Médio. De fato, em setembro de 2014, a FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – reconheceu o cumprimento pelo Brasil da redução da proporção de pessoas com fome, saindo oficialmente do mapa da fome mundial[182]. O conjunto de medidas de combate à fome, segurança alimentar e distribuição de renda iniciados no governo Lula foram sinalizados como fatores de impacto para alcançar de tal meta, tendo sido continuados pelo governo Dilma por meio do Plano Brasil Sem Pobreza Extrema, lançado logo no início de seu

[181] No CDH, a Resolução A/HRC/26/L.24, disponível em: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/059/67/PDF/G1405967.pdf?OpenElement . e na Assembleia Geral da ONU a Resolução A/RES/69/166, disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/166.

[182] Vide: https://www.fao.org.br/FAOrabcf.asp

mandato, transformando uma promessa de governo em legislação nacional para a promoção do direito humano à alimentação (FAO; IFAD; WFP 2014; p.23).

Diretamente ligado ao combate à pobreza, a categoria "desigualdade social" expõe a consideração pelo governo da desigualdade social como uma questão de dívida social do Estado com sua população, defendendo a promoção da justiça social em diversos campos, como educação, saúde, ações afirmativas, aumentando as oportunidades aos cidadãos (ROUSSEFF, 2011a). Além disso, Dilma manteve a perspectiva do governo anterior de tornar a inclusão social um elemento vital ao desenvolvimento, ligando a inclusão econômica com a inclusão social, relacionando também a diminuição da desigualdade social com o aumento do mercado interno, fator sinalizado pela ascensão social de grande parcela da população brasileira à classe média. O combate à desigualdade social também ganhou, em nível externo, contorno de crítica aos custos sociais causados pelas medidas de austeridade tomadas, principalmente por países europeus, no combate à crise econômica (ROUSSEFF, 2012f). Outro elemento do contexto doméstico empregado no contexto externo foi a ascensão da população brasileira à classe média, inclinando-se favorável a auxiliar outros países a acabar com a desigualdade, unindo o crescimento econômico com a inclusão social.

A tríade combate a fome e à pobreza-desigualdade social-desenvolvimento foi constantemente defendida por Dilma tanto em seus pronunciamentos domésticos quanto externos. É observável um equilíbrio no tratamento dos três temas em nível doméstico e externo devido à intensa inter-relação existente nesse caso: a defesa do combate à fome e à pobreza, somada à defesa do desenvolvimento social, por se tratarem de temas de grande importância doméstica durante o governo Dilma, foram igualmente geridos no nível externo.

> O Brasil descobriu que a melhor política de desenvolvimento é o combate à pobreza, e que uma verdadeira política de direitos humanos tem por base a diminuição da desigualdade e da discriminação entre as pessoas, entre as regiões e entre os gêneros. (ROUSSEFF, 2011f).

Já a inter-relação da categoria "instituições e tratados internacionais" no governo Dilma pode ser interpretada a partir do posicionamento do governo em externalizar as políticas e os princípios domésticos e juntamente com a domesticalização da normativa internacional. As menções de Dilma no contexto externo abrangem: o papel do Conselho de Segurança na proteção de civis; o apoio da comunidade internacional na questão dos conflitos no Oriente Médio e no Norte da África, visando o bem-estar das populações civis, a defesa do diálogo, o respeito à soberania, às liberdades civis e aos direitos humanos; a atuação do Brasil no CDH e sua história de superação de uma posição defensiva e resistente (do Regime

Militar) para uma de aceitação das recomendações e atuação ativa no CDH, com o exemplo brasileiro inspirando outros países[183]; posicionamento favorável aos instrumentos internacionais sobre as questões de gênero; e o apoio à recomendação da Organização Internacional do Trabalho sobre os direitos dos trabalhadores domésticos. No contexto doméstico, Dilma afirma que as políticas brasileiras para afrodescendentes expressam o compromisso do país com a declaração e plano de ação da Conferência Mundial contra o Racismo (Conferência de Durban), apoiando também a resolução do CDH sobre a incompatibilidade entre democracia e racismo (ROUSSEFF, 2011h). Essa inter-relação pode ser exemplificada por meio da regulamentação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, por meio da Lei nº 12.847 de 02 de agosto de 2013, institucionalizando domesticamente a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura:

> Apesar de termos ratificado a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e seu protocolo adicional, é necessário reconhecer que a tortura continua existindo em nosso país. Eu, que experimentei a tortura, sei o que ela significa de desrespeito à mais elementar condição de humanidade de uma pessoa. Estamos determinados a mudar este quadro. Esta é a razão para celebrarmos a regulamentação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. O Estado brasileiro não aceita, nem aceitará, práticas de tortura contra qualquer cidadão. (ROUSSEFF, 2013g).

Dilma apresenta uma percepção dos direitos humanos que equilibra os direitos civis e políticos com os direitos sociais e econômicos, mas dando continuidade à dimensão social da política no campo dos direitos humanos de Lula ao manter as questões de combate à fome e à pobreza, a busca por justiça social e a defesa de uma rede de proteção às parcelas mais pobres da sociedade como cernes dessa dimensão, elementos que reverberam a externalização dos princípios e das políticas geridas em nível doméstico pelo governo. Todavia, Dilma se alinha com suas próprias ideias no campo dos direitos humanos por conta de sua maior afinidade com a questão, principalmente em relação às mulheres e à democracia. De fato, devido a essa identificação pessoal com as questões, Dilma demonstrou uma atuação interessada na política externa de direitos humanos, entretanto com uma atuação própria, mais centrada em seu papel de administradora do país, buscando apresentar à comunidade internacional a realização de seu trabalho, de que está "fazendo o dever de casa". Um sinal disso é o fato de o entrelaçamento entre doméstico e externo da política externa de direitos humanos do governo Dilma Rousseff ter sido feito de dentro para fora: a atuação doméstica do Brasil é apresentada

[183] Dilma não menciona a quais países ela se refere, no entanto, considerando a tradicional crítica da política externa brasileira em relação à politização dos direitos humanos na instituições internacionais, pode-se incluir nessa menção não somente os países que atravessam momentos políticos adversos ou "autoritários", mas também, por exemplo, os Estados Unidos que se negam a aceitar a competência de instituições e tratados internacionais em sua política doméstica.

ao nível internacional, como forma de confirmar o cumprimento dos princípios internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, e de legitimar a posição do Brasil como um país em desenvolvimento, respeitador dos direitos humanos, que pode vir a servir de exemplo aos outros países.

3.2.6.3. Participação social institucionalizada na formulação das políticas domésticas, mas e a política externa?

Agora que é conhecida a predominância social na percepção de Dilma a respeito dos direitos humanos e como a mesma encontrava-se presente tanto no contexto doméstico quanto no externo, cabe agora analisarmos a forma como Dilma compreendeu a participação social em seu governo a partir das 16 codificações da categoria "sociedade civil" e das 4 codificações em "ONGs".

A partir das codificações da categoria "sociedade civil" observa-se a continuidade da noção de fortalecimento democrático por meio da parceria entre Estado e sociedade civil e da apreciação de suas contribuições na elaboração e execução de políticas sociais e regulatórias. Tal parceria foi exaltada por Dilma na elaboração de políticas direcionadas às pessoas com deficiência física, o Viver Sem Limites (ROUSSEFF, 2011g), na articulação de propostas na elaboração do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (ROUSSEFF, 2013f) e na realização de consulta pública nacional, juntamente a participação do Comitê Gestor de Internet e reunião promovida com a sociedade civil durante a NET Mundial, para a definição dos padrões de governança da internet no Brasil (ROUSSEFF, 2014c).

Dilma também defendeu a contínua participação da sociedade civil em nível internacional, ressaltando a capacidade de mobilização dela, a qual foi considerada determinante para o êxito da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, a crescente efetivação da sua participação nos fóruns sobre desenvolvimento sustentável na ONU (ROUSSEFF, 2012d) e a necessidade de manter abertos os canais de diálogo entre a sociedade civil e as instâncias do Mercosul (ROUSSEFF, 2013c).

Observa-se então que a percepção de Dilma sobre a participação da sociedade civil esteve delimitada à elaboração de políticas domésticas referentes aos direitos humanos, tais como os direitos de pessoas com deficiência, direitos de crianças e adolescentes e o dever do

Estado em prover a segurança e a privacidade dos indivíduos. Já no nível internacional, Dilma exaltou a participação da sociedade civil em âmbito multilateral considerando-a um relevante agente internacional, cuja participação seria relevante para a politização da formulação da agenda internacional, por meio do diálogo, apresentação de demandas e debate de ideias entre instâncias internacionais e a sociedade civil. Porém, o mesmo não se aplica à política externa brasileira no campo dos direitos humanos, por conta da ausência de menções por Dilma a essa questão, mesmo com a realização de debates, os Diálogos de Política Externa[184], mediados pelo Itamaraty, voltados para a tentativa de tornar a política externa brasileira mais transparente e a mobilização em torno da abertura de forma institucionalizada de seu processo elaborativo à participação social.

Com apenas 4 codificações, a categoria "ONGs" a perspectiva de Dilma em relação às organizações não governamentais se assemelha com aquela exposta pela categoria "sociedade civil", com Dilma destacando o papel delas em apresentar propostas e discutir com o governo medidas voltadas para o combate às desigualdades e o desenvolvimento do país (ROUSSEFF, 2011c). Dilma também reconheceu, de forma genérica, o papel relevante das ONGs na execução das políticas governamentais (ROUSSEFF, 2014e), auxiliando o Estado a implementar políticas públicas mais eficientes. Em relação à atuação das ONGs no nível internacional, Dilma certifica a importância da participação delas em conferências internacionais (ROUSSEFF, 2012d), novamente a Rio+20, apresentando demandas e expressando seus pontos de vista, positivos e negativos, às deliberações mundiais.

De forma análoga à categoria "sociedade civil", e de forma mais crítica considerando às poucas menções às organizações não governamentais, na categoria "ONGs" não foram encontradas referências à atuação de tais atores não estatais na política externa brasileira no campo dos direitos humanos. A posição de Dilma sobre o papel das ONGs na execução das políticas governamentais ficou restrita ao nível doméstico, mesmo havendo confluência entre os itens da agenda social da política doméstica e da política externa no campo dos direitos humanos e, também, apesar de seu posicionamento político a favor da maior participação das entidades da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas.

É digna de nota a sanção por Dilma da Lei nº 13.019, sancionada em julho de 2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil[185], o qual organiza de

[184] Conjunto de debates realizados entre os dias 26 de fevereiro e 2 de abril de 2014, em Brasília.

[185] Íntegra da Lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm . Mais informações sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/mrosc .

forma institucional e jurídica as organizações da sociedade civil, inclusive as ONGs, como entes legítimos e agente decisivos que se relacionam com o Estado brasileiro, reconhecendo-as como parceiras fundamentais do Estado na implementação de políticas em favor dos cidadãos brasileiros, dando mais transparência a essa parceria, além de fortalecer a democracia brasileira ao dar voz aos cidadãos, acolhendo suas demandas e permitindo sua participação na construção e implementação de políticas públicas (ROUSSEFF, 2014f). Tal marco regulatório, no entanto, não foi estendido à formulação da política externa brasileira.

Apesar da importância dos atores não estais na formulação e execução da política externa, em graus e objetivos diferentes para cada governo, e também da articulação de consultas e negociações desenvolvida pelo Itamaraty, os atores da sociedade civil não dispuseram (e ainda não dispõe) de um órgão institucionalizado por meio do qual possam participar da elaboração da política externa brasileira, contribuindo para a sua agenda, e que permita que a mesma seja mais democrática, ou seja, mais transparente. Mesmo com a ocorrência de consultas periódicas, feitas de forma informal, juntamente com a realização de uma Conferência Nacional de Política Externa (em 2013) e de debates para a elaboração de um Livro Branco da Política Externa, o primeiro mandato do governo Dilma encerrou-se sem que a demanda pela criação de um mecanismo institucional de consulta e participação social – a criação de um Conselho Nacional de Política Externa[186] (CONPEB) – fosse atendida ou demonstrasse comprometimento governamental, tanto da Presidenta quanto do Itamaraty, em concretizá-la, permanecendo (ainda) como uma incógnita.

Em relação às atividades do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa durante o primeiro mandato do governo Dilma, o órgão apresentou uma valorização de suas atividades, proporcionada pelo empenho das ONGs e outras entidades civis integrantes. Dentre as ações realizadas destacam-se o envio de cartas ao MRE com apresentação de demandas e solicitações de explicações sobre posicionamentos, como a não inclusão da Secretaria de Direitos Humanos entre os órgãos de governo participantes da Conferência Rio+20, o envio de notas sobre atividades participavas em âmbito multilateral, como na Cúpula Social do Mercosul em 2013, na qual Dilma se pronunciou sobre a importância dos canais de diálogo entre a sociedade civil e o Mercosul, cartas enviadas aos Ministros das Relações Exteriores com cobranças sobre a elaboração do Livro Branco da Política Externa e o apoio à criação do Conselho Nacional de Política Externa. Uma das ferramentas que se

[186] Mais a respeito da proposta da sociedade civil pela criação de um Conselho Nacional de Política Externa será explanado no capítulo 5.

destacou foi a realização de três videoconferências em 2014[187] entre os integrantes do CBDHPE, o MRE e a Secretaria de Direitos Humanos, realizadas seguindo o calendário de sessões do CDH em Genebra, nas quais foram discutidos tópicos da agenda brasileira, situação de resoluções lideradas pelo Brasil e questões sobre o posicionamento, favorável, condenatório ou omisso, do governo em relação à situações de direitos humanos em outros países, como foi o caso do Irã, da Síria e do Egito. Apesar de ter sido motivada por iniciativa das ONGs, a ideia de realização dessas videoconferências foi bem recebida pelo MRE, o qual, inclusive, sugeriu que tais reuniões ocorressem antes e depois das sessões do CDH, demonstrando certa flexibilidade do MRE em ouvir as ONGs[188]. Porém, não era claro se e de que forma as propostas e ideias apresentadas pelas ONGs integrantes impactaram a formulação da política externa brasileira ou se tais propostas realmente chegaram aos legítimos tomadores de decisão da política externa brasileira, a presidente Dilma e seus ministros.

3.3. Sintetizando as perspectivas dos governos do período pós-redemocratização sobre o lugar dos direitos humanos e da atuação das ONGs na política externa brasileira

Foi possível observar, por meio dos pronunciamentos oficiais, como cada governo do período pós-redemocratização do país concebeu os direitos humanos a partir da perspectiva de cada um de seus presidentes, e assim, como os direitos humanos foram tratados na política doméstica e externa, principalmente como a inter-relação entre ambos os contextos, ou seja, como a interação entre os interesses nacionais e as questões sistêmicas, delineou a prática da política externa brasileira de direitos humanos. O Quadro 4 sintetiza as perspectivas de cada presidente, os temas principais das políticas, seu posicionamento externo e as áreas temáticas onde houve maior politização, ou seja, de maior expressão do embate de ideias e interesses doméstico no nível externo e vice-versa, nas questões dos direitos humanos.

[187] A realização das videoconferências teve continuidade no ano de 2015, porém, o recorte analítico desse capítulo aborda somente o primeiro mandato do governo Dilma.

[188] Mesmo sendo composto por diferentes tipos de entidades sociais, as ONGs formam a maioria dos integrantes do CBDHPE e são as mais mobilizadas em torno da realização das videoconferências.

Quadro 4. Síntese da análise de conteúdo da perspectiva sobre os direitos humanos dos presidentes do período pós-redemocratização.

Presidente	SARNEY	COLLOR	ITAMAR	FHC	LULA	DILMA
Perspectiva	Valorização dos direitos civis e políticos. Exaltação da democracia.	Importância da pauta dos direitos humanos seguindo a tendência mundial. Exaltação da democracia.	Cosmopolitismo liberal: afirmação do papel da comunidade internacional e de suas instituições, para a proteção da dignidade humana, e enaltecimento da democracia para a garantia das liberdades humanas.	Concepção liberal tradicional: direitos humanos como norma geral de conduta da civilização – universalidade e indivisibilidade;	Percepção universalista dos direitos humanos, integradora da diversidade de valores; Perspectiva voltada para a promoção da justiça social, unindo a visão clássica da proteção à dignidade aos direitos sociais provedores do bem-estar aos indivíduos.	Responsabilidade do Estado na proteção aos direitos humanos e prosseguimento da sua dimensão social; Equilíbrio entre a perspectiva liberal e a dimensão social.
Políticas	Analogia entre Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: acesso aos direitos elementares.	Prioridade de governo: direitos das crianças e dos adolescentes.	Promoção dos direitos humanos e das liberdades individuais e o desenvolvimento econômico com justiça social, em nível doméstico e externo.	Implementação do PNDH e de outras políticas: consolidação da imagem do Brasil como um país preocupado com a questão dos direitos humanos.	Proeminência do combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais; Relação entre democracia política e democracia social: indivisibilidade dos direitos humanos, destacando os direitos sociais, econômicos e culturais para o desenvolvimento.	Evocação da dimensão social da democracia para a promoção da justiça social, redução das desigualdades e combate a todas as formas de discriminação.

Comportamento externo	Consolidação da imagem do Brasil como uma nação respeitadora dos direitos humanos: adesão à normatividade internacional.	Defesa de uma agenda internacional de direitos humanos garantidora de todos os direitos humanos.	Enaltecimento das instituições internacionais para a proteção da dignidade humana.	Apoio à tendência internacional de reafirmação do ser humano como titular de direitos inalienáveis e do papel da proteção normativa internacional; Conjuntura do 11 de setembro: terrorismo considerado ataques à compreensão básica de humanidade e ameaça aos valores ocidentais da democracia; Direitos humanos como fatores essenciais no processo de integração com outros países.	Universalização do monitoramento internacional de violações; Revisionismo da ordem internacional: crítica à seletividade e aos *double standards*; Aproximação estratégica com países do Sul, designados como violadores de direitos humanos.	Direitos humanos como centro da política externa e crítica à seletividade do sistema internacional de direitos humanos; Busca por soluções pacíficas de conflitos e o respeito aos direitos humanos: apresentação do conceito Responsabilidade ao Proteger; Conjuntura da espionagem norte-americana: direito à privacidade do indivíduo, respeito aos direitos humanos no mundo virtual.
Inter-relação	Reinserção do país na conjuntura internacional no campo dos direitos humanos: questão do desenvolvimento, combate à discriminação,	Inserção do Brasil na "era da democratização". Internalização de pautas mundiais como a questão do meio ambiente e	Vinculação entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento: a realização dos direitos humanos estaria condicionada ao desenvolvimento	Valorização das liberdades e dos direitos individuais, política democrática por meio da igualdade de oportunidades, e defesa das	Combate à fome e à pobreza como política de Estado e como luta política de nível internacional. Inclusão social e combate às	Continuidade da dimensão social dos direitos humanos, com a externalização dos princípios das políticas domésticas.

	devido à mobilização internacional contra o *apartheid*.	seu impacto para o desenvolvimento e o combate à fome e à pobreza.	econômico.	instituições internacionais para a proteção dos direitos humanos.	desigualdades como política pública doméstica e como paradigma da nova ordem internacional, com a valorização da dimensão social dos direitos humanos.	

Fonte: Elaboração própria.

As perspectivas de cada governo, e daqueles que os compuseram, foram cruciais para o desenvolvimento da postura da política externa brasileira contemporânea, já que mudanças de governo e dos atores políticos no poder influenciam na forma como as prioridades são definidas e no modo como discursos e ações são construídas na cena internacional (MILANI, 2015; p.86). Dessa forma, a alternância na perspectiva da política externa de direitos humanos brasileira, no referido período, foi da exaltação à democracia e aos direitos civis e políticos, e do empenho de adequação às pautas e normas internacionais dos três primeiros governos desse período, juntamente com a primeira vinculação nos governos Itamar e FHC entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, passando pela exaltação feita por FHC à democracia liberal com a visão econômica para o desenvolvimento dos direitos sociais e a valorização das liberdades e direitos individuais, até chegar à perspectiva universalizante dos direitos humanos, equalizadora dos direitos de primeira e segunda geração, promovida a partir do governo Lula e continuada pela gestão Dilma, embora com ênfases próprias.

Essas mudanças de perspectivas também impactaram nas áreas temáticas onde houve maior politização da agenda, principalmente naquelas onde o doméstico moldou o comportamento externo, exemplo da reinserção do país ao sistema internacional de direitos humanos nos primeiros governos do período, da vinculação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, em perspectiva liberal nos governos Itamar e FHC e em dimensão social nos governo Lula e Dilma, e na externalização das ideias de combate à fome e às desigualdades nos governos petistas, inserindo-os na concepção latino-americana (exposta no capítulo 1) de direitos humanos, estando ela voltada mais para os problemas sociopolíticos do país e do mundo.

Já em relação à inserção do Brasil na esfera internacional dos direitos humanos, a mesma evoluiu da reintegração e adesão à normatividade do sistema internacional de direitos humanos, passando pelo endosso à reafirmação do ser humano como titular de direitos inalienáveis, cuja proteção é a finalidade da normatividade internacional, até a proposta de transformar a ordem internacional, inserindo novos temas de prioridade e apresentando críticas à seletividade e ao tratamento ambíguo dado pelo sistema internacional aos casos de violações de direitos humanos.

O contexto político brasileiro pós-redemocratização não trouxe apenas a ampliação temática e mudanças na inter-relação da agenda dos direitos humanos, ocasionada pelas perspectivas dos governos, seus diferentes objetivos e também fatores internacionais sistêmicos. A abertura política à participação social, incentivada a partir dos anos 1990, resultou na criação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, como a criação

no Brasil de conselhos gestores de políticas públicas (TEIXEIRA, 2002; p.107). Isso permitiu que diversos atores da sociedade civil tivessem a possibilidade de cobrar do governo mais transparência e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas públicas, inclusive no campo da política externa, com os atores civis pressionando por uma maior permeabilidade de seus interesses e demandas. Assim, a redemocratização possibilitou o aumento do debate público sobre a política externa, com questões compreendidas como *low politics*[189] ganhando relevância e espaço nas discussões da política externa e na internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012; p.41), o que fortaleceu a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa.

Retomando a análise sobre as perspectivas dos governos, agora sobre a participação da sociedade civil e das ONGs, foi possível identificar como cada governo compreendia a atuação desses atores não estatais e como a participação social na política externa de direitos humanos foi apreciada ao longo do período, conforme sintetizado no Quadro 5. O caráter colaborativo da atuação das ONGs e de outras entidades civis esteve presente em todos os governos, destacando-se a ausência de críticas à atuação doméstica delas, demonstrando a cautela e o reconhecimento pelos presidentes da importância de tais atores. Porém, a colaboração entre Estado e sociedade civil e ONGs estava vinculada à interpretação de cada governo a respeito da participação social no processo de formulação das políticas doméstica e externa.

[189] O conceito de *low politics* abrange as demais questões não consideradas como *high politics*, ou seja, questões vitais para a manutenção do Estado, como, por exemplo, a segurança nacional, estratégia militar e o comércio internacional.

Quadro 5. Síntese da análise de conteúdo sobre a perspectiva dos presidentes do período pós-redemocratização em relação à atuação das ONGs.

Presidente	SARNEY	COLLOR	ITAMAR	FHC	LULA	DILMA
Atuação ONGs	Colaboração assistencialista entre Estado e organizações comunitárias; Reconciliação entre Estado e sociedade civil – democratização; Centralidade nas políticas sociais domésticas.	Transparência da situação dos direitos humanos no país nos âmbitos doméstico e externo; Colaboração consultiva e fiscalizadora da política nacional em questões ambientais e da infância e adolescência; Transparência ante as críticas de ONGs de direitos humanos internacionais.	Colaboração doméstica; transparência das decisões externa; Busca pela transparência, diálogo (informal) e troca de informações entre governo e ONGs; Preparação para as conferências mundiais referentes ao campo dos direitos humanos; caráter informativo da atuação das ONGs.	Democracia participativa, diálogo colaborativo e transparente, e reponsabilidade compartilhada; Integração das entidades civis ao Estado: "terceirização" da execução das políticas sociais; Participação na elaboração e execução do PNDH; Consulta e discussões sobre as posições do país em conferências mundiais.	Parceria na formulação e execução de políticas sociais: combate à fome e à pobreza, e promoção de justiça social; Políticas participativas: conferências nacionais de direitos humanos e de política externa e internacional; Parceria com as ONGs na articulação internacional em torno do combate à fome e à pobreza, e nos projetos de cooperação internacional no Haiti.	Institucionalização da participação social; Participação social e das ONGs na elaboração de políticas domésticas do campo dos direitos humanos; diálogo, apresentação de demandas e debate de ideias nas instâncias internacionais; Carência de posicionamento sobre a participação das ONGs da política externa brasileira de direitos humanos.

Fonte: Elaboração própria.

Em Sarney, nota-se a busca pela reconciliação democrática entre Estado e sociedade civil, cuja oposição deu-se por conta do surgimento das diversas organizações civis no contexto autoritário do Regime Militar, porém com tal aproximação figurando apenas no contexto doméstico. Nos governos Collor e Itamar Franco, os pontos centrais da relação colaborativa entre Estado e sociedade civil e ONGs foram a busca pela transparência da situação dos direitos humanos no país e das decisões externas dos governos, somada à colaboração consultiva das ONGs em prover informações no diálogo com o MRE para a preparação do posicionamento do país em conferências mundiais. A busca pela transparência e pelo diálogo colaborativo e consultivo na formulação da política ganha outro elemento no governo FHC, a ideia de responsabilidade compartilhada por meio da integração das entidades civis ao Estado para a execução de políticas sociais.

Durante o governo Lula a parceria em prol da formulação de políticas, principalmente aquelas vinculadas ao acesso a direitos humanos sociais, ganha um novo teor com a realização de diversas conferências nacionais, entre elas a sobre os direitos humanos e a sobre política externa e internacional, pondo em prática a democracia participativa. Ainda se destaca, em nível externo, a parceria articulada entre governo e ONGs em benefício da internacionalização do combate à fome e à pobreza, juntamente com o apoio na execução de projetos de cooperação internacional Sul-Sul. Já no governo Dilma, tem-se a institucionalização da participação social por meio de um marco regulatório o qual organiza institucional e juridicamente as organizações da sociedade civil e sua participação na formulação e execução de políticas públicas. Porém, na perspectiva de Dilma, a colaboração das ONGs volta a ficar restrita a elaboração de políticas domésticas no campo dos direitos humanos, com o diálogo sendo valorizado apenas nas instâncias internacionais e não sendo mencionado na formulação da política externa, contrastando com os esforços do MRE em atender às demandas de ONGs e outros atores da sociedade civil em deixar o processo de tomada de decisão mais transparente, como visto no caso do CBDHPE.

As demandas da sociedade civil e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de redemocratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate e aumentando a politização (presença e embate de ideias e interesses) da agenda de política externa. A pluralização dos atores e o desinsulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores aproximaram a política externa das políticas públicas domésticas, mesmo com os atores não estatais não podendo ser considerados como efetivos tomadores de decisão em política externa, tanto por conta definição constitucional do Poder Executivo ser o responsável pela

tomada de decisão da política externa, quanto em função do déficit democrático institucional em termos de diálogo e consulta entre o MRE e as organizações da sociedade civil em matéria de direitos humanos.

Apesar da evolução da participação social durante o período de redemocratização do Estado, sua institucionalização no campo da política externa brasileira, de direitos humanos e como um todo, ainda carece de um órgão institucional que compreenda a participação social, com ela ainda estando dependente da perspectiva presidencial a respeito da atuação de ONGs e outras entidades civis no processo de formulação e de como o MRE acolhe as demandas sociais por transparência e diálogo, ainda permanecendo a dúvida sobre a assimilação ou não das propostas oriundas da sociedade civil.

A política externa, sendo uma política de Estado e uma política pública, deve contribuir para a democratização política do país ao estimular a participação de diversos segmentos da sociedade civil brasileira, permitindo assim o debate de ideias e opiniões públicas de forma a permitir a politização da agenda, além da ampliação de fontes informativas sobre os diversos temas da política, tornar a formulação e tomada de decisão da política externa mais transparente, e, principalmente, ao dar ainda mais legitimidade e credibilidade às ações da política externa brasileira, já que a mesma passaria a contar com o aval da sociedade brasileira.

Aqui, foi vista a perspectiva dos presidentes em relação aos direitos humanos e suas posições em relação à atuação das ONGs e da sociedade civil na elaboração da política externa. No capítulo seguinte, será visto o caráter da atuação das ONGs e suas perspectivas em relação a sua participação da formulação da política externa brasileira de direitos humanos e sua relação com as instâncias governamentais.

4. AS ONGS COMO ATORES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CAMPO DOS DIREITOS HUMANOS

Além dos impactos políticos que a situação doméstica causa nos assuntos de política externa, a inter-relação entre o nível doméstico e o nível externo introduz outro tópico à reflexão: a pluralização dos agentes, com a análise da política externa indo além das instituições políticas tradicionalmente a cargo da política externa, no caso do Brasil, o Poder Executivo e o MRE, considerando também outros atores tais como os tomadores de decisão menos tradicionais (como outros Ministérios), legisladores, entidades subnacionais e demais grupos domésticos e internacionais. Hill (2003), considerando a emergência de novos atores na política externa, apresenta a questão de onde está localizada a agência nas políticas públicas e na política externa, observando assim que os atores políticos são todos indivíduos humanos dotados (em graus diferentes) de agência, e, portanto, participantes da tomada de decisão (*decision making*) e da implementação das políticas. Dessa forma, cai por terra a ideia do Estado como ator unitário e também a percepção de indivíduos, grupos sociais povos ou sociedades como sendo "intrusos" da diplomacia e da elaboração da política externa (BADIE, 2009; p.11). Em seu lugar, ascende, na prática da política externa e nas reflexões teóricas, a concepção de que diversos atores internacionais, transnacionais e domésticos são capazes de representarem interesses na escolha e implementação de decisões da política externa, com a política externa passando a ser definida então pelo conjunto das ações dessa pluralidade de agentes e dos fatores que afetam as suas escolhas, havendo vários níveis de coordenação e decisão: doméstico, regional, internacional e/ou transnacional.

Dentro desse entendimento de maior pluralidade de atores na política externa, Milner (1997) argumenta que tais atores são "poliárquicos[190]", no sentido de disposições sobre a divisão de poder ou autoridade da tomada de decisão entre grupos domésticos, com os atores dividindo o controle dos elementos-chave da tomada de decisão, definindo a agenda, as propostas e implementando políticas, com as instituições políticas domésticas definindo a distribuição desse controle entre os atores. Segundo Milner, para o entendimento da formulação da política é preciso compreender como o jogo entre os atores domésticos é jogado, o qual depende de três variáveis: a diferença entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição da informação no âmbito doméstico e a natureza das instituições

[190] Milner usa o termo "poliarquia", mas não no sentido de poliarquia concebido por Robert Dahl (1997), o qual se refere aos graus de democracias idealizados por ele.

políticas (1997; p.14). Assim, os interesses dos atores, informação e as instituições políticas seriam as três variáveis-chave para determinar a extensão dessa poliarquia doméstica e a natureza do jogo doméstico que molda a política externa. E para exercer essa "poliarquia doméstica" na formulação da política, as instituições políticas domésticas seriam as ferramentas indicadas para distribuir e comportar a participação por refletirem as preferências políticas de atores domésticos, desde que sejam criadas intencionalmente para garantir a busca por políticas particulares.

Dessa forma, as ONGs estariam entre as unidades ou os agentes mais simbólicos dessa descentralização estatal das relações internacionais e da política externa explicitada pelos referencias teóricos da pluralização da agência. Seguindo a lógica de Milner sobre a compreensão da formulação da política externa, através do levantamento de informações via entrevistas busca-se delinear como as ONGs domésticas se inserem no jogo da política externa, no embate entre diferentes preferências políticas, suas formas de atuação, por quais meios elas buscam incidir na política, suas avaliações a respeito da política externa brasileira em direitos humanos e das áreas nas quais o Estado age, e sua relação com os agentes estatais, construindo um perfil de atuação, ou seja, da agência desses atores políticos. Ainda seguindo a lógica de Milner, agora a respeito das instituições políticas domésticas serem a principal ferramenta de participação dos atores no processo decisório (ou de elaboração) da política externa, será analisada a atuação das ONGs no interior de uma instituição política voltada para a discussão democrática da agenda de direitos humanos na política externa brasileira, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. Portanto, ao observar a ação das ONGs na política externa brasileira de direitos humanos, na sua busca por incidir na formulação dessa política e de inserir sua agenda ou suas ideias numa esfera de discussão democrática, considera-se a política externa como sendo uma variável dependente de processos domésticos relativos à construção democrática das políticas públicas (MILANI, 2015a; p.71).

4.1. As ONGs como atores políticos da política internacional e externa

As ONGs são vistas pelo Estado como possíveis colaboradoras da elaboração da política, na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo com determinados setores sociais (DAGNINO, 2002; p.156), e também como contribuidoras

da execução de políticas, principalmente sociais, por conta de sua maior proximidade com a sociedade, complementando a atuação do Estado. Deste modo, dado o entrelaçamento entre o doméstico e o internacional, indaga-se sobre as formas de atuação de tais atores na agenda de direitos humanos, a qual é ao mesmo tempo uma política pública de agência doméstica e internacional, principalmente em relação à sua participação no processo de elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Antes de tudo, cabe refletir sobre o significado de "organização não governamental", termo que apesar de se referir a um ator social ou uma parte de um todo denominado "sociedade civil", não existe uma definição precisa e consensual ou definição jurídica sobre "ONG" (LANDIM, 2010). Sua compreensão passaria mais pelos papéis sociais e políticos assumidos e ações realizadas por tais organizações, deste modo, o que é ou não uma ONG seria definido mais pelas ações dessas referidas organizações (PAIVA, 2003; p.91).

Uma explicação baseada em termos estruturais e operacionais compreende as ONGs como organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretensão representativa por meio de delegação, sem objetivar lucro econômico, obtendo parte de seus recursos via doações, e dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, podendo atuar local ou internacionalmente, via canais oficiais, e cuja principal marca é o ideário dos direitos e da igualdade, os quais permeiam e politizam suas várias atividades (LANDIM, 2010). As ONGs, nacionais e internacionais, também seriam idealmente definidas por terem características como: uma estrutura formal estável; funcionários contratados e pagos (não sendo funcionários públicos); um status privado com a proposta de servir ao interesse público; autonomia do Estado e do setor empresarial; uma finalidade não lucrativa; status privado não governamental, uma vez que são criadas por indivíduos ou grupos privados; e, quando são organizações internacionais, seus membros provêm de três ou mais países e seu alcance de ação é, evidentemente, internacional (ECHART, 2008; pp.77-78; HAQUE, 2011; p.333).

Apesar da aparente similaridade, as ONGs se diferenciam da sociedade civil, pois a segunda refere-se à participação (o que não é o caso das ONGs), sendo entendida como uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta de três parâmetros analiticamente distintos: *pluralidade*, que diz respeito à associação voluntária, *publicidade*, referindo-se a reunião pública de caráter civil, e *privacidade*, que se refere à autonomia do indivíduo (COHEN, 2003; p.423), sendo um termo amplamente usado para denominar a pluralidade de associações, organizações e movimentos de origem civil, as quais se encontram separados das estruturas do Estado, e que por meio da mobilização política representam

interesses e grupos situados nas esferas privadas, condensando as vontades individuais em coletivas, objetivando, entre várias metas, transportar tais interesses particulares para a esfera pública por meio da participação política. Segundo Kaldor (2014), uma maneira de entender as ONGs é vê-las como movimentos sociais "domesticados", devido à sua profissionalização e burocratização, além de competirem umas com as outras por recursos financeiros (KALDOR, 2014; p.488). Todavia, não se pode desconsiderar a ideia de que as ONGs podem estar inseridas na gama de atividades civis a qual se refere o termo "sociedade civil", conforme definido acima por Cohen (2003).

Em relação às ONGs de direitos humanos, de uma forma simplista, porém diversa, reconhece-se serem aquelas organizações que escolheram os direitos humanos como seu objetivo principal, agindo individualmente ou coletivamente em rede, estando tal categorização fundamentada no autorreconhecimento dessas organizações e no compartilhamento de valores similares ou iguais: os valores dos direitos humanos (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2009; pp.3-4). Também se pode adotar o conceito internacional utilizado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), o qual possui um quadro formal para a participação das ONGs: ONGs de direitos humanos devem ter uma preocupação geral internacional com essa questão, não serem restritas aos interesses particulares de um grupo de pessoas, terem uma única nacionalidade ou serem situadas em um único Estado ou restrita a um grupo de Estados (Resolução ECOSOC 1296, parágrafo 17; WILLETTS, 2011; p.1705). As áreas temáticas nas quais as ONGs de direitos humanos vão desde uma agenda tradicional, voltada para a defesa de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e o combate à tortura e à discriminação, incluindo questões sociais, econômicas e culturais como a saúde pública, a educação, a proteção ambiental, as questões de gênero, a erradicação da pobreza, até a defesa de temas considerados "novos" como o direito à privacidade, relacionado ao mundo virtual, e os direitos LGBTIs, os quais veem sendo debatidos doméstica e internacionalmente nos últimos anos. Nader (2014) assinala que a multiplicidade de temas e violações sobre os quais as organizações são chamadas a agir e nos quais podem potencialmente incidir é enorme, e como várias das questões não são superadas, as agendas das ONGs tornaram-se potencialmente amplas e diversas (NADER, 2014; p.500).

A designação das ONGs como agentes da política está vinculada ao seu papel de representação ou expressão de grupos sociais, nacionais ou transnacionais. Essa representação, no entanto, é distinta da representação eleitoral, delegada por meio do voto, como é o caso de um governo representativo cuja legitimidade provém do consentimento do

eleitor-votante, o que não ocorre no caso das ONGs, as quais não representam os cidadãos, uma vez que não foram delegadas ou votadas por eles. Segundo Lavalle (2014), a representatividade das ONGs seria motivada por meio da "delegação inconsciente[191]", um consentimento desprovido de ciência pela parte representada, uma forma de dar voz àqueles que não poderiam falar por si mesmos ou estariam impedidos de delegar a voz a um representante. Essa "delegação inconsciente" é comumente conhecida por *advocacy*[192] (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), por meio dela as ONGs assumem a posição de porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses subrepresentados no domínio da representação tradicional, incorporando a figura de um ator que age em nome ou no melhor interesse de alguém, porém não derivado do seu consentimento. Outra forma de designar a representação das ONGs seria por meio do conceito de *representação por afinidade* (AVRITZER, 2007), a qual seria justificada não por meio da autorização, mas sim pela identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos.

Desta forma, baseada no aspecto do quê é representado, a conciliação lógica entre as ONGs de direitos humanos e seus representados está baseada na proeminência e precedência incondicional concedida aos direitos fundamentais, explícito pela busca do bem-estar do indivíduo representado, a rigor algo praticamente inalterável na medida em que os direitos humanos são considerados inerentes à dignidade humana, independentemente de considerações contextuais e contingentes, como país de origem ou cultura compartilhada por determinada comunidade (LAVALLE, 2014; p.304). A subordinação das ações de representação à promoção e defesa dos direitos humanos introduziria os critérios necessários para a constituição de um regime de correspondência[193], ou seja, definiria os critérios que regem a relação entre representação e representado, demarcando aquilo que pode ou não ser considerado propriamente como representação (LAVALLE, 2014; pp.302-304). Logo, a legitimidade das ONGs de direitos humanos não pode ser fundamentada da mesma forma como é feita a representação eleitoral, devido aos traços essenciais do trabalho das ONGs

[191] Lavalle faz uso do oximoro "delegação inconsciente" formulado por Joaquim Nabuco, no século XIX, para justificar a luta pela abolição da escravatura, cuja legitimidade buscava contornar a questão da representatividade direta, contornando o paradoxo de representar homens silenciados, no caso os escravos, sem opinião pública para que fosse possível mobilizar qualquer delegação de interesses (LAVALLE, 2014; p.300).

[192] Por *advocacy* entende-se a atividade que visa influenciar a formulação e execução de políticas públicas junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e também à sociedade.

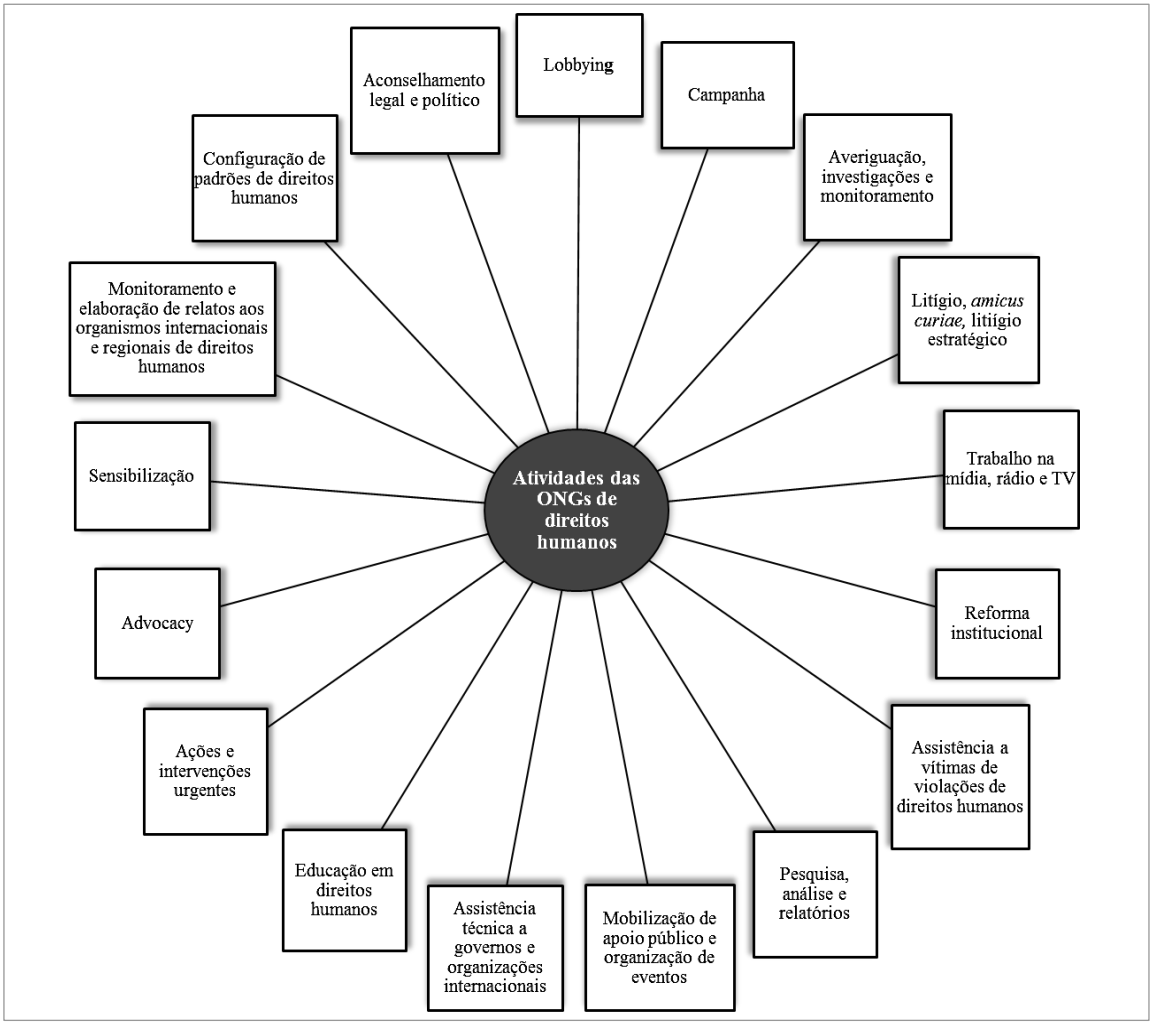
[193] Regime de correspondência consiste nos critérios que regem a relação entre representação e representado e tornam a representação uma expressão admissível do representado, conferindo-lhe representatividade (LAVALLE, 2014; p.302), baseada na ideia de "agir para alguém".

engajadas nesse campo (LAVALLE, 2014; p.305). Sua legitimidade viria, portanto, da sua relação com o tema que defendem, de seu compromisso militante dos princípios universais inerente a todos, o qual deve ser transparente (D'ORFEUIL, 2007; p.74), ou seja, bem definido e público, e também do seu reconhecimento por outros atores sociais que atuam de maneira similar (AVRITZER, 2007; p.458).

Transpondo a questão da representatividade das ONGs de direitos humanos para o processo de formulação da política externa brasileira de direitos humanos, considera-se que tais organizações desempenhariam o papel de defensoras dos princípios ditos universais dos direitos humanos e norteadores dos parâmetros de bem-estar dos indivíduos, os quais o Estado teria a obrigação de considerá-los durante a tomada de decisão e da elaboração da política externa. A representação feita pelas ONGs de direitos humanos também pode ser considerada como fonte de pressão, controle, supervisão e reclamo perante o poder estatal em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução, capacitando-as como representantes de interesses coletivos perante organismos de formulação da política externa (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; p.87; AVRITZER, 2007; p.457).

Voltando-se para as atividades exercidas pelas ONGs de direitos humanos, há uma vasta quantidade delas que podem ser exercidas e sendo reconhecidas tanto por outras entidades civis quanto pelos Estados, entre elas: ação direta na execução de projetos próprios ou em colaboração com o Estado; a coleta e disseminação de informações, reportando situações de violações de direitos humanos, utilizando-se do *naming*, indicando os violadores de direitos humanos, e do *shaming*, da estigmatização desses violadores; a persuasão de autoridades públicas em prol da adição de novos padrões de direitos humanos ou pôr em prática os já adotados, por meio do *lobbying* ou da opinião pública; a disseminação de informações para influenciar a política futura; e a disponibilização de serviços diretos às vítimas de violação dos direitos humanos (BADIE; 2009; p.58; FORSYTHE, 2012; pp: 245-247; pp: 251-253; VILLA, 1999; p.29). O diagrama 1 apresenta algumas das várias atividades que podem ser exercidas pelas ONGs de direitos humanos.

Diagrama 1: Algumas atividades das ONGs de direitos humanos.



Fonte: International Council on Human Rights Policy, 2009. Tradução e adaptação feitas pela autora.

As ONGs também possuem uma multiplicidade de escolhas em relação aos âmbitos nos quais devem e/ou podem atuar, sendo cada vez maior a tensão entre trabalharem exclusivamente em nível nacional ou ampliar seu escopo de trabalho para níveis regionais e internacionais (NADER, 2014; p.501). No âmbito internacional, as ONGs têm agindo em muitas ocasiões transnacionalmente ou então à revelia do Estado, criando solidariedades e identidades, por meio de redes globais que ajudam na fragmentação do setor, as quais servem para a difusão de informação, mobilização de recursos, sensibilização cidadã sobre os problemas globais e a geração de comunidades temáticas em torno de programas multinacionais (ECHART, 2008; pp.86-87). Já no âmbito doméstico, destacam-se as ações de *advocacy*, ou seja, de atuar na elaboração e execução de políticas públicas junto ao Estado e à sociedade, no monitoramento da implementação dessas políticas e do cumprimento da normativa internacional pelo Estado no plano doméstico e na mobilização da opinião pública, entre outras.

Outra questão a ser levanta na atuação das ONGs de direitos humanos é o seu relacionamento com o Estado, com este podendo ser de oposição, vendo-o como opressivo, como fazem as ONGs ativistas de direitos civis e políticos, ou de colaboração, vendo-o como provedor de bem-estar social, visão das ONGs promotoras da justiça social e voltadas aos direitos coletivos (KALDOR, 2014; p.485). Seguindo essa lógica, a oposição ou aproximação em relação ao Estado pode definir o papel que as ONGs de direitos humanos desempenharão, atuando como denunciantes e/ou fiscalizadoras das ações do Estado quando estão em oposição a ele, ou atuando como mediadoras entre as demandas sociais ou auxiliando o Estado na implementação de políticas, por exemplo, agindo "por convite" em órgãos institucionalizados ou conselhos assessores, conforme assinalado por Martínez (2001). Contudo, uma ação colaborativa não impede que a ONG tenha também um posicionamento crítico em relação ao Estado, uma vez que a relação entre Estado e ONGs varia dependendo do contexto sociopolítico do país, da perspectiva dos líderes estatais e formuladores oficiais das políticas e do próprio perfil das ONGs, conforme já observado no contexto brasileiro[194]: o caráter da relação entre ONGs e o Estado mudou da oposição durante o Regime Militar para a de aproximação durante a redemocratização do país e a busca pela colaboração objetivada pelos governos democráticos.

Após elucidar que as organizações não governamentais de direitos humanos são válidas de serem consideradas como agentes políticos por conta de sua natureza política, cabe

[194] Vide capítulos 2 e 3.

então transpor essa consideração delas para a política externa de direitos humanos no Brasil. Apesar de não poderem ser consideradas como unidades de decisão da política externa brasileira, já que não são atores burocráticos detentores da tomada de decisão, as ONGs desempenham ações como grupos de pressão, conduzem as preferências sociais ao âmbito político, até mesmo por meio do conflito com os agentes estatais, e desenvolvem um papel indireto de provedores de informação, agindo como defensores que alertam sobre as consequências das políticas (MILNER, 1997; p.37; p.60)[195]. E para compreender a participação das ONGs no processo de elaboração da política externa brasileira de direitos humanos faz-se necessário observar três formas de sua atuação: a *advocacy*, a consultoria (ou colaboração) e a fiscalização.

Embora o Poder Executivo detenha o poder de agenda e o MRE seja o órgão burocrático encarregado da tomada de decisão da política externa brasileira[196], as ONGs de direitos humanos, utilizando-se da *advocacy*, realizam atividades que propendem a influenciar a formulação e execução da política externa nesse campo, seja pressionando diretamente ou mobilizando a opinião pública. Por meio dessa ação e de projetos de caráter cosmopolita que confrontam os interesses do Estado-nação, as ONGs defendem os princípios universais dos direitos humanos, fazendo pressão para que o Estado os considere durante o processo de tomada de decisão ou alertando das possíveis consequências no caso de desconsideração de tais princípios ou do descumprimento de normativas internacionais. A participação das ONGs como atores políticos, através da *advocacy*, fortalece a democracia ao politizarem a agenda externa de direitos humanos, seja com a inserção de novos pontos de vista, seja pela inclusão de novos atores e pelo estímulo à interlocução com o Estado nesse processo de formulação da política externa.

A consultoria ou colaboração acontece pelo estabelecimento de parcerias substantivas e ocasionais entre o Estado e as ONGs em função do conhecimento técnico e capacidade operacional delas em algum tema cujo conhecimento o MRE não dominaria, como as temáticas de direitos sociais, as quais levam a diplomacia institucional a buscar fora do MRE os conhecimentos e competências específicas sobre tais questões (OLIVEIRA, 1999; p.135).

[195] Tais características de unidade/grupos de decisão assinalados pela autora se referem a grupos sociais de forma geral, podendo ser eles partidos políticos ou outros grupos de conotação política. É feita uma analogia dessa consideração feita por Milner para o caso das ONGs, as quais também não deixam der ter um peso como grupo político.

[196] O Poder Legislativo é responsável pela deliberação, ou seja, pela aprovação das decisões do Executivo sobre assinatura de tratados, na manutenção das relações com outros Estados e na participação do país nas organizações internacionais, com o Congresso Nacional tendo, de certa forma, um papel importante para a transparência da formulação da política externa.

Tais parcerias, no entanto, aconteceriam apenas quando o MRE apresentasse necessidade de realizar o processo de consulta visando à captação de informações para a elaboração do posicionamento externo do país, o que não implicaria na aceitação pelo MRE de cogestão nas instâncias de tomada de decisão (OLIVEIRA, 1999; p.136). Todavia, a realização de consultas periódicas por meio de um canal institucional permanente pode trazer mais legitimidade ao processo de escolha das alternativas na tomada de decisão em política externa.

Já a atividade de fiscalização consiste no monitoramento feito pelas ONGs de direitos humanos do cumprimento pelo Estado, em nível doméstico e externo, das diretrizes internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, destacando a responsabilização do Estado e dos agentes dotados do poder de decisão. Na ausência de um mecanismo doméstico de responsabilização[197], as ONGs desempenhariam esse papel pressionando internamente pelo posicionamento do Estado em relação a violações cometidas, até mesmo acionando instrumentos internacionais de proteção, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação de denúncias, podendo levá-las a desempenhar outra atividade, a de litígio[198]. A fiscalização também visa manter, na medida do possível, a transparência das ações da política externa brasileira, como por exemplo, buscar uma justificativa do país por se abster de votações de resoluções relacionadas a algum país específico.

A redemocratização e a liberalização econômica do país estimularam os diversos setores da sociedade a buscarem influenciar, direta ou indiretamente, o processo decisório de questões domésticas e internacionais, com a agenda da política externa se abrindo para novos temas e novos atores (LIMA, 2005; pp.7-8; PINHEIRO, 2003; p.2), aumentando, portanto, sua politização através da consideração desses novos interesses e ideias, por meio da participação de atores domésticos na elaboração da política externa como um todo e, consequentemente, na agenda dos direitos humanos. De fato, ao longo do período democrático de 1985 até os dias atuais, agentes domésticos e não estatais tem participado da elaboração e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país tendo contribuído com a diplomacia brasileira em eventos específicos (conforme observado na

[197] Pinheiro (2003; p.3) destaca que a existência de mecanismos domésticos de responsabilização da política externa brasileira ocasionaria um questionamento a sua suposta representatividade, o que não ocorre na prática devido a autonomia do MRE na elaboração da política externa.

[198] ONGs podem apresentar denúncias a instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos e, via o instrumento legal do *amicus curiae*, representar indivíduos em processos nessas instâncias legais internacionais, a exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais no capítulo 3). A participação de atores não estatais é particularmente importante pela sua capacidade de ação e pela articulação desenvolvida nos foros de consultas e negociações ministrados pelo Itamaraty (OLIVEIRA; MILANI, 2012; p.373). Empresários, sindicatos, *think tanks* e ONGs vem atuando como consultores, provedores de informações ou mobilizadores de opinião a respeito da agenda que esteja sendo trabalhada, uma vez que a política externa, sendo uma política de Estado e uma política pública, deve estar sob o crivo da sociedade.

A atuação das ONGs na política externa integra esse processo de abertura política do país, colaborando para a politização das agendas externas, entre elas a de direitos humanos. O diálogo entre ONGs e MRE vai além da ratificação das posições do governo, servindo de exemplo da construção conjunta de posições e a cooperação entre ambos dado que, na maioria dos temas, as informações especializadas são produzidas pelas ONGs (PINHEIRO, 2003; p.13). Dessa maneira, analisar a atuação desses atores políticos é relevante para compreender as formas como eles atuam na elaboração da política externa brasileira de direitos humanos e a posição do Estado em relação às ONGs, possibilitando também observar como é perpetrada a inter-relação entre os contextos doméstico e externo nessa agenda em particular, dada a atuação interna das ONGs e seu relacionamento com o Estado, a qual cria condições para a replicação desse relacionamento em nível externo através da participação delas no processo de formulação da política externa no campo dos direitos humanos.

Dada às suas características políticas e suas formas de atuação, pode-se aplicar a essa participação das ONGs na formulação da política externa de direitos humanos a vertente analítica que assinala a relevância de grupos consultivos (*advisory groups*) no processo de tomada de decisão. Hart, Stern e Sundelius (1997) assinalam que a análise de grupos consultivos destaca a forma como eles podem servir de base para recomendações políticas que auxiliam os *policymakers* oficiais (ou seja, os funcionários do governo e do executivo), organizando e administrando a tomada de decisão, evitando que tomem decisões consideradas erradas.

Essa abordagem de análise de grupos, em especial de grupos pequenos, realça a forma como eles atuam auxiliando os tomadores de decisão oficiais com recomendações políticas e faz refletir a respeito do papel que as ONGs podem ter como grupo de aconselhamento para o governo, por meio de órgãos consultivos institucionalizados. A participação das ONGs nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos e nas de Política Externa e Internacional, ou em conselhos consultivos de debate das posições internacionais do país (como realizado na preparação para a Conferência de Viena), demonstrou a capacidade delas em influenciar a

elaboração da política externa brasileira de direitos humanos, devido ao seu poder de agência em apresentar propostas e pressionar os agentes governamentais e não apenas exercendo o papel de conselheiras. Porém, os meios de participação disponibilizados pelo MRE e pelos governos federais possuíam um caráter *ad hoc* temporário, voltado apenas para um determinado fim, principalmente as consultas promovidas pelo MRE.

Dessa forma, para avaliar a atuação das ONGs de direitos humanos no processo de elaboração da política externa brasileira de direitos humanos, e também nas demais atividades relacionadas a essa política, necessitar-se-ia de um espaço institucional doméstico relativamente estável, ou seja, cuja ocorrência ou periodicidade não dependesse somente da necessidade do MRE ou da vontade política do Presidente da República, e cujo funcionamento se assemelhasse a um órgão consultivo que funcionasse como um canal de comunicação e deliberação entre Estado e sociedade civil (aqui incluídas as ONGs), possibilitando sua democratização, ou seja, uma maior participação dos atores não estatais na formulação da política externa, e a politização da discussão. Nessa perspectiva, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) mostrou ser um objeto de pesquisa primoroso por consistir em um exemplo de conselho consultivo e deliberativo do processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, do qual as ONGs fazem parte, além de propiciar a observação da inter-relação contextual, de como a política externa depende de variáveis domésticas, na questão dos direitos humanos.

4.2. O recorte analítico: o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa

O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) é uma instituição política doméstica[199] surgida no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias[200] (CDHM) da Câmara dos Deputados, sendo composto por dezoito entidades não governamentais e órgãos institucionais (como Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos

[199] É importante assinalar a ausência de ONGs internacionais, como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, como membros do CBDHPE, apesar de tais entidades acompanharem algumas de suas atividades, estando presentes nas reuniões, dependendo da agenda trabalhada. Questionando um representante da Anistia Internacional a respeito dessa ausência, foi explicado que devido ao caráter institucional doméstico do CBDHPE, a Anistia Internacional não o integra, visto que a entidade não busca incidir na elaboração da política externa brasileira, mas sim fiscalizá-la.

[200] Comissão Permanente e com funções legislativas e fiscalizadoras.

do Ministério Público Federal e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado). Criado a partir da identificação[201] da falta de transparência nas negociações diplomáticas e na definição das posições do Brasil no âmbito multilateral, ou seja, na formulação da política externa, e da necessidade de fortalecimento da participação civil no controle democrático da política externa brasileira de direitos humanos, o objetivo principal do CBDHPE seria o fortalecimento da participação cidadã e o controle democrático desse campo da política externa brasileira, dedicando-se ao acompanhamento da negociação, ratificação e implementação de instrumentos regionais e internacionais, ao acesso à informação sobre a política externa de direitos humanos, e buscando influenciar e monitorar os processos de tomada de decisão da política externa que possam gerar impactos na proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional[202]. Países como Canadá, México, Holanda e Argentina, apesar das variações contextuais e da cultura política nas relações entre Estado e sociedade, exemplificavam como um mecanismo de participação e controle social da política externa era viável por meio de medidas simples como a realização de reuniões prévias às conferências das quais o país participaria, apresentação e discussão das posições a serem adotadas e audiências públicas para promover debate entre sociedade civil e os responsáveis pela elaboração da política externa (SUCUPIRA, 2006).

Assim, a fundação do CBDHPE baseou-se na ideia de que órgãos públicos deveriam trabalhar em conjunto com a sociedade civil que auxiliariam de várias maneiras, como através de reuniões, seminários, pressão política e apoio ao Legislativo para realizar audiências com autoridades, destacando-se a ausência do MRE como órgão institucional membro CBDHPE (SANTORO, 2007; p.12). A presença do MRE no CBDHPE é regular nas sabatinas e eventos com representantes do Itamaraty, e no envio de respostas às solicitações enviadas, porém, sua ausência como integrante permanente e/ou fundador reflete a cautela da instituição em se abrir para a participação cidadã, com o MRE permanecendo refratário às pressões da sociedade brasileira, enquanto diversos setores da sociedade civil buscam alianças com setores do Estado querendo mais espaço na agenda diplomática (SANTORO, 2012; p.103).

Tendo sido a primeira tentativa de utilização de um espaço institucional permanente para a interlocução entre Estado e sociedade civil na área da política externa de direitos humanos, inicialmente o CBDHPE não foi amplamente aproveitado para a assimilação de

[201] Por meio de uma pesquisa realizada e apresentada à Comissão de Direitos Humanos e Minorias pela ONG Conectas Direitos Humanos.

[202] Informações retiradas do site do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, disponível em: http://dhpoliticaexterna.org.br/

propostas da sociedade civil, tendo prevalecido sua função de monitoramento dos posicionamentos em relação à condução da política externa em direitos humanos. Dentre as atividades houve audiências sobre a agenda brasileira em direitos humanos, o posicionamento do Brasil nos órgãos multilaterais, principalmente, no Conselho de Direitos Humanos da ONU (cuja criação coincide com a criação do CBDHPE), no Mercosul e na OEA, seminários sobre questões particulares de direitos humanos, como o combate ao HIV/Aids, o PNDH III e a Revisão Periódica Universal do CDH, além de pedidos de transparência sobre o posicionamento do país em relação à situação de direitos humanos em outros países, como o Sudão e o Irã, e balanços da política externa de direitos humanos no fim dos anos e as prioridades dos anos vindouros.

Uma atividade em especial do CBDHPE foi o envio aos candidatos à Presidência nas eleições de 2010 e 2014 de cartas de compromissos com os direitos humanos em âmbito nacional e internacional, as quais destacavam a fundamental participação cidadã para o controle democrático da política externa e a primazia dos direitos humanos na condução da política externa multilateral e bilateral. No entanto, tal posicionamento sobre pautar a política externa do país integralmente nos direitos humanos, com sua defesa sendo usada como condicionalidade no desempenho da política externa com outros países, poderia ocasionar o isolamento do Brasil no cenário internacional e na obstrução do diálogo internacional[203], indo no sentido contrário da tradicional posição do país em criticar o uso político dos direitos humanos.

No tópico do controle democrático da política externa de direitos humanos, o CBDHPE vem tendo, recentemente, um considerável desempenho. Sua criação em si foi realizada em prol desse objetivo o qual deu sinais de maturidade com o desligamento da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) em 22 de abril de 2013 devido ao posicionamento conservador e contrário aos direitos humanos dessa instituição durante a passagem pela sua presidência do deputado federal Marco Feliciano (PSC/SP). Tal suspensão foi baseada na consideração de que a CDHM estava se distanciando dos princípios de promoção e proteção dos direitos humanos, se fechando à participação da sociedade, com ambos os fatores sendo assinalados como sendo retrocessos para o campo dos

[203] Se o país mantivesse relações somente com países que efetivamente respeitam os direitos humanos, não sobraria nenhum país, seja o Irã ou os Estados Unidos. Além disso, a melhor maneira de buscar influenciar um país, visto como sendo violador dos direitos humanos, a mudar sua posição seria por meio do diálogo e do estreitamento das relações e não por meio da suspenção de qualquer atividade internacional com ele.

direitos humanos[204]. O caso do afastamento da CDHM demonstra que o fortalecimento das instituições políticas para adquirir uma condição mais transparente da diplomacia nacional, conforme defendido por Castro Neves (2006), também encontra resistência no Congresso Nacional seja devido à composição do quadro de deputados integrantes da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, seja por interesse político (risco à representação direta, como defendido pela oposição política conservadora) ou até mesmo ideológico (defesa de ideias e princípios que são contrários aos princípios norteadores dos direitos humanos)[205]. Após o desligamento da CDHM e com a coordenação do CBDHPE passando a ser de responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes (o posto é revezado no período de um ano), ocorreu uma valorização das atividades do CBDHPE, buscando desempenhar de forma efetiva sua função de consultora e fiscalizadora da formulação da política externa brasileira de direitos humanos, cultivando cada vez mais um diálogo direto com o MRE e o governo federal, visando a transparência e a participação social no processo de formulação da política externa brasileira de direitos humanos.

Uma das ferramentas utilizadas a esse propósito é a realização de videoconferências entre as organizações-membros do CBDHPE, organizações convidadas, o MRE e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (atual Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, após modificação ministerial realizada em 2015), cujo principal objetivo é permitir o diálogo sobre direitos humanos e política externa entre todas as partes. Nessas videoconferências são discutidos tópicos como a agenda e as resoluções lideradas pelo Brasil nas sessões do CDH, questionamento sobre como estão sendo tratadas situações internacionais específicas, inclusive em casos de omissão de posição, podendo se tratar de temas (violência contra mulher, direitos LGBTIs, discriminação racial) ou casos de outros países, como Síria, Egito, Sudão e Irã, além da apresentação de cobranças sobre ações contra violações de direitos humanos em nível doméstico, em especial aquelas que são alvo de análise por agências e instrumentos multilaterais (caso da usina Belo Monte). Observa-se também uma preocupação maior em manter a transparência das ações do CBDHPE tornando pública na internet suas atividades, inclusive com a disponibilização online dos documentos (como cartas e notas).

---

[204] Para a íntegra da nota pública da suspensão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados ver: http://dhpoliticaexterna.org.br/docs/2013/Nota%20P%C3%BAblica%20CBDHPE_Suspens%C3%A3o%-20CDHM_mai2013.pdf

[205] Cabe aqui lembrar, em 2014, o veto da Câmara dos Deputados ao decreto que instituiria Política Nacional de Participação Social (PNPS), o qual foi repudiado por diversas entidades da sociedade civil e movimentos sociais.

Sendo assim, o CBDHPE apresenta a condição necessária para a análise da agência das ONGs atuantes na agenda dos direitos humanos da política externa brasileira em uma instituição política doméstica voltada para a formulação de uma agenda de política externa. Entre as organizações membros do CBDHPE, foram analisadas sete ONGs, participantes ativas e/ou de renome, que trabalham com a questão dos direitos humanos para traçar um perfil de suas atuações e da sua relação com o Estado na área da política externa brasileira de direitos humanos. Objetiva-se também contrapor esse perfil, construído a partir das próprias ONGs, com a posição do MRE sobre a atuação de tais atores civis.

4.3. Analisando as ONGs: definindo as integrantes do CBDHPE

Referindo-se aos integrantes do CBDHPE, analisou-se a o perfil de atuação de sete ONGs membros desse mecanismo institucional: a Artigo 19; a Comunidade Bahá'í do Brasil; a Conectas Direitos Humanos; o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e a Justiça Global. Dessas ONGs selecionadas, seis são integrantes fundadoras do CBDHPE, apenas a Artigo 19 é uma integrante recente, além disso três delas, a Conectas Direitos Humanos, o IBASE e o INESC integram tanto a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos – REBRIP, coletivo que acompanha e busca incidir na política externa brasileira desde 2001[206], quanto o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI)[207] constituído por pesquisadores e pessoas que atuam no campo das relações internacionais a partir de movimentos e organizações sociais, partidos políticos, ONGs, instituições acadêmicas, de pesquisa e de governo, criado em 2012. Será apresentado um breve perfil organizacional, as principais características da atuação doméstica e externa em matéria de direitos humanos e a relação com o Estado brasileiro de cada uma dessas ONGs. As informações usadas para essa definição foram obtidas por meio de entrevistas com representantes das ONGs baseadas em um questionário[208] de respostas abertas que serviu de

[206] Para mais informações sobre a atuação do REBRIP na política externa brasileira, ver o estudo de Oliveira e Milani (2012).

[207] Mais sobre a atuação do GR-RI, principalmente na mobilização pela criação do Conselho de Política Externa será visto no capítulo 5.

[208] O roteiro de questões utilizado nas entrevistas e aplicado às ONGs encontra-se no Anexo I.

guia para a condução das entrevistas. Foram realizadas perguntas voltadas para a construção do perfil da ONGs, como elas se definiam, por quais vias atuam, o nível de preocupação com a agenda de direitos humanos da política externa brasileira, a possibilidade de convergência de agenda entre ONG e Estado e as vias utilizadas para incidir na formulação dessa política externa. Com a comparação entre os perfis e respostas obtidas visa-se formular uma perspectiva abrangente sobre a atuação dessas ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira, vide o CBDHPE.

4.3.1. Artigo 19

A Artigo 19 é a divisão brasileira da organização não governamental internacional de direitos humanos Article XIX, fundada em 1987[209] em Londres, e tem por missão a defesa e a promoção dos direitos humanos, com ênfase nas liberdades de opinião e de expressão e no direito à informação de indivíduos e grupos sociais. No caso do Brasil, com escritório em São Paulo, a organização realiza, desde 2005, atividades na área de acesso à informação e liberdade de expressão como campanhas pela implementação de padrões internacionalmente reconhecidos, monitoramento e pesquisa, desenvolvimento jurídico, litígio e formação, tendo como financiadores a Open Society Foundations, o Fundo das Nações Unidas para a Democracia, a Fundação Ford, a Adessium Foundation, a Swedish International Development Cooperation Agency, o Department for International Development do Reino Unido e a Hewlett Foundation, tendo recebido anteriormente financiamento da UNESCO. Dentre as ONGs pesquisadas, a Artigo 19 é a organização-membro mais recente do CBDHPE, tendo ingressado em 2013 visando um acompanhamento mais concreto das agendas do Brasil na ONU e da CIDH, âmbitos nos quais já realizava esse trabalho.

A Artigo 19 define sua atuação como sendo um conjunto das três ações assinaladas anteriormente, porém com um menor grau para a consultoria do Estado, centrando nas atuações de fiscalização da proteção da liberdade de expressão e de informações, e se encaixando no perfil de precursora de ideia por meio de campanhas de promoção do direito à liberdade de expressão. Ademais, foi assinalada preferência pela atuação como reguladora do Estado, realizando trabalho de análise crítica com a produção de estudos e análises, as quais, por ventura, podem vir a serem usados como material consultivo pelos órgãos estatais.

[209] A entidade voltada para a defesa do direito à liberdade de expressão foi idealizada pelo empresário e filantropo J. Roderick MacArthur, tendo sido concretizada pelos seus filhos após sua morte.

Como ONG fiscalizadora das ações do Estado, a Artigo 19 reiterou um alto nível de empenho para incidir na agenda de direitos humanos da política externa brasileira. Para isso, busca participar dos espaços deliberativos existentes nos âmbitos internacional e regional, também trabalhando com outras organizações de direitos humanos internacionais nesses espaços, acompanhando as agendas da Assembleia Geral da ONU, do CDH, da Comissão e da Corte Interamericanas de Direitos Humanos. Foi assinalado que tal participação tem como desígnio a internalização no Brasil dos padrões internacionais de direitos humanos, monitorando a aplicação de tais padrões no país.

Deste modo, confirmou-se o uso principalmente das vias institucionais do sistema interamericano e da corte interamericana para aprimorar a atuação do Brasil nas questões trabalhadas pela ONG, em especial em sessões nas quais as organizações da sociedade civil são chamadas a participar, como, por exemplo, em sessões onde o país é convocado para apresentar explicações a respeito de alguma denúncia ou não cumprimento da normativa internacional. Entre os assuntos trabalhados nessas vias institucionais frisou-se a questão sobre violações de dados pessoais pela internet (trazida à tona pelo caso de espionagem norte-americana), a questão das rádios comunitárias e como o Brasil cria restrições ao seu funcionamento, as violações perpetradas contra cidadãos e jornalistas durante os protestos de junho de 2013, e o forjamento de crimes contra a honra e de difamação[210] que resultam em processos legais contra comunicadores, com o encaminhamento de denúncias à Corte Interamericana a respeito de comunicadores processados indevidamente pelo Estado. Outro tópico que orienta a atuação da Artigo 19 nas vias institucionais é a promulgação de leis mais claras a respeito do acesso à informação e da proteção ao profissional da comunicação, tendo recentemente realizado um levantamento sobre medidas que poderiam ser tomadas para evitar a concentração dos meios de comunicação e o uso da força como forma de censura. Tendo exemplificado sua atuação como uma organização reguladora do Estado, crítica de sua atuação no campo dos direitos civis e políticos, a referida ONG não crê na convergência de sua agenda e a do Estado, acreditando ser desafiadora a tarefa de fazer com que uma agenda oriunda da sociedade civil seja convertida em um item da agenda política do Estado.

Opinando a respeito da política externa brasileira em direitos humanos e da sua atuação nessa agenda, a Artigo 19, estando voltada para os direitos civis e políticos de liberdade de informação, afirmou ser o Brasil um Estado que, devido a baixo grau de

[210] A Artigo 19 considera as leis de difamação como meios de equilibrar o direito à liberdade de expressão e a proteção de reputações individuais, ambas reconhecidas por instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

transparência do processo de elaboração da política externa brasileira, precisa ampliar o debate com a sociedade no campo da política externa, estimulando a *advocacy* da sociedade com o MRE e definindo melhor os posicionamentos internacionais do país em matéria de direitos humanos. Embora diagnostique a política externa brasileira como sendo pouco transparente, a Artigo 19 assinala o grande emprenho do MRE na ONU no tratamento da questão da defesa dos direitos humanos *online*, enaltecendo a proteção da privacidade na internet, reconhecendo o protagonismo internacional do governo Dilma, diante o caso de espionagem norte-americana, em apoiar a criação de diretrizes internacionais de proteção à privacidade e a equivalência dos direitos humanos no ambiente virtual. Outro ponto positivo assinalado pela organização foi o incentivo do Brasil a outros países em relação a não criminalização da atividade jornalística, ou seja, o não uso de processos legais para ferir o direito à manifestação e liberdade de imprensa. Apesar de reconhecer o protagonismo do Brasil em relação a essas questões no âmbito externo, a organização critica a falta de empenho nessas mesmas questões no âmbito doméstico, considerando a atuação doméstica falha por conta da ausência de leis eficientes sobre proteção a dados pessoais, juntamente com ao pouco enfoque dado pelo Estado no combate à propagação de discursos de ódio contra a comunidade LGBTIs e contra as mulheres.

4.3.2. Comunidade Bahá'í do Brasil

Apesar de não se designar como sendo uma ONG, a Comunidade Bahá'í do Brasil possui atuação equivalente a uma, segundo a representante entrevistada. Organização religiosa[211] baseada na fé Bahá'í[212] cujos princípios podem ser resumidos na crença na unicidade de Deus e na igualdade de todos os seres humanos, tem como perspectiva a construção de um mundo justo e igualitário. A Comunidade Bahá'i brasileira trabalha há anos (iniciada na década de 1920, crescendo na década de 1970) em prol dos direitos humanos, desenvolvendo atividades de promoção e proteção de direitos em questões como diálogo inter-religioso, raça, gênero, educação e promoção da paz em níveis internacional, nacional e local. Salienta-se o fato da percepção de direitos humanos da organização estar fundamentada

[211] Não se obteve informações sobre o financiamento dessa organização.

[212] A Fé Bahá'í é baseada nos ensinamentos de Baha'u'llah, oriundo da antiga Pérsia no século XIX, tendo como princípios sociais relevantes para uma sociedade global a unicidade da humanidade, a igualdade entre mulheres e homens, a abolição do preconceito, a harmonia entre ciência e religião e a eliminação da pobreza e da riqueza extremas. A defesa dos direitos humanos, então, é inerente à crença Bahá'í. Atualmente, seguidores dessa fé são politicamente perseguidos no Irã, questão essa que está sob observação internacional. Informações obtidas no site da Comunidade Bahá'í no Brasil: http://www.bahai.org.br/ .

na visão da unidade humana estando presente na sua diversidade e da corresponsabilidade de todos, onde os direitos humanos seriam todas aqueles direitos essenciais dos quais todos os cidadãos são responsáveis uns pelos outros.

A atuação da organização da Comunidade Bahá'í é definida como um equilíbrio entre as ações de fiscalização, precursora de ideias e consultora do Estado. A atuação como fiscalizadora encontra-se voltada a não implementação de diretrizes do PNDH III e o não cumprimento da Lei 10.639, voltada para inclusão obrigatória no currículo de ensino de disciplinas sobre a história e a cultura afro-brasileiras, realizando pressão junto ao governo e ao Legislativo para o cumprimento dessas diretrizes e leis, delimitando ao âmbito doméstico sua atuação como fiscalizadora. As atuações como precursora de ideias e de consultoria são compreendidas pela organização como sendo associadas. O trabalho junto à comunidade brasileira possibilita à organização uma ação de conscientização dos direitos e, ao mesmo tempo, identificar possíveis necessidades locais ainda não atendidas pelo governo, informando-lhe sobre quais medidas e em quais locais são necessárias políticas governamentais. Dessa forma, a Comunidade Bahá'í do Brasil se dispõe a atuar preferencialmente na disponibilização de seus trabalhos para a construção de pautas comuns com o Estado para o desenvolvimento de políticas públicas promotoras de direitos. Consequentemente, a organização acredita em canais de abertura para a convergência entre a sua agenda e a agenda do Estado por conta do levantamento realizado pela própria organização das pautas em comum.

Embora os exemplos da atuação de fiscalização e colaboração com o Estado, a Comunidade Bahá'í do Brasil afirmou ter alto nível de preocupação em tentar incidir na agenda de direitos humanos da política externa relacionada às questões de minorias, particularmente ao posicionamento do país em relação à situação dos Bahá'ís no Irã, os quais são impedidos pelo governo iraniano de exercerem seus direitos civis e sociais, como acesso à educação. O intuito dessa incidência é a expectativa de incentivar o governo brasileiro a defender em âmbito internacional a agenda de direitos humanos no Irã. Em prol desse objetivo e somado aos esforços de fortalecimento da agenda em outras áreas sociais e na elaboração de relatório internacionais, como a RPU, a organização utiliza-se da *advocacy* no Congresso Nacional, em vários ministérios, nas audiências e consultas públicas tanto da SDH quanto do MRE e no espaço do CBDHPE para apresentar as lacunas existentes nas políticas no campo dos direitos humanos e para tentar fazer com que as suas perspectivas sejam institucionalmente canalizadas e cheguem aos tomadores de decisão oficiais da política externa brasileira.

Na perspectiva da Comunidade Bahá'í, baseada na sua observação da política externa brasileira, ocorreram avanços na pauta de direitos humanos, em especial na participação da sociedade civil, assinalando que tal questão faz parte de um debate recente, já que o CBDHPE há dez anos busca enriquecer as consultas entre Estado e sociedade civil. Em relação à atuação do Brasil na agenda de direitos humanos da política externa, a organização afirma não ser possível se falar de um alto empenho estatal nessa agenda, mas reconhece as ações do país no campo do desenvolvimento e seu impacto nos direitos sociais. A Comunidade Bahá'í também avaliou positivamente o empenho do Brasil na agenda de direitos humanos do Mercosul, com o país demonstrando interesse na discussão de ideias no campo da educação em direitos humanos, e enaltecendo as diretrizes apresentadas pelo Brasil aos países do Mercosul, juntamente com os canais de diálogo e o trabalho conjunto com a sociedade civil nesse mesmo tópico[213]. Por outro lado, a organização avaliou negativamente a contínua falta de transparência por parte do Brasil da tomada de decisão, destacando com isso a necessidade da publicação do Livro Branco da Política Externa. Nos âmbitos bilateral e multilateral, foi designada como incoerente a forma como o Brasil estabelece relações políticas com alguns países com situações de violações aos direitos humanos, não sendo claro como o Brasil trata da proteção e da promoção dos direitos humanos com tais países, como exemplificado pelas diversas abstenções do Brasil nas votações de resoluções no CDH contra Irã e a Síria.

4.3.3. Conectas Direitos Humanos

A Conectas Direitos Humanos é uma organização não governamental internacional, sem fins lucrativos, fundada em setembro de 2001, em São Paulo, a qual objetiva promover a efetivação dos direitos humanos e do estado democrático de direito na região do Sul Global (África, América Latina e Ásia), guiada pela visão de um movimento de direitos humanos global, diverso e efetivo, onde instituições nacionais e a ordem internacional seriam mais transparentes, efetivas e democráticas[214]. Sendo uma organização internacional, os recursos financiadores de suas atividades provêm de entidades como a Fundação Ford, a Channel Foundation, a Comissão Europeia, OAK Foundation, a Opens Society Foundations, o International Development Research Center, a Swedish International Development

[213] ONGs, em especial a IDDH, participaram da elaboração da proposta sobre as diretrizes de educação em direitos humanos do Mercosul foi elaborada, conforme assinalado no item 4.3.5.

[214] Vide site oficial da Conectas Direitos Humanos: http://conectas.org.br/pt/quem-somos .

Cooperation Agency, o Instituto Betty e Jacob Lafer, entre outros. Tendo sido primordial na fundação[215] e no funcionamento do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, a organização também possui status consultivo junto à ONU desde janeiro de 2006 e status de observador junto à Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos desde maio de 2009. Já tendo sido alvo de pesquisa acadêmica[216], o perfil político da Conectas a enquadra como uma organização que mantém uma relação tensa e opositiva ao Estado, baseada na pressão e monitoramento das ações do Estado brasileiro, e também de outros países, por meio de seu Programa de Política Externa e Direitos Humanos[217].

A Conectas Direitos Humanos se define como sendo uma fiscalizadora da atuação do Estado, acompanhando a atuação do Brasil nas organizações internacionais, como o CDH e na CIDH e sua reação a crises de direitos humanos no mundo, e uma precursora de ideias, formulando e apresentando sugestões de políticas para a ampliação da agenda, seja no campo temático como na questão dos direitos LGBTIs e da responsabilização de empresas por violações aos direitos humanos, quanto no campo da transparência, vide o exemplo da institucionalização do CBDHPE e também na sugestão da criação do Livro Branco da Política Externa, proposta defendida pela ONG anteriormente à iniciativa (ainda não concretizada) do governo. De fato, a preferência da organização é atuar como fiscalizadora da atuação do Brasil via consultoria crítica, ou seja, apresentação direta ao Estado das suas críticas em relação um caso ou tópico da agenda, e também elaborando relatórios, investigações sobre violações e usando de mecanismos midiáticos para impactar a opinião pública. A ONG desempenha também o papel de conselheira legal e política de indivíduos ou grupos para casos relativos a litígio jurídico nacional e internacional, porém no campo da política externa sua prioridade está no trabalho relativo à formulação da agenda de direitos humanos. A preferência pela atuação como reguladora do Estado é reforçada pela argumentação da Conectas sobre a indisposição do MRE ao uso de ferramentas de consultoria e controle social.

[215] Conforme assinalado anteriormente, foi a partir de um estudo realizado pela Conectas, o qual apontou a falta de transparência na elaboração e na tomada de decisão da política externa brasileira, que o CBDHPE foi concebido.

[216] Vide a dissertação de mestrado de autoria de Milena Siqueira Santos Mendonça, "Organizações de Direitos Humanos e Ação Coletiva Transnacional: Análise do Caso da Conectas-Direitos Humanos", defendida pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, em 2012.

[217] O Programa de Política Externa e Direitos Humanos busca fortalecer a proteção internacional dos direitos humanos, monitorando e influenciando a política externa de países do Sul Global, particularmente do Brasil, e fomentando o uso da ONU e dos sistemas regionais por ONGs da América Latina, África e Ásia.

Com um alto nível de preocupação com a agenda de direitos humanos da política externa brasileira, a Conectas busca incidir diretamente nela através de reuniões com os atores estatais encarregados da formulação da política externa, utilizando-se também dos instrumentos institucionais formais de controle democrático, como o CBDHPE, e informais, como a interação com representantes da Câmara dos Deputados e no Senado e o Poder Judiciário. O diálogo institucional também é feito através da relação do CBDHPE com o Congresso por conta de sua tarefa de monitorar o Poder Executivo, o que impacta na formulação das políticas públicas, como foi o exemplo da implementação da Lei Maria da Penha, e nos trabalhos relativos à elaboração da Revisão Periódica Universal do CDH. Além dessa atuação direta, a organização utiliza-se do diálogo indireto via mídia social, como a publicação de artigos em jornais ou mídias eletrônicas, assim como a incidência coletiva por meio da mobilização coletiva com outras organizações não governamentais e demais atores da sociedade civil.

A preferência pela atuação como fiscalizadora das ações do Estado e a busca pela incidência direta e indireta da Conectas na política externa brasileira de direitos humanos é confirmada pelo alto grau de divergência, retórica e prática, entre a agenda da ONG e a agenda do Estado. A maioria das divergências assinaladas pela Conectas estão no campo do cumprimento de obrigações internacionais tais como a implementação das recomendações apresentadas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial relativas às questões de violações aos direitos de indígenas e populações ribeirinhas durante a construção da Usina de Belo Monte e da proposta de revogação da Lei da Anistia e as investigações relativas à guerrilha do Araguaia. Outro ponto de divergência é relativo ao controle democrático da política externa, caracterizado pela criação do Conselho de Política Externa – CONPEB, não havendo concordância sobre as temáticas a serem tratadas e nem sobre os procedimentos dos quais o conselho estaria incumbido de fiscalizar. Deveras, a indefinição de tais tópicos tanto por parte do governo que se propôs a instituir o CONPEB quanto por aqueles que o demandam complica a questão da institucionalização do mesmo. Já entre os itens onde há ou houve convergência entre a agenda da Conectas (e da demanda da sociedade civil) e do Estado destacam-se, todas no âmbito do CDH, a defesa dos direitos sociais, das questões sobre identidade sexual e de gênero e na temática sobre a privacidade na era digital. Essa convergência foi assinalada como sendo positiva devido ao protagonismo internacional do Brasil em seu posicionamento assertivo em prol de resoluções nessas temáticas.

Consistindo-se em uma rigorosa fiscalizadora da política externa brasileira, a Conectas Direitos Humanos avaliou que, em geral, os direitos humanos não são respeitados pela política externa brasileira como deveria (segundo sua perspectiva), os quais deveriam estar mais presentes no cerne da política externa do país, principalmente quando o Brasil é alvo de recomendações dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, situação da qual o país costuma se esquivar. A organização também critica a falta de integração entre os direitos humanos e outros aspectos da política externa, como o comércio, e nas relações bilaterais, a qual ficaria mais no campo da retórica do que na da prática. Tal posicionamento da organização está baseado na ideia de que a inserção dos direitos humanos em outros temas e sua presença nas relações bilaterais não está relacionada com a soberania do Estado, mas sim na ponderação de quais interesses devem estar presentes nas relações internacionais do Brasil. Outros elementos de crítica são a inconstância da relação do país com os organismos multilaterais, marcada pelo descumprimento de alguns compromissos, pelo posicionamento tímido perante crises de direitos humanos ao redor do mundo, como no caso da Primavera Árabe e na onda migratória do Oriente Médio para a Europa, e a ausência de propostas inclusivas dos direitos humanos na agenda do grupo BRICS. Porém, a Conectas concorda com a crítica do Brasil à seletividade dos direitos humanos em âmbito multilateral e reconhece positivamente a atuação progressista do país no campo dos direitos sociais e econômicos, em especial nos direitos sociais, como no caso do acesso a medicamentos e no posicionamento internacional na questão dos direitos LGBTIs (o qual, no entanto, contrasta com a situação doméstica). No tópico da participação da sociedade civil a organização assinala o posicionamento ambíguo do Brasil: enquanto há apoio pela participação da sociedade civil, por exemplo, na questão do clima, em outros, como no grupo BRICS, não há posicionamento favorável sobre a participação.

4.3.4. IBASE

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) se identifica como sendo uma organização não governamental, autônoma e pública, a qual foi fundada em 1981 por anistiados políticos, entre eles Hebert de Souza, o “Betinho”, estando historicamente vinculada à democratização do Brasil. Seu trabalho está voltado em prol da cidadania ativa, produtora de conhecimentos, análises, questões e propostas para a transformação democrática do país, centrado em questões urbanas, indígenas, da juventude e na promoção de direitos sociais e justiça, recebendo apoio financeiro de instituições como a Oxfam, a Caixa

Econômica Federal (banco público brasileiro), Furnas (empresa brasileira de economia mista, vinculada ao Ministério de Minas e Energia), a Fundação Ford, a Charles Stewart Mott Foundation, a Norwegian Church Aid, entre outras. De forma geral, as atividades do IBASE giram em torno dos direitos sociais, econômicos e culturais referentes ao combate às desigualdades e à pobreza, porém, não negligenciando a importância dos direitos civis ou a indivisibilidade dos direitos humanos. Embora priorize a atuação local, na cidade do Rio de Janeiro, e nacional, é a partir do local que o IBASE se engaja em movimentos de cidadania internacionais por meio de redes transnacionais em questões de democracia e cidadania e pela participação em conselhos e fóruns regionais e internacionais.

Compreendendo os objetivos fundamentais da luta pela consolidação dos direitos humanos no Brasil e desenvolvendo estudos e análises sobre a atuação das políticas públicas locais e nacionais voltadas a esses objetivos, o IBASE define sua atuação como sendo de fiscalizadora das políticas públicas e de precursora de ideias via a elaboração de projetos voltados para o empoderamento da população das favelas e conscientização de direitos tais como o direito à cultura e à moradia. A atuação como consultora seria exercida somente por meio da participação da ONG em conselhos nacionais, como os da SDH onde haveria a possibilidade de discussão com o governo sobre a elaboração de indicadores e de políticas defensoras de direitos humanos, como ocorrido durante o processo de elaboração dos PNDHs. Sendo assim, foi assinalada sua preferência em atuar como reguladora das ações do Estado, com uma possível colaboração na elaboração de políticas sendo possível somente via a participação em conselhos e audiências públicas, não realizando trabalhos de colaboração direta com os níveis de governo para a execução de políticas públicas[218].

Mesmo centralizando suas atividades em nível local, o IBASE assinalou ter um empenho de médio a alto em incidir na agenda de direitos humanos da política externa brasileira. Essa incidência é realizada através do monitoramento sistemático da atuação do Estado, com reuniões periódicas com representantes do MRE, principalmente o chefe da divisão de direitos humanos, com a discussão sobre uma agenda temática previamente definida (não sendo considerada como uma colaboração), abordando questões como a assinatura de novos tratados, e o monitoramento dos votos do país nos órgãos internacionais. A ONG também acompanha a agenda de direitos humanos no grupo dos BRICS, com o setor internacional da SDH e em questões na OEA, como na vinda de seus relatores para o acompanhamento da situação dos direitos humanos no Brasil, no posicionamento do país em

[218] Como, por exemplo, observou-se na perspectiva do governo FHC em "terceirizar" a execução de políticas sociais em nível doméstico.

relação às reformas que estão sendo propostas nessa organização internacional e acompanha o desempenho de investimentos promovidos pelo BNDES dentro e fora do Brasil, em especial na América Latina e na África.

Os mecanismos institucionais utilizados pelo IBASE na tentativa de impactar a atuação do Estado no campo dos direitos humanos abrangem a participação em diversos comitês, conselhos e grupos de trabalhos organizados pelo Estado para a discussão de políticas públicas. Porém, a organização não crê na convergência entre a sua agenda e do Estado, mas sim numa conversa articulada sobre alguns temas de preocupação comum, como na questão da criação de mecanismos de participação civil no BRICS, na qual o Brasil apoia a demanda oriunda da sociedade civil em prol da criação desses mecanismos de fiscalização como os existentes no Mercosul. Em outras questões, as agendas são divergentes, como em relação à responsabilização de empresas por violações, a relação entre ajuda financeira e o compromisso com a promoção dos direitos sociais, no apoio ou falta de apoio do Brasil a algumas mudanças no sistema interamericano.

A avaliação sobre a política externa brasileira em direitos humanos do IBASE foi rigorosa ao afirmar a falta de foco e de um ponto de discussão central na agenda de direitos humanos na política externa brasileira, considerando-a uma política confusa, carente de um perfil e de um objetivo. Analisando a situação mais atual do país, a organização assinala a perda do seu protagonismo e da busca por se firmar como um ator global no campo dos direitos humanos[219]. Foi criticada a queda no perfil de atuação do país, explicada pela diminuição do acompanhamento pelo Brasil dos relatórios sobre cumprimento das convenções da ONU, da recusa em se reeleger para o CDH[220], a não evolução da discussão sobre a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos, afirmando, enfim, que o país deixou as questões de direitos humanos em segundo plano na política externa, tendo se acomodado após o período de protagonismo internacional. No sentido oposto, dentre as temáticas da agenda dos direitos humanos com avaliação positiva, o IBASE destacou o posicionamento inovador do Brasil na ONU nos últimos quinze anos colocando defendendo e pondo em discussão temas como o combate ao racismo, a questão LGBTIs, e o tratamento das questões da pobreza e da desigualdade como elementos dos direitos humanos. Foi afirmando,

[219] Vide: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ativistas-cobram-fim-de-silencio-em-politica-externa-brasileira,1657876 . Acessado em 1º de Abril de 2015.

[220] O MRE justificou a não apresentação à reeleição do mandato no CDH como sendo um estimula à rotação entre países dos cinco grupos regionais.

inclusive, que por conta desse protagonismo no âmbito da ONU, a sociedade civil tinha dificuldades em levar quaisquer críticas sobre o Brasil a esse âmbito multilateral.

4.3.5. IDDH

O Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em Santa Catarina em 2004, com o objetivo de promover a Educação em direitos humanos no Brasil, recebendo apoio de entidades como a Fundação Friedrich Ebert (FES), Furtado Neto Advogados Associados, o Fundo Brasil Direitos Humanos (fundação privada canalizadora de recursos financeiros) e o Grupo Organo Contabilidade. Possui um programa de política externa e direitos humanos focado na elaboração de pesquisas, articulação política, monitoramento de políticas relacionadas à educação em direitos humanos e participação de redes e movimentos sociais, integrando o CBDHPE como membro fundador, tendo atuado como Secretaria Executiva nos anos 2010, 2014 e 2015. Entre as suas atividades está a mobilização pela criação de um Programa Regional de Educação em Direitos Humanos no Mercosul.

A atuação do IDDH foi definida como comportando as três vertentes, a da fiscalização, da precursora de ideias e a de consultora do Estado, com as três atividades estando voltadas para a temática da educação em direitos humanos[221]. Como precursora de ideias, a organização atua na *advocacy* dessa temática, tendo persuadindo a SDH a criar uma política doméstica de educação em direitos humanos, além de defender a ideia de que o Brasil apresente e defenda tal tema no âmbito da ONU, já que o país é um precursor de tal política em âmbito regional, tendo exteriorizado para o Mercosul[222] a iniciativa de criação de diretrizes voltadas para a educação em direitos humanos, as quais estimulariam os Estados parte a criarem políticas públicas nesse tema. Sua atividade de fiscalização abrange o monitoramento da execução das políticas específicas nessa área de educação em direitos humanos e o engajamento do Brasil nesse específico tópico na agenda internacional de direitos humanos, em especial no CDH, tendo obtido posicionamento favorável da Missão Permanente do Brasil em Genebra para a inserção desse tema em sua agenda no CDH.

[221] A temática da educação em direitos humanos abrange um projeto de três fases: a inclusão do assunto de direitos humanos na educação básica, sua inclusão no ensino superior e sua inserção na mídia, objetivando disseminar o conhecimento a respeito dos direitos humanos aos cidadãos.

[222] Segundo o IDDH, a intenção da criação de diretrizes regionais de educação em direitos humanos no Mercosul consiste na elaboração de um documento que contenha tais diretrizes objetivando subsidiar espaços/eixos da educação em direitos humanos que já existem em âmbito nacional em países da região, incentivando a construção de políticas nacionais nos países que ainda não possuem.

Foi assinalado que a atuação do IDDH como consultora tem resultado em experiências positivas nas articulações feitas com o Estado, mas ressaltando que os projetos de consultoria são realizados sob demanda, quando há interesse pelo Estado em formalizar a colaboração com a ONG. A organização atua como consultora da (antiga) SDH para dar subsídios para a elaboração do caderno orientador de diretrizes regionais em matéria de educação em direitos humanos, cuja elaboração o Brasil se comprometeu a fazer perante a Comissão de Educação e Cultura do Mercosul. Essa consultoria para a elaboração de diretrizes se repete em outros sistemas, como na cooperação do Brasil com a África em matéria do combate ao HIV/Aids, destacando a convergência entre as agendas da organização e do Estado, principalmente na temática da educação em direitos humanos no campo da política externa brasileira.

Mesmo tendo uma efetiva cooperação com o Estado, o IDDH afirmou ter preferência em atuar como reguladora das ações do Estado, checando se o Brasil está cumprindo sua agenda de educação, e também de outros temas com os quais se comprometeu, acompanhando o papel e checando a incidência do Brasil nas reuniões dos ministros de direitos humanos do Mercosul, e criticando a atuação cautelosa do país em relação à prestação de contas de suas políticas à sociedade civil, mas reconhecendo a resposta positiva do país à recente agenda de direitos humanos na ONU.

Vide essas três formas de atuação do IDDH, é afirmado o seu alto grau de preocupação em impactar a agenda de direitos humanos da política externa brasileira, particularmente em relação às questões sobre a internacionalização da pauta da educação em direitos humanos, criticando a falta de implementação de políticas nessa área, o que pode deslegitimar o discurso do Brasil em âmbito externo, juntamente com a baixa relevância dada à fase relativa à mídia e às empresas de comunicação. Além da consultoria dada ao Estado, a organização incidir direta e institucionalmente na política externa por meio do envio de ofícios ao MRE e à SDH, de reuniões estratégicas com ministérios ou interministeriais, das pautas discutidas pelo CBDHPE, e buscando informações valendo-se da Lei de Acesso à Informação.

A opinião do IDDH sobre a política externa brasileira em direitos humanos corrobora a visão do Brasil como um importante ator no CDH, assinalando o compartilhamento dessa visão pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos, mas que não assumiu posições mais ativas se tratando de violações de direitos humanos no Irã e da formulação de diretrizes na questão de direitos humanos e empresas, criticando o país por "ficar em cima do muro" em ambos os casos, e também com o não envio da candidatura para o CDH. Em sua avaliação sobre a agenda de direitos humanos da política externa brasileira, o IDDH assinalou o bom

empenho do país na temática da educação em direitos humanos, um tema sem polêmica no qual o Brasil se mostra aberto às propostas da sociedade civil, sendo inclusive protagonista no âmbito do Mercosul. A organização também assinalou o empenho do país em continuar buscando diálogo com a sociedade civil, apesar da pouca ação do Estado nessa tarefa.

4.3.6. INESC

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), criado em 1979, é uma organização não governamental que tem por objetivo contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional, trabalhando pela superação da pobreza e das desigualdades sociais e a reafirmação do conceito de direitos humanos civis e políticos, e também dos direitos econômicos, sociais, ambientais e culturais. Atua com duas linhas principais de ação, o fortalecimento da sociedade civil e a ampliação da participação social em espaços de deliberação de políticas públicas, em âmbitos nacional, internacional e regional, recebendo apoio da Fundação Ford, da Oxfam Brasil, da UNICEF, da Heinrich Böll Stiftung, da Norwegian Church Aid, do Instituto C&A e do centro de pesquisa norueguês APlicado Samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Embora tenha feito parte da institucionalização do CBDHPE, o INESC afirmou não estar acompanhando as atividades do mesmo nos últimos tempos[223].

Estando inserida no campo democrático da participação popular, a atuação do INESC se caracteriza pelo seu papel de monitora da política e pela promoção dessa temática da ampliação da participação social, pressionando o Estado de modo a garantir o caráter público do processo de tomada de decisão, possibilitando que mais cidadãos afetados por essas decisões sejam ouvidos pelo Estado. Foi possível identificar também seu caráter de precursora de ideias por conta da promoção de reflexões sobre a radicalização da democracia, ou seja, o aumento da participação social na elaboração da política, disseminando essa percepção ao estabelecer conexões com outras organizações não governamentais e movimentos sociais de outros países. Fica assim assinalada a preferência da ONG em atuar como reguladora da atuação do Estado via participação social, a qual transportada para a política externa, resulta na defesa pela implementação de um órgão institucional que acolha essa participação (o

[223] De fato, não foi observada a presença dessa organização em atividades do CBDHPE durante o período de realização da pesquisa empírica.

CONPEB), pela qual as vozes das organizações e movimentos da sociedade civil venham a ser ouvidas e consideradas na elaboração da política externa.

Isto posto, foi afirmado o alto nível de preocupação do INESC em incidir na agenda brasileira de direitos humanos, para isso, os meios utilizados vão desde a produção de informações para qualificar a incidência na agenda de direitos humanos política externa, o desenvolvimento de estratégias de mídia e mobilização civil para atingir a opinião pública, até a participação em redes e coletivos nacionais, regionais e globais que tratam dos direitos humanos, incidindo então em espaços regionais e internacionais, e participando de reuniões com representantes do Poder Executivo para discutir tópicos dessa agenda. Ainda em relação à agenda de direitos humanos, o INESC vê que a atuação recente do governo brasileiro tem sido mais próxima da sua agenda, provavelmente[224] em relação à promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e de outras ONGs, porém, destaca a existência de divergências, principalmente em relação à criação do espaço coletivo institucionalizado para o debate e a transparência da formulação da política externa brasileira.

O INESC avalia, de forma geral, que o Brasil adota uma política progressista em direitos humanos no âmbito internacional (com o mesmo não sendo aplicado internamente), apesar de haver casos em que tal posição nem sempre resulta na efetiva realização dos direitos. Sem ter entrado em muitos detalhes, a organização assinalou apenas alguns pontos negativos da atuação multilateral do Brasil tais como a não previsão sobre a participação social ou salvaguardas socioambientais no acordo sobre o Banco de Desenvolvimento dos BRICS, a desatenção com os direitos de camponeses e agricultores familiares no esforço para fechar um acordo na rodada de Doha[225] da OMC e uma idealizada ameaça aos direitos por conta da sinalização positiva na Conferência de Financiamento para o Desenvolvimento em prol das parcerias público-privadas para a mobilização de recursos, fator interpretado pela organização como causador de um enfraquecimento do papel do Estado.

4.3.7. Justiça Global

[224] A pessoa entrevistada não apresentou exemplos dessa convergência de agenda.

[225] A Rodada de Doha, também conhecida como Rodada do Desenvolvimento, tem como motivação inicial a abertura de mercados agrícolas e industriais com regras que favoreçam a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento. Informações do site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=373 .

A Justiça Global é uma organização não governamental criada a partir da identificação da carência de uma organização brasileira[226] que trabalhassem com litigância internacional na área de direitos humanos, a qual posteriormente passou a trabalhar em prol da proteção e promoção dos direitos humanos e do fortalecimento da sociedade civil e da democracia, objetivando denunciar violações de direitos humanos, incidir nos processos de formulação de políticas públicas baseadas nos direitos fundamentais, impulsionar o fortalecimento das instituições democráticas e exigir a garantia de direitos às vítimas de violações[227].

A organização se define nos papéis de fiscalizadora da atuação do Estado e de atuante da *advocacy*. A atuação de fiscalização está restrita às duas áreas de interesse da organização, a questão da proteção aos defensores de direitos humanos e a da responsabilização do Estado brasileiro por violações cometidas por empresas brasileiras ou financiadas pelo Brasil em outros países. No entanto, foi ressaltado que tal atuação tem um caráter maior de denúncia do que de fiscalização propriamente dita da ação do Brasil, posicionamento este que a organização visa modificar ao tentar investir mais nessa atuação como fiscalizadora. Além da fiscalização, a Justiça Global também atua por meio do processo de litigância internacional, monitorando o cumprimento de sentenças, como a da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e as políticas públicas nacionais de não repetição de violações, resultantes dessas sentenças.

Dessa forma, a preferência de atuação da organização vai além da fiscalização *stricto sensu*, centralizando no trabalho de litigância visando à responsabilização do Brasil e de empresas por violações de direitos humanos, exercendo assim um papel crítico e distanciado da ação estatal. Por isso, o papel de consultora do Estado não é considerado viável, por conta da crítica ao desempenho do Estado brasileiro em relação à implementação de políticas públicas eficientes que impeçam a perpetração de novas violações aos direitos humanos, o leva a organização a apresentar propostas de reformas de políticas públicas, porém de forma não colaborativa ou consultiva para com o governo, mesmo defendendo a ideia de que a elaboração de uma política pública deva incluir a participação da sociedade civil.

Foi indicada uma preocupação baixa, quase nula, da Justiça Global em relação ao acompanhamento da política externa brasileira, da sua relação com outros países e de sua agenda de direitos humanos. Sua preocupação jazia em pontos específicos da agenda, como a

[226] Segundo os entrevistados, tal trabalho de litigância era desenvolvido somente pelo Centro pela Justiça e o Direitos Internacional – CEJIL.

[227] Não há informações públicas a respeito dos apoiadores financeiros da organização, tendo sido mencionado na entrevista o recebimento de recursos da Fundação Ford.

proteção de defensores, e na litigância internacional pela responsabilização do país por violações, como foi o caso do presídio de Urso Branco[228], em Rondônia, cuja apresentação da denúncia à CIDH fora feita pela Justiça Global, juntamente com a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho. Porém, também foi afirmado que a organização está investindo na mudança dessa perspectiva "de fora para dentro", buscando agora fazer com que o Brasil pressione outros países, tais como Moçambique, Peru e Colômbia, via os mecanismos de sua política externa e também internacionais como a RPU, objetivando o cumprimento de diretrizes internacionais de proteção dos direitos humanos, em particular, nas ações de empresas brasileiras atuantes nesses países, por exemplo, através de projetos de cooperação internacional como ocorre em Moçambique. Por conta desse trabalho de monitoramento e responsabilização do Brasil, há divergência entre a agenda da Justiça Global e a do Estado, com a organização destacando que tal divergência é ocasionada pela ausência de pautas centrais sobre os direitos humanos na política externa brasileira, além da inacessibilidade do país às recomendações da RPU a respeito da proteção aos defensores de direitos humanos e a constante tentativa de desvinculação de sua responsabilidade perante as ações das empresas, ponderando as violações como meras externalidades de suas ações, como no caso da Usina de Belo Monte.

Considerando seu trabalho de litigância de monitoramento internacional, fazendo pressão de fora para dentro do país através de outros países e de órgãos internacionais, e sua incipiente preocupação com a política externa brasileira, os meios utilizados pela Justiça Global na tentativa de aprimorar a atuação do país no campo dos direitos humanos abrangem o uso de notas públicas e relatórios para apresentar seu posicionamento, o acompanhamento das relatorias especiais sobre direitos humanos da ONU, o monitoramento do cumprimento das sentenças de jurisdição internacional, e, principalmente, estratégias políticas de *advocacy* e comunicação, como na campanha pela proteção dos defensores de direitos humanos. Além dos mecanismos internacionais, a organização também utiliza vias institucionais domésticas como o CBDHPE para o acompanhamento de pautas de seu interesse, a participação em audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado e a conversa com parlamentares-chave para a discussão de pautas e apresentação de recomendações.

[228] Foi denunciada a situação de violência e perigo em que se encontravam as pessoas privadas da liberdade na Casa de Detenção José Mario Alves, conhecia como Presídio "Urso Branco", em Porto Velho, Rondônia. A CIDH decidiu em 2006 pela admissibilidade da petição apresentada pela Justiça Global e pela Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e recomendou ao Brasil medidas de melhoria nas condições do presídio. Vide: http://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02port.htm.

Embora não tenha apresentado uma opinião oficial a respeito da política externa brasileira no campo dos direitos humanos, por conta de sua preocupação pragmática com a atuação internacional do Brasil, a Justiça Global avaliou positivamente a atuação do país em relação ao acompanhamento das recomendações recebidas pela RPU, e também das recomendações do sistema interamericano e no Mercosul, além da acessibilidade do MRE aos observadores de direitos humanos e da sua preocupação em profissionalizar a pauta, consultando especialistas e a própria sociedade civil durante o processo de elaboração da política. A ONG também destacou os acordos e o diálogo entre o país e a União Europeia na temática de direitos humanos, com a criação de canais de debate e troca de experiências. Em relação à estratégia dos governos Lula e Dilma em usar os direitos sociais, como o combate à fome, para a politização internacional dessa agenda, a Justiça Global apontou-a como sendo uma boa iniciativa para a inclusão da temática social na agenda internacional, porém, assinalou a camuflagem das mazelas ou dos erros das políticas sociais nessa estratégia de externalização da experiência brasileira no campo dos direitos sociais. Já entre os fatores negativos, a Justiça Global criticou a pouca assertividade do país na tomada de posição em temáticas em voga na arena internacional e que tinham a atenção das potências internacionais (do "Norte"), como a situação dos direitos humanos no Irã, apesar da defesa brasileira pela via do diálogo e não da sanção, e também na cautela, em especial no âmbito da OEA, do país em questões relativas à violência urbana, com a ONG entendendo tal cautela como sendo um reflexo da situação doméstica devido aos problemas com segurança pública existentes no país.

4.4. A perspectiva do MRE a respeito da atuação das ONGs

Tendo estruturado para cada ONG aqui analisada um perfil de atuação, seus meios de inserção no jogo da política externa brasileira e suas avaliações sobre a agenda de direitos humanos dessa política há de convir apresentar a perspectiva do MRE, mais especificamente da sua Divisão de Direitos Humanos, sobre a atuação das ONGs e como é desenvolvida a interlocução com tais atores civis. Para construir tal perspectiva, utilizou-se das informações obtidas por meio de entrevista[229] com Pedro Marcos de Castro Saldanha, chefe da Divisão de

[229] A entrevista seguiu um roteiro com perguntas abertas previamente elaboradas e que permitiam a realização de outras perguntas conforme as respostas obtidas. O roteiro das perguntas encontra-se no Anexo J.

Direitos Humanos[230] (DDH), do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, Subsecretaria do MRE.

Focalizando a posição do MRE somente no tratamento das questões de direitos humanos, foi afirmado pelo diplomata chefe da DDH que a postura do ministério em relação à atuação das ONGs na política externa é de abertura e transparência, buscando assim valorizar o diálogo com a sociedade civil e creditar aos posicionamentos elaborados nos fóruns ou espaços de interação social a representação da complexidade da sociedade e dos interesses nela envolvidos. Destacou-se que mesmo com a fluída e importante interação entre o MRE e os demais Ministérios de governo, responsáveis de gerenciar temas em particular (saúde, desenvolvimento, igualdade racial), tal relação interministerial não seria suficiente para abranger as demandas da sociedade civil, não substituindo a interação direta com a sociedade. Dessa forma, o diálogo com as ONGs foi considerado como sendo um elemento enriquecedor da captação dos interesses da sociedade civil, os quais contribuiriam para aprimorar os posicionamentos do país nos diversos tópicos relativos aos direitos humanos, juntamente com o reconhecimento do papel delas para a fiscalização da política externa em direitos humanos, cujas críticas são interpretadas como sendo precursão de ideias, com as críticas viabilizando o surgimento de ideias para a política externa.

Com relação à incidência das ONGs na elaboração da agenda em direitos humanos da política externa brasileira, o diplomata assegurou que os aportes apresentados pela ONGs e outros atores da sociedade civil são levados em consideração pelo MRE no processo de elaboração e execução das diretrizes da política externa junto à Presidência da República, compreendendo tais contribuições como condutoras de legitimidade à política externa brasileira vide que os objetivos finais do Estado brasileiro quanto das ONGs são a proteção e promoção dos direitos humanos. Porém, o diplomata aponta que uma incidência direta da sociedade civil nesse processo só seria possível por meio de uma mudança na Constituição Brasileira, vide que a mesma estipula o Presidente da República como o tomador de decisão central da política externa brasileira, com o MRE sendo o órgão assessor da Presidência no processo de elaboração e execução da referida política. Dessa forma, cabe ressaltar que apesar da mesma Constituição definir a participação social como ferramentas de gestão pública em

[230] O referido diplomata exerce a chefia do Departamento de Direitos Humanos há pouco mais de dois anos. Não se conseguiu contato com o seu antecessor que, aparentemente, fora transferido para Genebra.

diversas funções governamentais[231], o grau de participação da sociedade civil na política externa depende da perspectiva da gestão presidencial vigente (conforme observado no capítulo 3 desta tese). A atual perspectiva do MRE sobre a participação social na área dos direitos humanos consistiria então na apreciação da atuação das ONGs no campo da política externa em direitos humanos como fiscalizadoras das ações do país e como apresentadora de aportes durante o processo de elaboração, o que propiciaria legitimidade à decisão final.

Para captar as contribuições e demandas das ONGs, o chefe da DDH indicou o CBDHPE como sendo atualmente o principal instrumento de diálogo. Através das atividades do CBDHPE, ele acredita ser possível apresentar a agenda do Brasil no CDH, apresentando as prioridades do país em cada sessão, ouvindo as principais preocupações da sociedade civil e encaminhando-as à delegação brasileira em Genebra. O MRE também busca utilizar essa via institucional para esclarecer questões dos debates e negociações internacionais cujas informações nem sempre chegam à sociedade civil, pretendendo evitar mal entendidos e manter a transparência.

Questionado sobre a agenda de direitos humanos, o diplomata afirmou a não hierarquização dos diversos direitos humanos, considerando todos prioritários e exaltando o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Segundo essa perspectiva, uma lista de prioridades faria com que os indivíduos que necessitam dos direitos listados como não prioritários sofressem por conta dessa não ação do Estado, caracterizando, portanto, em uma violação aos direitos humanos. Vale a pena lembrar que a priorização de áreas temáticas dos direitos humanos nas agendas dos presidentes varia conforme sua própria concepção acerca desses direitos, vide a valorização dos direitos sociais e econômicos no período Lula, e também por causa de fatores sistêmicos, tais como uma agenda global voltada aos direitos de crianças e adolescentes ou a mobilização do Brasil em torno do direito à privacidade no âmbito digital ocasionada pela espionagem norte-americana. Por outro lado, a agenda brasileira responde aos temas em evidência na arena internacional, em especial aquelas que estão em ascensão, como o caso dos direitos LGBTIs, sendo de interesse do Brasil manter tais agendas na pauta internacional e evitar que elas percam espaço, citando como exemplos a questão do direito à privacidade e o combate à discriminação, este último, em especial, o Brasil atualmente defende na ONU a elaboração de um novo documento e de uma nova conferência mundial visando à renovação da temática.

[231] Ver, por exemplo, Título VII – Da Ordem Social: Capítulo II, Seção II, artigo 198, parágrafo III, e Seção IV, artigo 204, parágrafo II; e Capítulo VII, artigo 227, parágrafo 1; além de Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, artigos 79 e 82.

Ainda relacionado ao tópico da agenda de direitos humanos, no ponto de vista do MRE há uma convergência total entre os tópicos da agenda do governo e das ONGs, dado o fato que ambos têm como missão a promoção e a proteção dos direitos humanos. Desse modo, a divergência entre as duas partes estaria na forma que é utilizada para alcançar os objetivos dos direitos humanos, pois o MRE procura agir gradualmente dentro das limitações impostas pelo multilateralismo, ponderando os fatores e os interesses em jogo e utilizando o diálogo para alcançar o objetivo desejado. De acordo com o diplomata chefe da DDH, uma ação incisiva, como muitas ONGs propõem, poderia ocasionar a deterioração de relações e acordos já construídos, além de impedir que outros sejam construídos via o diálogo, e obstruir o progresso de pautas. Apesar dessa divergência em relação à forma como a política externa brasileira em direitos humanos e conduzida, foram destacadas temáticas nas quais há convergência de ação entre Estado e ONGs, entre elas os direitos LGBTIs, os de pessoas portadoras de HIV, o combate à discriminação de pessoas com hanseníase e de pessoas com deficiência.

Em geral, foi frisado que a colaboração do MRE com as ONGs é desejável, apesar de algumas vezes ela não acontecer por causa da divergência em relação à forma de condução da política externa, mas não ao seu conteúdo. De fato, o atual posicionamento do DDH do MRE é de constante abertura às ONGs para que elas apresentem suas demandas, recomendações em relação na elaboração pelo Brasil dos relatórios da RPU e no posicionamento em relação à RPU de outros países[232], como é feito, por exemplo, pela Human Rights Watch, entretanto, o chefe da DDH admite que essa interlocução ainda é insuficiente, indicando ter a impressão de que a disposição das ONGs estaria voltada mais para a crítica às ações do Brasil na política externa em direitos humanos do que para a colaboração com ele.

4.5. Construindo o perfil de atuação das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira

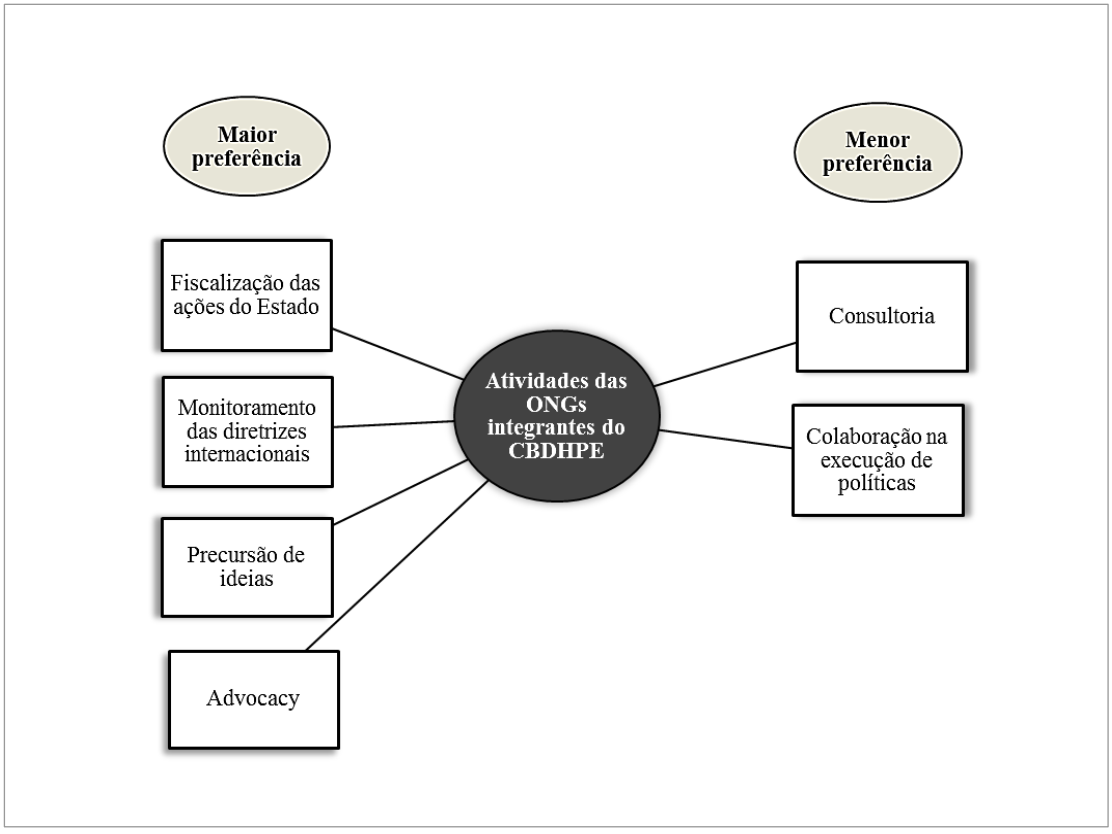
Após a explanação sobre a atuação de cada uma das ONGs analisada, é possível traçar, de modo mais analítico, um perfil geral sobre a atuação das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira dentro de uma instituição política doméstica, porém

[232] Mais sobre a atuação das ONGs na RPU do Brasil será comentada no capítulo seguinte.

voltada para a discussão e elaboração da política externa, respondendo às questões do por que dessas ONGs incidirem na referida agenda e por quais meios elas o fazem.

Em relação à autodefinição da atuação das ONGs na área dos direitos humanos sobressaíram-se as atividades de fiscalização, precursora de ideias e de *advocacy*, conforme exposto no diagrama 2. Dentre todas as atividades possíveis de serem desempenhadas por uma ONG, na agenda de direitos humanos da política externa brasileira a atuação desse agente está caracterizada pelo monitoramento das ações do Estado, pela defesa de ideias a serem incluídas na agenda da política externa, ampliando seu escopo temático, por exemplo, com a inclusão da discussão sobre violações aos direitos humanos perpetradas por empresas brasileiras em outros países e a questão dos direitos LGBTIs, e pela *advocacy*, ou seja, pela atividade que busca impactar a formulação da política externa brasileira por meio do MRE e da divisão internacional da (antiga) SDH.

Diagrama 2: Atividades das ONGs no CBDHPE, por preferência de atuação.



Fonte: Elaboração própria.

Na atividade de reguladoras/fiscalizadoras do Estado, as ONGs voltam-se principalmente para o cumprimento pelo Brasil das diretrizes internacionais em nível

doméstico, pressionando os agentes estatais a implementarem políticas domésticas garantidoras dos direitos reconhecidos internacional e regionalmente, e também pressionando-os a assumirem a responsabilidade do Estado perante às instâncias internacionais em casos de violação dos direitos humanos, o que pode ocasionar uma atuação de litigância, dependendo das ocupações próprias das referidas ONGs.

Ao desempenharem a atividade de precursora de ideias, as ONGs buscam incluir ou obter mais destaque para alguns temas da área dos direitos humanos preteridas pelas agendas doméstica e externa do Estado, além de exporem as demandas de segmentos minoritariamente representados da sociedade brasileira (negros, mulheres, LGBTIs) e também de outros países, como no caso da Comunidade Bahá'í, algumas vezes usufruindo da "delegação inconsciente" para representar tais demandas. A "delegação inconsciente", assinalada por Lavalle (2014), também está presente na atividade de *advocacy*, a qual está vinculada à precursão de ideias, transpondo essa representatividade não consentida para o campo da participação política na elaboração e/ou execução da política externa brasileira, por exemplo, ao apresentar em audiências, consultas públicas ou diretamente aos representantes do Executivo, informações sobre um determinado tema (educação em direitos humanos ou a proteção aos defensores de direitos humanos) com o intuito de fazer com que o Brasil, além de atuar em prol deles domesticamente, incorpore tais tópicos em sua agenda de política externa, como no diálogo ou empreendimentos com outros países, ou defendendo-os em âmbito internacional, como no CDH. Observando essas três atividades e avaliando a observação de Nader (2014) a propósito do aumento da tensão das ONGs em relação aos níveis de sua atuação (nacional, regional e internacional), fica explícita a preponderância da inter-relação contextual na atuação das ONGs, com elas atuando tanto em nível internacional visando impactar políticas domésticas, por meio da fiscalização do cumprimento de princípios internacionais, quanto atuando domesticamente via *advocacy* pretendendo participar da elaboração da política externa do país, defendendo a transparência da tomada de decisão, assinalando, assim, o caráter de política pública da política externa brasileira no campo dos direitos humanos.

A atividade de consultora ou colaboradora do Estado foi mencionada em menor grau pelas ONGs analisadas, havendo uma menor preferências por tal atuação, conforme mostrado anteriormente pelo diagrama 2, com algumas afirmando a incompatibilidade de suas atividades de fiscalizadora das ações do Estado, indo assim no sentido contrário da compreensão dos governos exposta no capítulo anterior, mas também confirmando o caráter sazonal das consultas realizadas pelo MRE ou pelo Estado, com elas sendo realizadas de acordo com a necessidade levantar informações para a construção do posicionamento

brasileiro em temáticas nas quais a burocracia não detém do conhecimento técnico via audiências públicas ou conselhos nacionais, por meio dos quais também é feito o trabalho de precursão de ideias. Confirma-se então a análise de Oliveira (1999) de que somente nos casos onde haveria o interesse do diálogo entre Estado/burocracia e ONGs/sociedade civil é que a atuação das ONGs seria vista como colaboradora da elaboração da política externa, nos moldes da teoria dos grupos consultivos, conforme exemplificado pelo caso da consultoria prestada pela organização IDDH no setor da educação em direitos humanos, predominando ainda uma contrariedade das instâncias da tomada de decisão em inseri-las no processo de formulação da política externa, visando torná-lo mais participativo e legítimo[233]. Essa compreensão vai de encontro com a perspectiva apresentada pelo MRE de que as ONGs estariam voltadas mais para seu papel de críticas do Estado do que para a colaboração com ele, apesar da disposição do órgão em receber contribuições delas.

A baixa incidência entre as ONGs da atuação como consultora do Estado no âmbito da política externa leva a considerar se tal fato é acarretado por essa demanda estatal inconstante e não permanente, ou pelo receio por parte das ONGs de que, ao serem imbuídas da tarefa de serem consultoras do Estado, elas seriam descaracterizadas de sua natureza não estatal e não governamental. Isso é observável por meio do indício pela preferência das ONGs estudadas em aturarem como fiscalizadoras ou reguladoras das ações e posições do Estado, permanecendo sua natureza opositiva ao Estado, originária do período do Regime Militar, sendo que na conjuntura política brasileira da redemocratização e da abertura política essa oposição adota contornos de pressão política civil em prol de políticas mais eficientes, por mais participação e com críticas às decisões do Estado, coexistindo com a possibilidade de diálogo e apoio em pautas comuns, principalmente de cunho social. De fato, foi possível corroborar com a proposta, conforme assinalado por Kaldor (2014), de que a percepção da ONG em relação ao seu relacionamento com o Estado irá definir o caráter de sua atuação: quando essa relação é de oposição, sua atuação tende a ser de fiscalização ou regulação da política externa, já quando a relação é de similaridade entre a demanda da ONG e a política do Estado, essa relação tende a ser colaborativa.

É possível relacionar essa preferência pela atuação como fiscalizadoras e pela baixa incidência da atuação de consultoras com a divergência predominante entre as agendas das ONGs e do Estado. As ONGs abordadas assinalaram a existência de conversas articuladas em

[233] Cabe afirmar que a inclusão desses atores não estatais no processo de elaboração da política externa não pretende torná-los cogestores da tomada de decisão da política externa, a qual cabe constitucionalmente ao Poder Executivo, mas sim tornar o processo de elaboração mais democrático, ou seja transparente e participativo vide seu caráter de política pública.

torno de pautas comuns, possibilitando alguma (mas pouca) convergência sobre o modo de ação do Estado em algumas agendas, a qual varia de acordo com a conjuntura política (apoio ao posicionamento brasileiro em relação à violação de privacidade na internet), com o tema (a exemplo da educação em direitos humanos) e com o âmbito em que a pauta é tratada (regional ou internacional). No entanto, sobressaiu-se a perspectiva de divergência no *modus operandi* da política externa brasileira em direitos humanos, a qual é explicada pelo desafio de fazer com que a pauta da ONG seja abraçada pelo Estado, somada ao antagonismo de posições entre Estado e ONGs em pautas onde há uma maior pressão por parte das ONGs em prol de posições mais assertivas. Tal discordância é ocasionada pela divergência sobre os meios a serem empregados pelo Estado para alcançar a proteção e promoção dos direitos humanos, conforme assinalado pelo representante do DDH-MRE, e pela independência das ONGs em definirem suas amplas agendas e posicionamentos rigorosos em relação aos direitos humanos, os quais se colidem com as prioridades políticas e à perspectiva sobre os direitos humanos do Estado (variável de acordo com o governante), que por sua vez enfrenta o desafio de ouvir e tentar representar os múltiplos interesses existentes na sociedade brasileira. Assim, tem-se uma tensão dialética entre o Estado e as ONGs não apenas entre o conjunto de valores universais (pregado pelas ONGs) e os de soberania estatal (MILANI, 2015b; p.87), mas também com relação à forma de condução da política externa em direitos humanos, de forma que tal divergência forneceria elementos para a politização (no sentido de contestação de ideias) temática da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Atestou-se o alto nível de preocupação das ONGs com a política externa brasileira de direitos humanos, vide que todas são membros de um órgão institucional voltado para essa política. Ademais, constatou-se que a referida preocupação está vinculada ao seu papel de representação das ideias e interesses de grupos subrepresentados, conduzindo-os à arena política pressionando em prol da inserção de tais tópicos na agenda estatal, juntamente com a atividade de monitoramento sistematicamente da atuação do Brasil em nível internacional como na ONU, no CDH, na CIDH da OEA e também no bloco de integração regional do Mercosul e na relação com outros países como no caso do BRICS. Deste modo, confirma-se a capacidade dessas ONGs de serem grupos políticos defensores que alertam o Estado sobre as consequências das políticas, como assinalado por Milner (1997), e também de serem representantes de interesses coletivos perante organismos de formulação da política externa conforme defendido por Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e por Avritzer (2007). A tentativa das ONGs em incidir na agenda de direitos humanos da política externa brasileira reafirma a inevitabilidade de se compreender tal política como sendo uma política pública,

dado o poder de agência de tais atores não estatais, os quais justificam sua atuação nessa política exatamente devido ao impacto que a política externa trás para a vida dos cidadãos brasileiros, havendo, portanto, a necessidade de tê-la sob o crivo da sociedade.

Por conseguinte, averiguou-se que essa incidência das ONGs na política externa é realizada por meio de vias institucionais domésticas, formais e informais, e também de espaços institucionais internacionais. Enquanto em nível internacional as ONGs analisadas utilizam os canais das instituições internacionais como as relatorias especiais da ONU, o espaço coletivo do sistema interamericano, as sessões especiais de prestações de contas pelo país na CIDH e o espaço de participação social do Mercosul, em âmbito doméstico elas se valem de audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado, de diálogos diretos com representantes do MRE ou outras autoridades, dos Conselhos Nacionais (quando convocados pelo poder público) e do CBDHPE, o qual é visto pelo DDH-MRE como principal instrumento de diálogo com as ONGs. A participação institucional doméstica das ONGs denota sua inserção na arena democrática e no processo de elaboração da política externa brasileira no campo dos direitos humanos, corroborando a afirmação de Milner (1997) a respeito das instituições políticas domésticas serem uma ferramenta vital para a participação dos atores não estatais no processo de elaboração da política externa, possibilitando assim a politização da mesma através da ampliação do debate e das ideias e interesses representados na arena política.

Aferindo de forma geral as opiniões das ONGs aqui analisadas acerca do gerenciamento da política externa brasileira em direitos humanos, elas conceitualizam o Brasil como um importante ator global na arena internacional no campo dos direitos humanos. As ONGs reconhecem o empenho do país numa política progressista nos tópicos como a mobilização da agenda internacional em prol do desenvolvimento e o trabalho feito no âmbito do Mercosul, concordam com a crítica brasileira à seletividade dos direitos humanos em âmbito multilateral, aprovam o desempenho do país no tratamento da questão dos direitos humanos e privacidade na internet e admitem a ocorrência de avanços no debate recente sobre a participação da sociedade civil na política externa dos direitos humanos, buscando manter o diálogo (carecendo, no entanto, de ações efetivas por parte do governo). Também foi exaltada a abertura do MRE para o recebimento dos observadores internacionais, tanto do SIDH quanto da ONU, a atuação do Brasil no recebimento e envio de recomendações sobre a situação dos direitos humanos via a RPU e o estabelecimento de acordos e diálogos com a União Europeia para a troca de experiências na tarefa de promoção dos direitos humanos. Já a respeito das áreas de atuação da política externa em direitos humanos, as ONGs destacaram

como pontos positivos a atuação do país na inserção e desenvolvimento da temática da educação em direitos humanos no Mercosul, sua atuação progressista multilateral no campo dos direitos sociais e econômicos, com destaque as questões do combate ao racismo e dos direitos LBGTIs, além da politização internacional do combate à fome e às desigualdades, o que centraliza essa perspectiva positiva nos períodos de governo de Lula e Dilma, e, concomitantemente, com o período de funcionamento do CBDHPE.

Por outro lado, as ONGs criticam a falta de transparência no processo de tomada de decisão na política externa como um todo, além de terem considerado incoerente e pouco assertivos (comparados aos países do Norte) alguns posicionamentos do país em relação a sanções a países designados pelo sistema internacional como sendo violadores de direitos humanos. A presente retórica de abertura do MRE ao diálogo não seria o suficiente, pois se detecta o desconhecimento por parte das ONGs a respeito da trajetória que suas demandas e contribuições percorrem dentro do MRE, se elas alcançam seu destino final, os tomadores de decisão centrais da política externa brasileira. As ONGs também avaliam a necessidade de os direitos humanos estarem mais presentes no cerne da política externa brasileira e ressaltam uma queda no perfil de atuação do país, devido ao posicionamento esquivo em relação a recomendações internacionais, atrasando a entrega de relatórios internacionais (contrastando com a afirmação anterior do desempenho do Brasil em relação ao monitoramento internacional), e ao não envio, em 2015, de candidatura à reeleição do país ao CDH. Em relação à atuação do país em algumas áreas da política externa em direitos humanos, as ONGs apontam a disparidade entre o posicionamento internacional do Brasil e a condição política doméstica em questões como a violência urbana, os direitos LGBTIs, a não punição à propagação de discursos de ódio discriminadores e a proteção a dados pessoais dos cidadãos. Há críticas também a ausência de integração da questão dos direitos humanos nas discussões do BRICS na falta de integração da pauta de direitos humanos com outras pautas da política externa, como o comércio a qual dificultaria a evolução do debate sobre direitos humanos e empresas.

Observa-se que a atuação das ONGs na política externa no campo dos direitos humanos aqui construída se contrapõe à perspectiva estatal colaborativa com a sociedade civil construída ao longo do período democrático de 1986 a 2014. Nada obstante, além de já fazerem uso constante das instâncias participativas em nível internacional, as ONGs aqui observadas reconhecem as iniciativas de participação oriundas do Estado, como os Conselhos Nacionais e demandam por um órgão institucionalizado permanente que possibilite um diálogo mais concreto entre as ONGs e as demais entidades da sociedade civil e o Estado.

O presente perfil de atuação, ou agência, das ONGs domésticas na agenda de direitos humanos da política externa brasileira deixa claro que elas não se caracterizam como "intrusas" no processo de elaboração dessa política, conforme reconhecido pelo próprio Departamento de Direitos Humanos do MRE, mas sim como atores políticos cuja atuação visa democratizá-la e politizá-la, exercendo na política externa o processo de construção democrática das políticas públicas, ou seja, incluindo a participação social e a pluralização de ideias e interesses, visando ir além da transparência da decisão política já tomada, abrindo a "caixa preta" do processo de elaboração da política externa no campo dos direitos humanos. Esse empenho das ONGs de direitos humanos em democratizar a política externa será tratado no capítulo seguinte.

5. CBDHPE: INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM DIREITOS HUMANOS?

Uma vez que os determinantes domésticos de um Estado são vitais para a formulação a política externa, com a mesma também passando pelo processo de pluralização da agência, com o aumento da participação, e, consequentemente, de sua politização, exposição e debate de ideias e interesses, logo, a política externa, assim como as demais políticas governamentais, pode ser pensada como sendo uma política pública, além de ser uma política de Estado preocupada com algumas questões mais perenes da agenda nacional, como a proteção do território, defesa da soberania, proteção dos cidadãos brasileiros no exterior, entre outras. Como visto ao longo da presente tese, a política externa brasileira encontra-se sob o impacto do processo de democratização, ou seja, da possibilidade de participação de atores não estatais, oriundos da sociedade civil; da politização, o encontro e embate entre ideias e interesses, do processo de elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, juntamente com a transparência do processo de tomada de decisão; além de também sofrer impacto dos processos de internacionalização da sociedade, fazendo com que fatores do "internacional" estejam ainda mais presentes no quotidiano dos diversos atores no âmbito doméstico.

A agenda de direitos humanos da política externa brasileira é um notável exemplo da possibilidade do processo de politização ocasionada pela sua democratização, visto a diversidade de atores possíveis de influenciá-la, com ênfase para as ONGs aqui analisadas, representantes de diversos princípios e interesses. Conforme observado anteriormente, as ONGs são atores políticos dotados de agência na política externa brasileira de direitos humanos e possíveis participantes da elaboração da sua agenda, agora, cabe refletir sobre seu papel em prol da democratização dessa política, reforçando a compreensão de a mesma ser uma política pública. Assim, o intuito do capítulo consiste em analisar a forma que as ONGs compreendem a política externa brasileira no campo dos direitos humanos como sendo uma política pública, seu grau de democratização (abertura para a participação da sociedade civil), e, principalmente, sobre a funcionalidade do CBDHPE como via institucional voltada para essa participação.

Para isso, busca-se primeiramente explanar a respeito da compreensão da política externa brasileira como sendo uma política pública, juntamente com o debate sobre a abertura do processo de elaboração da política externa brasileira a novos atores e como a participação

social viabiliza o aumento da transparência e da legitimação dessa política. Em seguida, serão relatadas as avaliações das ONGs estudadas e da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores sobre o grau de democratização da política externa brasileira em direitos humanos e sobre o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa como sendo um instrumento para essa democratização, baseada na ideia de Milner (1997) sobre as instituições políticas domésticas serem a principal ferramenta de participação dos atores no processo decisório (ou de elaboração) da política externa. Para completar, serão apresentadas observações políticas, realizadas a partir do acompanhamento das reuniões via videoconferência do órgão institucional, a respeito do funcionamento do CBDHPE como meio institucional participativo e fiscalizador, para, enfim, conjecturar sobre a possibilidade de democratização da política externa brasileira, mais particularmente no campo dos direitos humanos.

5.1. Compreendendo a política externa como sendo uma política pública

Primeiramente faz-se necessário explanar sobre a concepção da política externa brasileira como sendo uma política governamental com caráter de política pública. Política pública pode ser basicamente vista como sendo aquela preocupada com o conjunto de ações ou não ações direcionadas a problemas sociais, econômicos e políticos, todavia ela também pode ser caracterizada pela interação de diferentes valores, interesses, normas e formas de conhecimento, com a política sendo então uma forma de disputa entre recursos e discursos (FARIA, 2003; p.23). Segundo o modelo de fluxos múltiplos (*multiple streams*) de John Kingdon, as políticas públicas são vistas como um conjunto de quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de política pública; a consideração das alternativas; a escolha dominante entre as alternativas; a implementação da decisão, sendo que seu estudo se concentra nos dois primeiros processos, designados pré-decisórios, consistindo na formação da agenda (*agenda-setting*) e nas alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (KINGDON, 1995; p.3; CAPELLA, 2006; p.25). Portanto, se as políticas públicas são marcadas pelo debate dos vários fatores acima mencionados e passam pelos processos de identificação de um problema e a busca para solucioná-lo por meio de alternativas políticas, por que a política externa, a qual também passa pelos mesmos processos, seria excluída dessa qualificação de política pública?

Ingram e Fiederlein (1988) afirmam não serem claros os motivos de acadêmicos políticos terem desconsiderado por tanto tempo a política externa como também sendo uma política pública, uma vez que grande parte da política externa tem uma dimensão doméstica forte da qual os estudiosos da área de políticas públicas também poderiam trabalhar (1988; p.726). Mas a política externa é sim uma política pública, visto que os atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva (MILANI; PINHEIRO, 2013; p.28), cuja especificidade consiste no fato de ela ser implementada fora das fronteiras estatais, e estudá-la consiste em considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; p.41). Dessa forma, apoia-se o argumento de que a política externa brasileira, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, possui a natureza de uma política *sui generis* (MILANI, 2015a; p.60), ou seja, ela é ao mesmo tempo uma política de Estado, voltada para questões de soberania e interesses nacionais, e também uma política pública, devido ao impacto de fatores domésticos e a pluralização de atores, agendas e interesses.

Associando o processo político doméstico de realização da política externa, incluindo os atores domésticos envolvidos, Ingram e Fiederlein, ao explicarem a influência doméstica na política externa[234], trazem para a análise dessa última, duas noções utilizadas pelo estudo da política pública: a de que o processo de formulação da política (*policy making*) varia com a natureza do problema e dos impactos apreendidos, e que a influência de participantes nesse processo de formulação varia de acordo com os diferentes estágios do ciclo político (1988; p.742). Ambas as noções são aplicáveis à política externa, a qual mesmo precisando de uma autorização do Estado, possibilita espaço para que outros atores participem da sua formulação, o que varia de acordo com o tema da política (saúde, economia, defesa, etc.) e os estágios da política (formulação, avaliação, implementação) nos quais as demandas, interesses e conflitos aparecem e são gerenciados.

Sendo então uma política pública, a política externa também é sensível ao processo de *politização*, a qual é própria da democracia. Aqui, entende-se por politização a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas, o que insere a política externa na arena do embate político (MILANI; PINHEIRO, 2013; p. 29-30), devido à possibilidade de existência de conflito na

[234] As autoras, ao apresentarem a proposta de unir as áreas da política pública e da política externa, trabalham com o caso das relações bilaterais entre Estados Unidos e México.

politics da política externa (LOWI, 1966; p.323). Portanto, a presença de vários e distintos atores, com especial destaque aos atores não estatais, e cujos poderes de agência diferem em termos de acesso às informações, nível de participação na formulação da política e capacidade legal ou constitucional de agir, colabora para tornar a política externa mais plural e democrática, agregando outros valores, ideias, interesses e demandas.

Reconhece-se então a política externa brasileira como política pública ao trazê-la para o terreno da *politics* por meio do reconhecimento de que sua formulação e implementação estão inseridas na dinâmica das escolhas de governo e da crescente politização de sua agenda por meio da intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre as escolhas políticas, ocasionada pela presença de diversos atores não estatais, além é claro da ruptura com o insulamento burocrático do Itamaraty.

5.2. Política externa brasileira: abertura para novos atores e a discussão sobre o CONPEB

Com o advento da redemocratização da política brasileira, a Constituição de 1988 em seu artigo 4º situou os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil[235]. A condução da política externa no Brasil, sua formulação e decisão, está centrada no Poder Executivo, com o Poder Legislativo desempenhando tarefas como aprovação das decisões do Executivo sobre assinatura de tratados, na manutenção das relações com outros Estados e na participação do país nas organizações internacionais, com o Congresso Nacional tendo, de certa forma, um papel importante para a transparência da formulação da política externa. Todavia, a participação, ou interesse em participar, do Poder Legislativo na política externa brasileira tende a variar de acordo com a repercussão interna dela: quanto maior a repercussão, maior seria o interesse dos parlamentares em participar do processo decisório sobre a política externa (CASTRO NEVES, 2006; p.379). Já o Poder Judiciário se caracteriza pela sua eventual participação *ad hoc* nas fases de implementação e avaliação de tratados (SANCHEZ et al., 2006; p.131).

[235] Artigo 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

Conforme exposto no capítulo 3, a redemocratização possibilitou o aumento do interesse e do debate público, questões compreendidas como *low politics*[236] ganharam relevância e espaço nas discussões da política externa e na internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012; p.41), em especial no período entre 2003 e 2014 durante o qual a consolidação de canais de participação coincidiu com a emergência de uma visão mais crítica sobre a participação do Brasil no mundo e suas prioridades (HOLZHACKER, 2015; p.13), fortalecendo então a participação das organizações da sociedade civil, dando-lhes (de forma informal e esporádica) a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa. Outro efeito da redemocratização foi o processo de criação e consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, como a criação no Brasil de conselhos gestores de políticas públicas, os quais foram conquistas de movimentos sociais brasileiros numa tentativa de criar uma gestão pública mais democrática (TEIXEIRA, 2002; p.107). Isso permitiu que diversos atores da sociedade civil tivessem a possibilidade de cobrar do governo mais transparência e mecanismos formais de participação nas fases de formulação e implementação de políticas públicas.

De fato, as demandas da sociedade civil e a política burocrática instaurada entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de redemocratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate e aumentando a politização (embate de ideias) da agenda de política externa. A ampliação dos atores e a ruptura com o insulamento burocrático[237] do MRE, deslocando o Itamaraty do centro exclusivo das decisões, resultaram na aproximação da política externa das políticas públicas domésticas, mesmo com os atores não estatais não podendo ser considerados como efetivos tomadores de decisão em política externa. Com isso, o insulamento do MRE tende a ser disfuncional na medida em que a agenda externa passa a ser modificada com a introdução de novos temas e novos atores, mudando também a natureza da política exterior em função de sua maior politização (LIMA, 2005; p.7-8), induzindo a

[236] O conceito de *low politics* abrange as demais questões não consideradas como *high politics*, ou seja, questões vitais para a manutenção do Estado, como, por exemplo, a segurança nacional, estratégia militar e o comércio internacional.

[237] A ideia do insulamento burocrático encontra-se fundamentado no processo de burocratização pelo qual o Itamaraty enquanto instituição política passou a partir de 1945, fortalecendo-se enquanto instituição ao adquirir autonomia no recrutamento dos diplomatas (via concurso público) e a expansão de seus papéis no cenário nacional, monopolizando a formação dos funcionários da diplomacia através de uma estrutura de treinamento e socialização, favorecendo a formação homogênea do quadro de funcionários da diplomacia, buscando neutralizar a heterogeneização desse quadro e manter um alto grau de coesão, conforme demonstrado por Cheibub (1985; p.124;127;129).

modernização dos arranjos institucionais existentes para que levem em conta os novos atores e interesses domésticos na política externa e para que estejam mais abertos ao debate.

No histórico da política externa brasileira há exemplos da participação de atores não estatais no seu processo de formulação. Carvalho (2003) analisando o processo de articulação de interesses entre o setor privado e o poder público na formação da agenda brasileira para a III Conferência Ministerial da OMC em Seattle (de 1999), considerando assim a dimensão da influência do doméstico na política externa, aponta que com a abertura econômica e a liberalização política brasileira, a formulação da política externa passou a exigir o estabelecimento de canais de comunicação entre o Poder Executivo e a sociedade. O caso do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI), estudado pela autora, como entidade encarregada de encaminhar as demandas do setor produtivo ao governo representou um avanço no processo de construção da política externa do país, apesar de o órgão ter apresentado pouca capacidade de organizar a participação da sociedade civil, tendo sido percebido pelo empresariado como tendo apenas uma dimensão simbólica, já que a formação da posição brasileira acabou se concentrando no Executivo.

Outro exemplo foi o caso do programa brasileiro de AIDS, setor no qual diversos atores não estatais possuem grande influência na elaboração e implementação das políticas de tratamento da epidemia. O principal aspecto desse programa foi a campanha do governo brasileiro para a quebra de patentes sobre os medicamentos antirretrovirais, para disponibilizá-los a preços acessíveis, o que requeria a flexibilização dos direitos de patente em nível nacional e internacional devido à questão de propriedade intelectual. Muitas ONGs e grupos de ativismo doméstico militavam em prol do licenciamento compulsório de antirretrovirais no Brasil, pois acreditavam que a quebra do monopólio das patentes desses medicamentos abriria caminho para a disseminação da prática no país e em outros países em desenvolvimento, aumentando a oferta de genéricos baratos no mercado e, por conseguinte, o acesso a medicamentos essenciais (MELLO E SOUZA, 2012; p.219). Na disputa com os EUA na OMC, o Brasil contou com o apoio da mídia, de ONGs e da opinião pública internacional, por meio de envio de cartas para a imprensa americana e para a OMC, e de manifestações diante de consulados e embaixadas dos Estados Unidos no Brasil (MELLO E SOUZA, 2012; p.221-222).

Conforme analisado no capítulo 3 da presente tese, ao longo do período pós-redemocratização do país essa atuação doméstica e não estatal, no entanto, não dispôs (e ainda não dispõem) de um órgão institucionalizado, uma vez que a consultoria vem sendo realizada quando há interesse ou necessidade do MRE em fazê-lo, ou então, quando há grande

incidência da opinião pública em alguma questão específica da política externa, ocorrendo pressão de organizações da sociedade civil para obter informações do MRE. O diálogo entre sociedade civil e o MRE existe, porém, em caráter limitado devido à relutância do último em abrir espaço, compreendendo tal fato como sendo a perda de sua liderança na formulação da política externa (SANTORO, 2012; p.97). Mesmo com certa flexibilidade do MRE em aquiescer pedidos e pressões por participação e também nas periódicas consultas, como na realização de três conferências nacionais ocorridas durante os governos Lula e duas durante o primeiro governo Dilma Rousseff, a participação direta de atores não estatais na formulação da política externa brasileira ainda carece de um espaço institucional para a sua participação, um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB).

A movimentação em defesa da criação desse Conselho teve seu ápice durante a realização da *Conferência Nacional 2003-2013: Uma nova política externa*, realizada entre 15 e 18 de junho de 2013 e promovida pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI)[238] em parceria com a Universidade Federal do ABC. Durante a palestra de abertura, representantes leram e entregaram ao então Ministro Antonio Patriota uma carta na qual, ressaltando a nova inserção do Brasil com o revigoramento do processo decisório de formação da política externa e da nova inserção do Brasil no cenário global, destacavam o fato de o país não ser dotado de um mecanismo institucional de consulta e participação social na formação da política externa e as iniciativas já realizadas que contribuíram para adensar as possibilidades de avanço nesse campo (GR-RI, 2014a). Ao receber a carta, Patriota assinalou positivamente na direção da institucionalização desse órgão institucional, sendo tal posição reforçada pelo seu sucessor, Luiz Alberto Figueiredo, o qual teria ficado encarregado de viabilizar tal projeto. Com a troca da liderança do Ministério das Relações Exteriores após o início de um novo mandato presidencial de Dilma Rousseff, no entanto, os primeiros passos do novo ministro Mauro Vieira não sinalizaram a respeito da tão requerida institucionalização do CONPEB. Tendo que enfrentar problemas como o enfraquecimento do MRE e o descrédito da política externa do governo Dilma, a demanda pelo CONPEB pode ter sido deixada para segundo plano pelo novo ministro.

A institucionalização do CONPEB seria concebida, conforme explanado pelo GR-RI, de forma acompanhar a condução da política externa, a qual continuaria tendo seu caráter estatal e conduzida pelo Poder Executivo, e a contribuir para a definição de diretrizes gerais

[238] Lembrando que Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais é constituído por pesquisadores e pessoas que atuam no campo das relações internacionais a partir de movimentos e organizações sociais, partidos políticos, ONGs, instituições acadêmicas, de pesquisa e de governo. Mais informações no site do Grupo: http://brasilnomundo.org.br/ .

da mesma. O GR-RI também afirma que a existência do CONPEB promoveria a democratização das agendas de política externa, cuja dimensão dos debates é propriamente pública, e, consequentemente, fortaleceria institucionalmente o MRE em sua relação com outros atores governamentais domésticos, uma vez que ampliaria a representatividade, a credibilidade e a pluralidade de vozes da sociedade (GR-RI, 2014). Mesmo que o MRE já realize consultas com alguns grupos da sociedade em determinados casos, o que seria novo na questão da institucionalização do CONPEB é o fato de o mesmo tratar-se de um mecanismo permanente, estruturado, com funções consultivas e comunicativas para ouvir a sociedade, trazendo novas ideias e esclarecendo informações (PATRIOTA, 2013; p.15).

O projeto de uma instituição política consultiva permanente obviamente encontra resistência de alas internas do MRE, entre os argumentos dessa resistência à institucionalização do CONPEB destacam-se a alegação do caráter específico da política externa, o que não é diferente da especificidade de outras políticas como a de saúde, a manutenção do *status quo* organizacional que preserva a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada da tomada de decisão, o reconhecimento do impacto de fatores fora da alçada de controle do país que devem ser considerados durante o processo de formulação da política, e a percepção realista estadocêntrica que dá a política externa o caráter de política de interesse nacional. Deveras, Figueira (2010; p.20-21) salienta a presença no MRE de duas lógicas administrativas distintas: a lógica da mudança, voltada para a porosidade pressuposta pela diminuição do insulamento burocrático e pela incorporação de preceitos gerenciais e demandas oriundas dos cidadãos, e a lógica da resistência, voltada para a manutenção do *status quo*, da centralização administrativa hierarquizada e rígida. Essa resistência de setores do MRE ao projeto de uma instituição consultiva para a política externa brasileira, então, refletiria esse embate de lógicas administrativas, uma seguindo a visão cosmopolita, a qual considera as demandas oriundas da sociedade civil, e outra defendendo a visão do soberano, no caso do Estado, com uma abordagem institucionalista, na qual o poder de decisão e a formação da agenda da política externa estão centrados no Poder Executivo, sendo esta também guiada por uma visão tecnocrática, na qual os especialistas (os diplomatas) pensam e executam taticamente as ações internacionais do Estado.

A natureza consultiva do CONPEB além de permitir a discussão dos objetivos e das linhas gerais da política externa brasileira, o dotaria de mecanismos de cobrança para que o governo justifique, quando solicitado, uma possível não adesão às recomendações do órgão, tornando o processo de tomada de decisão mais transparente. Cabe aqui destacar também outro instrumento em prol da transparência da política externa brasileira: a preparação do

"Livro Branco da Política Externa Brasileira", cujo primeiro passo para a sua concretização já foi dado pelo MRE, após forte pressão da sociedade, com a convocação dos "Diálogos de Política Externa[239]", cuja realização e documentos produzidos, segundo assinalado pelo MRE, servirão de base para a elaboração do Livro Branco. Porém, ainda não há previsão para a disponibilização do Livro e nem o posicionamento a respeito do mesmo das mais recentes chefias do MRE.

A política externa, sendo uma política pública, deveria contribuir para a democratização política do país ao estimular a participação de diversos segmentos da sociedade civil brasileira, permitindo assim o debate de ideias e opiniões públicas de forma a permitir a politização da agenda, além da ampliação de fontes informativas sobre os diversos temas da política, tornar a formulação e tomada de decisão da política externa mais transparente, e, principalmente, ao dar ainda mais legitimidade e credibilidade às ações da política externa brasileira, já que a mesma passaria a contar com o aval da sociedade brasileira. Nas palavras do ex-ministro Antonio Patriota, em seu artigo para a revista *Política Externa*:

> Como política pública, a política externa deve representar, de maneira fidedigna, os interesses dos cidadãos brasileiros em prol do desenvolvimento e da paz, em sintonia com os anseios globais por um mundo mais justo e estável. (...) A defesa da democracia é um pleito comum de nossa sociedade, e uma política externa que represente os verdadeiros objetivos nacionais deve ser, de modo inescapável, crescentemente participativa. (PATRIOTA, 2013; p.13).

Mesmo com um discurso favorável à participação dos cidadãos e da democratização da política externa, ainda é evidente a resistência à participação direta da sociedade civil na formulação da política externa brasileira, do contrário, a promessa do Estado e a reivindicação da sociedade civil pelo CONPEB já teriam virado realidade. Transpondo essa discussão para o campo da política externa brasileira em direitos humanos, tenciona-se ponderar sobre a viabilidade de uma instituição consultiva doméstica permanente para a democratização da política externa brasileira, no caso o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), o qual consiste em um importante instrumento institucional de diálogo entre o MRE e as ONGs. Para isso, faz-se necessário examinar a perspectiva das ONGs e do MRE sobre o grau de democratização da agenda de direitos humanos da política externa e o papel do CBDHPE como instrumento dessa empreitada.

[239] Conjunto de debates realizados entre os dias 26 de fevereiro e 2 de abril de 2014, em Brasília.

5.3. Avaliando o grau de democratização da política externa brasileira em direitos humanos

Entendendo por democratização a possibilidade da participação de atores não estatais, oriundos da sociedade civil, no processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, juntamente com a transparência do processo de tomada de decisão, foi inquirido[240] às ONGs que avaliassem o nível de democratização dessa política. Embora cada organização possa ter sua concepção sobre o que seria a "democratização" da política externa brasileira, concebe-se a existência de um denominador comum a respeito desse tópico, o qual compreende questões como a participação social, informal e/ou institucionalizada, no processo de elaboração dessa política, a viabilização do diálogo e de consultas entre governo e sociedade civil, e a transparência do MRE em relação à disponibilização pública de informações e de réplicas às questões encaminhadas ao órgão pelos atores sociais. Assim, de acordo com o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (1995) citado anteriormente, os avanços democráticos no campo da política externa estariam situados nas etapas pré-decisórias de formação da agenda e da seleção de alternativas para a formulação da política, e na fase pós-decisão marcada pelo processo de fiscalização pela sociedade civil da execução das políticas pelo governo, o que faz com que o processo de democratização não seja estendido ao nível da tomada de decisão, ou seja, da escolha entre as alternativas existentes de qual será a ação ou o posicionamento do Brasil e a implementação propriamente dita dessa ação. Também interessa ressaltar que a presente pesquisa atém-se à agenda de direitos humanos e as ONGs integrantes do CBDHPE, pois uma análise a respeito do grau de democratização de outro tópico ou agenda (por exemplo, comércio, meio ambiente, segurança, cooperação internacional) pode resultar em observações e resultados diferentes, podendo apresentar diferença em relação ao grau de democratização por conta, até mesmo, da heterogeneidade de atores não estatais envolvidos.

Logo, considerando a avaliação das ONGs, obteve-se o grau de avaliação entre médio e baixo: as ONGs Justiça Global, Artigo 19 e IBASE classificaram a política externa brasileira em direitos humanos como tendo baixo grau de democratização, a ONG INESC

[240] Ao perguntar aos representantes das ONGs que avaliassem o grau de democratização da política externa brasileira em direitos humanos, a pesquisadora definiu claramente o que se entendia por "democratização", concepção essa esclarecida no início desse parágrafo. Dessa forma, buscou-se evitar um desentendimento entre pergunta e resposta a respeito da concepção de democratização.

classificou-a com um grau entre médio e baixo, enquanto a Conectas Direitos Humanos, o IDDH, a Comunidade Bahá'í do Brasil avaliaram-na com um grau mediano.

Mesmo com o reconhecimento de meios viabilizadores do diálogo entre Estado e ONGs, como o CBDHPE, foi ressaltada a constância da pouca transparência sobre a elaboração da agenda de direitos humanos da política externa, a qual seria obtida via demanda das ONGs em obterem respostas sobre determinados temas, havendo a alegação de o MRE não providenciar a consulta à sociedade, dependendo do tema[241], ou da não apresentação dos argumentos justificadores da tomada de decisão. Ainda direcionado ao comportamento do MRE, foi salientado como ações de esquiva de perguntas ou respostas meramente diplomáticas, e até mesmo a ausência de repostas a ofícios solicitando esclarecimentos sobre elementos da política externa em direitos humanos, são interpretados pelas ONGs como motivos para avaliar negativamente a possibilidade de democratização da política externa brasileira.

Outro ponto assinalado para a baixa democratização está na dúvida sobre como as demandas oriundas da sociedade civil influenciam a formulação da política externa brasileira em direitos humanos, havendo queixa sobre uma possível inexpressividade dessas demandas, mesmo com a existência do CBDHPE, e também dúvida em relação ao caminho das propostas apresentadas pelas ONGs aos encarregados no MRE da questão dos direitos humanos, se as mesmas chegam aos principais tomadores de decisão, a Presidência da República e o Ministro das Relações Exteriores. Foi levantada a questão a respeito do custo político ao Poder Executivo envolvido na aceitação ou não das demandas e da pressão oriundas da sociedade civil, preocupação esta que reflete o embate de interesses no qual está situada a elaboração da política externa, como nas demais políticas públicas, e também o impacto nesse processo de elaboração de fatores estruturais e sistêmicos, dos quais o Brasil não possui controle e que evocam a particularidade da política externa. Essa perspectiva da baixa transparência sobre a política externa de direitos humanos está correlacionada com a situação geral sobre a democratização da política externa brasileira, como a retórica do Estado em torná-la mais transparente e participativa contradiz a situação real de não disposição de uma instância de participação social e a demora pela publicação do Livro Branco.

Na perspectiva mais positiva sobre a democratização da política externa em direitos humanos, foi assinalada a evolução da abertura à participação dos atores não estatais desde a

[241] Cabe esclarecer que a consulta nem sempre é viável por parte do MRE ou do governo devido ao imediatismo ou urgência de certas questões, assim como a tomada de decisão baseada nos princípios gerenciadores da política externa, alguns tradicionais outros variantes de acordo com a perspectiva do governo vigente, prevalecendo assim o caráter de política de Estado da política externa.

criação em 2006 do CBDHPE, possibilitando um espaço institucionalizado de diálogo e debate entre Estado e ONGs, mesmo com uma periodicidade trimestral de reuniões[242], por meio do qual é buscado o entendimento sobre a posição do país em assembleias, conferências e demais atividades da política externa, e a análise pela sociedade civil das pautas a serem discutidas pelo Brasil no âmbito internacional. As iniciativas de diálogo, no entanto, não se restringem ao CBDHPE, com as ONGs indicando também as comissões e grupos de trabalho existentes em âmbito multilateral, como os canais de participação no Mercosul, e a inclusão de ONGs brasileiras em delegações do Brasil como meios de possibilitar a relação entre sociedade civil e Estado, mesmo que tais mecanismos ainda sejam discricionários devido à primazia do MRE e a informalidade da maioria das consultas. Um elemento positivo assinalado pelas ONGs merecedor de destaque é a comparação do Brasil com outros países no quesito posicionamento inclusivo da sociedade civil no processo de formulação da agenda de direitos humanos, estando o Brasil à frente, por exemplo, do Reino Unido, conforme assinalado pela representante do IDDH.

Em contraposição a essa avaliação mediana das ONGs sobre a democratização, ou seja, a abertura do processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa, o Chefe do Departamento de Direitos Humanos do MRE afirmou ser total a abertura às contribuições das ONGs no campo dos direitos humanos, destacando as contribuições que já são obtidas durante o processo de elaboração da Revisão Periódica Universal[243] do Brasil e nas recomendações a outros países, e nos principais mecanismos internacionais de direitos humanos, pelas representações brasileiras em Genebra e em Nova York, e pelo CBDHPE. Contudo, o próprio diplomata confirma a impossibilidade do MRE de assegurar que todas as contribuições apresentadas pelas ONGs sejam consideradas no processo de elaboração da política externa em direitos humanos devido aos demais fatores sistêmicos e domésticos envolvidos nesse processo, além dos princípios norteadores da atuação do Brasil na política externa, como a valorização do diálogo em detrimento de ações ríspidas. Dessa forma, observa-se que o caráter particular da política externa, de ser ao mesmo tempo uma política

[242] Conforme assinalado, atualmente as reuniões entre Estado, integrantes do CBDHPE e outras organizações civis a quem a participação é aberta são realizadas via videoconferências agendadas de acordo o calendário de sessões do CDH, as quais ocorrem três vezes durante o ano, sem contar as sessões especiais. Outras formas de comunicação entre o CBDHPE e o MRE, como notas e cartas públicas, contatos diretos com o MRE e audiências no Congresso são utilizados frequentemente.

[243] Para uma análise, a partir da perspectiva do Estado brasileiro, a respeito da experiência de participação social durante a elaboração do primeiro relatório do país para a RPU, ver o trabalho de Thiago Melamed de Menezes no livro "Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas" (MILANI; PINHEIRO, 2012).

pública e uma política de Estado, denota a percepção do MRE sobre a democratização da política externa em direitos humanos: ao mesmo tempo em que há favorável inclinação para tornar seu processo elaborativo mais transparente e participativo, a formulação dessa política encontra-se correlacionada aos demais interesses e fatores existentes no âmbito doméstico, como o empresariado como ator político, e fatores do sistema internacional alheios ao país, como as questões da atual conjuntura internacional e o posicionamento dos demais países.

5.4. O CBDHPE como instrumento para a democratização da agenda de direitos humanos da política externa brasileira

Embora tenha desempenhado inicialmente uma atuação esporádica de monitoramento das ações do Estado na condução da política externa em direitos humanos com pouca interlocução direta entre ONGs e o MRE, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) passou por um fortalecimento institucional após o afastamento em 2013 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), ocasionando uma valorização das atividades do CBDHPE e uma maior interlocução da sociedade civil com o MRE. De fato, como assinala Santoro (2012; p.17) a iniciativa do CBDHPE demonstra que há sim espaço para ação conjunta entre governo e sociedade, cogitando a transparência no processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa, sem ignorar a existência de pontos de tensão entre ambos os lados ou a natureza não estatal das ONGs. Isto posto, retoma-se o recorte analítico do CBDHPE, o qual foi criado a partir da necessidade de tornar a formulação e a execução da política externa brasileira em direitos humanos mais transparentes ao fortalecer a participação social, com o intuito de apresentar a conceituação das ONGs sobre o CBDHPE como meio de controle democrático viabilizador do diálogo e da transparência nessa política.

Na generalidade, o CBDHPE foi avaliando pelas ONGs como exercendo um papel importante em prol da democratização da política externa em direitos humanos ao trabalhar em conjunto com organizações comprometidas com os direitos humanos e a política externa brasileira, sendo atribuído à instituição um potencial vasto de ação ao agregar várias organizações que buscam entender o posicionamento do Estado e as lacunas existentes na referida política. O CBDHPE também foi assinalado como sendo um dos poucos espaços institucionais existentes, e respeitado pelo poder público, onde é possível apresentar as pautas

específicas patrocinadas por cada organização, cobrindo a diversidade temática da agenda de direitos humanos, permitindo também a socialização entre as ONGs para a troca de experiências, de informações e na construção de posições conjuntas.

A criação de um Conselho Gestor (em 2014), composto por duas organizações integrantes, eleitas em reunião plenária presencial anual, assim como a criação de uma Secretaria Executiva, eleita da mesma forma, possibilitaram ao CBDHPE ser mais ativo e ágil na sua função de interagir com o MRE, uma vez que as próprias organizações integrantes tornaram-se responsáveis pelas ações do órgão institucional. Essa organização estrutural e a sistematização das atividades do CBDHPE foram assinaladas como fatores que ocasionariam um olhar diferenciado do Estado para essa instituição doméstica, funcionando como um atrativo para a participação do MRE, o qual passou a ser mais presente por meio da participação nas reuniões, audiências púbicas e do envio de ofícios após essa nova coordenação institucional. Outro fator positivamente destacado no CBDHPE foi a coligação de atores envolvidos nas suas atividades, a qual não exclui o Estado, contando com a participação não só do MRE e da (antiga) SDH, mas também de órgãos do Poder Legislativo, sendo igualmente receptivo a outros atores da sociedade civil não integrantes da instituição, mas que participam esporadicamente das atividades do comitê[244].

Outra competência do CBDHPE indicada pelas ONGs observadas refere-se à politização da construção do discurso brasileiro sobre os direitos humanos, ao possibilitar às ONGs apresentarem seus discursos e suas perspectivas sobre os direitos humanos e debaterem com o MRE, instância burocrática responsável junto com a Presidência da República pela formulação da política externa brasileira, deste modo, fortalecendo e chamando a atenção a agenda de direitos humanos. Dada essa competência, o CBDHPE foi considerado uma instituição pioneira em pensar os direitos humanos na política externa brasileira e em colocar a política externa em discussão como uma política pública ao alcance de todos, multilateralizando o debate e dando visibilidade aos propósitos e meios de ação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Dada essa positiva perspectiva das ONGs sobre a funcionalidade do CBDHPE como instituição política doméstica voltada para a democratização da política externa brasileira em direitos humanos, sua experiência na abertura política e no diálogo entre sociedade civil e o Estado foi considerada como um modelo que poderia servir de exemplo para a

[244] Vale lembrar que as atividades do CBDHPE são abertas à participação de indivíduos e de organizações da sociedade civil (ONGs nacionais e internacionais, acadêmicos, órgãos de advocacia, entre outros) interessados em acompanhá-lo.

institucionalização de um Conselho Nacional de Política Externa. Embora seja um órgão dedicado somente à agenda de direitos humanos da política externa, a atuação do CBDHPE em monitorar e obter o compromisso do Estado de apresentar respostas à sociedade e sua capacidade de fomentar o diálogo entre as esferas civil e estatal foram assinalados como elementos referenciais da possibilidade da participação social e de trazer mais transparência à formulação da política externa brasileira. A existência desse espaço institucional capaz de gerenciar a interlocução entre Estado e sociedade civil na política externa em direitos humanos serve para corroborar a convicção da necessidade de existência de um conselho consultivo político permanente que proveja mais transparência à formulação da política externa, além de possibilitar a participação dos atores no processo decisório/elaborativo da política externa, conforme exposto por Milner (1997) e defendido pelo GR-RI (2014b). Todavia, a falta de obrigatoriedade do Estado em participar do CBDHPE é visto como uma imperfeição desse modelo institucional, pois a participação tanto do MRE quanto da antiga SDH está facultada à disposição de ambos os órgãos estatais em comparecer às atividades da instituição. Além disso, fatores como a quantidade de possíveis atores impactantes da política externa, já que o CBDHPE reúne somente aqueles voltados aos direitos humanos, e a diversidade de agendas das quais o MRE está incumbido de acompanhar, tornam o modelo do CBDHPE um tanto simplista tendo em mente o planejamento de um conselho consultivo nacional de política externa.

Apesar de ser visto como um instrumento adequado para a interlocução entre sociedade civil e o Estado, as ONGs também assinalaram algumas deficiências do CBDHPE. A Conectas Direitos Humanos, por exemplo, indicou a fragilidade da instituição vide a dificuldade em fazer com que as propostas alcancem o Poder Executivo, indagando acerca da permeabilidade do governo para as demandas da sociedade civil. Outro fator negativo, assinalado pelo IDDH, consistiu num recente período de falta de engajamento das próprias ONGs, e de outros atores civis não integrantes, em atuar na instituição por variados motivos, com a atual Secretaria Geral assinalando como possíveis motivos para essa queda na participação civil o sobrecarregamento das ONGs em suas atividades, conforme a afirmado pelo INESC, cuja razão para a diminuição da sua participação foi o excesso de atividades, e uma possível descrença sobre a efetividade do CBDHPE.

Em relação à interlocução entre sociedade civil e Estado, foi assinalado pela Justiça Global o quanto ainda não é claro o grau de inclusão das ideias e das propostas apresentadas pelas organizações civis participantes do CBDHPE nas posições ou ações efetivas na política externa do governo com outros países e também nos espaços multilaterais. Mesmo tendo dado

consideráveis passos a caminho da democratização da política externa brasileira de direitos humanos, o desconhecimento das prioridades do MRE nessa área, além da incerteza sobre se as propostas apresentadas pelos membros do CBDHPE realmente chegam aos tomadores de decisão, ainda repercutem a pouca transparência da formulação da referida política. Igualmente, ainda é desconhecida a real força de incidência política que o CBDHPE possa ter para o processo de formação e tomada de decisão da política externa. Teria ele um poder de agência maior do que é demonstrado ou o MRE limitaria a sua influência?

A princípio, do lado do MRE, em conversa com um diplomata da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas[245] encarregado da Terceira Comissão, em 2013, descobriu-se certo desconhecimento por parte dele e de outros diplomatas integrantes da Divisão de Direitos Humanos do MRE, contatados pelo diplomata[246] na ONU, a respeito da existência e das atividades do CBDHPE. Enquanto alguns desconheciam por completo a existência do órgão, outros sabiam sobre o papel do órgão na formulação de princípios para a política externa em direitos humanos e sobre a convocação de audiências públicas no âmbito da Câmara dos Deputados por terem participado de alguma reunião do CBDHPE, porém desconheciam sua situação, indicando apenas o nome do diplomata encarregado de acompanhar e participar das atividades do mesmo. Com o advento do acompanhamento das atividades do CBDHPE, buscou-se então contato com o diplomata encarregado de conduzir a interlocução com a sociedade civil via esse órgão institucional.

Conforme já exposto pela perspectiva do DDH-MRE sobre a atuação das ONGs (no capítulo 4 da presente tese), o CBDHPE é atualmente considerado pelo órgão burocrático como o principal instrumento de diálogo com as ONGs e a sociedade civil na área dos direitos humanos, avaliando-o positivamente e se posicionando assertivamente para suas iniciativas. Segundo Pedro Saldanha, diplomata chefe da DDH-MRE, apesar de suas limitações estruturais, como a possibilidade de reunir seus diversos participantes, o CBDHPE seria uma saída inteligente para a canalização do diálogo com a sociedade civil, tendo em vista que o principal instrumento da diplomacia é o diálogo, o qual a DDH-MRE vem fortalecendo como um dos principais meios dessa interlocução, o qual auxilia no fornecimento de informações a serem consideradas na formação das posições do Brasil nas arenas internacionais, afirmando

[245] Lembrando que a autora participou do Programa de Capacitação Acadêmica na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York, no período de maio a julho de 2013.

[246] Após conversa com o diplomata encarregado do Terceiro Comitê da ONU, o mesmo entrou em contato via e-mail com outros diplomatas da Divisão de Direitos Humanos para obter informações sobre o CBDHPE. O diplomata encaminhou os e-mails de resposta à pesquisadora. Como os envolvidos não cederam permissão para a identificação de seus nomes, os mesmo não serão mencionados.

que a política externa brasileira é um reflexo da sua sociedade civil. A forma como o diálogo é desenvolvido, via contato direito com a Secretaria Geral do CBDHPE e, principalmente, por meio das videoconferências[247] realizadas seguindo o calendário de sessões do CDH, foi apontado pelo diplomata como um mecanismo exemplar para apresentar a agenda do CDH e o posicionamento do Brasil em relação a ela, e para a captação dos aportes e demandas da sociedade civil, já que por causa da infraestrutura do MRE e da dimensão continental do país, seria impossível manter um contato direto com todas as ONGs de direitos humanos. A isso, o diplomata chefe da DDH acrescentou o plano do MRE de promover uma reunião presencial com as ONGs integrantes do CBDHPE, possivelmente anual, apesar da complexidade estrutural e logística necessárias para essa empreitada.

Entretanto, o próprio diplomata reiterou que a prática do diálogo com as ONGs não significa a completa incorporação pelo MRE do que lhes é dito ou apresentado, visto que a política externa tem a peculiaridade de lidar com fatores alheios ao Brasil, além do fato de o posicionamento do Brasil em relação a algumas questões de direitos humanos ser construído gradualmente pelo diálogo e também avaliando a posição dos demais atores e países, conforme já assinalado a respeito da democratização da política externa em direitos humanos. Um exemplo desse embate entre os interesses de atores domésticos é a questão das empresas e direitos humanos, tema considerado pelo chefe da DDH-MRE como sendo polêmico e de alta complexidade, no qual os interesses tanto das ONGs quanto do setor privado brasileiro estão em jogo, dificultando a tomada de posição do país.

Visto que o CBDHPE é de fato considerado pelo DDH-MRE como sendo um qualificado instrumento do diálogo com as ONGs, um ponto central a ser pensado diz respeito a como as demandas das organizações participantes do órgão institucional são tratadas pelo MRE. De acordo com o chefe da DDH, as contribuições e demandas da sociedade civil são encaminhadas aos tomadores de decisão seguindo o rito interno hierárquico do MRE, ou seja, a sua escala decisória intraburocrática[248]: após as reuniões (videoconferências) ele, como

[247] As reuniões são realizadas por meio dos equipamentos de videoconferência disponíveis nas sedes do Ministério Público Federal em várias cidades, entre elas: Brasília, Belém, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo.

[248] A escala decisória intraburocrática do MRE obedece à estrutura organizacional que se inicia com a subdivisão do ministério em grandes eixos de atuação, definidos por critérios geográficos e temáticos, resultando em sete Subsecretarias que compõem o eixo estrutural e funcional do MRE abaixo das funções do Secretário Geral e do Ministro de Estado. Assim, a escala decisória intraburocrática, altamente hierarquizada, se inicia com os Chefes de Divisões, que respondem ao Chefe de Departamento, que estão submetidos ao Subsecretário Geral, o qual responde ao Secretário Geral que articula juntamente com o Ministro de Estado e seus Chefes de Gabinete as decisões de política Externa, tendo como ápice institucional a Presidência da República (FIGUEIRA, 2010,

representante do MRE nas reuniões do CBDHPE, discute com o diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (setor da Subsecretaria-Geral Política I), que por sua vez, apresenta tais demandas para a Secretaria Geral das Relações Exteriores e ao Gabinete do Ministro das Relações Exteriores. Então, através desse caminho burocrático é que as demandas e contribuições das ONGs chegariam ao nível dos efetivos tomadores de decisão (dentro do MRE) da política externa brasileira, cabendo a eles a decisão sobre a incorporação ou não dos apontamentos das organizações participantes do CBDHPE, juntamente com os demais interesses oriundos de outros atores da sociedade civil, tais como os empresários, na preparação, por exemplo, das instruções a serem enviadas à delegação brasileira em Genebra definidoras da atuação do Brasil no CDH.

Partindo das avaliações das ONGs e do MRE sobre o funcionamento do CBDHPE como instrumento promotor de diálogo e transparência à política externa em direitos humanos, confirma-se a percepção teórica de Milani e Pinheiro (2013) a respeito dos atores institucionais e sociais tratarem a política externa brasileira como sendo uma política pública, porém, em graus diferentes, visto que a fala do representante do MRE explicita que fatores próprios à política externa não garantem uma ampla abrangência das propostas oriundas da sociedade civil ao processo de elaboração da política, mas confirma a possibilidade de incidência das demandas sociais dos grupos domésticos, no caso as ONGs, e a politização da agenda de direitos humanos, com o aumento da representação de ideias e interesses.

5.5. Analisando politicamente o funcionamento do CBDHPE

As perspectivas das ONGs estudadas e do DDH-MRE nos fornecem a evidência de que o CBDHPE consiste em uma via institucional de diálogo que visa a tornar o processo de elaboração da política externa brasileira em direitos humanos, principalmente a formação da posição do Brasil nas arenas internacionais, mais transparente. Ao longo dos dez anos de existência, os meios utilizados pelo órgão para buscar o diálogo e pressionar o MRE a tornar o processo de elaboração mais transparente foram desde audiências públicas no Senado e na Câmara, com ministros ou representantes do Brasil no exterior que atuem no campo dos direitos humanos, o envio de notas e a participação em eventos internacionais de direitos

---

p.13). O organograma dos níveis burocráticos do MRE encontra-se disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images//organograma/20160203-Organograma-port.pdf .

humanos, como na Cúpula do Mercosul. Ademais, uma ferramenta mais recente (surgida em 2014) e que foi considerada por ambas as partes como tendo função vital para o diálogo é a realização de reuniões por meio de videoconferências entre o MRE, a antiga SDH, as organizações membros do CBDHPE e outras entidades da sociedade civil para as quais as reuniões são abertas. Dessa forma, a partir da observação participante[249] das reuniões via videoconferências realizadas em 2014 e 2015, busca-se evidenciar empiricamente como é feito o diálogo entre o MRE e as ONGs, e se é possível falar em democratização da política externa brasileira no campo dos direitos humanos. O intuito dessa quase etnografia política não é apenas descrever, mas analisar politicamente como tal interlocução é realizada, buscando compreender o comportamento dos atores envolvidos nas reuniões.

A iniciativa do CBDHPE de realizar as videoconferências partiu da ideia de criar uma prática sistemática de interlocução com o governo antes e após as sessões do CDH, tendo como objetivo central possibilitar a participação social e o controle democrático na elaboração da política externa brasileira em direitos humanos através da discussão e do diálogo prévio sobre a agenda de direitos humanos, inicialmente restritos ao CDH, mas ampliando seu escopo também ao sistema interamericano e ao Mercosul. A exposição e o debate dos tópicos segue a separação das agendas de acordo com a arena multilateral tratada, a CDH, o SIDH ou o Mercosul.

A reunião se dinamiza em duas etapas: na primeira, quando a reunião acontece anteriormente à sessão do CDH, ocorrem as apresentações das prioridades do MRE e da (antiga) SDH para o referido período, já quando ela é realizada após as sessões, assume uma dinâmica de retorno à sociedade civil dos resultados das ações do Brasil, expondo a avaliação do governo sobre os desdobramentos das prioridades, os motivos das ações e dos posicionamentos assumidos multilateralmente; na segunda etapa, as organizações da sociedade civil, integrantes do CBDHPE e as demais entidades para as quais as reuniões são abertas[250], têm a palavra para apresentar perguntas aos representantes estatais buscando mais informações ou justificativas para os posicionamentos do país, além de apresentarem suas observações, questionamentos, cobranças e recomendações para as temáticas trabalhadas nas

[249] A observação participante consiste em uma abordagem mais constante e intensa de aproximação com o universo/objeto investigado, sendo um procedimento de pesquisa relacionado ao método de estudo de caso, o qual possibilita uma penetração na realidade social estudada (GOLDENBERG, 2007; p.34).

[250] Vale a pena destacar um gradual aumento da participação dessas entidades não integrantes do CBDHPE na realização das videoconferências. Vale registrar também a ausência de atores vinculados ao segmento empresarial, ator não estatal constantemente presente em outras agendas da política externa brasileira, porém ausente na agenda de direitos humanos, apesar da discussão vigente em torno da responsabilização de empresas por violações aos direitos humanos.

reuniões. A separação da reunião nessas duas etapas viabiliza uma transparência do processo de elaboração da política externa no campo dos direitos humanos, pois apresenta previamente à sociedade civil quais serão os posicionamentos do país em cada temática trabalhada pelas sessões do CDH e, posteriormente, os resultados e as justificativas dessas ações, assim como a interlocução entre as partes, a qual expõe a politização, no sentido de contestação e embate de visões e interesses, da agenda de direitos humanos da política externa brasileira. De fato, desde a primeira videoconferência observada, o mecanismo e a dinâmica da reunião foram aperfeiçoados, ocorrendo a ampliação da pauta, a participação de mais organizações da sociedade civil (não integrantes do CBDHPE) e uma melhor sistematização das pautas, previamente definidas para possibilitar aos órgãos governamentais trazer as informações solicitadas, e da condução das reuniões, permitindo a todos os participantes, civis e governamentais, a exposição de suas questões.

Sobre a tematização dos tópicos de cada reunião, a mesma segue a possível agenda a ser discutida pelo Brasil na sessão do CDH, portanto, tem como núcleo às preocupações atuais do contexto mundial e multilateral, porém, estando aberta para outras questões levantadas tanto pelo MRE quanto pelas ONGs e demais entidades civis, como por exemplo, dúvidas sobre a elaboração do Livro Branco da Política Externa, em especial, o tópico referente aos direitos humanos, e sobre a visita de relatores especiais da ONU e da OEA para a avaliação da situação dos direitos humanos no país. A tematização das reuniões, juntamente com o prévio conhecimento sobre a pauta a ser discutida, permite que as entidades da sociedade civil atuantes nos respectivos temas debatidos, sendo integrantes ou não do CBDHPE, possam comparecer e expor suas contribuições e questionamentos, ocasionando assim o enriquecimento do debate devido ao aumento de atores-organizações envolvidos, igualmente possibilitando aos órgãos governamentais prepararem suas exposições, tornando-as mais elucidativas e com o maior número de informações possíveis.

Analisando as atuações dos representantes estatais na videoconferência, centrando a atenção no representante do MRE, é possível constatar o propósito do órgão burocrático em expor à sociedade civil os ditames da estratégia diplomática brasileira, com a fala do MRE estando orientada para a atuação do Brasil na política externa multilateral e os impactos dela para o país. Em relação aos direitos humanos, constantemente é declarado que a atuação do Brasil é guiada pela ponderação sobre a melhor forma de agir em relação às situações de violações e proteção dos direitos, uma forma que visa melhorias concretas das situações de conflito e degradação dos direitos humanos existentes no mundo, recusando ações agressivas, defendendo sempre o diálogo, evitando também apoiar declarações internacionais, ou seja,

resoluções, sem refletir sobre as motivações políticas envolvidas nessas declarações ou pareceres internacionais, como nos casos das resoluções contra Síria, Irã, Egito, Sri Lanka e outros países em situações críticas. Isso espelha a disposição do Brasil em evitar a politização excessiva, voltada para o excesso de interferência política das potências na tomada de decisões em âmbito multilateral, e a seletividade da normativa internacional, ao apoiar a efetivação de tratados válidos universalmente. Outro elemento identificado nas falas do MRE à sociedade civil é a exposição do ponto de vista do governo em relação à atuação multilateral do país no seu empenho em fazer do Brasil um construtor de normas internacionais, a exemplo das resoluções na ONU sobre o direito à privacidade, a defesa da questão LGBTIs na ONU e no Mercosul, e a aprovação por consenso da Resolução sobre a Incompatibilidade entre Racismo e Democracia, cuja iniciativa fora liderada pelo Brasil.

Entre as ações do MRE compatíveis com uma abertura, ou um relativo aumento da transparência, do processo de elaboração da política externa em direitos humanos destacam-se a explicação da estratégia brasileira em participar das discussões no CDH consideradas mais importantes, devido à falta de recursos financeiros[251], os possíveis posicionamentos a serem assumidos pelo Brasil em resoluções sobre violações de direitos humanos em países e também sobre as diversas resoluções temáticas, como sobre a Pena de Morte e sobre o tratamento aos imigrantes, e as iniciativas de resoluções que são patrocinadas ou copatrocinadas pelo país. Informações sobre a visita de Relatores Especiais, tanto sobre a preparação da visita quanto sobre a devolutiva das visitas, e sobre a decorrência das audiências de custódia na Corte Interamericana de Direitos Humanos (algumas são feitas a portas fechadas), como no caso da violência contra indígenas, e as justificativas a respeito das contribuições financeiras do país à Comissão Interamericana de Direitos Humanos também foram objeto da exposição do MRE sobre a atuação internacional do país, uma vez que tais assuntos também são alvo de perguntas da sociedade civil. Um tópico constantemente presente nas videoconferências é a elaboração da Revisão Periódica Universal do Brasil (RPU) e de outros países sobre os quais o Estado brasileiro pode apresentar recomendações. Desde a institucionalização da RPU no CDH, o Brasil defendera que os relatórios fossem elaborados mediante consultas com atores sociais relevantes na proteção e promoção dos direitos humanos, o que torna coerente ao país, desde a criação desse mecanismo, realizar na prática o que fora defendido em teoria na arena multilateral por meio da coordenação governamental e consultas à sociedade civil durante o processo de elaboração da RPU do

[251] Por conta da crise econômica do país, houve corte de gastos no orçamento de vários ministérios, inclusive do MRE, o qual já enfrentava problemas de repasse de verba.

Brasil (MENEZES, 2012; p.84). Sobre o tópico, no período acompanhado, foi observado que a transparência do MRE está voltada para o status de preparação do relatório de meio período[252] do Brasil, para o qual as ONGs pressionaram pela divulgação do conteúdo e pela consulta à sociedade civil, a observância das recomendações ao Brasil recebidas por outros países, e as avaliações e recomendações feitas pelo Brasil nas sessões de apreciação da RPU de outros países.

Ainda que a atenção da análise esteja voltada para o desempenho do MRE, é digna de nota a divisão da responsabilidade da transparência do processo elaborativo da política externa brasileira em direitos humanos com a antiga SDH, já que algumas questões como o cumprimento doméstico de normatividades internacionais e o gerenciamento a respeito de violações cometidas pelo Estado brasileiro estão fora da alçada do MRE, mas sim da órgão federal da antiga SDH. Por parte do MRE, em relação à dimensão doméstica dos direitos humanos, o que ocorre é o reconhecimento em âmbito internacional da existência de problemas no campo das políticas domésticas de direitos humanos, como exemplificado durante uma videoconferência pelo caso dos problemas com a efetividade interna do programa de proteção a defensores de direitos humanos, agenda essa que é internacionalmente defendida pelo Brasil.

Em geral, atesta-se a participação cooperativa do DDH-MRE nas reuniões por videoconferência do CBDHPE, visto que o MRE não possui a obrigação institucional de comparecer a elas, com tal colaboração sendo elogiada pela Secretaria Executiva da instituição. O representante do DDH-MRE caracteriza sua atuação como estando engajada em prol da tentativa de tornar a elaboração da política externa em direitos humanos mais transparente, tendo sido possível observar tal atuação a partir de ações como a apresentação das prioridades da agenda brasileira nas sessões do CDH, a justificação dos posicionamentos assumidos pelo país em âmbito multilateral e um adequado, porém diplomático, padrão de concessão de respostas às questões apresentadas pelas ONGs e demais entidades participantes das reuniões, trazendo informações solicitadas previamente por elas sobre as temáticas trabalhadas na reunião (como nas questões LGBTI, imigrantes, proteção à criança, diálogo entre Brasil e EUA) ou trazendo-as posteriormente, assim como registrando as demandas e apontamentos apresentados pelas organizações não estatais para encaminhá-las aos níveis superiores do processo de elaboração da política externa brasileira em direitos humanos.

[252] O Relatório de Meio Período da RPU consiste no relatório voluntário que aborda as medidas tomadas pelo país em relação às recomendações avaliadas necessárias pelos demais países. O Brasil participou de dois ciclos da RPU, em 2008 e 2012 e passará pelo novo ciclo em 2017.

Por sua vez, analisando a atuação das ONGs participantes das videoconferências, constata-se seu posicionamento de questionadoras das ações do governo na política externa em direitos humanos, no sentido de buscar explicações dos órgãos estatais a respeito das posições assumidas pelo país e das ações, ou não ações, do Brasil na promoção e proteção dos direitos humanos, confirmando a preferência das ONGs em atuarem como fiscalizadoras do Estado, conforme explanado no capítulo 4 dessa tese. O caráter fiscalizador da atuação das ONGs é corroborado pela requisição, por parte da Conectas Direitos Humanos, da justificativa a respeito da abstenção do Brasil na resolução sobre a proteção à família, a qual se limitava somente à família homem-mulher, uma vez que o Brasil agiu pela inclusão de uma emenda mencionando a diversidade das formas de família. Por parte da ONG e das demais entidades civis que acompanhavam o caso, era esperado a votação negativa por parte do Brasil, apresentando uma posição mais firme como a de outros países, como a África do Sul, fazendo com que o representante do MRE tivesse que apresentar a explicação sobre a decisão do país em se abster da referida votação.

Também é possível observar o contraste entre a atuação idealista das ONGs, agindo de acordo com os princípios universalistas que as norteiam, com o posicionamento estratégico e diplomático do MRE. Por parte das ONGs, identifica-se certa dificuldade em alguns temas como, por exemplo, sobre o Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, de compreender os níveis de atuação do governo no gerenciamento internacional da temática. As respostas do DDH-MRE são consideradas vagas em temas para os quais o órgão burocrático carece de informações fornecidas pela (antiga) SDH, a verdadeira gerenciadora federal-doméstica das questões e programas de direitos humanos, sendo tarefa do MRE a exposição internacional, ou externalização, dessas informações nos posicionamentos do Brasil na arena internacional. Interpreta-se, assim, a ocorrência de confusão por parte de algumas ONGs entre a inter-relação contextual dos temas de direitos humanos e a responsabilização da esfera burocrática incumbida da formulação da política externa brasileira, pela gestão de práticas políticas domésticas no campo dos direitos humanos. Por conta desse elo informativo entre órgão burocrático doméstico e órgão burocrático internacional, é oportuna, e até mesmo incitada, a incidência pelas ONGs no processo de elaboração da política externa brasileira em direitos humanos por meio da apresentação ao DDH-MRE de informações atualizadas, ou mais próximas à realidade, complementando a tarefa da SDH, o que motiva a DDH-MRE a buscar mais detalhes sobre tais informações, visando à explanação real e transparente da situação do Brasil nas arenas

internacionais, evitando possíveis contestações ao Brasil nessas arenas por outros países e até mesmo pela sociedade civil.

Com efeito, a marca da participação das ONGs nas videoconferências, visando à democratização da política externa brasileira em direitos humanos, é a busca por retorno sobre as ações do país na arena multilateral, ações essas apresentadas pelo próprio MRE, sobre os relatórios internacionais a serem apresentados pelo Brasil, os resultados obtidos nas resoluções patrocinadas ou copatrocinadas pelo país e, principalmente, a abstenção do Brasil em resoluções sobre direitos humanos em situações conflitivas em países como a Síria, e também o não envolvimento do país em questões específicas, como a mortalidade materna, a qual se situa na questão de gênero. Em razão da dinâmica da reunião, a qual reserva uma etapa para a fala da sociedade civil, as ONGs possuem espaço livre para expor suas preocupações, recomendações e cobranças, além disso, a tematização da pauta as motiva a trazer informações especializadas ou atualizadas a respeito das temáticas com que trabalham. A inclusão na pauta de discussão do tema proteção aos defensores de direitos humanos, por exemplo, viabilizou a ONG Justiça Global a questionar o representante do MRE sobre qual será a posição internacional do Brasil em relação ao tema, visto as problemáticas domésticas desse programa de proteção.

A atividade das ONGs nas videoconferências encontra-se voltada não apenas para a atuação do país nas esferas multilaterais, mas também com a domesticalização e cumprimento das diretrizes internacionais e o lugar dos direitos humanos nas relações com outros países, em especial nos acordos de cooperação e econômicos com outros países do Sul. Um exemplo disso são os questionamentos apresentados pela sociedade civil sobre como os direitos humanos serão integrados ao escopo do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, se haverá cláusulas de responsabilidade sobre o respeito aos direitos humanos e sobre o compromisso dos projetos financiados com o desenvolvimento social e humano. Outro exemplo é a pressão feita em prol da concretização e publicação do Livro Branco da Política Externa, buscando particularmente informações sobre a preparação do tópico relativo aos direitos humanos e das consultas à sociedade civil durante seu processo elaborativo[253], com a mesma preocupação sendo exibida para com a elaboração dos relatórios da RPU do Brasil e das recomendações a serem destacadas na avaliação de outros países, com as ONGs apresentando suas informações e preocupações sobre a situação dos direitos humanos em tais

[253] Nas videoconferências, o Chefe da DDH-MRE esclarece que a elaboração do Livro Branco está sob a responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento Diplomático do MRE, estando assim fora da alçada do DDH, cuja atividade com relação ao Livro Branco consiste na transmissão do interesse da sociedade civil a respeito da continuidade do projeto.

países, como no caso da RPU dos Estados Unidos para a qual as ONGs assinalaram a necessidade do Brasil de apresentar recomendações sobre o fechamento de Guantánamo e sobre o tratamento dado aos imigrantes.

O diálogo entre o MRE e as ONGs nas videoconferências também expôs a inter-relação contextual do processo de elaboração da política externa, como no caso do debate sobre a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos e o questionamento por ONGs do posicionamento tímido do Brasil em relação à criação de um novo tratado que aborde tal tema, comparado a outros países do Sul, a respeito do qual o MRE assinalou a relação entre a situação doméstica do país com sua posição internacional, com a última refletindo as discussões que ocorrem na primeira, fazendo com que o não amadurecimento do debate interno dificulte a construção de posições internacionais mais substantivas. Igualmente, as reuniões demonstraram certa aceitação por parte do MRE de ações de ONGs na política externa em direitos humanos, como evidenciado na concordância do MRE, exposta na videoconferência, da iniciativa do IDDH em encaminhar ao Alto Comissariado de Direitos Humanos um pedido de inclusão do Brasil no *core group* de países da Plataforma de Educação em Direitos humanos, a qual trabalha com o tema de educação em direitos humanos na CDH, visto o protagonismo do país nessa temática no âmbito do Mercosul, mas a não inclusão concreta do país na CDH. O DDH-MRE se comprometeu a viabilizar os esforços da Delegação do Brasil em Genebra pela formalização dessa proposta junto ao Alto Comissariado, os quais resultaram na iniciativa de apresentação oficial pelo Brasil de proposta aos atuais países membros do *core group* pela inclusão do país em suas atividades, atendendo assim a demanda dos atores da sociedade civil.

O que se observou a respeito das videoconferências, como instrumento moderador de uma instituição política doméstica voltada para a democratização da política externa brasileira em direitos humanos, é que elas consistem em atividades voltadas tanto para os estágios pré-decisórios da formulação da política definidos por Kingdon (1995), mais especificamente o estabelecimento da agenda e a discussão ou avaliação de alternativas, quanto em uma bem-sucedida alternativa de *accountability*[254], por parte das ONGs e entidades civis integrantes do órgão institucional, das ações governamentais gerenciadoras da elaboração e execução da agenda de direitos humanos da política externa brasileira. A participação dos órgãos governamentais é positiva, complacente das demandas oriundas da sociedade civil e ao

[254] Por *accountability* entende-se a responsabilização, ou seja, o compromisso de um órgão burocrático ou administrativo de prestar contas a uma instância reguladora, no referido caso, tal instância seria composta pelos integrantes do CBDHPE.

mesmo tempo disposta a tornar claros os ditames do processo de elaboração e execução da política externa, contribuindo para avançar na questão do controle democrático da referida política. Além disso, através das reuniões por videoconferência, as ONGs podem exercer seu poder de agência de fiscalizadoras e colaboradas, dependendo da temática tratada e do caráter da atuação da ONG, por meio de um canal institucional de diálogo direto com um representante do MRE, o qual está incumbido de encaminhar as demandas ao círculo da tomada de decisão da política externa. A experiência da interlocução entre MRE e ONGs via as videoconferências do CBDHPE, por certo, denota a necessidade da existência de instrumentos similares para a democratização da política externa como um todo, visto que, mesmo estando restrita à agenda de direitos humanos, surgem nas videoconferências questões relativas a outras agendas da política externa, como a política brasileira de cooperação e o funcionamento do Banco de Desenvolvimento dos BRICS.

5.6. O (longo) caminho até a democratização da política externa brasileira

Sendo uma política pública, a política externa conta com várias agendas passíveis de serem politizadas e democratizadas, estando aberta para ideias e interesses de diversos agentes políticos, além do Estado e de seus burocratas. São diversos os temas da política externa passíveis de serem politizados, em especial os direitos humanos, campo inerentemente politizado por causa da natureza das questões tratadas e da diversidade de agentes que atuam nesse campo defendendo uma diversidade de princípios, ideias e interesses. Cada agenda da política externa possui seu propósito particular e seu conjunto de atores que buscam incidir seus interesses na agenda, o que faz com que haja diferentes intenções (ou até mesmo nenhuma) a respeito da democratização dessas agendas, complexificando o encaminhamento desse processo de abertura e transparência da política externa brasileira. A política externa brasileira, mesmo com as suas particularidades de política governamental, também é marcada pelo debate institucional entre a pluralidade de atores participantes, sendo nesse encontro de ideias, princípios e visões onde ocorre a inter-relação entre as agendas doméstica e internacional.

Mesmo com a política externa brasileira sendo uma política pública *sui generis*, suas ações e decisões também afetam a vida dos seus cidadãos dentro do país, e como tal deve estar sob os olhos críticos do povo brasileiro, pois através das diferentes visões e interesses

existentes, é possível aprimorar o cumprimento da política externa tornando-a mais legítima e democrática, no sentido de deixá-la mais transparente e aberta à participação da sociedade brasileira. Há promessas de avanços em relação à transparência, com a iniciativa do Livro Branco, e à participação na política externa, com a possível (porém distante) implementação do CONPEB, para as quais se esperam ações concretas para a efetivação desses avanços e que elas produzam resultados benéficos. O fato é que ambas são medidas necessárias para o fortalecimento da política externa brasileira. Havendo sucesso na institucionalização do CONPEB, o mesmo funcionará como assessoria do Poder Executivo para garantir a participação popular, o controle social e a democratização da política externa brasileira tanto nas suas etapas de formulação e execução quanto na tarefa de monitorar e avaliar a atuação do Estado. Esse é um importante passo não somente para aprimorar a política externa brasileira, mas também para o amadurecimento da nossa ainda jovem (e frágil) democracia.

Negar a existência de um espaço consultivo institucionalizado pode ser visto como uma resistência da burocracia especializada em admitir o caráter de política pública da política externa brasileira, uma vez que a mesma tem a tradição de centralizar tais atividades no Itamaraty, a qual também é temperada por problemas internos do MRE, como por exemplo, problemas orçamentários e administrativos, os quais reverberam numa posição conservadora dos diplomatas, buscando valorizarem suas posições como os encarregados da política externa brasileira. No entanto, com a contínua busca por aprimoramento da democracia brasileira, cabe ao MRE investir na abertura de suas portas uma vez que a visão da política externa como domínio de seus funcionários especializados vem sendo confrontada com a quantidade de grupos da sociedade civil, de ONGs até empresários, interessados nos temas da política externa. Conforme assinalado por Menezes (2012; p.90), os mecanismos de consulta e controle social devem ser institucionalizados para que a política externa não siga dependendo predominantemente da vontade, do valor ou das convicções das pessoas que dirigem as instituições, com o controle social buscando, dessa forma, compensar a desigualdade que caracteriza o predomínio de poder político, econômico ou até mesmo midiático.

A experiência do CBDHPE nos mostra que é possível a construção de um espaço para governo e sociedade trabalharem em conjunto na elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira e na sua fiscalização, mas também que é árduo o caminho a ser trilhado até a democratização da política externa, e não só a de direitos humanos. Mesmo havendo um espaço institucionalizado para a participação de atores da sociedade civil, em prol da transparência e da politização (contestação e embate de ideias e interesses) da política

externa brasileira de direitos humanos, ainda paira a incerteza sobre até onde a participação de tais atores é permissível no processo de formulação. É fato que, na maior parte do tempo, a relação das organizações não governamentais e outras entidades de defesa dos direitos humanos com o Estado é de conflito, no entanto, é na dualidade dessa relação (o conflito X o auxílio) onde se encontra a chave para o fortalecimento e democratização da política externa brasileira de direitos humanos.

Aliás, os levantamentos de informações por meio das entrevistas e as análises sobre a dinâmica das reuniões refutaram o pressuposto inicial de que o CBDHPE não era amplamente aproveitado para a assimilação de propostas e apresentava um funcionamento meramente de avaliação em relação à condução da política externa brasileira em direitos humanos, demonstrada pela relativa inatividade observada no início da pesquisa. As mudanças recentes pelas quais o CBDHPE passou, como o fortalecimento institucional pós-afastamento da CMDH da Câmara dos Deputados, a implementação das videoconferências e a disposição da atual chefia do DDH-MRE em investir nesse espaço institucional para dialogar com a sociedade civil, transformaram o CBDHPE em um espaço de interlocução viável para a participação das ONGs e demais entidades da sociedade civil na elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira. Com isso, atesta-se que, atualmente, o CBDHPE consiste em um instrumento promotor de diálogo entre Estado e sociedade civil, dando espaço para a exposição das demandas das ONGs, recebimento delas pela instância do MRE responsável pela agenda de direitos humanos, o qual as encaminha aos tomadores de decisão, e também de transparência da política externa em direitos humanos com o MRE prestando contas das ações e posicionamentos do Brasil na arena internacional, se disponibilizando a ouvir sugestões de pautas, receber informações que aprimorem a atuação do país e, obviamente, as críticas dos atores não estatais, confirmando assim a observação de Santoro (2012) sobre a possibilidade de existência de um espaço de ação conjunta entre governo e sociedade, voltada para a transparência da formulação da agenda de direitos humanos.

Conclui-se então que o CBDHPE funciona tanto como via institucional doméstica viabilizadora da participação civil na formulação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, quanto como um órgão fiscalizador por meio do qual as ONGs podem desenvolver suas atividades de reguladora das ações do Estado, não ameaçando a liderança do governo e do MRE no processo de formulação da política externa, pelo contrário, trazendo mais legitimidade para suas atividades e para os posicionamentos internacionais do Brasil. Deveras, inserindo tal reflexão no debate pela institucionalização de um CONPEB, propõe-se

que, na possibilidade de sua concretização, o CONPEB apresente diversos Comitês internos, ao molde do CBDHPE, seguindo as divisões setoriais temáticas do MRE, das Subsecretarias Gerais ou dos Departamentos Temáticos (divisões internas das Subsecretarias), considerando, é claro, que certos assuntos da política externa referem-se às questões de interesses nacionais, ou se referem a atores ou fatores externos alheios ao controle do Estado brasileiro. Assim, seria possível abranger a diversidade de temas e questões inerentes à política externa, encaminhando as demandas de acordo com as respectivas divisões temáticas do órgão burocrático, o que viabilizaria a otimização da captação das demandas e da transparência da política externa brasileira. Cabe ressaltar que a institucionalização da participação social no processo de formulação da política externa, tanto na área dos direitos humanos quanto nas demais áreas por ela trabalhadas, não faz com que as ONGs e demais atores não estatais deixem de dar continuidade as suas mobilizações e lutas sociais, apenas que a possibilidade de sua participação institucional viabilize a presença dessas referidas lutas na esfera institucional.

Dessa forma, verifica-se que as ONGs integrantes do CBDHPE possuem certo poder de agência na política externa brasileira em direitos humanos, usufruindo do reconhecimento pela DDH-MRE, a qual demonstra disposição para ouvir e para tentar incluir na agenda as demandas das ONGs (e demais atores civis) dentro das limitações e particularidades da política externa, e da boa experiência de democratização dessa agenda, a qual requer continuidade e aperfeiçoamento, em especial pelo fato do aumento do interesse por outras organizações da sociedade civil em participar dessa experiência. É importante assinalar que a participação das ONGs numa instância participativa de elaboração das posições internacionais do país não as torna agentes tomadores de decisão, já que sua participação está limitada às atividades das fases de pré-decisão e da pós-decisão (fiscalização e crítica). Todavia, elas são sim agentes políticos capazes de pressionar os tomadores de decisão, o governo e o MRE, apresentando propostas e alternativas, e também criticando as ações de agentes governamentais. Cabe destacar também a necessidade por parte de algumas ONGs de ampliarem sua compreensão a respeito da complexidade do processo de tomada de decisão na política externa, principalmente dos seus princípios, fatores influenciadores e variabilidade de interesses do governo e dos demais atores da sociedade brasileira, para inclusive aprimorarem suas próprias atuações nessa esfera participativa. Já ao MRE, em particular à DDH, necessita continuar tornando cada vez mais transparente o processo de elaboração da política externa em direitos humanos, combatendo essa dificuldade de algumas ONGs em compreender os mecanismos desse processo, buscando outros meios além das videoconferências para democratizar sua política, além de carecer de uma melhoria estrutural para fazê-la, com o

aumento de funcionários e canais de diálogo, para comportar o aumento da demanda por participação social na formulação da política externa.

Mesmo com a boa experiência do CBDHPE em praticar a democratização de uma agenda da política externa brasileira, uma questão permanece sem resposta: como institucionalizar de forma efetiva a consulta e o diálogo entre os atores não estatais, aqueles interessados nos temas da política externa brasileira em direitos humanos, e a alta cúpula do MRE e os assessores da Presidência da República, de forma a garantir maior transparência no processo de elaboração dessa política e na assimilação das demandas oriundas dos cidadãos?

CONCLUSÃO

A presente tese foi concebida com o intuito de analisar a atuação das organizações não governamentais, atuantes dentro do Estado brasileiro, na agenda de direitos humanos da política externa brasileira e em prol de sua democratização, com a pesquisa buscando demonstrar o peso e a forma como agem esses atores políticos, e avaliando sua capacidade de incidência na formulação da referida política. Para realizar tal tarefa, centrando nas práticas da política externa, a tese analisou como os governos geriram a política externa brasileira em direitos humanos ao longo do período de 1948 até 2014, o surgimento das ONGs no país como agentes políticos, como os governos federais compreendiam sua participação na política doméstica e externa e, por fim, baseado em dados obtidos através da pesquisa empírica de ONGs selecionadas e da observação participante do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), órgão institucional voltado para a política externa brasileira em direitos humanos, foram construídos um perfil sobre a atuação das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira, indicando a preferência de atuação delas, e uma reflexão sobre o grau de democratização dessa política, fundamentada na viabilidade das ONG aqui analisadas de exercerem institucionalmente o controle social sobre a política externa brasileira em direitos humanos.

Para compreender como as ONGs atuam na agenda de direitos humanos, enquanto um ator entre os vários agentes da política externa brasileira, primeiramente, fez-se necessário compreender ontologicamente o caráter mutável e conflituoso dos direitos humanos, sua democratização, já que são conquistas históricas da sociedade civil, estando marcada pela participação social, os benefícios e os paradoxos da sua institucionalização normativa internacional, e como a responsabilização dos Estados torna os agentes não estatais importantes atores para a reivindicação de novos direitos, para a consolidação dos direitos já existentes e na fiscalização a favor da promoção e contra a violação de direitos pelo Estado. Após isso, compreendeu-se a formação e a variação da perspectiva política sobre os direitos humanos na política doméstica e externa do Brasil, considerando a inter-relação contextual com os fatores domésticos moldando a política externa e os fatores internacionais moldando a política doméstica, com ambos impactando o processo de tomada de decisão e, juntamente com as perspectivas de cada governo, determinando as mudanças nos objetivos da agenda de direitos humanos de cada governo ou etapa governamental (como periodizado no capítulo 2). Simultaneamente, analisou-se a atuação das ONGs de direitos humanos no país, iniciada no

momento crítico do Regime Militar e desenvolvida ao longo do período da redemocratização política do país a partir do qual cresceu o envolvimento das ONGs na formulação de política públicas, inclusive da política externa, devido a maior sensibilidade e politização de ideias sobre o tema de direitos humanos em função da transição política e da consolidação da democracia. Também foi observada a variação da relação entre Estado e ONGs de acordo com o contexto sociopolítico do Brasil, com as perspectivas dos governos, formuladores oficiais da política externa e do próprio perfil assumido pelas ONGs, com o posicionamento das ONGs passando da oposição em relação ao Estado durante o período ditatorial para uma participação crítica e uma relativa colaboração com os governos democráticos (dependendo do perfil das ONGs e dos governos).

A variação da perspectiva brasileira sobre os direitos humanos e da relação entre Estado e ONGs foi confirmada por meio da análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais dos governos do período pós-redemocratização do Brasil, demonstrando assim como as mudanças de governo, suas particularidades temáticas, os fatores conjunturais domésticos e internacionais e os atores envolvidos impactaram nas áreas temáticas dos direitos humanos e em quais tópicos houve maior politização, ou seja, maior confluência e embate de ideias e interesses entre os âmbitos doméstico e externo, nessa agenda da política externa brasileira. Já sobre a abertura política à participação social, iniciada com o processo de redemocratização e que possibilitou o aumento do debate público sobre a política externa, foi possível identificar como cada governo compreendeu a atuação das ONGs atuantes no país e como tais governos apreciaram a participação social na política externa, e também como, apesar da evolução da participação social via realização de consultas esporádicas e conferências nacionais, ainda carece à política externa a institucionalização da participação social por meio de um órgão permanente, viabilizando sua democratização.

Voltando para a atuação das ONGs na política externa em direitos humanos, ao esmiuçar o caráter da participação social desses atores, elaborou-se um perfil de sua atuação tendo como recorte analítico as ONGs membros do CBDHPE, uma instituição política doméstica voltada para a discussão e elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, e sua busca em incidir nessa agenda. Desse modo, baseada nas informações obtidas através de entrevistas com os representantes das ONGs selecionadas (apresentadas no capítulo 4), identificou-se o perfil das ONGs participantes da referida instituição como sendo de fiscalizadoras, precursora de ideias e promotoras da *advocacy*, havendo pouca preferência em atuarem como consultoras do governo, predominando assim o caráter de atuação opositivo em relação ao Estado, em especial no que se refere ao modo de condução da política externa

brasileira em direitos humanos, tópico de divergência entre as agendas do governo e das ONGs. Cabe lembrar que outras atividades realizadas pelas ONGs, tais como mobilização da opinião pública, produção de pesquisas e relatórios, ativismo em rede, litigância, entre outros, também são significativas na tarefa de promover e proteger os direitos humanos, porém, na presente tese foram apreciadas as atividades voltadas para a incidência no processo de formulação da política externa em direitos humanos. Com esse perfil, objetivou-se responder às perguntas que motivaram a produção da presente tese: por que e por quais meios as ONGs de direitos humanos, atuantes domesticamente, buscam incidir no processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira?

As ONGs buscam incidir na política externa brasileira em direitos humanos por conta de seu papel de porta-vozes de ideias universais e cosmopolitas de promoção e proteção aos direitos humanos e dos interesses de grupos subrepresentados na arena política, doméstica e internacional, apresentando-os às instâncias burocráticas e institucionais, no caso do Brasil o Poder Executivo e o MRE, encarregadas da tomada de decisão sobre a agenda de direitos humanos da política externa. Essa incidência é motivada pela capacidade das ONGs de serem grupos políticos defensores de ideias e de interesses orientados pelos princípios da dignidade humana, cerne dos direitos humanos, sendo, portanto, dotados de agência, ou seja, capacidade de agir politicamente através, por exemplo, da *advocacy* e do monitoramento do Estado, tendo voz para falar com os governantes e demais atores estatais, os reais tomadores de decisão da política externa, apresentando informações, alternativas, denúncias e cobranças de forma a impactar a política externa brasileira em direitos humanos, pois a mesma impacta a vida dos cidadãos brasileiros. Quanto aos meios utilizados pelas ONGs para praticarem tal incidência, constatou-se que elas utilizam tanto as vias institucionais domésticas formais, aquelas que contam com uma organização institucional como o CBDHPE e as audiências públicas no Congresso Nacional, e informais, via tentativa de diálogo direto com os atores estatais, além dos espaços institucionais internacionais, como fóruns, relatorias especiais e conselhos. No entanto, a existência de uma via institucional doméstica permanente foi considerada como sendo a alternativa ideal para a interlocução entre Estado e sociedade civil, entre MRE e ONGs, tendo o CBDHPE como um exemplo de instrumento institucional propiciador desse diálogo e da participação social no processo de elaboração da política externa brasileira em direitos humanos.

Com isso, confirma-se em parte o pressuposto referente à ideia de que as ONGs utilizariam as vias institucionais para aprimorarem o compromisso do Estado nas questões domésticas relativas aos direitos humanos, propondo e executando projetos de políticas

públicas no nível nacional. Por sua vez, a outra parte do pressuposto, referente à ideia de que a atuação das ONGs na política externa se limitaria ao papel de fiscalização do cumprimento das normas internacionais pelo Brasil e à crítica das posições assumidas ou não pelo governo no cenário internacional, foi contestada, pois se verificou o engajamento das ONGs em atuarem também no processo de formação da agenda de direitos humanos da política externa, indicando propostas, alternativas de ação e apoiando o governo em casos de convergência de gerenciamento da agenda, como nos tópicos sobre educação em direitos humanos e sobre identidade de gênero e orientação sexual.

Por conseguinte, as ONGs podem ser concebidas como agentes da política externa brasileira cuja atuação encontra-se voltada para a democratização (aumento da participação social) e politização (contestação e representação de ideias e interesses) dessa política, exercendo nela o processo de construção democrática das políticas públicas ao incluir a participação social e a pluralização de ideias e interesses no processo de elaboração da política externa, buscando ir além da simples transparência de uma decisão política já efetivada. De fato, as ONGs membros do CBDHPE desfrutam de certo poder de agência na elaboração e na fiscalização da política externa brasileira em direitos humanos, visto que suas atuações nesse órgão são reconhecidas e almejadas pelo DDH-MRE, o que as caracterizam como sendo agentes políticos pressionadores e/ou colaboradores (ao apresentarem sugestões de pauta ou informações) dos agentes burocráticos envolvidos na tomada de decisão, contudo, isso não significa que as ONGs sejam agentes tomadores de decisão, pois sua participação no processo de elaboração da política se delimita a fase de pré-decisão (apresentação de alternativas) e na pós-decisão (monitoramento e crítica). Por estarem dotadas de poder de agência dentro de um órgão institucional direcionado para o diálogo e para a transparência da política externa brasileira em direitos humanos, afirma-se que a participação das ONGs resulta sim na possibilidade de democratização dessa política, dentro dos limites institucionais e burocráticos do MRE e da Constituição Brasileira.

Para o exercício desse poder de agência do qual as ONGs estão dotadas em atividades de consulta e de controle social, faz-se necessário a existência de uma via institucional doméstica permanente para a interlocução entre governo e as ONGs (e demais atores não estatais), e no campo dos direitos humanos tal instrumento institucional consiste no CBDHPE, cuja experiência mostra a possibilidade do trabalho conjunto entre governo e sociedade na elaboração e transparência da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, mesmo que seu funcionamento como instituição doméstica de diálogo e transparência ainda seja recente, já que o aprimoramento do CBDHPE na realização dessas atividades melhorou a

partir de 2014 (lembrando que o órgão foi fundado em 2006) com a realização de videoconferências periódicas. Inicialmente visto como sendo um espaço institucional que desempenhava apenas um papel crítico e fiscalizador da política externa brasileira em direitos humanos, o CBDHPE passou por modificações estruturais e teve suas atividades estimuladas por seus integrantes e também pelo DDH-MRE, que vem investindo nesse espaço para fomentar o diálogo com a sociedade civil e levar mais transparência à elaboração da política externa. Logo, refutou-se o pressuposto preliminarmente formulado sobre o desaproveitamento do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa para a assimilação de propostas da sociedade civil e sobre sua funcionalidade meramente avaliadora das ações governamentais da política externa de direitos humanos, uma vez que, após as referidas mudanças, esse espaço institucional vem se mostrando um potencial instrumento de participação social, com a promoção do diálogo entre os diversos atores não estatais e os agentes burocráticos governamentais, e de transparência da formulação da agenda de direitos humanos por meio da apresentação prévia e posterior retorno sobre as ações e posicionamentos do Brasil em âmbito internacional. Devido a essa mudança recente, vale a pena continuar a observação a respeito do funcionamento do CBDHPE com o intuito de, futuramente, analisar seu desenvolvimento institucional e o cumprimento da expectativa de ele se tornar esse importante instrumento de democratização da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Todavia, também foi confirmado o pressuposto de que mesmo com a existência de um espaço institucional que estimule a interação entre os agentes estatais, representantes dos tomadores de decisão, e as ONGs de direitos humanos integrantes desse espaço, tais atores não estatais mantém no CBDHPE um comportamento de acompanhamento crítico, permanecendo a preferência em atuarem como pressionadoras e fiscalizadoras da ação do governo na política externa em direitos humanos, no cumprimento da normativa internacional dentro do país e dos posicionamentos assumidos nas arenas multilaterais internacionais e nas relações com outros países, conforme visto na construção do perfil das ONGs (vide capítulo 4). Porém, essa pressuposição inicial é complementada pela observação empírica do desempenho da atividade de *advocacy*, por meio da qual as ONGs buscam inserir as ideias e interesses que representam na formulação da política externa brasileira em direitos humanos, atividade essa interpretada como consistindo em participação social, devido à sua compreensão da política externa como sendo uma política pública, mas a qual não é considerada pelas ONGs como sendo uma forma de colaboração com o governo.

Além de responder as perguntas que motivaram a pesquisa da presente tese e a elucidação dos pressupostos outrora levantados, cabe ainda fazer algumas ponderações. Ao longo das observações analíticas do objeto aqui pesquisado, esbarrou-se com algumas questões as quais não foi possível responder eficientemente por meio da pesquisa realizada. Uma delas refere-se ao não ingresso de ONG de direitos humanos internacionais no CBDHPE, apesar de algumas dessas entidades acompanharem certas atividades, como as videoconferências, dependendo da agenda trabalhada. Embora tenha sido observado que essa não integração e a participação esporádica ocorram devido ao caráter institucional doméstico do CBDHPE e ao caráter fiscalizador da atuação dessas ONGs internacionais, não objetivando incidir na elaboração da política externa brasileira, permanece em aberto a questão sobre a participação dessas organizações no âmbito do CBDHPE. Outra questão é a ausência da participação de atores vinculados ao empresariado nas atividades do CBDHPE, mesmo no caráter de entidades convidadas, apesar de o tópico sobre a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos estar atualmente em voga na pauta da agenda internacional e brasileira de direitos humanos. Sabe-se que as empresas dialogam e apresentam suas demandas ao MRE, conforme exposto pelo chefe da DDH-MRE, e imagina-se que utilizem de outras vias talvez mais informais para isso, porém, não se sabe ao certo o motivo que as levam a não utilizarem o CBDHPE como via institucional para a defesa de seus interesses.

Já a respeito da questão da democratização da política externa brasileira, a pesquisa aqui apresentada sobre a atuação das organizações não governamentais na agenda de direitos humanos da política externa brasileira retrata apenas um elemento de uma problemática ainda maior que é a busca por mais transparência e participação social na política externa brasileira materializada na reivindicação pela criação de um espaço institucional que possibilite democratizar a política externa brasileira. A existência no campo dos direitos humanos de um espaço institucional para interlocução entre sociedade civil e o governo ilustra a possibilidade de democratização de segmentos da política externa brasileira e a disposição, pelo menos por parte do DDH-MRE, em viabilizar a participação social em seu processo de elaboração. Entretanto, esbarra-se num ponto: qual seria o limite desse processo de democratização da política externa?

A reflexão sobre a participação das ONGs na democratização da agenda de direitos humanos, apresentada no capítulo 5, assinalou que a mesma está limitada às atividades das fases pré-decisão e pós-decisão, sendo que tal processo não se encontra totalmente consolidado, ainda havendo necessidade de aperfeiçoamento do instrumento institucional que

é o CBDHPE. Já em relação ao funcionamento do CBDHPE, algumas questões permanecem sem resposta: até quando ele será visto como instrumento de interlocução e transparência entre governo e sociedade civil? Por quanto tempo mais o DDH-MRE irá vê-lo como esse canal de interlocução? Embora a presente tese não responda a essas questões, as mesmas indicam o caminho a ser trilhado para uma futura continuidade de pesquisa sobre a atuação das ONGs, e até mesmo de outros atores não estatais, na agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

A análise da atuação das ONGs aqui realizada teve como recorte analítico o CBDHPE e como ele promove a incidência das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa. Porém, a referida análise não extingue a pesquisa sobre esse tema, pelo contrário, ela assinala outros tópicos possíveis de darem continuidade a análise aqui apresentada, estando entre possíveis futuras agendas de pesquisa: a participação dos atores não estatais no âmbito da preparação e execução dos procedimentos internacionais como a Revisão Periódica Universal do CDH; sua participação em espaços institucionais internacionais de participação social, como o existente no âmbito do Mercosul; sua participação na formulação dos *position papers*, ensaios detalhando as políticas do país nos tópicos discutidos em conferências internacionais, como ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20; assim como também o posicionamento da sociedade civil em relação aos votos do Brasil nas arenas multilaterais, observando se há ou não a possibilidade de participação, ou como ela é feita, nas tarefas institucionais internacionais das quais o Estado encontra-se obrigado a cumprir.

Além disso, a tese tratou apenas da agenda de direitos humanos, considerando suas peculiaridades e complexidades, entre elas o fato de tal agenda ser socialmente politizada e por ter forte apelo humanístico, portanto, atraindo a participação social. Isso aponta a possibilidade de desdobrar a análise da atuação das ONGs (ou de atores civis) a outras agendas temáticas da política externa brasileira e a proposição de novas questões, entre elas: como o processo de democratização é desenvolvido em outras agendas temáticas da política externa brasileira? As particularidades dessas diversas agendas definiriam ou delimitariam o grau de sua democratização? Como é feito o processo de captação de interesses e demandas dos atores da sociedade civil na formulação de agendas como a de cooperação internacional para o desenvolvimento, a do meio ambiente, em negociações comerciais internacionais, no processo de integração regional, no âmbito do Mercosul, entre outras? Essas e outras questões consistem em possíveis agendas de pesquisa sobre a participação de atores não estatais e

sobre a democratização das agendas da política externa brasileira para as quais a presente tese instiga os acadêmicos da análise da política externa brasileira a investigarem.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A Diplomacia do Liberalismo Econômico". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

_____. "A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, Welligton Lourenço de. "Redes de Advocacy e a Formulação da Agenda de Políticas Públicas em Direitos Humanos: A Experiência Brasileira nos Anos 90 na Área da Infância". Salvador: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG181.pdf. Acessado em 12/11/2015.

ALVES, José Augusto Lindgren. "A ONU e a proteção aos direitos humanos". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 37 (1): 134-145, 1994.

_____. *Os direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Editora Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1994.

AMADO, Rodrigo. "A Política Externa de João Goulart". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

AMORIM, Celso. "O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva". In. *Política Externa*. Vol.18, nº2, setembro-outubro-novembro, 2009. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8043:artigo-o-brasil-e-os-direitos-humanos-em-busca-de-uma-agenda-positiva-publicado-na-revista-politica-externa-vol-18-n-2-set-out-nov-2009-brasilia-01-09-2009&catid=193&lang=pt-BR&Itemid=453 . Acessado em: 17 de agosto de 2012.

AN-NA'IM, Abdullahi. "A proteção legal dos direitos humanos na África: como fazer mais com menos". In. BALDI, César Augusto (org.). *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, pp.429-464, 2004.

ARIMA JR, Mauro Kiithi. "A proteção internacional de direitos humanos sob a perspectiva da política externa brasileira". In. *Jus Navigandi*. Teresina: ano 17, nº 3273, junho de 2012. Disponível em: http://jus.com.br/revista/texto/22034 .

ARMSTRONG, J.D. "Non-governmental organizations". In. VINCENT, R.J. (ed). *Foreign Policy and Human Rights: issues and responses*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.243-260, 2009 [1986].

AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação". In. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 50, nº 3, pp. 443-464, 2007.

_____. "A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional". In. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Terceira Edição. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009.

BARBOSA, Marco Antônio. "Aspectos relativos aos Direitos Humanos e suas violações, da década de 1950 à atual e processo de redemocratização". In. *Tortura*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência de Direitos Humanos da Presidência da República. Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011 [1977].

BARRETO, Vicente de Paulo. "Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel?". In. BALDI, César Augusto (org.). *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, pp.279-308, 2004.

BARRY, John; WOODS, Kerri. "The Environment". In. GOODHART, Michael. *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford: Oxford University Press, pp.380-395, 2013.

BELLI, Benoni. *A Politização dos Direitos Humanos*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BERRÓN, Gonzalo. "Poder econômico, democracia e direitos humanos: um novo debate internacional sobre direitos humanos e empresas". In. *SUR 20: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.1, nº1, janeiro de 2014, pp.127-134, 2014.

BIERRENBACH, Ana Maria. *O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANCOLI, Fernando Luz. "Islã Político, Direitos Humanos e Democracia: rearticulações e possibilidades". In. *Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados: volume 3, nº6, julho/dezembro, pp.149-168, 2014.

BRICS POLICY CENTER. *As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a "Multipolaridade Benigna"*. Maio, 2011. Disponível em: http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/132/doc/556584881.pdf. Acessado em 07 de maio de 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

CANDIDO, Mônica Tse. *Política Externa, Direitos Humanos e Refugiados: de FHC a Dilma*. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N. "Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas". In. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*. São Paulo: nº 61, pp. 25-52, 2006.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; LOPES MELO, Marlene Catarina de Oliveira; GONÇALVES, Carlos Alberto. "Análise de Conteúdo e Análise de Discurso nas Ciências Sociais". In. *Organizações Rurais e Agroindustriais – Revista de Administração da UFLA*. Volume 5, nº 1, 2003.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. "Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle" In. *Contexto Internacional*, vol. 25, nº2, pp. 363-401, 2003.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. "O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Nº 55, vol. 1, pp.135-153, 2012.

CASTRO NEVES, João Augusto de. "O Congresso Nacional e a Política Externa". In. OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, Vol. 2, 2006.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. "Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra Fria: doutrinas e o uso da força". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53(1): pp.157-191, 2010.

CHANDLER, David. "Contemporary Critiques of Human Rights". In. GOODHART, Michael. *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford: Oxford University Press, pp.107-122, 2013.

CHEIBUB, Zairo. "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica". In. *Dados*. Vol. 28, nº1, pp.113-131, 1985.

COHEN, Jean L. "Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias". In. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol. 46, nº 3, 2003, pp.419-159, 2003.

_____. "Rethinking Human Rights, Democracy, and Sovereignty in the Age of Globalization". In. *Political Theory*. Sage Publications, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. *Compreender as políticas da União Europeia: Justiça, direitos fundamentais e igualdade*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/Danielle/Downloads/NA0514002PTC_002.pdf

CONSTANT, Benjamin. "Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos". In. *Filosofia Política*. 1985.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (ORG.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

COSTA DA SILVA, Danielle. *Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da análise de conteúdo de discurso*. Anais do IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403668736_ARQUIVO_PoliticaExternaBrasileiradeDireitosHumanos-artigoABCP.pdf .

_____; RIBEIRO, Renata Albuquerque; OLIVERIA, Tássia Camila de. *Análise de Conteúdo de Discurso: interpretando a política externa brasileira na fala de seus líderes políticos*. Anais do IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403732487_ARQUIVO_AnalisedeConteudodeDiscurso-artigoABCP.pdf .

_____; SATURNINO BRAGA, Pablo Rezende. "Revisando a política externa de direitos humanos: uma análise conceitual e empírica a partir do governo Lula". In. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados: vol. 3, nº 6, julho-dezembro, pp.169-203, 2014.

_____; SATURNINO BRAGA, Pablo de Rezende; MILANI, Carlos R. S. "Human Rights and International Politics: between the construction of universalism and the geopolitics of North-South Relations". In. CEBRI – CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. *Human Rights and Democracy: a dialogue between Brazil-US*. Volume 1, Ano 10, pp.7-26, 2015.

CUNHA, José Ricardo. (org.). *Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

DAGNINO, Evelina. "Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades". In. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial. São Paulo: Editora Topbooks, 1999.

D'ARAUJO, Maria Celina. *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (ORG.). *Visões do Golpe: A memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.

DILLON, Dana L. “Human Rights, the Common Good, and Our Supernatural Destiny”. In. *Christianity and Human Rights*. SHEPHERD, Frederick M. (ed.). Plymouth, UK: Lexington Books, 2009.

DONNELLY, Jack. “Direitos Humanos Internacionais: Consequências Não Internacionais da Guerra contra o Terrorismo”. In. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol.25, nº2, julho/dezembro, pp.333-361, 2003.

D’ORFEUIL, Henri Rouillé. “As ONGs, atores da diplomacia não governamental”. In. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e Coordination SUD. *Diplomacia não governamental: A intervenção das ONGs num sistema internacional em crise*. São Paulo, 2007.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.

ECHART MUÑOZ, Enara. *Movimientos socials y relaciones internacionales: La irrupción de um nuevo actor*. Madrid: Catarata, 2008.

EGUIZABAL, Cristina. “Latin American foreign policies and human rights”. In. FORSYTHE. David P. *Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace*. United Nations University. Pp.229-254, 2000.

ELIAS, Nobert. *O Processo Civilizador. Volume 1: Uma História dos Costumes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

ENGSTROM, Par. *Brasil: lós derechos humanos en la política exterior de uma potencia emergente*. 2011. Disponível em SSRN: http://ssrn.com/abstract=2005208 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2005208.

ESSE, Luís Gustavo. “Aspectos gerais sobre o sistema árabe de proteção dos direitos humanos”. Artigo apresentado na 5ª Semana Jurídica da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13606&revista_caderno=29 . Acessado em 10 de setembro de 2015.

ESTEVEZ, Ariadna. “Por uma conceitualização sociopolítica dos direitos humanos a partir da experiência latino-americana”. In. *Lua Nova*. São Paulo: 86: pp. 221-248, 2012.

FAO; IFAD; WFP. The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Roma: FAO, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. In. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, nº51, 2003.

FERREIRA, Ezilda; DUARTE, Valter. *A renúncia de Jânio Quadros: componentes históricos e institucionais*. Curitiba: Editora CRV, 2011.

FIDH. *The Arab League and Human Rights: Challenges Ahead*. Seminário Regional realizado em Cairo, 16-17 de Fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_lea_uk-lddouble.pdf . Acessado em 27 de agosto de 2015.

FIGUEIRA, Ariane Roder. "Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, nº 2, pp. 5-22, 2010.

FONSECA JR. Gelson. "Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

FORSYTHE. David P. *Human Rights in International Relations*. Nova York: Cambridge University Press, 2012.

FRASER, Nancy. "Repensando o reconhecimento". In. *Revista Enfoques***:** revista semestral eletrônica dos alunos do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ, Rio de Janeiro, v.9, n.1, p.114-128, agosto 2010. Disponível em: <www.enfoques.ifcs.ufrj.br>

_____ e HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition: a Philosophical Exchange*. Londres e Nova York: Verso, 2001.

FROTA, Hidemberg Alves da. "A Universalidade dos Direitos Humanos no Mundo Muçulmano". In. *Revista IIDH*. Vol. 43, pp.55-78, 2006.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2007.

GOODHART, Michael. "The Future of Human Rights". In. GOODHART, Michael. *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford: Oxford University Press, pp.347-362, 2013.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Volume III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GREEN, James N. *Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GR-RI. "Carta entregue ao ex-chanceler Antonio Patriota, durante a Conferência, pelo Grupo de Reflexões em Relações Internacionais". In. MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo. (ORGs) (2014). *2003-2013 Uma Nova Política Externa*. Tubarão: Ed. Copiart, 2014a.

GR-RI. "A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo". In. *Carta Capital*. 10/09/2014, 2014b. Disponível em: http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html. Acessado em 10 de setembro de 2014.

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. "A Política Externa do Governo Fernando Henrique". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

HAQUE, M. Shamsul. "Non-governmental Organizations". In. BEVIR, Mark. *The SAGE handbook of Governance*. SAGE Publications, Inc., pp.330-342, 2011. Disponível em: http://knowledge.sagepub.com/view/hdbk_governance/n21.xml?rskey=dGSYfY&row=13

HART, Paul; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt. "Foreign Policymaking at the Top Political Group Dynamics". In. HART, Paul; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt (ed.). *Beyond Group Think*. Michigan, The University of Michigan Press, pp. 3-34, 1997.

HASSAN, Parvez. "Human Rights and the environment: a south Asian perspective". In. *Human Rights and the Environment: Proceedings onf the 13th Informal Asia-Europe Meeting (ASEM) Seminar on Human Rights*. Cingapura: Asia-Europe Foundation (ASEF). 21-23 de outubro de 2013, Copenhagen, Dinamarca, pp.13-26, 2013. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/13th_Informal_ASEM_Seminar_on_Human_Rights_23Oct2013.pdf

HERMANN, Charles F. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". In. *International Studies Quarterly*. Vol.34, nº1, pp.3-21, 1990.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Monica. "A Política Externa do Segundo Governo Vargas". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

HOBBES, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. "A participação de atores não estatais na Política Externa Brasileira entre 2003 e 2014". In. *Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI*. Belo Horizonte, 29 a 31 de julho, 2015. Disponível em: http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%20#D . Acessado em: 10 de agosto de 2015.

HOWARD, Rhonda. "Is there an African concept of human rights?". In. VINCENT, R.J. (ed). *Foreign Policy and Human Rights: issues and responses*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp.11-32, 2009 [1986].

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

IKENBERRY, G. John. "The Three Faces of Liberal Internationalism". In. ALEXANDROFF, Alan S. e COOPER, Andrew. *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Brookings Institution Press, 2010.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. "Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". Political Research Quarterly, vol. 41, nº 4, pp.725-745, 1988.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. *Humans Rights Organizations: Rights and Responsibilities*. Final Draft Report. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2009.

JAICHAND, Vinodh. "Após o estabelecimento de normas de direitos humanos, o que virá a seguir?". In. *SUR 20: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.1, nº1, janeiro de 2014, pp.37-44, 2014.

JOSÉ DE ARAÚJO, Braz. "A Política Externa no Governo Jânio Quadros". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

JULLIEN, François. *O Diálogo entre as Culturas. Do universal ao multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

KALDOR, Mary. *Global Civil Society: an answer to war*. Cambridge: Polity Press, 2003.

_____. "Entrevista com Mary Kaldor". In. SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos. (2014). Vol.11, nº20, junho/dezembro de 2014.

KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 2004.

KECK, Margaret E., SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Nova York: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert O; GOLDSTEIN, Judith. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". In: Keohane, Robert. O. e Goldstein, Judith. (eds.). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Nova York: Cornell University Press, pp. 3-30, 1993.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Harper Collins College Publishers, 2ª Edição, 1995.

KOERNER, Andrei. "O Papel dos Direitos Humanos na Política Democrática: uma análise preliminar". In. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 18, nº 53. Outubro de 2003.

KOLB, Andreas S. "The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?". In. *Global Governance Institute Analysis Paper 6/2012*,

2012. Disponível em: http://www.globalgovernance.eu/wp-content/uploads/2015/02/Kolb-R2P-and-RwP-Friends-or-Foes-GGI-Analysis-Paper-2012.pdf .

KORNIS, Mônica; MONTALVÃO, Sérgio. "Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB". In. ABREU, Alzira Alves de et al. (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br . Acessado em: 22/10/2015.

KYMLICKA, Will. *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford, Nova York: Oxford University Press, 2001.

LANDIM, Leilah. (2003). "As ONGs são Terceiro Setor?". In. FIEGE; Hans-Jüergen. *ONGs no Brasil – Perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

_____. "Organizações não governamentais". In. ABREU, Alzira Alves de; et al. (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br . Acessado em: 14/08/2015.

LAVALLE, Adrian Gurza. "ONGs, direitos humanos e representação". In. SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos. (2014). Vol.11, nº20, junho/dezembro, pp.299-309, 2014.

_____; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In. *Lua Nova*. São Paulo: Vol. 67, pp. 49-103, 2006.

LEONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos; NOZABIELLI, Sônia Regina. "O processo de afirmação da assistência social como política social". In. *Serviço Social em Revista*. Universidade Estadual de Londrina, Volume 8, nº2, janeiro/junho, 2006. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2.htm .

LIMA, Maria Regina Soares de. "Instituições Democráticas e Política Exterior˜. In. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol.22, número2, julho/dezembro, pp.265-303, 2000.

_____. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Nº48, vol.01, pp.24-59, 2005.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOPES, Dawisson Belém. *Política Externa e Democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOWI, Theodore. "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy". In. ROSENAU, James (ed.). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Nova York: Free Press, pp. 295-332, 1966.

MARTÍNEZ, Zesar. "Participación, sociedade civil y administraciones públicas: el caso de las políticas de cooperación internacional". In. IBARRA, Pedro; GRAU, Elena. (Coord.). *Anuario de movimentos sociales, participando em la red*. Barcelona: Icaria, pp.15-23, 2001.

MBAYA, Etienne-Richard. "Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas". In. *Estudos Avançados*. Ano 11, nº 30, maio-agosto, 1997.

MELLO E SOUZA, André. "Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de AIDS". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.203-240, 2012.

MENDES, Cristiano Gracia. "A Organização das Nações Unidas – ONU". In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. *Política Internacional Contemporânea: Mundo em Transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENEZES, Thiago Melamed de. "O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.71-92, 2012.

MILANI, Carlos R. S. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.33-70, 2012.

_____; PINHEIRO, Letícia. (2013). "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". In. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro/junho, p. 11-41.

_____; [et al.]. *Atlas da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: EdUERJ; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

_____. "Política Externa é Política Pública?". In. *Insight Inteligência*. Ano XVIII, nº 69, abril/maio/junho de 2015, pp.57-75, 2015a.

_____. "Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implication". In. *Politikon: South African Journal of Political Studies*. Vol. 42, nº1, pp.67-91, 2015b. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/02589346.2015.1005793 .

MILNER, Helen V. "Actors' Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation". *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, pp.33-66, 1997.

MINOGUE, Kenneth. *Política: uma brevíssima introdução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

MUTUA, Makau. "The Complexity of Universalism in Human Rights". In. SAJÓ, András (ed.). *Human Rights with Modesty. The Problem of Universalism*. Holanda: Koninklijke Brill NV, pp.51-64, 2004.

MUZAFFAR, Chandra. "Islã e direitos humanos". In. BALDI, César Augusto (org.). *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, pp.309-322, 2004.

NADER, Lucia. "Organizações sólidas em um mundo líquido". In. SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos. (2014). Vol.11, nº20, junho/dezembro de 2014, pp.499-505, 2014.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R.S. Milani. "Atores Não Estatais e *Trade Policy-Making* no Brasil: Análises dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP". In. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 55, nº2, pp.367-401, 2012.

ONU. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework"*, 2011. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf . Acessado em: 14 de setembro de 2015.

PAIVA, Flávio. "O papel político das ONGs". In. *ONGs no Brasil: Perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, pp.67-105, 2003.

PATRIOTA, Antonio. *Continuar não é repetir – Entrevista do Ministro Antonio Patriota à revista Veja*. 09 de janeiro de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4573:continuar-nao-e-repetir-veja-09-01-2011&catid=195&Itemid=455&lang=pt-BR . Acessado em 07 de maio de 2015.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "Diplomacia e democratização". In. *Política Externa*. Vol. 22, nº2, Outubro/Novembro/Dezembro, pp.9-16, 2013.

PÉREZ, Gloria Careaga. "A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto". In. *SUR 20: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.1, nº1, janeiro de 2014, pp.147-153, 2014.

PETINELLI, Viviane. "As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)". In. *Opinião Pública*. Campinas: Vol.17, nº1, junho, pp.228-250, 2011.

PETRASEK, David. "Tendências globais e o futuro da defesa e promoção dos direitos humanos". In. *SUR 20: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.1, nº1, janeiro de 2014, pp.47-58, 2014.

PINHEIRO, Letícia. "Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil". In. *IRI Textos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, nº25, 2003.

_____. *Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the presidente, the military and the foreign ministry*. Brasília: FUNAG, 2013.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". In. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, pp. 147-174, junho de 2010.

QUINTANA, Fernando. *La ONU y la exégesis de los derechos humanos (uma discusión teórica de la nócion)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor / UNIGRANRIO, 1999.

_____. "Justiça e Visão ampla dos Direitos Humanos: uma crítica à teoria da justiça de John Rawls". In. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 16, pp.223-239, 2010.

RAWLS, John. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

RAO, Rahul. *Third World Protest: Between Home and the World*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ROBESPIERRE, Maximilien de. *Discursos e Relatórios na Convenção*. Rio de Janeiro: Editora UERJ/Contraponto, 1999.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". In. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 56 (1): pp. 40-59, 2013.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. "Política Externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)". In. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: nº27, pp.125-143, 2006.

SANTORO, Mauricio. "Direitos Humanos e Participação Cidadã no Mercosul: A Experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa". Trabalho apresentado no Meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, Setembro 5-8, 2007.

_____. "Democracia e Política Externa no Brasil". In. *Revista Estudos Políticos*. Nº4, vol.1, pp.95-105, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito – Estabilidade e Crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Por uma concepção multicultural dos direitos humanos". In. BALDI, César Augusto (org.). *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, pp.239-277, 2004.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH-3). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa. O que é o Terceiro Estado?* (organização de A. W. Bastos). Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SILVA, Danielle Costa da. *A transformação dos direitos humanos: questionando a sua universalidade a partir da especificação dos direitos*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

SMITH, Rhonda K.M. "Human Rights in International Law". In. GOODHART, Michael. *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford: Oxford University Press, pp.58-74, 2013.

SOBOTTKA, Emil A. “Organizações civis: Buscando uma definição para além de ONGs e ‘terceiro setor’”. In. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Ano 2, nº1, pp. 81-95, junho, 2002.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. “O Pragmatismo Responsável”. In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

SPEKTOR, Matias. “Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Nº47 (2), pp.191-222, 2004.

SUCUPIRA, Fernanda. “Comitê que garantir a prevalência de direitos humanos na questão”. In. *Carta Maior*. 2006. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Comite-quer-garantir-a-prevalencia-de-direitos-humanos-na-questao/5/10471 . Acessado em 09 de março de 2015.

SUL21. *Política Externa: defesa dos direitos humanos diferencia Dilma de Lula*. 2011. Disponível em: http://www.sul21.com.br/jornal/politica-externa-defesa-dos-direitos-humanos-diferencia-dilma-de-lula-dizem-especialistas/. Acessado em 04 de maio de 2015.

TAYLOR, Charles. “Hegel: History and Politics”. Cambridge: Cambridge University Press, 1975.

_____. “The politics of recognition”. In. GUTMANN, A; TAYLOR, C. (orgs). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. “A Atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade”. In. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp.105-142, 2002.

TEREZO, Cristina Figueiredo. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Curitiba: Editora Appris, 2014.

TERTO, Angela Pires; SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. “De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: Reconhecendo os Direitos LGBT”. In. *Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados: volume 3, nº6, julho/dezembro, pp.120-148, 2014.

TRINDADE, José Damião de Lima. *História Social dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2002.

VIEGAS E SILVA, Marisa. “O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois”. In. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.10, nº18, junho, pp.103-119, 2013.

VIEIRA, José Carlos. *Democracia e Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. In. *Contexto Internacional*. Vol. 29, nº2, julho/dezembro, p.273-335, 2007.

VILLA, Rafael A. Duarte. "Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea". In. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: nº12, junho de 1999, pp.21-33, 1999.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. "A Política Externa do Governo JK (1956-61)". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira*. Editora Lumen Juris, 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O universalismo europeu: a retórica do poder*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

WILLETTS, Peter. "Non-governmental Organizations (NGOs)". In. BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo. *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Knowledge, 2011. Disponível em: http://knowledge.sagepub.com/view/intlpoliticalscience/n392.xml .

WOLFF, Francis. *Aristóteles e a Política*. São Paulo: Discurso Editorial, 1999.

Outras referências:
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG: http://www.abong.org.br/.

CPDOC-FGV (2014). *A Era Vargas: dos anos 20 a 1945*. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RadicalizacaoPolitica/LeiSegurancaNacional.

REFERÊNCIAS PRONUNCIAMENTOS OFICIAIS

CARDOSO, Fernando Henrique. (1995a). Conferência sob o título "O mundo do após Guerra Fria: dilemas e perspectivas", proferida no Council in Foreign Relation. Nova York, 19 de abril de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1995b). Aula e Solenidade de outorga do título de doutor Honoris Causa ao Presidente Fernando Henrique, pela Universidade Central da Venezuela. Caracas: 05 de julho de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1995c). Assinatura do projeto de Lei sobre desaparecidos políticos. Brasília: 28 de agosto de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1995d). Discurso na solenidade de assinatura de atos de desenvolvimento do setor pesqueiro. Brasília: 13 de novembro de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1995e). Solenidade de entrega do 1º Prêmio dos Direitos Humanos. Brasília: 05 de dezembro de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1996a). Conferência sob o título "A revitalização da arte da política". Stanford, 11 de março de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1996b). Discurso na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata. Brasília: 30 de abril de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1996c). Discurso na solenidade de lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos. Brasília: 13 de maio de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1996d). Conferência na cerimônia de entrega do título de Doutor Honoris Causa pela Universidade Lumière Lyon 2. Lyon: 30 de maio de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1996e). Discurso por ocasião da sessão solene de abertura da Reunião de Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa: 17 de julho de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1996f). Discurso na exposição sobre direitos humanos no mundo atual. Brasília: 10 de setembro de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997a). Exposição na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Roma: 14 de fevereiro de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997b). Palavras por ocasião do encontro com Sua Santidade, o Papa João Paulo II. Cidade do Vaticano: 14 de fevereiro de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997c). Discurso na cerimônia relativa ao Dia Internacional da Mulher. Brasília: 07 de março de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997d). Discurso na cerimônia de assinatura de mensagens de projetos de lei na área de direitos humanos. Brasília: 05 de setembro de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997e). Discurso na solenidade de comemoração do Dia da Independência. Brasília: 07 de setembro de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997f). Conferência na London School of Economics and Political Science. Londres: 03 de dezembro de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1997g). Discurso na cerimônia de entrega do III Prêmio Nacional dos Direitos Humanos. Brasília: 12 de dezembro de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998a). Discurso na solenidade de posse do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília: 02 de fevereiro de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998b). Discurso na cerimônia de abertura da XVI Sessão Plenária do Interaction Council. Rio de Janeiro: 03 de maio de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998c). Discurso na cerimônia de comemoração dos dois anos de existência do Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: 13 de maio de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998d). Discurso na cerimônia de inauguração da nova sede do Instituto Rio Branco. Brasília: 07 de dezembro de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998e). Discurso na cerimônia de entrega do prêmio "Direitos Humanos 1998" e comemoração do cinquentenário da Declaração dos Direitos Humanos. Brasília: 08 de dezembro de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998f). Discurso na cerimônia comemorativa do cinquentenário da declaração universal dos direitos humanos. Rio de Janeiro: 09 de dezembro de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998g). Discurso na solenidade de lançamento oficial do Conselho Empresarial "Brasil 500 Anos" (CEB 500). Brasília: 16 de dezembro de 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1999a). Discurso na solenidade "O Brasil pelo desarmamento". Brasília: 1º de junho de 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1999b). Discurso na cerimônia de premiação dos vinte alunos vencedores do Concurso de Frases Ética e Cidadania. Brasília: 07 de setembro de 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1999c). Transcrição integral das intervenções na Conferência "Governança Progressista para o Século XXI". Florença: 20 e 21 de novembro de 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1999d). Discurso na abertura da cerimônia comemorativa dos 40 anos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Petrópolis: 04 de dezembro de 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1999e). Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Direitos Humanos. Brasília: 20 de dezembro de 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000a). Discurso na cerimônia de assinatura das cartas de ratificação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre trabalho degradante e trabalho infantil e anúncio de medidas governamentais para erradicação do trabalho infantil; Brasília: 20 de janeiro de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000b). Discurso por ocasião de Encontro com Juízes da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São José: 04 de abril de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000c). Discurso em cumprimento aos soldados que integraram a força de paz no Timor Leste. Brasília: 30 de março de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000d). Discurso na solenidade de apresentação da Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão para o Desenvolvimento Sustentado. Brasília: 08 de junho de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000e). Palavras na cerimônia de posse do Secretário de Estado dos Direitos Humanos, Embaixador Gilberto Vergne Sabóia. Brasília: 05 de julho de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000f). Palestra no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Rio de Janeiro: 14 de setembro de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000g). Discurso por ocasião da visita às Câmaras Alta e Baixa dos Estados Gerais. Haia: 09 de outubro de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000h). Discurso por ocasião da sessão de abertura da II Assembleia do Movimento Mundial pela Democracia. São Paulo: 12 de novembro de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000i). Discurso no almoço em homenagem ao Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki. Brasília: 13 de dezembro de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2001a). Discurso na Sessão do Conselho Nacional. Díli: 22 de janeiro de 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2001b). Discurso na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração de galeria de fotos dos ex-Secretários Gerais. Brasília: 10 de outubro de 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2001c). Discurso na Conferência sobre Transição e Consolidação Democráticas. Madri: 26 de outubro de 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2001d). Discurso na solenidade de abertura da III Assembleia Geral da Conferência Parlamentar das Américas. Rio de Janeiro: 19 de novembro de 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2001e). Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Nacional dos Direitos Humanos. Brasília: 19 de dezembro de 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002a). Discurso na solenidade de sanção do projeto de lei que institui o novo Código Civil Brasileiro. Brasília: 10 de janeiro de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002b). Discurso na cerimônia de recebimento do título de Doutor Honoris Causa da Universidade de Moscou. Moscou, 14 de janeiro de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002c). Discurso em sessão solene do Congresso Nacional da República do Chile. Valparaíso: 19 de março de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002d). Discurso na cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 2). Brasília: 13 de maio de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002e). Palavras no início da entrevista coletiva concedida pelos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília: 1º de agosto de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002f). Discurso na cerimônia de posse dos Membros do Conselho dos Direitos dos Idosos. Brasília: 07 de setembro de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002g). Discurso na cerimônia de lançamento do relatório brasileiro em cumprimento à Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Brasília: 22 de outubro de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002h). Palestra sobre o tema "Por uma governança global democrática: uma perspectiva brasileira" (Cyrill Foster Lecture 2002). Oxford: 13 de novembro de 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2002i). Discurso por ocasião da XII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo. Bávaro: 16 de novembro de 2002.

COLLOR, Fernando. (1990a). Discurso na cerimônia de posse no Congresso Nacional. Brasília: 15 de março de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990b). Discurso na Reunião Ministerial: Os Direitos da Criança. Brasília: 31 de maio de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990c). Discurso no ato inaugural do XX período ordinário de sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA. Assunção: 04 de junho de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990d). Discurso por ocasião das comemorações do Dia Nacional do Meio Ambiente. Mato Grosso do Sul: 05 de junho de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990e). Discurso na solenidade de abertura do I Seminário Nacional Infância e Juventude no Brasil: os Direitos Humanos, a Cidadania e a Violência. Brasília: 22 de agosto de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990f). Discurso na VI Reunião Ministerial. Brasília: 10 de setembro de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990g). Discurso por ocasião da abertura do debate geral da XLV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: 24 de setembro de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990h). Cerimônia de entrega do Gold Insigne Award. Nova York: 25 de setembro de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990i). Discurso durante jantar oferecido pelo Chicago Council of Foreign Relations. Chicago: 27 de setembro de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990j). Exposição na Universidade de Yale. New Haven: 28 de setembro de 1990.

COLLOR, Fernando. (1990k). Intervenção na sessão de trabalho da Cúpula Mundial pela Criança. Nova York: 30 de setembro de 1990.

COLLOR, Fernando. (1991a). Mensagem ao Congresso Nacional.

COLLOR, Fernando. (1991b). Mensagem enviada por ocasião da abertura da 1ª Sessão Legislativa da 49ª Legislatura do Congresso Nacional. Brasília: 15 de janeiro de 1991.

COLLOR, Fernando. (1991c). Discurso durante a solenidade de assinatura de atos no Parque Indígena do Xingu. Parque Indígena do Xingu: 25 de janeiro de 1991.

COLLOR, Fernando. (1991d). Discurso durante a X Reunião Ministerial. Brasília: 18 de fevereiro de 1991.

FRANCO, Itamar. (1992). Primeiro pronunciamento à Nação em cadeia facultativa de rádio e TV. Brasília: 30 de dezembro de 1992.

FRANCO, Itamar. (1993a). Discurso na cerimônia de formatura da Turma de 1992 do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata. Brasília: 27 de abril de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993b). Discurso na 4ª Reunião do Conselho do Mercosul. Assunção: 1º de julho de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993c). Discurso na cerimônia de abertura da II Reunião de Cúpula dos Governadores pela Infância. Brasília: 07 de julho de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993d). Discurso na solenidade de lançamento do Programa Nordeste Competitivo. Recife: 14 de julho de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993e). Discurso na segunda sessão de trabalho da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, dedicada ao tema "Uma nova agenda para o desenvolvimento, com ênfase no desenvolvimento social". Salvador: 15 de julho de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993f). Discurso na Sexta Sessão de Trabalho da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo. Salvador: 16 de julho de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993g). Discurso na Primeira Sessão de Trabalho, em Assuntos Políticos, durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. Santiago do Chile: 15 de outubro de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993h). Discurso durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. Santiago do Chile: 16 de outubro de 1993.

FRANCO, Itamar. (1993i). Discurso por ocasião da visita do Senhor Presidente da República Cooperativista da Guiana, Senhor Cheddi Jagan. Brasília: 17 de novembro de 1993.

FRANCO, Itamar. (1994a). Discurso por ocasião da solenidade do Dia do Diplomata. Brasília: 20 de abril de 1994.

FRANCO, Itamar. (1994b). Discurso por ocasião da sessão de abertura do Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA. Belém do Pará: 06 de junho de 1994.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2003a). Discurso na visita do Primeiro Ministro da Malásia, Mahatir Mohamad. Brasília: 17 de março de 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2003b). Discurso na cerimônia de instalação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: 21 de março de 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2003c). Palavras na conferência Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade. Nova York: 22 de setembro de 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2003d). Discurso na abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU. Nova York: 23 de setembro de 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2003e). Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe: 02 de novembro de 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2003f). Discurso na cerimônia de assinatura do Estatuto do Desarmamento. Brasília: 22 de dezembro de 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004a). Discurso na cerimônia de comemoração de um ano do Programa Fome Zero e da criação do Consea. Brasília: 03 de fevereiro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004b). Discurso na cerimônia de inauguração do restaurante Prato Cidadão. Manaus: 22 de abril de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004c). Discurso na abertura da Conferência do Banco Mundial sobre Combate à Pobreza. Xangai: 26 de maio de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004d). Discurso na sessão solene extraordinária do Congresso Nacional do Equador. Quito: 25 de agosto de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004e). Discurso no encontro com representantes da Federação Democrática Internacional de Mulheres. Brasília: 16 de setembro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004f). Discurso no encontro com prefeitos do Bureau Executivo de Cidades e Governos Locais Unidos. São Paulo: 08 de outubro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004g). Discurso na cerimônia de inauguração do Museu Afro-Brasil. São Paulo: 23 de outubro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004h). Discurso no ato inaugural da 18ª Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. Rio de Janeiro: 04 de novembro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004i). Discurso na abertura da Conferência Internacional Democracia na América Latina. Brasília: 02 de dezembro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2004j). Discurso por ocasião do encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul. Cuzco: 08 de dezembro de 2004.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005a). Discurso na sessão especial da Assembleia Nacional da Guiana. Georgetown: 15 de fevereiro de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005b). Discurso por ocasião de jantar oferecido pelo presidente do Senegal, Abdoulaye Wade. Dacar: 13 de abril de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005c). Discurso na sessão de abertura da Cúpula América do Sul-Países Árabes. Brasília: 10 de maio de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005d). Discurso na abertura do Colóquio "Brasil: Ator Global". Paris: 13 de julho de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005e). Discurso no Foro Franco-Brasileiro da Sociedade Civil. Paris: 13 de julho de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005f). Discurso na solenidade de instalação do Conselho Nacional da Juventude. Brasília: 02 de agosto de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005g). Discurso na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio. Cidade da Guatemala: 12 de setembro de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005h). Discurso na reunião de cúpula dos países membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nova York: 14 de setembro de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005i). Discurso na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Brasília: 30 de setembro de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2005j). Discurso no almoço oferecido pelo Presidente da Colômbia, Álvaro Uribe. Bogotá: 14 de dezembro de 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006a). Discurso durante almoço oferecido ao Primeiro Ministro da República Tcheca, senhor Jiri Paroubek. Brasília: 03 de março de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006b). Discurso por ocasião do Banquete de Estado oferecido pela Rainha Elizabeth II. Londres: 07 de março de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006c). Discurso por ocasião de banquete no Guildhall. Londres: 08 de março de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006d). Discurso na 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília: 15 de maio de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006e). Discurso por ocasião da cerimônia de sanção da Lei de Enfrentamento à Violência Doméstica. Brasília: 07 de agosto de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006f). Discurso na cerimônia de apresentação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase. Brasília: 09 de agosto de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006g). Discurso por ocasião da visita ao Brasil do Primeiro Ministro de Portugal, José Sócrates. Brasília: 09 de agosto de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006h). Discurso no Congresso Interamericano de Educação em Direitos Humanos. Brasília: 31 de agosto de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006i). Discurso na abertura do Debate Geral da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: 19 de setembro de 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2007a). Discurso na visita à sede da representação da FAO para a América Latina e o Caribe. Santiago: 26 de abril de 2007.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2007b). Discurso na cerimônia de formatura dos novos diplomatas. Brasília: 02 de maio de 2007.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2007c). Discurso durante a cerimônia de lançamento do Livro-Relatório sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: 29 de agosto de 2007.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2007d). Discurso por ocasião do banquete oferecido pela Presidente da Finlândia, Tarja Kaarina Halonen. Helsinque: 10 de setembro de 2007.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2008a). Discurso na cerimônia de posse do ministro da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Edson Santos. Brasília: 20 de fevereiro de 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2008b). Discurso na cerimônia de comemoração do Dia Internacional da Mulher. Brasília: 05 de março de 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2008c). Discurso durante plenária de abertura do seminário Responsabilidade Social das Empresas e Direitos Humanos – Encontro de Presidentes. São Paulo: 24 de junho de 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009a). Discurso durante abertura do Seminário Mais Mulheres no Poder: Uma Questão da Democracia. Brasília: 09 de março de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009b). Discurso na cerimônia de anúncio de iniciativas do governo federal para facilitar o acesso às informações públicas. Brasília: 13 de maio de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009c). Discurso durante jantar oferecido pelo Presidente da Turquia, Abdullah Gül. Ancara: 22 de maio de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009d). Discurso durante sessão do Conselho de Direitos Humanos. Genebra: 15 de junho de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009e). Discurso durante cerimônia de lançamento e adesão ao Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar. Brasília: 25 de junho de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009f). Discurso durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil. Brasília: 02 de julho de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009g). Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz. Paris: 07 de julho de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009h). Discurso durante cerimônia de sanção da nova Lei Nacional de Adoção. Brasília: 03 de agosto de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009i). Discurso na cerimônia de abertura do 12º Congresso Nacional do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). São Paulo: 06 de novembro de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009j). Declaração à imprensa após assinatura de atos, por ocasião da visita do presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad. Brasília: 23 de novembro de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009k). Discurso durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3) e entrega do Prêmio Direitos Humanos 2009. Brasília: 21 de dezembro de 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2010a). Discurso durante sessão plenária especial do Parlamento israelense (Knesset). Jerusalém: 15 de março de 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2010b). Discurso na cerimônia de encerramento da 1ª Conferência Nacional de Educação. Brasília: 1º de abril de 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2010c). Discurso durante sessão de abertura da Cúpula Brasil – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao). Ilha do Sal: 03 de julho de 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2010d). Discurso durante Plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com assinatura do decreto que institui a Política e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: 25 de agosto de 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2010e). Discurso na abertura da conferência "Gênero, Desenvolvimento e Poder". Foz do Iguaçu: 1º de setembro de 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2010f). Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos e assinatura do encaminhamento ao Congresso Nacional da Convenção Internacional para a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes. Brasília: 13 de dezembro de 2010.

ROUSSEFF, Dilma. (2011a). Discurso durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional. Brasília: 1º de janeiro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011b). Discurso durante cerimônia de formatura da Turma 2009-2011 do Instituto Rio Branco. Brasília: 20 de abril de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011c). Discurso durante a 37ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Brasília: 26 de abril de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011d). Discurso durante cerimônia de lançamento do Plano de Superação da Extrema Pobreza – Brasil sem Miséria. Brasília: 02 de junho de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011e). Discurso durante Colóquio de Alto Nível sobre Participação Política de Mulheres. Nova York: 19 de setembro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011f). Discurso na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: 21 de setembro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011g). Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite. Brasília: 17 de novembro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011h). Discurso no encerramento da reunião de chefes de Estado e de Governo do Encontro Iberoamericano de Alto Nível em Comemoração do Ano Internacional dos Afrodescendentes. Salvador: 19 de novembro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011i). Discurso durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. Brasília: 18 de novembro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2011j). Discurso por ocasião da cerimônia de anúncio de investimentos do PAC Mobilidade Grandes Cidades. Salvador-BA: 18 de novembro de 2011.

ROUSSEFF, Dilma. (2012a). Discurso durante cerimônia de posse da Ministra-Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci. Brasília-DF: 10 de fevereiro de 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2012b). Palestra proferida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Harvard Kennedy School of Government. Boston-EUA: 10 de Abril de 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2012c). Discurso na cerimônia de instalação da Comissão da Verdade. Brasília: 16 de maio de 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2012d). Discurso na sessão de encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Rio de Janeiro: 22 de junho de 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2012e). Discurso na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque-EUA: 25 de setembro de 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2012f). Discurso durante cerimônia de celebração do Natal dos catadores e da população em situação de rua - São Paulo-SP: 21 de dezembro de 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2013a). Discurso durante cerimônia do Dia Internacional em memória das vítimas do Holocausto. Brasília-DF: 30 de janeiro de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. (2013b). Declaração à imprensa após cerimônia de assinatura de atos com o Presidente do Egito, Mohamed Morsi. Brasília: 08 de maio de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. (2013c). Discurso durante reunião de Cúpula dos Estados Parte e Estados Associados do Mercosul e convidados especiais. Montevidéu: 12 de julho de 2013.

ROUSSEFF, Dilma (2013d). Discurso na cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: 28 de agosto de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. (2013e). Discurso na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas. Nova Iorque-EUA: 24 de setembro de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. (2013f). Discurso na abertura da III Conferência Global sobre Trabalho Infantil. Brasília: 08 de outubro de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. (2013g). Discurso durante cerimônia de entrega do Prêmio Direitos Humanos 2013 – Brasília-DF: 12 de dezembro de 2013.

ROUSSEFF, Dilma. (2014a). Cerimônia de posse dos novos ministros de Estado das Secretarias de Relações Institucionais e de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: 1º de março de 2014.

ROUSSEFF, Dilma. (2014b). Discurso na assinatura do contrato para construção da ponte sobre o rio Guaíba – Brasília-DF: 31 de março de 2014.

ROUSSEFF, Dilma. (2014c). Cerimônia de abertura do Encontro Global Multissetorial sobre o Futuro da Governança da Internet - NET Mundial - São Paulo-SP: 23 de abril de 2014.

ROUSSEFF, Dilma. (2014d). Cerimônia de formatura da turma 2012-2014 do Instituto Rio Branco e de imposição de insígnias da Ordem de Rio Branco. Brasília-DF: 30 de abril de 2014.

ROUSSEFF, Dilma. (2014e). Discurso na cerimônia de lançamento da Política Nacional de Participação Social e entrega da 5ª edição do Prêmio ODM Brasil. Brasília: 23 de maio de 2014.

ROUSSEFF, Dilma. (2014f). Discurso durante sanção da Lei que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: 31 de julho de 2014.

SARNEY, José. (1985a). Pronunciamento ao receber membros do conselho empresarial Brasil-EUA. Brasília: 30 de maio de 1985.

SARNEY, José. (1985b). Pronunciamento na abertura da coletiva à imprensa estrangeira. Rio de Janeiro: 02 de julho de 1985.

SARNEY, José. (1985c). Pronunciamento ao dirigir-se à nação em cadeia de rádio e televisão. 22 de julho de 1985.

SARNEY, José. (1985d). Pronunciamento por ocasião da posse do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Brasília: 10 de setembro de 1985.

SARNEY, José. (1985e). Pronunciamento na abertura do debate geral da 40ª Assembleia Geral da ONU. Nova York: 23 de setembro de 1985.

SARNEY, José. (1985f). Pronunciamento por ocasião do breakfast no Council of Foreign Relations. Nova York: 24 de setembro de 1985.

SARNEY, José. (1986a). Visita a Portugal. Jantar no Palácio da Ajuda. Lisboa: 04 de maio de 1986.

SARNEY, José. (1986b). 1986/07/23 Pronunciamento nacional de rádio e televisão – Plano Cruzado e Plano de Metas. 23 de julho de 1986.

SARNEY, José. (1986c). Sessão solene do Conselho Permanente da OEA. Washington: 11 de setembro de 1986.

SARNEY, José. (1987a). Pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão - Instalação da Assembleia Nacional Constituinte. 31 de janeiro de 1987.

SARNEY, José. (1987b). Pronunciamento Dia do Diplomata. Brasília: 13 de maio de 1987.

SARNEY, José. (1987c). Reunião de trabalho com Felipe Gonzalez, Primeiro-Ministro da Espanha. Brasília: 16 de junho de 1987.

SARNEY, José. (1987d). Cumprimentos do corpo diplomático. Brasília: 09 de dezembro de 1987.

SARNEY, José. (1988a). Lançamento do Programa Gente Legal da LBA. Brasília: 01 de março de 1988.

SARNEY, José. (1988b). 1988/05/12 Assinatura de acordo Brasil-Tchecoslováquia. Brasília: 12 de maio de 1988.

SARNEY, José. (1988c). Cumprimentos do Corpo Diplomático. Brasília: 06 de dezembro de 1988.

SARNEY, José. (1989a). 1989/09/25 – Pronunciamento na abertura do debate geral da 44ª Assembleia Geral da ONU. Nova York: 25 de setembro de 1989.

APÊNDICE METODOLÓGICO – A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais aplicada na investigação sobre a política externa brasileira em direitos humanos

O capítulo 3 dessa tese aplica o método de análise de conteúdo seguindo o modelo proposto por Bardin (2011), o qual "aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens" (2011; p.44). O objetivo é identificar a percepção sobre os direitos humanos de cada um dos governos pós-redemocratização através dos pronunciamentos oficiais (discursos) dos presidentes do referido período, verificando os principais tópicos da agenda dos governos, uma vez que o processo de elaboração da política externa brasileira de direitos humanos variaria com a natureza dos problemas e os impactos pretendidos, produzindo assim uma compreensão diferenciada sobre a análise da política externa brasileira de direitos humanos[255].

A análise de conteúdo tem por princípio uma abordagem investigativa e descritiva do conteúdo das mensagens, a qual não negligencia as influências socioespaciais e o contexto no qual o pronunciamento está inserido. Seguindo o modelo proposto por Bardin, a análise de conteúdo do capítulo 3 foi realizada por meio de três fases distintas: a pré-análise, que corresponde à organização do material, como a escolha dos documentos e do objetivo; a exploração do material, a fase mais longa e complexa com a classificação e codificação das fontes; e o tratamento dos resultados, por meio da dedução e da interpretação dos dados. A intenção da análise é transformar o conteúdo dos pronunciamentos oficiais em dados

[255] É digna de nota a existência de outras pesquisas na área de análise de conteúdo aplicadas ao campo da análise de política externa, como por exemplo, o trabalho de Castro Santos (2010) sobre as bases da doutrina da política externa norte-americana relacionada à segurança e à exportação da democracia. A referida autora utiliza análise de conteúdo quantitativa e qualitativa dos discursos de Presidentes e Secretários de Estado dos EUA para analisar os pilares da referida doutrina.

quantitativos e analisá-los de forma qualitativa, realizando deduções lógicas. A quantificação dos elementos textuais feita na primeira etapa serve para a organização dos dados, já a quantificação produzida pela codificação do material permite que o pesquisador apreenda a visão social de mundo por parte dos sujeitos, autores do material textual em análise (CAPELLE; LOPES MELO; GONÇALVES, 2003).

Consideram-se os pronunciamentos como uma estrutura social, moldados pelos processos de prática social, sendo possível utilizá-los como ferramenta de análise da ação dos atores burocraticamente encarregados da prática política, tais como Presidentes, Ministros e outros. Dessa forma, é possível identificar as ideias e os interesses dos atores, levando em consideração também quem discursa, para quem se discursa, em qual lugar e com qual objetivo se discursa, obtendo dados para analisar as similaridades, diferenças e mudanças na atuação dos governos na conjuntura da política externa.

A intenção máxima da análise de conteúdo é revelar as intenções e diretrizes políticas e suas possíveis relações com os contextos históricos e conjunturais do período analisado, partindo da estrutura dos textos para interpretá-los, considerando-os como ilustrações de uma situação limitada ao seu próprio contexto, estando, portanto, inserido numa realidade material (COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014). Considerando a inter-relação entre o âmbito doméstico e o externo, com ambas sendo afetadas pelo processo de tomada de decisão, objetiva-se também utilizar a análise de conteúdo para estudar tal inter-relação no campo da política externa brasileira de direitos humanos no período pós-redemocratização, tendo como objeto principal de pesquisa os pronunciamentos oficiais de Presidentes, o principal ator encarregado da tomada de decisão na política externa, aliado ao desempenho burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A presente análise de conteúdo foi realizada tendo como fontes principais os pronunciamentos oficiais dos presidentes do período aqui analisado, os quais se encontram disponibilizados no site da Biblioteca da Presidência da República[256], no caso dos ex-presidentes, e no site da Presidência da República[257], no caso da presidência vigente, e armazenados no banco de discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira[258], do Laboratório de Análise Política Mundial –

[256] Site da Biblioteca da Presidência da República: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/pagina-inicial-3.

[257] Site da Presidência da República onde são disponibilizados os discursos da atual gestão: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0 .

[258] Agradeço a colaboração de todos os colegas-integrantes envolvidos desde a criação do banco de discursos, da formulação da metodologia e até a consolidação do Projeto. Em especial, agradeço ao meu orientador e

LABMUNDO. Utilizando o software NVivo 10, no qual o referido banco está inserido, uma triagem foi realizada em busca dos discursos onde houvesse menção ao termo "direitos humanos". Para abranger o maior número possível de discursos com menções ao tema direitos humanos, a triagem considerou não somente a locução "direitos humanos" como também palavras ou locuções homólogas tais como "direitos fundamentais", "dignidade humana", "direitos dos cidadãos", entre outras. Considerando também que os arquivos de alguns discursos consistem em digitalizações de cópias, tal triagem precisou ser ainda mais rigorosa, indo além da busca pelas palavras por meio da ferramenta de busca por palavras do software, sendo feita então a leitura individual de cada discurso, principalmente no caso dos discursos do governo Sarney, uma vez que a ferramenta de busca, na maioria das vezes, não conseguia "ler" as digitalizações por conta da sua baixa qualidade. Para os discursos cujos arquivos tinham melhor qualidade da digitalização ou que foram criados já no formato *.pdf*, a busca por palavras consistiu em uma eficaz ferramenta para a triagem.

Prosseguindo com a leitura dos pronunciamentos já selecionados por meio dessa primeira triagem, foram constatados os trechos que continham uma posição afirmativa ou sentença específica sobre o tema de direitos humanos e, em seguida, foi realizada uma análise categorial desse conteúdo objetivando verificar quais foram os tópicos dentro do campo dos direitos humanos que tiveram mais destaque ou que mereceram atenção especial por cada governo. A seleção de tais trechos considerou os parágrafos onde se encontravam menções aos tópicos relacionados aos direitos humanos como sendo o material a ser codificado. Tais menções vão além da simples presença do termo "direitos humanos", tendo sido também consideradas ao longo da codificação outros termos-chave, como por exemplo, direitos fundamentais, além de termos correlacionados às questões associadas ao amplo sentido do conceito de "direito humano" (direito das mulheres, igualdade racial, acesso à saúde e à educação, entre outros). Tais termos-chave serviram de base para a criação das categorias e subcategorias (quando necessário[259]) temáticas, cujas presenças são consideradas como representando a concepção de quem discursa perante o tema abordado. Optou-se por criar as referidas categorias seguindo as temáticas dos direitos humanos identificadas nos pronunciamentos, caracterizando-as de forma positiva, ou seja, seguindo o posicionamento de

---

coordenador geral do LABMUNDO, Carlos R. S. Milani, pela idealização do Projeto e pela confiança em mim depositada no desenvolvimento do mesmo.

[259] Alguns tópicos foram incorporados como subcategorias devido à direta relação com a categoria principal, salvo alguns casos em que devido à importância do tópico, o mesmo foi codificado como categoria mesmo tendo relação com outro tópico. Vide os exemplos das categorias "igualdade racial", relacionada com a categoria "Discriminação", e a categoria "Combate à fome e à pobreza", relacionada com "Desenvolvimento". No entanto, cabe ressaltar que as subcategorias não foram explanadas exaustivamente na presente tese.

defesa e promoção de tais direitos, porém, sem negligenciar as afirmações relativas a violações ou desrespeitos, as quais também se encontram incluídas nas categorias temáticas. Com isso, de acordo com a temática de seu conteúdo, os trechos textuais analisados foram agregados em suas referidas categorias, vale ressaltar que algumas referências textuais podem ser inseridas em mais de uma categoria por abordarem mais de uma temática. Todas as categorias identificadas foram:

Quadro 6. Categorias e subcategorias identificadas e suas definições

Categorias e Subcategorias	Definição
Autodeterminação dos povos **Colonialismo** **Conflito** **Haiti** **Israel** **Malvinas** **Novas nações** **Palestina** **Respeito à soberania e à autodeterminação**	Afirmações relacionadas ao direito à autodeterminação dos povos, destacando casos específicos como o conflito Palestina-Israel, autonomia e não ingerência em países, criação de novos Estados.
Crianças e adolescentes	Menções aos direitos específicos de crianças e adolescentes.
Combate à fome e à pobreza	Menções aos tópicos de combate à fome e à pobreza, considerados como política de promoção dos direitos humanos, podendo estar também relacionado com desenvolvimento.
Cooperação	Menções as ações cooperativas com outros países na área de direitos humanos.
Democracia **Comissão da Verdade** **Liberdade de imprensa**	Afirmações que destacam a íntima relação entre direitos humanos e a democracia como forma de governo, capaz de garantir a liberdade e os direitos fundamentais das pessoas. Destaque para o caso da Comissão da Verdade e a liberdade de imprensa.
Desenvolvimento	Afirmações que destacam a relação entre a promoção do desenvolvimento, em suas condições econômica e social, relação entre estabilidade econômica e inclusão social, a garantia dos direitos humanos e preocupação com o desenvolvimento humano.
Desigualdade social	Afirmações genéricas sobre o combate à desigualdade social e às políticas de melhoria de condições de vida, igualdade de oportunidades e justiça social.
Direitos Humanos e o mundo virtual	Menções às questões de direito à privacidade no meio virtual (internet) e sigilo de informações pessoais.
Discriminação **Aliança das Civilizações** **Apartheid** **Cultura**	Afirmações referentes às situações de segregação praticadas por Estados determinando a posição do Brasil como um país que condena as várias formas de discriminação, como a xenofobia.

Idosos Imigrantes Religião Xenofobia	
Educação	Menções que se relacionam ao direito à educação.
Igualdade racial	Afirmações que defendem a igualdade racial, principalmente na luta contra o racismo e políticas afirmativas.
Indígenas	Menções aos direitos das populações indígenas, como o de proteção à sua cultura.
Instituições e Tratados internacionais	Referências ao papel das instituições e órgãos internacionais, como das Nações Unidas e do sistema interamericano, em relação aos direitos humanos.
LGBTIs	Afirmações a respeito da igualdade de gênero, identidade sexual, combate à homofobia.
Meio ambiente	Afirmações que ligam a temática do meio ambiente com a questão dos direitos humanos.
Mulheres	Menções aos direitos das mulheres, tais como proteção contra violência, igualdade de gênero e empoderamento.
Pessoa com deficiência	Menções aos direitos das pessoas com deficiência, como a questão da acessibilidade.
Respeito aos direitos humanos	Afirmações genéricas sobre respeito, promoção, proteção dos direitos humanos e contra a sua violação, os quais abrangem em sua totalidade os direitos civis, políticos, sociais e econômicos.
Saúde	Menções relacionadas ao direito ao acesso a atendimento médico.
Trabalho escravo	Menções ao combate ao trabalho escravo.

Fonte: Elaboração própria.

Foi possível então realizar a análise categorial do conteúdo dos discursos, identificando-se a frequência de aparição de tais categorias dentro dos discursos oficiais do governo. Devido a grande quantidade de categorias e subcategorias originalmente analisadas, optou-se por realizar uma seleção das dez categorias com maior quantidade de codificações para elaborar a explanação da perspectiva sobre os direitos humanos de cada governo. Com isso, foram produzidos materiais gráficos[260] que demonstram a quantificação de tais elementos categoriais, produzindo material empírico para a construção analítica da política externa de direitos humanos dos governos. Como tal categorização realizada pelo software não só quantifica como também armazena o conteúdo dos pronunciamentos em referências textuais, foi possível analisar qualitativamente o conteúdo das mensagens e, portanto, seu contexto histórico, político e social. Dessa forma, a quantificação dos dados não negligencia a análise qualitativa dos mesmos, pois é por meio da subjetividade do pesquisador que são feitas as deduções dos resultados, realizando a interpretação dos trechos codificados,

[260] Agradeço a colaboração de Magno Klein Silva, doutorando em Ciência Política do IESP-UERJ e pesquisador do LABMUNDO, na elaboração dos gráficos presentes no capítulo 3.

relacionando-os, por exemplo, com a conjuntura da política doméstica ou da política internacional, com as diretrizes políticas e econômicas do período de governo estudado (COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014), como por exemplo, as crises do sistema econômico, as pressões da sociedade civil nos dois âmbitos, etc., enfim, analisando qualitativamente as idiossincrasias do conteúdo dos pronunciamentos oficiais.

Objetivando avaliar o grau da inter-relação (ou entrelaçamento) entre os níveis doméstico e externo dos temas identificados, também foi feita uma distinção entre os pronunciamentos ditos em contexto doméstico ou contexto externo. Aqueles proferidos no Brasil, que abordam questões de políticas domésticas ou à sociedade brasileira foram codificados como sendo de contexto doméstico, enquanto que aqueles que foram proferidos fora do país, em eventos internacionais, ou referentes às questões internacionais, como a relação com outros países ou instituições internacionais, foram codificados como sendo de contexto externo. A predominância contextual de cada categoria analisada foi então definida por meio do cruzamento das codificações pertencentes a cada categoria temática com a referida categorização contextual dos pronunciamentos. Também ocorre de um pronunciamento pertencer a ambos os contextos, como nos casos de recepções a chefes de Estado ocorridas em solo brasileiro e de discursos em cerimônias de formatura de diplomatas, os quais estão situados em ambos os contextos. Dessa forma, dependendo do predomínio contextual da categoria, a soma das codificações do contexto doméstico com as codificações do contexto externo pode não ser igual ao total de codificações da categoria, dado que uma codificação pode pertencer a ambos os contextos, sendo, portanto, contabilizada duas vezes, uma em cada contexto, o que faz com que categorias de maior inter-relação contextual apresentem uma soma entre as codificações de ambos os contextos maior que o total de codificações. Exemplo: nos pronunciamentos do governo Dilma Rousseff, na categoria combate à fome e à pobreza, tem-se 45 codificações no contexto doméstico e 40 codificações no contexto externo, somando 85 codificações, porém, a referida categoria tem no total 69 codificações, já que 16 codificações pertencem a ambos os contextos.

Por meio da análise dos padrões de inter-relação (ou interação) entre os contextos doméstico e externo, verificam-se quais tópicos (ou categorias) sobre direitos humanos foram abordados e em quais dos níveis contextuais ocorre predominância da sua abordagem, demonstrando o grau de relevância (maior, menor ou similar) da categoria referente aos direitos humanos em cada um dos contextos. Fundamentado na ideia de que o nível de inter-relação contextual demonstraria a expressão do conflito doméstico no nível externo, e vice-versa, pressupõe-se que quanto maior a interação entre os níveis doméstico e externo, maior

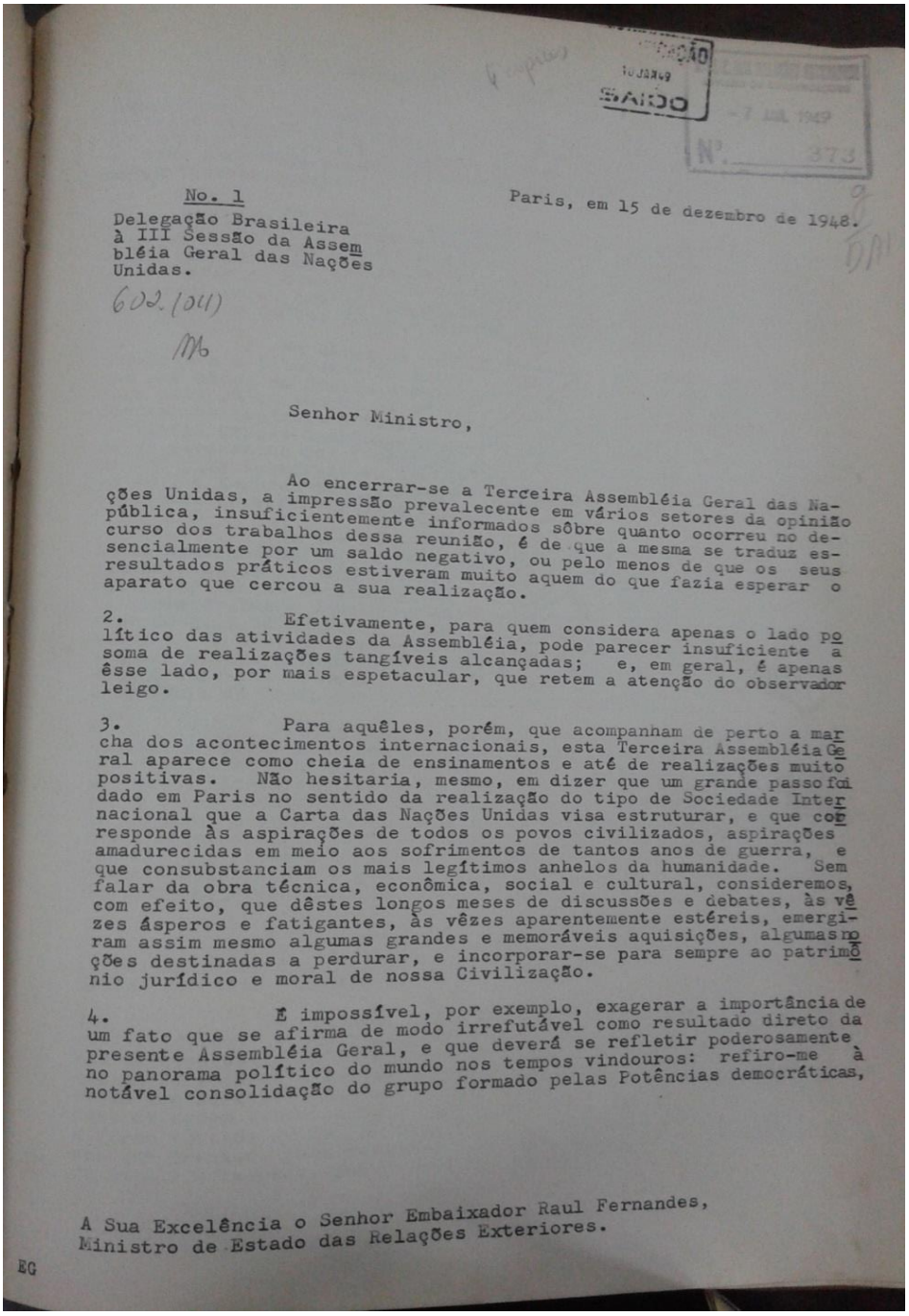
seria a convergência entre as ideias e os interesses da agenda da política doméstica de direitos humanos e a política externa de direitos humanos, portanto, maior seria sua politização. Com a avaliação da inter-relação contextual dos tópicos, busca-se examinar se os tópicos que apresentam maior inter-relação entre o contexto doméstico e o externo foram ou não áreas nas quais houve incidência, colaborativa ou conflitiva, da atuação das ONGs no referido período.

A partir da identificação do contexto no qual o pronunciamento foi emitido (doméstico, externo ou ambos, considerando o lugar e a circunstância do pronunciamento), a avaliação da inter-relação contextual pode ser realizada seguindo um ou mais fatores, entre os quais: a) valor do percentual de cada contexto em relação à totalidade das codificações da categoria (equivalente a 100%) e a diferença entre eles, havendo predomínio de um dos contextos quando a diferença entre eles foi igual ou maior que 20%; b) a comparação entre os valores numéricos absolutos das codificações, havendo inter-relação quando a diferença for inferior a 10 codificações; c) a quantidade de codificações em dualidade contextual, ou seja, quando o pronunciamento pertence a ambos os contextos, havendo inter-relação quando identificada uma quantidade significativa de pronunciamentos nessa situação.

Outra pesquisa feita por meio da análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais foi a respeito da compreensão pelos governos da atuação das ONGs, em seus respectivos mandatos. Para isso, foi realizada uma verificação de menções aos termos principais “ONGs” e “organizações não governamentais”, além de outros termos similares e mais abrangentes como “sociedade civil”, “organizações sociais”, “organizações comunitárias”, servindo de termos auxiliares em casos de não constatação da presença dos termos principais. Por conseguinte, foi possível identificar o posicionamento dos governos em relação à atuação das ONGs no campo dos direitos humanos, dando indícios sobre o tipo de ação (colaboração, fiscalização ou pressão) e em quais áreas temáticas elas atuaram.

Como é possível observar ao longo do capítulo 3 da presente tese, a análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais consistiu em uma ferramenta metodológica eficaz para a análise de política externa, unindo o quantitativo e o qualitativo em prol da realização de análises mais concretas sobre a atuação dos governos brasileiros perante a política externa de direitos humanos.

ANEXO A – Figura 3 - Telegrama da Delegação Brasileira à III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, assinado por João Carlos Muniz, ao Ministro Raul Fernandes, datado de Paris, 15 de dezembro de 1948. (continua)



SAÍDO
N°. 373

No. 1

Paris, em 15 de dezembro de 1948.

Delegação Brasileira
à III Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.

602.(04)
1M6

Senhor Ministro,

Ao encerrar-se a Terceira Assembléia Geral das Nações Unidas, a impressão prevalecente em vários setores da opinião pública, insuficientemente informados sôbre quanto ocorreu no decurso dos trabalhos dessa reunião, é de que a mesma se traduz essencialmente por um saldo negativo, ou pelo menos de que os seus resultados práticos estiveram muito aquem do que fazia esperar o aparato que cercou a sua realização.

2. Efetivamente, para quem considera apenas o lado político das atividades da Assembléia, pode parecer insuficiente a soma de realizações tangíveis alcançadas; e, em geral, é apenas êsse lado, por mais espetacular, que retem a atenção do observador leigo.

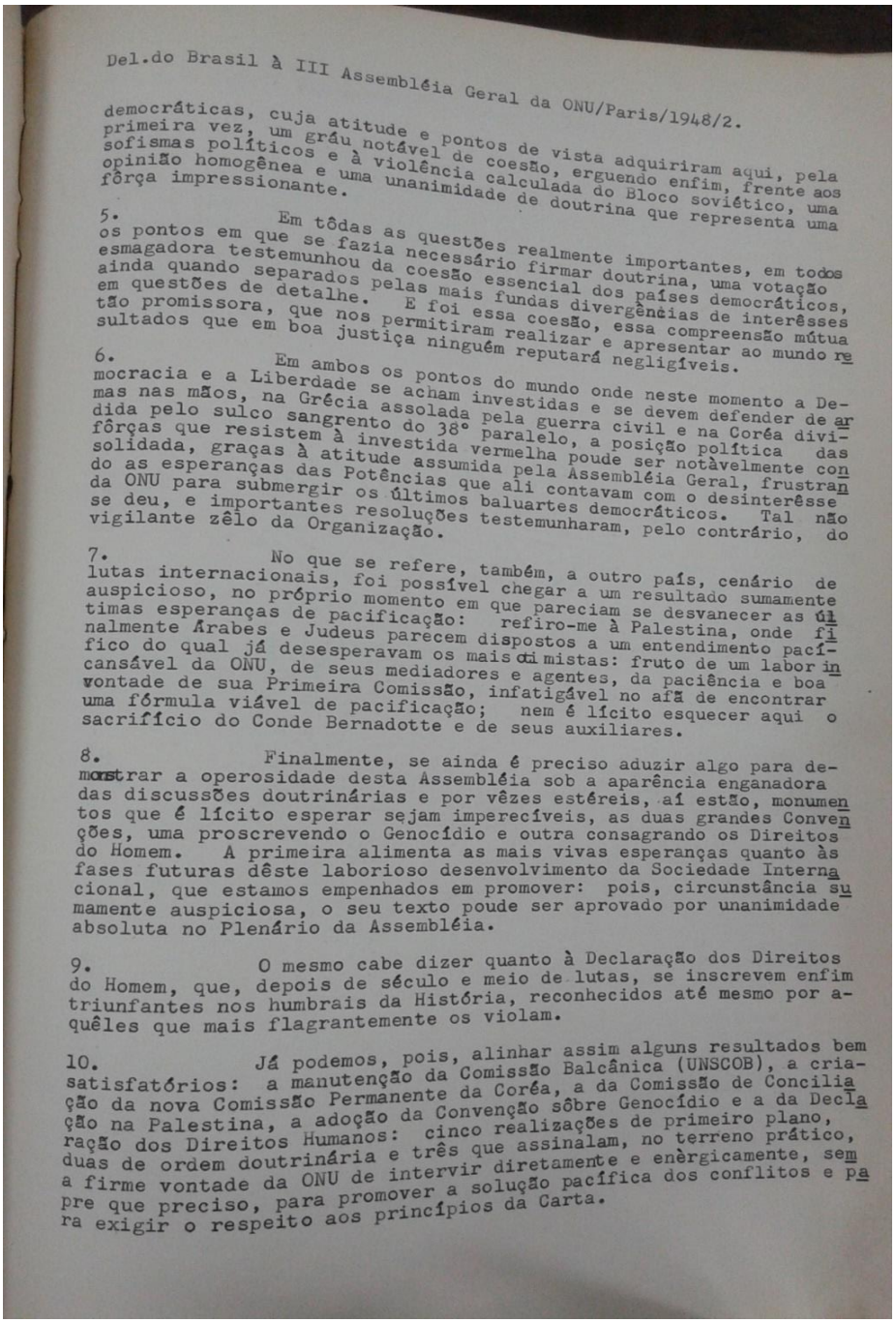
3. Para aquêles, porém, que acompanham de perto a marcha dos acontecimentos internacionais, esta Terceira Assembléia Geral aparece como cheia de ensinamentos e até de realizações muito positivas. Não hesitaria, mesmo, em dizer que um grande passo foi dado em Paris no sentido da realização do tipo de Sociedade Internacional que a Carta das Nações Unidas visa estruturar, e que corresponde às aspirações de todos os povos civilizados, aspirações amadurecidas em meio aos sofrimentos de tantos anos de guerra, e que consubstanciam os mais legítimos anhelos da humanidade. Sem falar da obra técnica, econômica, social e cultural, consideremos, com efeito, que dêstes longos meses de discussões e debates, às vêzes ásperos e fatigantes, às vêzes aparentemente estéreis, emergiram assim mesmo algumas grandes e memoráveis aquisições, algumas noções destinadas a perdurar, e incorporar-se para sempre ao patrimônio jurídico e moral de nossa Civilização.

4. É impossível, por exemplo, exagerar a importância de um fato que se afirma de modo irrefutável como resultado direto da presente Assembléia Geral, e que deverá se refletir poderosamente no panorama político do mundo nos tempos vindouros: refiro-me à notável consolidação do grupo formado pelas Potências democráticas,

A Sua Excelência o Senhor Embaixador Raul Fernandes,
Ministro de Estado das Relações Exteriores.

EG

(continuação)



Del.do Brasil à III Assembléia Geral da ONU/Paris/1948/2.

democráticas, cuja atitude e pontos de vista adquiriram aqui, pela primeira vez, um gráu notável de coesão, erguendo enfim, frente aos sofismas políticos e à violência calculada do Bloco soviético, uma opinião homogênea e uma unanimidade de doutrina que representa uma fôrça impressionante.

5. Em tôdas as questões realmente importantes, em todos os pontos em que se fazia necessário firmar doutrina, uma votação esmagadora testemunhou da coesão essencial dos países democráticos, ainda quando separados pelas mais fundas divergências de interêsses em questões de detalhe. E foi essa coesão, essa compreensão mútua tão promissora, que nos permitiram realizar e apresentar ao mundo re sultados que em boa justiça ninguém reputará negligíveis.

6. Em ambos os pontos do mundo onde neste momento a De- mocracia e a Liberdade se acham investidas e se devem defender de ar mas nas mãos, na Grécia assolada pela guerra civil e na Coréa divi- dida pelo sulco sangrento do 38° paralelo, a posição política das fôrças que resistem à investida vermelha poude ser notàvelmente con solidada, graças à atitude assumida pela Assembléia Geral, frustran do as esperanças das Potências que ali contavam com o desinterêsse da ONU para submergir os últimos baluartes democráticos. Tal não se deu, e importantes resoluções testemunharam, pelo contrário, do vigilante zêlo da Organização.

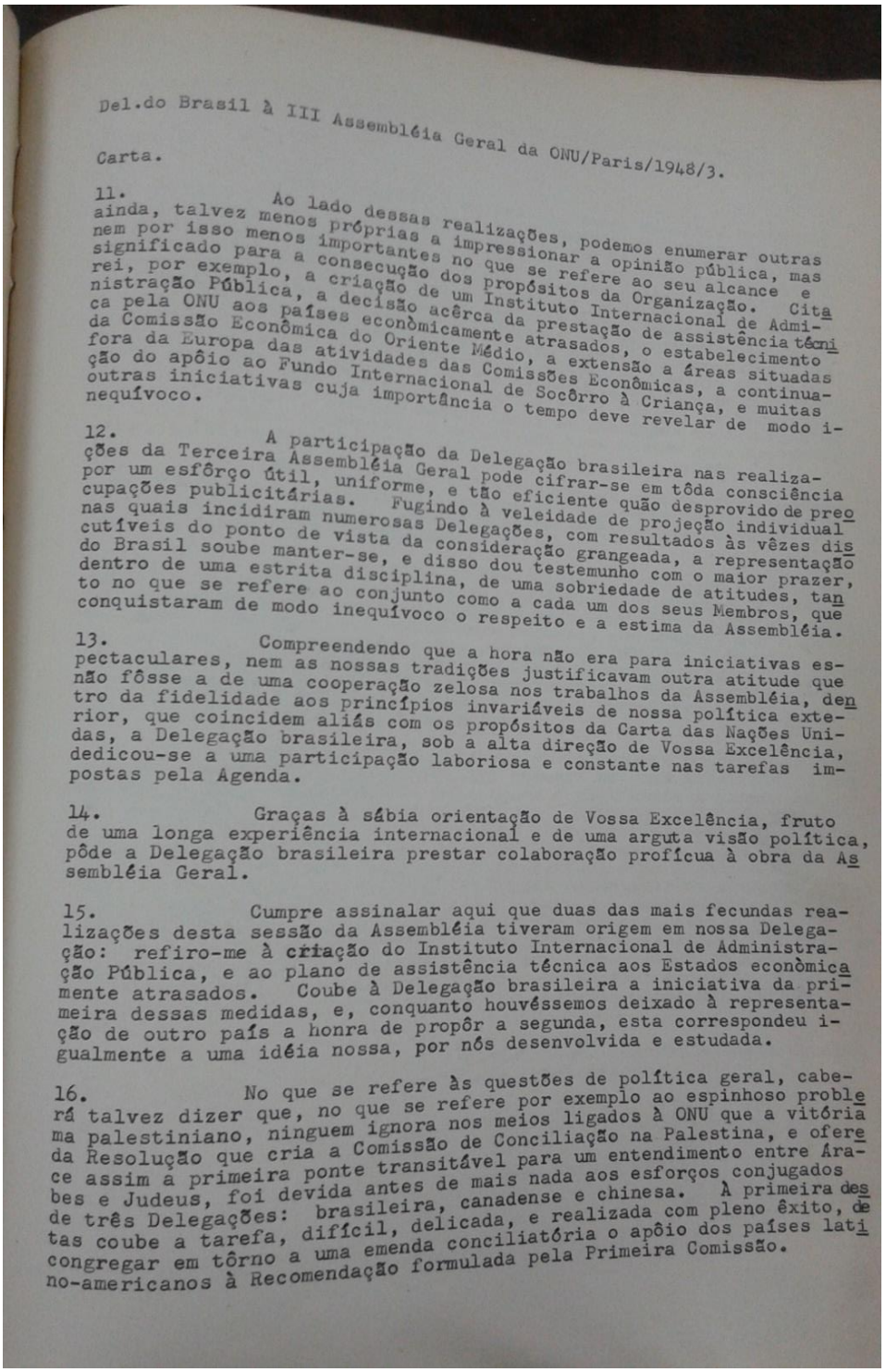
7. No que se refere, também, a outro país, cenário de lutas internacionais, foi possível chegar a um resultado sumamente auspicioso, no próprio momento em que pareciam se desvanecer as úl timas esperanças de pacificação: refiro-me à Palestina, onde fi nalmente Árabes e Judeus parecem dispostos a um entendimento paci- fico do qual já desesperavam os mais otimistas: fruto de um labor in cansável da ONU, de seus mediadores e agentes, da paciência e boa vontade de sua Primeira Comissão, infatigável no afã de encontrar uma fórmula viável de pacificação; nem é lícito esquecer aqui o sacrifício do Conde Bernadotte e de seus auxiliares.

8. Finalmente, se ainda é preciso aduzir algo para de- monstrar a operosidade desta Assembléia sob a aparência enganadora das discussões doutrinárias e por vêzes estéreis, aí estão, monumen tos que é lícito esperar sejam imperecíveis, as duas grandes Conven ções, uma proscrevendo o Genocídio e outra consagrando os Direitos do Homem. A primeira alimenta as mais vivas esperanças quanto às fases futuras dêste laborioso desenvolvimento da Sociedade Interna cional, que estamos empenhados em promover: pois, circunstância su mamente auspiciosa, o seu texto poude ser aprovado por unanimidade absoluta no Plenário da Assembléia.

9. O mesmo cabe dizer quanto à Declaração dos Direitos do Homem, que, depois de século e meio de lutas, se inscrevem enfim triunfantes nos humbrais da História, reconhecidos até mesmo por a- quêles que mais flagrantemente os violam.

10. Já podemos, pois, alinhar assim alguns resultados bem satisfatórios: a manutenção da Comissão Balcânica (UNSCOB), a cria ção da nova Comissão Permanente da Coréa, a da Comissão de Concilia ção na Palestina, a adoção da Convenção sôbre Genocídio e a da Decla ração dos Direitos Humanos: cinco realizações de primeiro plano, duas de ordem doutrinária e três que assinalam, no terreno prático, a firme vontade da ONU de intervir diretamente e enèrgicamente, sem pre que preciso, para promover a solução pacífica dos conflitos e pa ra exigir o respeito aos princípios da Carta.

(continuação)



Del.do Brasil à III Assembléia Geral da ONU/Paris/1948/3.

Carta.

11. Ao lado dessas realizações, podemos enumerar outras ainda, talvez menos próprias a impressionar a opinião pública, mas nem por isso menos importantes no que se refere ao seu alcance e significado para a consecução dos propósitos da Organização. Citarei, por exemplo, a criação de um Instituto Internacional de Administração Pública, a decisão acêrca da prestação de assistência técnica pela ONU aos países econòmicamente atrasados, o estabelecimento da Comissão Econômica do Oriente Médio, a extensão a áreas situadas fora da Europa das atividades das Comissões Econômicas, a continuação do apôio ao Fundo Internacional de Socôrro à Criança, e muitas outras iniciativas cuja importância o tempo deve revelar de modo inequívoco.

12. A participação da Delegação brasileira nas realizações da Terceira Assembléia Geral pode cifrar-se em tôda consciência por um esfôrço útil, uniforme, e tão eficiente quão desprovido de preocupações publicitárias. Fugindo à veleidade de projeção individual nas quais incidiram numerosas Delegações, com resultados às vêzes discutíveis do ponto de vista da consideração grangeada, a representação do Brasil soube manter-se, e disso dou testemunho com o maior prazer, dentro de uma estrita disciplina, de uma sobriedade de atitudes, tanto no que se refere ao conjunto como a cada um dos seus Membros, que conquistaram de modo inequívoco o respeito e a estima da Assembléia.

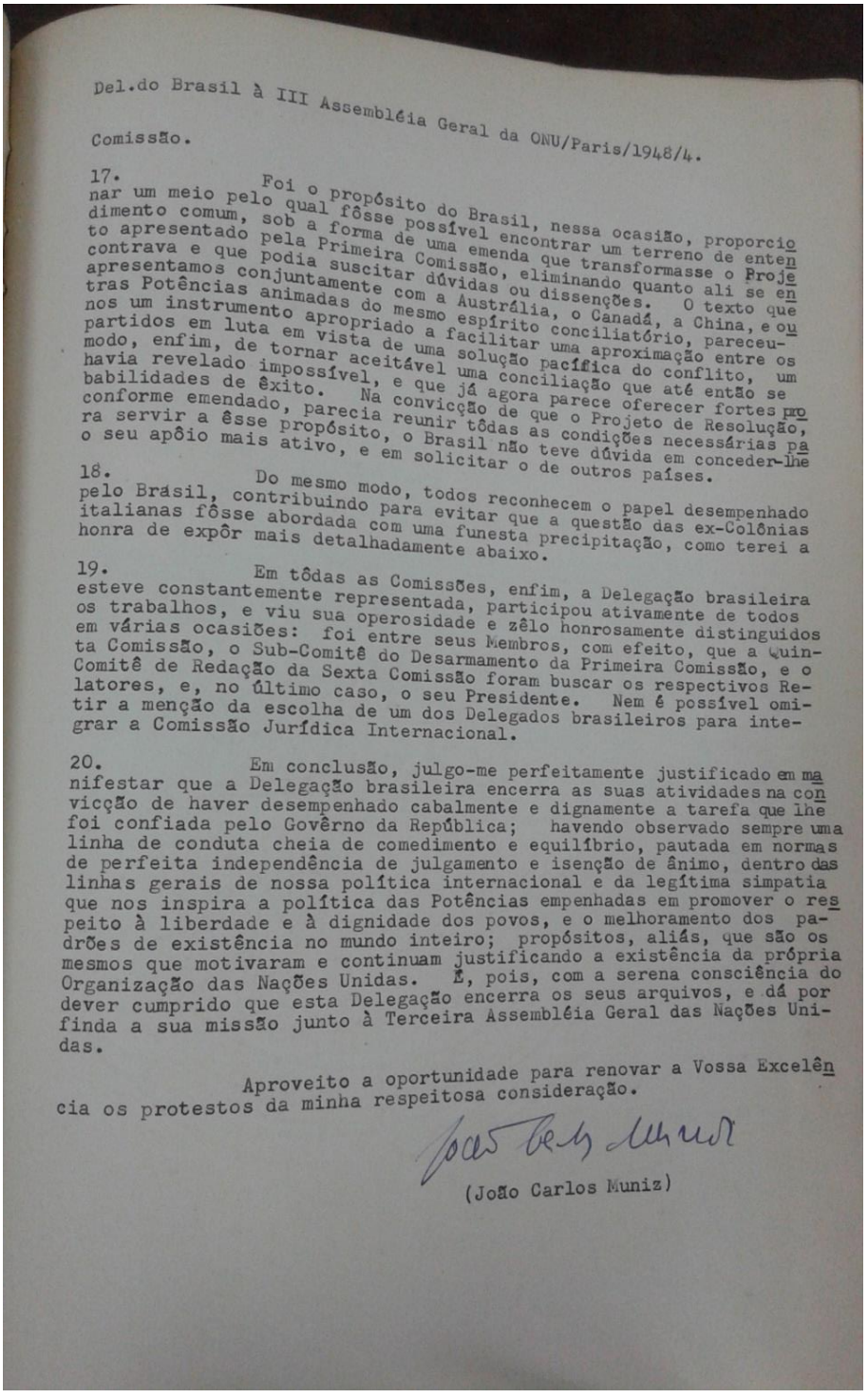
13. Compreendendo que a hora não era para iniciativas espectaculares, nem as nossas tradições justificavam outra atitude que não fôsse a de uma cooperação zelosa nos trabalhos da Assembléia, dentro da fidelidade aos princípios invariáveis de nossa política exterior, que coincidem aliás com os propósitos da Carta das Nações Unidas, a Delegação brasileira, sob a alta direção de Vossa Excelência, dedicou-se a uma participação laboriosa e constante nas tarefas impostas pela Agenda.

14. Graças à sábia orientação de Vossa Excelência, fruto de uma longa experiência internacional e de uma arguta visão política, pôde a Delegação brasileira prestar colaboração profícua à obra da Assembléia Geral.

15. Cumpre assinalar aqui que duas das mais fecundas realizações desta sessão da Assembléia tiveram origem em nossa Delegação: refiro-me à criação do Instituto Internacional de Administração Pública, e ao plano de assistência técnica aos Estados econòmicamente atrasados. Coube à Delegação brasileira a iniciativa da primeira dessas medidas, e, conquanto houvéssemos deixado à representação de outro país a honra de propôr a segunda, esta correspondeu igualmente a uma idéia nossa, por nós desenvolvida e estudada.

16. No que se refere às questões de política geral, caberá talvez dizer que, no que se refere por exemplo ao espinhoso problema palestiniano, ninguem ignora nos meios ligados à ONU que a vitória da Resolução que cria a Comissão de Conciliação na Palestina, e oferece assim a primeira ponte transitável para um entendimento entre Árabes e Judeus, foi devida antes de mais nada aos esforços conjugados de três Delegações: brasileira, canadense e chinesa. À primeira destas coube a tarefa, difícil, delicada, e realizada com pleno êxito, de congregar em tôrno a uma emenda conciliatória o apôio dos países latino-americanos à Recomendação formulada pela Primeira Comissão.

(conclusão)



Del.do Brasil à III Assembléia Geral da ONU/Paris/1948/4.

Comissão.

17. Foi o propósito do Brasil, nessa ocasião, proporcionar um meio pelo qual fôsse possível encontrar um terreno de entendimento comum, sob a forma de uma emenda que transformasse o Projeto apresentado pela Primeira Comissão, eliminando quanto ali se encontrava e que podia suscitar dúvidas ou dissenções. O texto que apresentamos conjuntamente com a Austrália, o Canadá, a China, e outras Potências animadas do mesmo espírito conciliatório, pareceu-nos um instrumento apropriado a facilitar uma aproximação entre os partidos em luta em vista de uma solução pacífica do conflito, um modo, enfim, de tornar aceitável uma conciliação que até então se havia revelado impossível, e que já agora parece oferecer fortes probabilidades de êxito. Na convicção de que o Projeto de Resolução, conforme emendado, parecia reunir tôdas as condições necessárias para servir a êsse propósito, o Brasil não teve dúvida em conceder-lhe o seu apôio mais ativo, e em solicitar o de outros países.

18. Do mesmo modo, todos reconhecem o papel desempenhado pelo Brasil, contribuindo para evitar que a questão das ex-Colônias italianas fôsse abordada com uma funesta precipitação, como terei a honra de expôr mais detalhadamente abaixo.

19. Em tôdas as Comissões, enfim, a Delegação brasileira esteve constantemente representada, participou ativamente de todos os trabalhos, e viu sua operosidade e zêlo honrosamente distinguidos em várias ocasiões: foi entre seus Membros, com efeito, que a Quinta Comissão, o Sub-Comitê do Desarmamento da Primeira Comissão, e o Comitê de Redação da Sexta Comissão foram buscar os respectivos Relatores, e, no último caso, o seu Presidente. Nem é possível omitir a menção da escolha de um dos Delegados brasileiros para integrar a Comissão Jurídica Internacional.

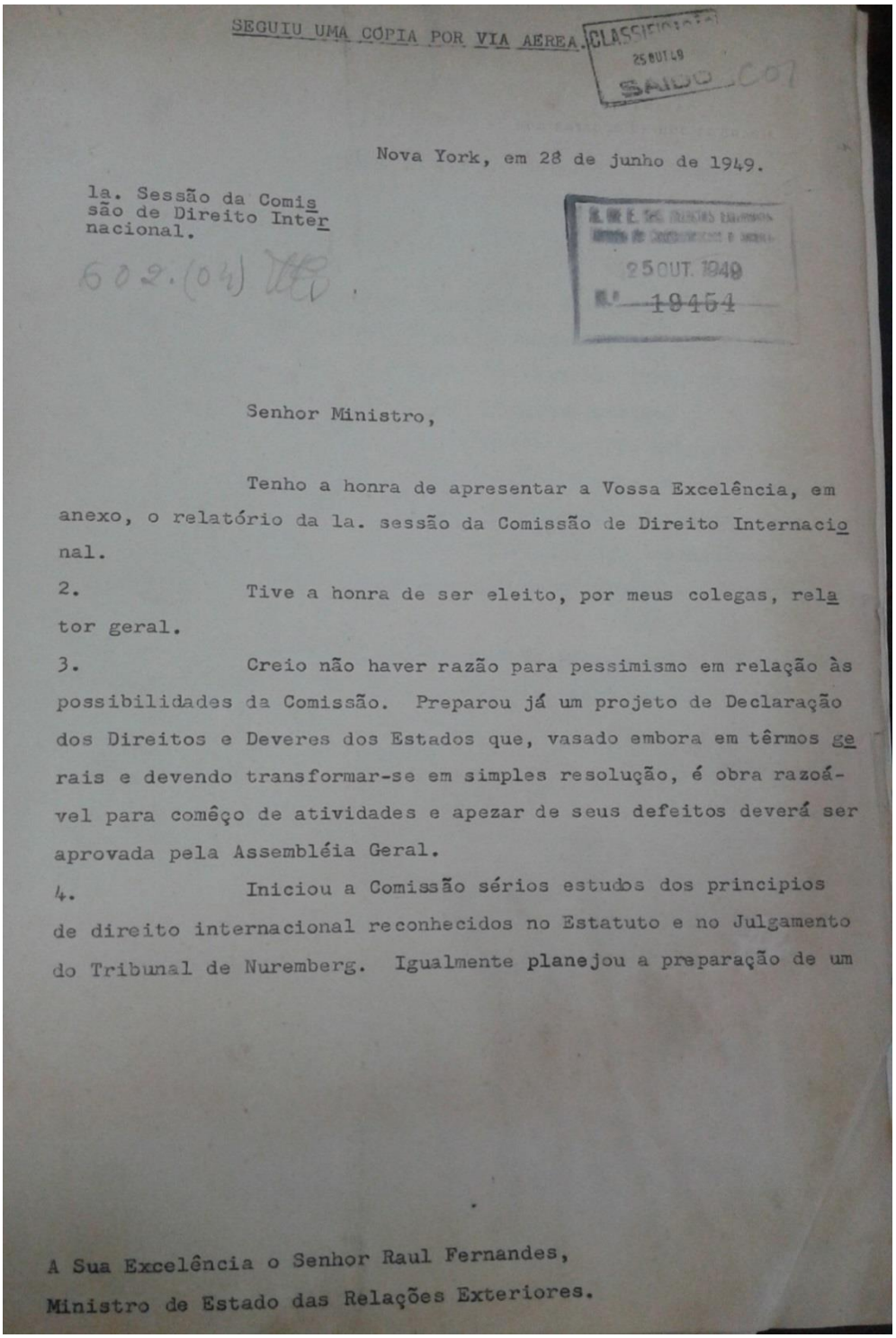
20. Em conclusão, julgo-me perfeitamente justificado em manifestar que a Delegação brasileira encerra as suas atividades na convicção de haver desempenhado cabalmente e dignamente a tarefa que lhe foi confiada pelo Govêrno da República; havendo observado sempre uma linha de conduta cheia de comedimento e equilíbrio, pautada em normas de perfeita independência de julgamento e isenção de ânimo, dentro das linhas gerais de nossa política internacional e da legítima simpatia que nos inspira a política das Potências empenhadas em promover o respeito à liberdade e à dignidade dos povos, e o melhoramento dos padrões de existência no mundo inteiro; propósitos, aliás, que são os mesmos que motivaram e continuam justificando a existência da própria Organização das Nações Unidas. É, pois, com a serena consciência do dever cumprido que esta Delegação encerra os seus arquivos, e dá por findada a sua missão junto à Terceira Assembléia Geral das Nações Unidas.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha respeitosa consideração.

João Carlos Muniz

(João Carlos Muniz)

ANEXO B – Figura 4 - Telegrama e do relatório do Embaixador Gilberto Amado, sobre a 1ª Sessão da Comissão de Direito Internacional, datado de Nova York, 28 de junho de 1949, pp.14-16. (continua)



SEGUIU UMA COPIA POR VIA AEREA.

CLASSIFICADO
25 OUT 49
SAIDO C07

Nova York, em 28 de junho de 1949.

la. Sessão da Comissão de Direito Internacional.

602.(04)

25 OUT. 1949
19464

Senhor Ministro,

Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência, em anexo, o relatório da la. sessão da Comissão de Direito Internacional.

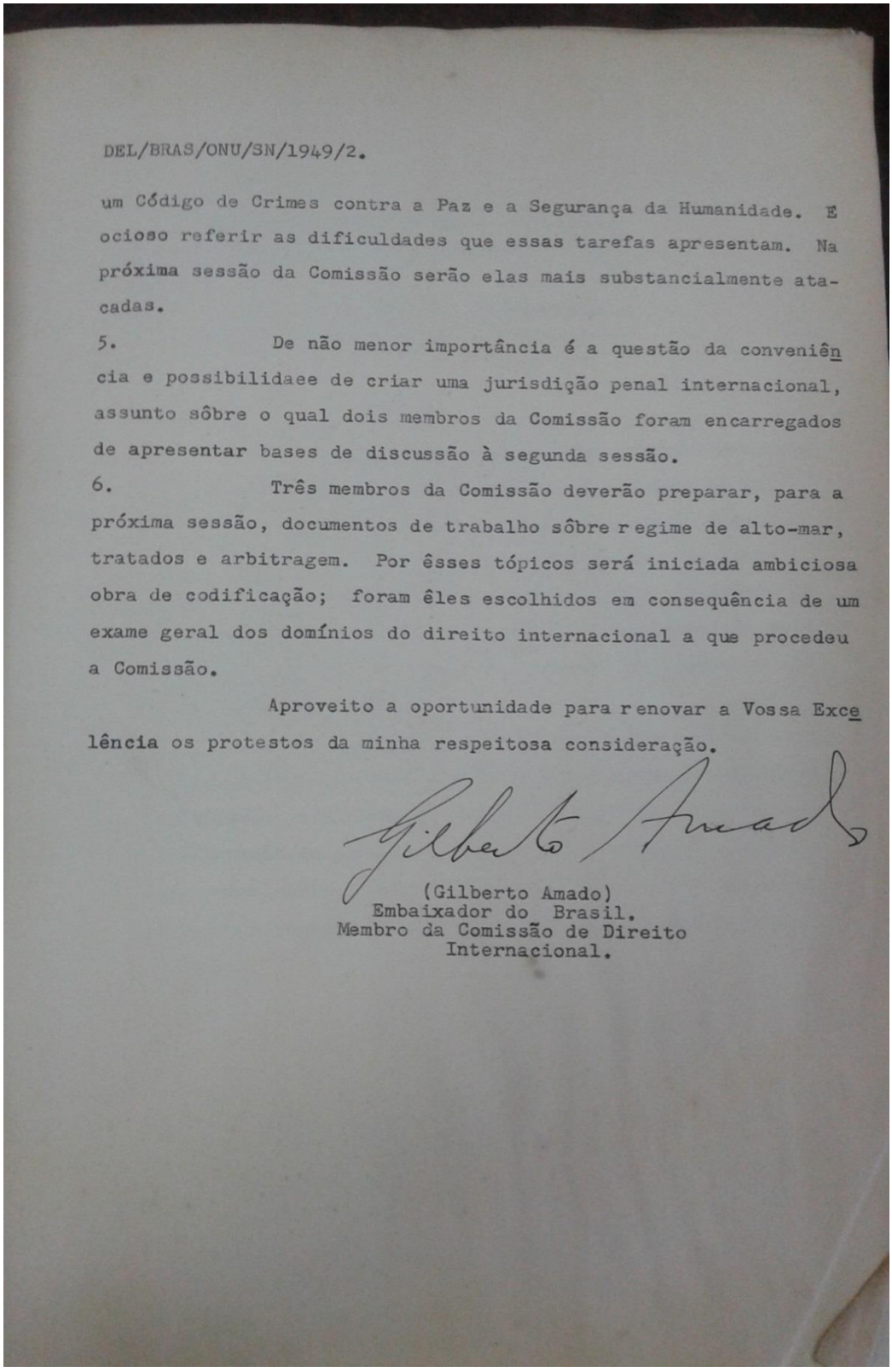
2. Tive a honra de ser eleito, por meus colegas, relator geral.

3. Creio não haver razão para pessimismo em relação às possibilidades da Comissão. Preparou já um projeto de Declaração dos Direitos e Deveres dos Estados que, vasado embora em têrmos gerais e devendo transformar-se em simples resolução, é obra razoável para comêço de atividades e apezar de seus defeitos deverá ser aprovada pela Assembléia Geral.

4. Iniciou a Comissão sérios estudos dos principios de direito internacional reconhecidos no Estatuto e no Julgamento do Tribunal de Nuremberg. Igualmente planejou a preparação de um

A Sua Excelência o Senhor Raul Fernandes,
Ministro de Estado das Relações Exteriores.

(continuação)



DEL/BRAS/ONU/SN/1949/2.

um Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. É ocioso referir as dificuldades que essas tarefas apresentam. Na próxima sessão da Comissão serão elas mais substancialmente atacadas.

5. De não menor importância é a questão da conveniência e possibilidaee de criar uma jurisdição penal internacional, assunto sôbre o qual dois membros da Comissão foram encarregados de apresentar bases de discussão à segunda sessão.

6. Três membros da Comissão deverão preparar, para a próxima sessão, documentos de trabalho sôbre regime de alto-mar, tratados e arbitragem. Por êsses tópicos será iniciada ambiciosa obra de codificação; foram êles escolhidos em consequência de um exame geral dos domínios do direito internacional a que procedeu a Comissão.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha respeitosa consideração.

Gilberto Amado

(Gilberto Amado)
Embaixador do Brasil.
Membro da Comissão de Direito
Internacional.

(continuação)

definiu; como poderia apresentar-se campeão da igualdade dos Estados quando, como delegado soviético, tem defendido o privilégio do veto? quando seu próprio país, a Ucrânia, e, em grau menor, os satélites soviéticos, são tratados pela União Soviética como meras províncias mais ou menos autônomas?). Propôs que se usasse a expressão empregada pela Carta das Nações Unidas "sovereign equality", que não é bastante clara e as discussões em São Francisco mostram que nada queria dizer além da igualdade jurídica. Sua proposta não foi aceita.

ARTIGO 6º -

Relativo à obrigação de respeitar os direitos do homem.

O projeto do Panamá, preparado em 1945, antes da Carta das Nações Unidas, não incluía um artigo específico sôbre direitos do homem. Incluía, porém, o artigo 21 sôbre a manutenção de condições no território nacional capazes de assegurarem a paz e ordem internacionais. Conforme as intenções que presidiram à formulação do artigo, o desrespeito aos direitos do homem poderia constituir ameaça à paz e, portanto, o Estado que o praticasse estaria violando o proposto artigo 21.

O Govêrno da Índia, em seus comentários, propusera, no artigo 21 do projeto panamenho, a adjunção de referência expressa ao dever de respeitar os direitos do homem. A sugestão indú foi aceita e redigida de modo a que a obrigação se limitasse ao respeito aos direitos do homem, no próprio território, de modo a não ameaçar a paz e a segurança. Em leitura posterior do artigo, a Comissão resolveu formar um artigo especial sôbre direitos do homem, sem qualquer limitação: é o atual artigo 6º. O artigo 21 do projeto panamenho foi conservado e é o atual artigo 7º.

(continuação)

artigo 7º.

A rigor não se poderia dizer que o direito internacional geral, costumeiro, impusesse aos Estados a clara obrigação de respeitar os direitos fundamentais do homem. A Comissão, aqui, evidentemente considerou como aplicável a todos os Estados obrigações específicas da Carta das Nações Unidas. Na verdade, na opinião de dois de seus membros (Hudson e Brierly, americano e inglês), a Comissão foi mesmo além da Carta, pois esta sempre se refere à ação de órgãos das Nações Unidas, por meio de recomendações, com o objetivo de "promover" a observância dos direitos do homem. A Carta não define os direitos do homem e a Declaração adotada em Paris, ano passado, não é um instrumento obrigatório, tem a natureza optativa das simples resoluções aprovadas por maioria e não ratificadas formalmente, e, além do mais, apresenta-se antes como ideal a atingir do que como realização adquirida.

Por outro lado, à maioria não lhe parecia que fôsse possível "promover" direitos do homem sem respeitá-los; que a obrigação dêsse respeito estendia-se aos não-membros das Nações Unidas, não só pelos motivos gerais que autorizam a extensão de princípios da Carta, como, ainda, porque os tratados de paz com os países satélites da Alemanha(a maioria, portanto, dos não-membros) estabelecem essa obrigação. Acrescia a circunstância de já haver certa jurisprudência da Assembléia Geral (caso dos indús na União Sul-Africana, da nota do Embaixador do Chile na União Soviética, do Cardial Midzensky e, de certo modo, o caso de Franco), no sentido de considerar que a observância dos direitos fundamentais do homem é uma obrigação internacional dos Estados, à qual se não pode opôr

(conclusão)

opôr a exceção de jurisdição doméstica. A limitação a êsse princípio encontra-se apenas nos meios permitidos à ação dos organismos internacionais, que não ultrapassam as simples recomendações (excetuado o caso de conexão com ameaça direta ou violação da paz em que possam caber medidas coercitivas).

ARTIGO 7° -

Vêr comentário ao artigo anterior.

ARTIGO 8° -

Obrigação de resolver pacìficamente as controvérsias internacionais. Aceito quase sem discussão, é talvez hoje o mais firmemente estabelecido dever dos Estados.

ARTIGO 9° -

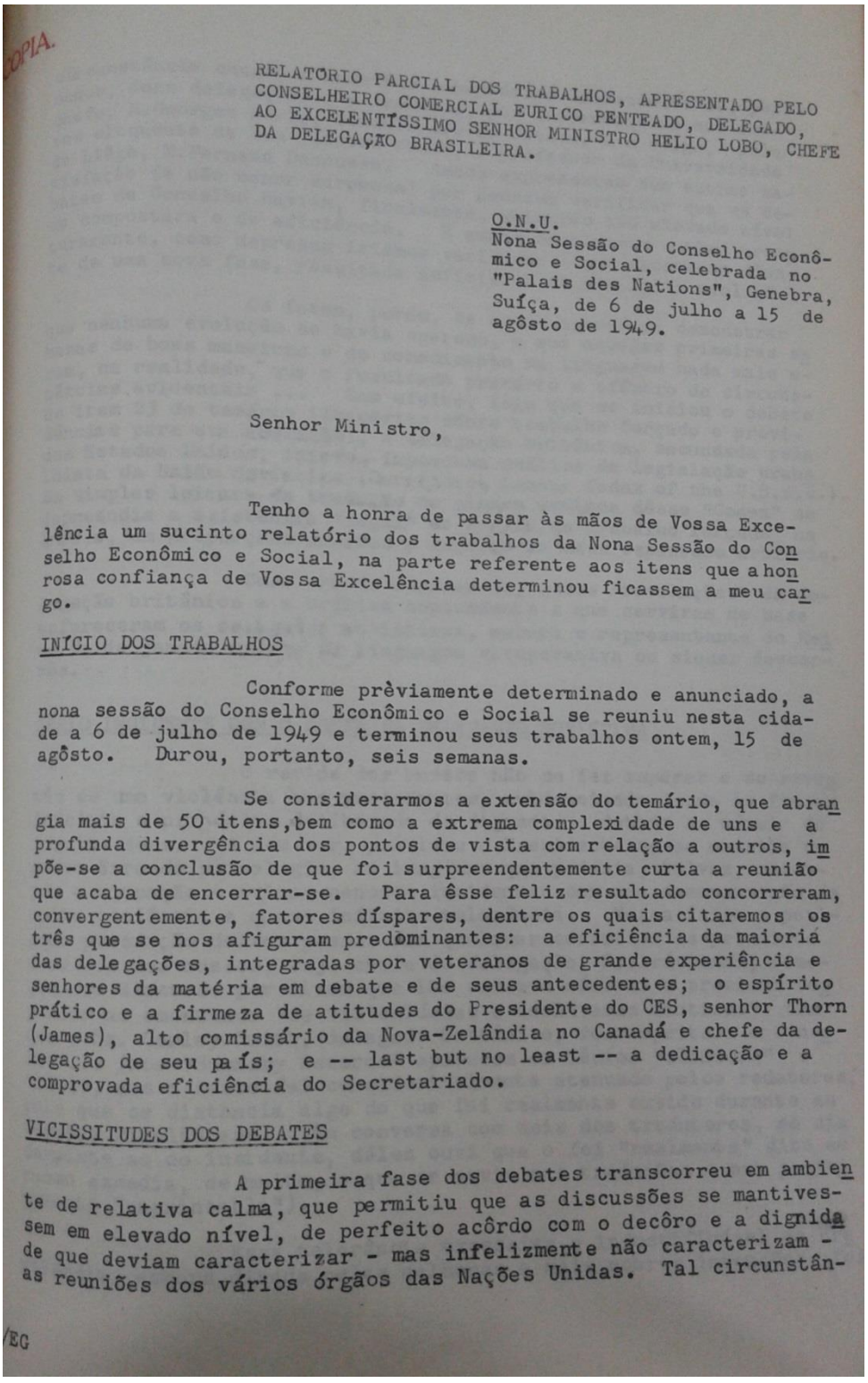
Condenação da guerra e da ameaça ou uso da fôrça nas relações internacionais. Consequência lógica do artigo anterior.

A referência, constante do projeto Alfaro, à doutrina Drago (proibição do emprêgo de fôrça "for the recovery of public debts from another State") foi suprimida por inútil, já que a Carta das Nações Unidas foi além, na proibição dos métodos violentos.

A Comissão seguiu, neste artigo, tanto quanto possível a linguagem do artigo 2, § 4, da Carta, com modificações apenas no final do artigo.

Foi suprimido o qualificativo "of aggression" aplicado a "war", por se entender que uma guerra só pode ser de agressão, não merecendo êste nome o emprêgo da fôrça pelos órgãos da comunidade internacional, e estando especìficamente ressalvada a legítima defesa. Conservou-se parte da formulação do Pacto Briand-Kellog (as an instrument of national policy) por motivos psicológicos, sendo a frase muito popular, embora não essencial ao texto; serve, ainda, para tornar claro,

ANEXO C – Figura 5 - Relatório parcial dos trabalhos da 9ª Sessão do ECOSOC, ocorrida em Genebra de 6 de julho a 15 de agosto de 1949, apresentado por Eurico Penteado, Delegado do Brasil ao Ministro das Relações Exteriores, Helio Lobo, datado de 17 de agosto de 1949, pp.1;6;7. (continua)



CÓPIA.

RELATÓRIO PARCIAL DOS TRABALHOS, APRESENTADO PELO CONSELHEIRO COMERCIAL EURICO PENTEADO, DELEGADO, AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO HELIO LOBO, CHEFE DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA.

O.N.U.
Nona Sessão do Conselho Econômico e Social, celebrada no "Palais des Nations", Genebra, Suíça, de 6 de julho a 15 de agôsto de 1949.

Senhor Ministro,

Tenho a honra de passar às mãos de Vossa Excelência um sucinto relatório dos trabalhos da Nona Sessão do Conselho Econômico e Social, na parte referente aos itens que a honrosa confiança de Vossa Excelência determinou ficassem a meu cargo.

INÍCIO DOS TRABALHOS

Conforme prèviamente determinado e anunciado, a nona sessão do Conselho Econômico e Social se reuniu nesta cidade a 6 de julho de 1949 e terminou seus trabalhos ontem, 15 de agôsto. Durou, portanto, seis semanas.

Se considerarmos a extensão do temário, que abrangia mais de 50 itens, bem como a extrema complexidade de uns e a profunda divergência dos pontos de vista com relação a outros, impõe-se a conclusão de que foi surpreendentemente curta a reunião que acaba de encerrar-se. Para êsse feliz resultado concorreram, convergentemente, fatores díspares, dentre os quais citaremos os três que se nos afiguram predominantes: a eficiência da maioria das delegações, integradas por veteranos de grande experiência e senhores da matéria em debate e de seus antecedentes; o espírito prático e a firmeza de atitudes do Presidente do CES, senhor Thorn (James), alto comissário da Nova-Zelândia no Canadá e chefe da delegação de seu país; e -- last but no least -- a dedicação e a comprovada eficiência do Secretariado.

VICISSITUDES DOS DEBATES

A primeira fase dos debates transcorreu em ambiente de relativa calma, que permitiu que as discussões se mantivessem em elevado nível, de perfeito acôrdo com o decôro e a dignidade que deviam caracterizar - mas infelizmente não caracterizam - as reuniões dos vários órgãos das Nações Unidas. Tal circunstân-

/EG

(continuação)

COPIA.

coligir tôda a documentação relativa aos antecedentes de cada assunto, pois se é certo que nossa Delegação trouxe de Nova York quase tudo quanto parecia essencial, não menos certo é que muita documentação precisou ser preparada ou completada aqui.

ITEM 23: INVESTIGAÇÃO SÔBRE TRABALHO FORÇADO E MEDIDAS PARA SUA ABOLIÇÃO

Na discussão dêste item fiz três intervenções, que constam dos anexos e que adiante resumirei. Todo o debate foi, por assim dizer, um duelo entre o bloco soviético e o mundo ocidental, representado êste, principalmente, pelo Reino Unido, os Estados Unidos, a França e a Bélgica. Os Estados Unidos apresentaram um projeto de resolução complicado e pouco satisfatório, mandando que se constituísse imediatamente uma comissão de inquérito sôbre o trabalho forçado; que essa comissão fôsse integrada por onze membros, que agiriam em sua capacidade pessoal e não como representantes de governos; que a escolha dêsses membros fôsse feita da seguinte forma: cinco, designados pelo CES; cinco, designados pela ILO (OIT) e o último eleito por êsses dez; que essa comissão pudesse solicitar, por intermédio do Secretariado Geral ou do Diretor da OIT, que os países a serem investigados facilitassem a ação da mesma; e que os resultados fôssem comunicados tanto ao CES como à OIT.

O Chile apresentou uma emenda, segundo a qual, caso algum país se recusasse a ser investigado, que a Comissão levasse a cabo a referida sindicância, embora fora das fronteiras do aludido país, sempre que para isso pudesse contar com elementos de informação a seu juízo satisfatórios. Pretendia mais a emenda chilena que a comissão pudesse iniciar investigações por iniciativa própria ou por denúncia de outro país, sendo que, neste último caso, o país denunciante devia prontificar-se a ser por sua vez investigado.

A União Soviética propos uma resolução absolutamente inviável, segundo a qual seria constituída uma enorme comissão investigadora, composta, em sua maior parte de Uniões e Sindicatos de inclinações comunistas e cujas atividades, em muitos casos, careceriam de qualquer significação, porquanto teriam que aceitar informações oficiais, quando as julgassem satisfatórias. O custo da comissão proposta pela União Soviética seria enorme, quase prôbitivo, e sua eficiência nula, porquanto sua composição dava a segurança de que seria um agrupamento político, e predominantemente comunista.

Em minha primeira intervenção declarei, em simples paráfrase da resposta dada pelo Brasil à consulta do Secretariado (Doc.E/1337, Add.14) que no Brasil não existia trabalho forçado, sob nenhuma forma e em nenhuma parte do território nacional; e que o Brasil favorecia uma ampla investigação do assunto; estava preparado para nela cooperar e estava disposto a conceder tôdas as facilidades a qualquer comissão de inquérito, uma vez que êste fôsse de caráter universal e sem discriminações de qualquer natureza. Declarei mais que, "em princípio" me parecia aceitável a proposta americana tal como emendada pelo delegado do Chile. (Summary Record da reunião plenária de 4 de agôsto pela manhã, pá-

(conclusão)

OPIA.

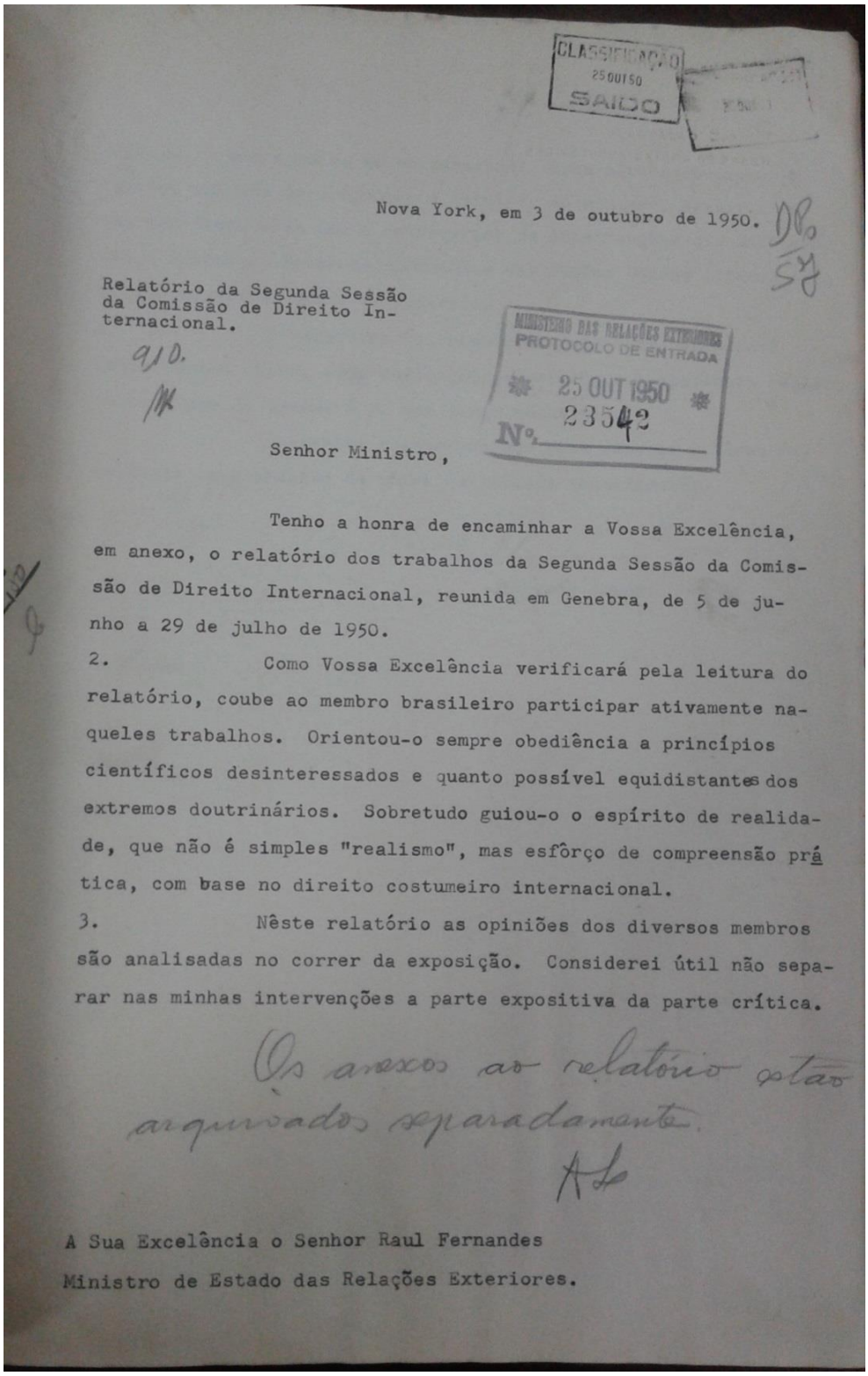
página 12).

Deu-se nessa ocasião um deplorável mal-entendido, cuja culpa, embora involuntária, me cabe integralmente, pelo que aqui desejo consignar fielmente o que se passou, como se passou e porque se passou:

Prosseguia o debate, já então bastante acalorado; eu o seguia com enorme atenção, porquanto havia "aceito em princípio" a proposta americana, emendada pelo Chile, mas apenas o fizera porque, de tôdas as fórmulas apresentadas, essa combinação era a "menos má". Falava então o delegado da Bielorússia e, para ouví-lo traduzido, pus os fones em uso. Foi quando me veio falar o delegado dinamarquês (aliás um de nosos mais distintos colegas, por todos respeitado) Sr. Borberg. Entregou-me uma fôlha de papel, com um projeto de emenda, datilografado e me perguntou algo. Não o ouvi bem, por estar com os fones aos ouvidos, mas julguei tratar-se de simples consulta de cortesia. Li a emenda, que me pareceu (e ainda me parece) extremamente razoável, porquanto dizia que (uma vez que apenas 12 países haviam respondido à consulta do Secretário Geral), não havendo ainda base para que uma comissão de inquérito pudesse funcionar eficientemente, se devia instruir o Secretário Geral no sentido de insistir por um maior número de respostas, que deveriam ser comunicadas à próxima sessão do CES. Era uma sugestão dilatória e anodina, mas com aceitável justificativa. Assim, limitei-me a agradecer a consulta e a dizer que não via objeções: "Cannot see any objection". E não mais pensei no caso, continuando a acompanhar atentamente o debate, - até que, com enorme surpresa, vejo distribuir-se a proposta de emenda dinamarquesa como sendo de autoria (pela ordem alfabética) do Brasil, da Dinamarca e da Índia. Fui imediatamente falar ao colega dinamarquês, que me assegurou (e estou certo de que dizia a verdade) haver pedido "minha permissão e a do delegado indiano, dois colegas que lhe mereciam especial consideração, para sermos "co-sponsors" de sua emenda. E que ambos havíamos accedido".

Confesso que me senti bastante aturdido com a situação que me criara um momento de desatenção. E não conseguia decidir qual a menos má das duas más soluções que o caso comportava. Resolvi, então, aconselhar-me com os amigos da delegação americana. Êstes, felizmente, encararam a dificuldade "esportivamente", lembrando cada qual um "hot spot" semelhante, em que se havia encontrado. E foram unânime em me sugerir que o melhor seria não dar ao caso importância maior que a que devia ter; e que confessar o equívoco, a fim de dissociar-me da emenda indo-dinamarquesa, seria talvez a pior solução, porquanto constrangeria enormemente um colega querido de todos, o Sr.Borberg. Assim decidi proceder, pois. E fui ao delegado do Chile, a quem expliquei o ocorrido e disse que, como a emenda dinamarquesa (a que me via involuntàriamente associado) seria posta a votos antes da chilena a minha atuação seria, lògicamente, a seguinte: caso a "minha" emenda fôsse aprovada, estava automàticamente eliminada a chilena, que não seria posta a votos; caso, porém, fôsse derrotada, a proposta chilena seria submetida a votação e teria, evidentemente, o meu voto. A emenda Brasil-Índia-Dinamarca foi, porém, aprovada por 10 votos a favor, 5 contra e 3 abstenções.

ANEXO D – Figura 6 - Telegrama enviado por Gilberto Amado e Relatório elaborado por José Sette Câmara Filho, da Segunda Sessão da Comissão de Direito Internacional, datados de Nova York, 03 de outubro de 1950, pp.6-7; p.13. (continua)



CLASSIFICADO
25 OUT 50
SAIDO

Nova York, em 3 de outubro de 1950.

Relatório da Segunda Sessão
da Comissão de Direito In-
ternacional.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
PROTOCOLO DE ENTRADA
25 OUT 1950
23542
Nº

Senhor Ministro,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, em anexo, o relatório dos trabalhos da Segunda Sessão da Comissão de Direito Internacional, reunida em Genebra, de 5 de junho a 29 de julho de 1950.

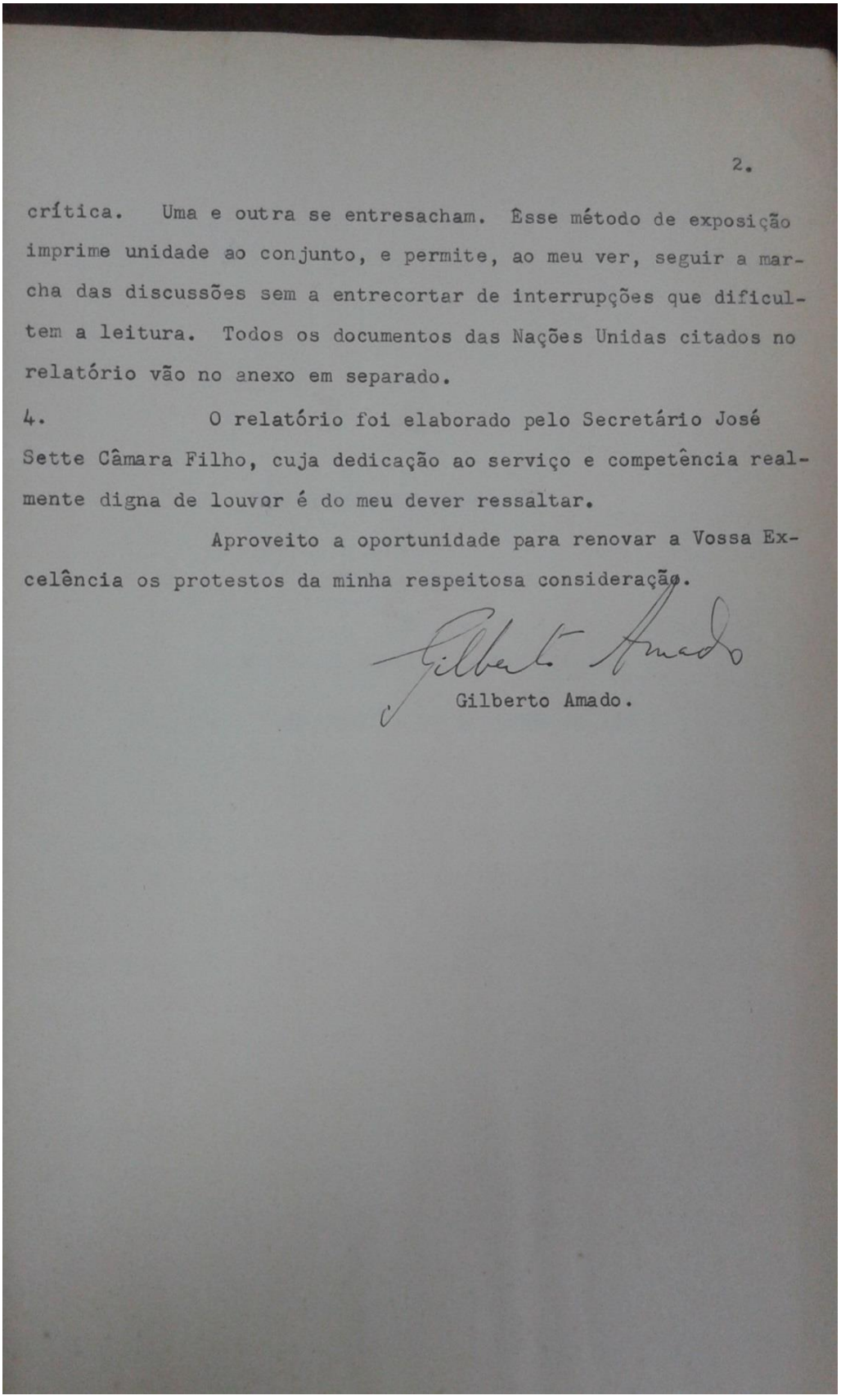
2. Como Vossa Excelência verificará pela leitura do relatório, coube ao membro brasileiro participar ativamente naqueles trabalhos. Orientou-o sempre obediência a princípios científicos desinteressados e quanto possível equidistantes dos extremos doutrinários. Sobretudo guiou-o o espírito de realidade, que não é simples "realismo", mas esfôrço de compreensão prática, com base no direito costumeiro internacional.

3. Nêste relatório as opiniões dos diversos membros são analisadas no correr da exposição. Considerei útil não separar nas minhas intervenções a parte expositiva da parte crítica.

Os anexos ao relatório estão arquivados separadamente.

A Sua Excelência o Senhor Raul Fernandes
Ministro de Estado das Relações Exteriores.

(continuação)



crítica. Uma e outra se entresacham. Êsse método de exposição imprime unidade ao conjunto, e permite, ao meu ver, seguir a marcha das discussões sem a entrecortar de interrupções que dificultem a leitura. Todos os documentos das Nações Unidas citados no relatório vão no anexo em separado.

4. O relatório foi elaborado pelo Secretário José Sette Câmara Filho, cuja dedicação ao serviço e competência realmente digna de louvor é do meu dever ressaltar.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha respeitosa consideração.

Gilberto Amado

Gilberto Amado.

(continuação)

desenvolvimento do direito internacional, outro revelando um otimismo exagerado, a meu ver destituido de fundamento jurídico, afirmava não só a desirabilidade como a possibilidade do estabelecimento da côrte. Fiel à diretiva que assumi na Primeira Parte da Terceira Sessão da Assembléia Geral, - aproveitei a oportunidade para ler à Comissão o meu voto naquela circunstância, - em que afirmei, na qualidade de Delegado do Brasil, que a organização da repressão internacional dos crimes se desenvolvia pari passu com a organização da cooperação internacional, mas que seria prematuro cogitar-se do estabelecimento de uma côrte criminal internacional, em face da inexistência de um direito internacional criminal (V. Docs. A/C.6/SR.130, p.8 e A/CN.4/7 Rev. I, p.42). Opinei pela impossibilidade da criação do Tribunal.

8. Discutiu-se separadamente a questão da desirabilidade, tendo a grande maioria dos membros se manifestado em favor da sua afirmação, tése que apoiei, proclamando que nenhum internacionalista poderia furtar-se a augurar ao direito internacional uma evolução no sentido de possuir órgãos hábeis para coibir e punir crimes e atrocidades como os que foram praticados na Segunda Guerra Mundial.

9. Quando se examinou o problema da possibilidade da criação da côrte criminal internacional tive a ocasião de fazer uma longa declaração justificando o meu ponto de vista e afirmando a impraticabilidade de tal empreendimento, da qual traduzo o seguinte extrato (V. Doc. A/CN.4/SR.43, pags. 5 e 6): "Um dos argumentos e, sem duvida, o mais forte dos argumentos invocados para afirmar a possibilidade do estabelecimento da côrte penal internacional é o precedente histórico, isto é, a criação e o funcionamento efetivo dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio. Devo, entretanto, confessar que êsse argumento não é suficientemente convincente para operar a minha conversão a

(continuação)

a essa tése. Os julgamentos de Nuremberg e de Tóquio não constituem, tècnicamente, uma instância de funcionamento de uma côrte penal internacional da natureza da que é agora objeto de nossas discussões. Nos julgamentos referidos, pode ser apontado um elemento que é característico da jurisdição penal nacional, - a única forma de justiça criminal que jamais teve aplicação efetiva - , ou seja, o poder de coerção exercido pelo Estado sôbre os seus súditos, a possibilidade de apresentar às côrtes os criminosos, para responderem pelos seus crimes. Esse poder, atributo da soberania, tinha sido conferido às Potências Aliadas nos dois casos mencionados como precedentes da prática de uma jurisdição penal internacional, em consequência da debellatio, da vitória completa sôbre a Alemanha e o Japão, seguida da ocupação dos países inimigos. Por assim dizer, as Potências Aliadas tinham nas suas mãos o poder de legislar para os países ocupados e de sancionar pela fôrça as leis que houvessem por bem promulgar, como se se tratasse do próprio território nacional. Releva notar que eu não discuto aqui a legitimidade e a justiça dos julgamentos de Nuremberg e Toquio. Apenas lhes recuso o carater de precedentes capazes de provar a possibilidade da criação da jurisdição criminal internacional. As condições muito especiais a que fiz referência evidentemente não poderão favorecer a criação da côrte a menos que se queira confiar aos caprichos de Marte a administração da justiça internacional. É preciso reconhecer que o direito penal internacional, direito ainda em formação, não se acha suficientemente amadurecido para permitir o estabelecimento de uma jurisdição penal. A Sociedade internacional não dispõe de meios de forçar os Estados a trazer seus súditos perante o Tribunal, com exceção, naturalmente, da técnica do self-help, da justiça pelas próprias mãos, que é a guerra. Destarte, sou forçado a não reconhecer, por enquanto, a possibilidade da criação de uma côrte internacional de justiça penal."

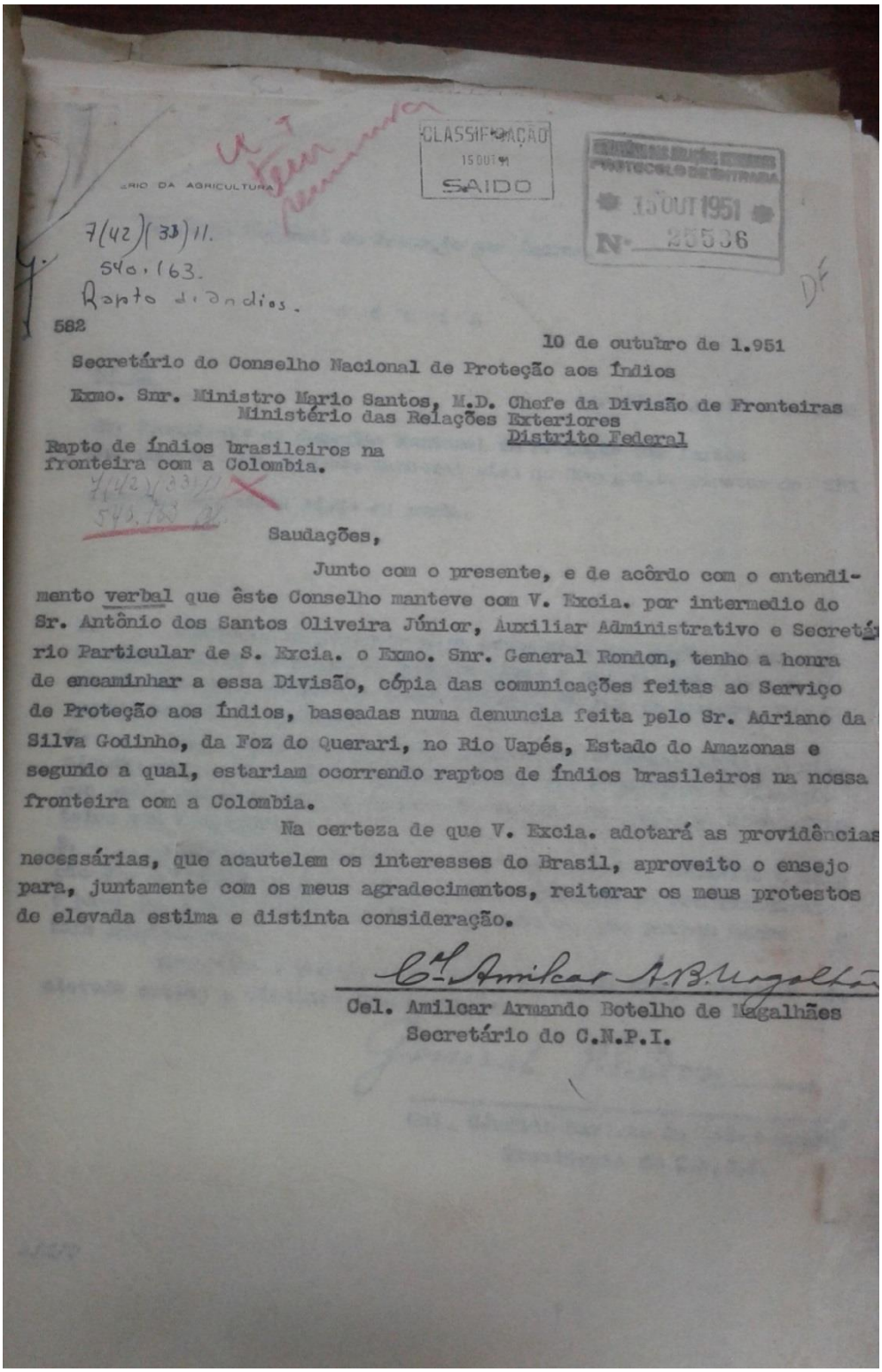
(conclusão)

Princípio VI uma referência aos artigos 34 e 39 e seguintes da Convenção, os quaes prohibem o emprego de refens. O texto do parágrafo, conforme aprovado pela Comissão é o seguinte: "b. Crimes de guerra: As violações das leis e costumes da guerra. Essas violações compreendem, entre outros, os seguintes atos: Assassinato, maus tratos, deportação, para campos de concentração e trabalho forçado, de populações civis nos territórios ocupados, assassinato e maus tratos de prisioneiros de guerra ou de pessôas no mar, pilhagem dos bens públicos ou privados, destruição sem motivo de cidades e aldeias, ou a devastação não justificada pelas necessidades militares".

22. O parágrafo "c", "crimes contra a humanidade", Também com modificações de redação de somenos importância, foi aceito na forma proposta pelo Senhor Spiropoulos. O Senhor Sandstrom pôs em duvida a necessidade da conexão com crimes contra a paz e crimes de guerra para a configuração de um crime contra a humanidade. Bati-me pela posição assumida pelo Relator, ponderando que se os crimes do gênero dos enumerados no parágrafo "c" não são ligados a um crime contra a paz ou a um crime de guerra passam a ser meros crimes comuns (V. Doc. A/CN.4/SR.48, p.14). Este foi o alvitre da Comissão, que decidiu manter a necessidade da conexão, como sugerido pelo Professor Spiropoulos, que se inspirou na alinea "c", do artigo 6 do Estatuto do Tribunal Militar Internacional. O texto adotado é o seguinte: "c) Crimes contra a Humanidade: O assassinato, a exterminação, a escravização, a deportação e outros atos de deshumanidade, praticados contra uma população civil, ou perseguições por motivos raciais, políticos e religiosos, quando tais atos forem levados a efeito em conexão com qualquer crime contra a paz ou qualquer crime de guerra."

23. Decidiu a Comissão ainda acrescentar à formulação o Princípio VII que incrimina expressamente a cumplicidade

ANEXO E – Figura 7 - Telegrama do coronel Amilcar Armando Botelho de Magalhães, Secretário do Conselho Nacional de Proteção aos Índios ao Ministro Mario Santos, Chefe da Divisão de Fronteiras do MRE, datado de 10 de outubro de 1951.



CLASSIFICAÇÃO
15 OUT 51
SAIDO

15 OUT 1951
N. 25536

7(42)(33)11.
540.163.
Rapto de Índios.

582

10 de outubro de 1.951

Secretário do Conselho Nacional de Proteção aos Índios

Exmo. Snr. Ministro Mario Santos, M.D. Chefe da Divisão de Fronteiras
Ministério das Relações Exteriores
Distrito Federal

Rapto de índios brasileiros na fronteira com a Colombia.

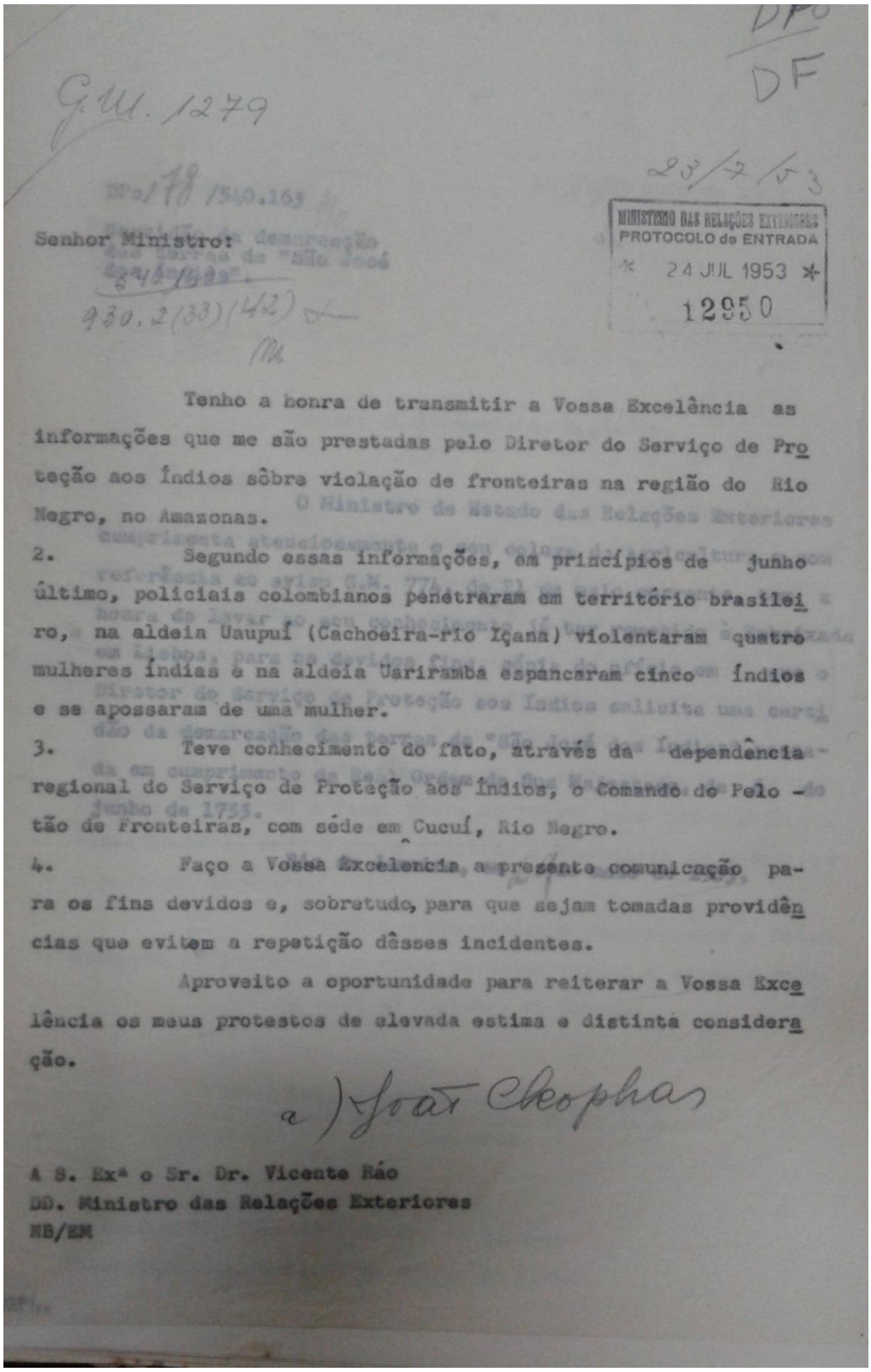
Saudações,

Junto com o presente, e de acôrdo com o entendimento verbal que êste Conselho manteve com V. Excia. por intermedio do Sr. Antônio dos Santos Oliveira Júnior, Auxiliar Administrativo e Secretário Particular de S. Excia. o Exmo. Snr. General Rondon, tenho a honra de encaminhar a essa Divisão, cópia das comunicações feitas ao Serviço de Proteção aos Índios, baseadas numa denuncia feita pelo Sr. Adriano da Silva Godinho, da Foz do Querari, no Rio Uapés, Estado do Amazonas e segundo a qual, estariam ocorrendo raptos de índios brasileiros na nossa fronteira com a Colombia.

Na certeza de que V. Excia. adotará as providências necessárias, que acautelem os interesses do Brasil, aproveito o ensejo para, juntamente com os meus agradecimentos, reiterar os meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Cel. Amilcar Armando Botelho de Magalhães
Secretário do C.N.P.I.

ANEXO F – Figura 8 - Telegrama do Ministro das Relações Exteriores Vicente Rao ao Ministério de Relações Exteriores da Colômbia, datado de 23 de julho de 1953.



DPO
DF

G.M. 1279

23/7/53

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
PROTOCOLO de ENTRADA
24 JUL 1953
12950

Senhor Ministro:

Tenho a honra de transmitir a Vossa Excelência as informações que me são prestadas pelo Diretor do Serviço de Proteção aos Índios sôbre violação de fronteiras na região do Rio Negro, no Amazonas.

2. Segundo essas informações, em princípios de junho último, policiais colombianos penetraram em território brasileiro, na aldeia Uaupuí (Cachoeira-rio Içana) violentaram quatro mulheres índias e na aldeia Uariramba espancaram cinco índios e se apossaram de uma mulher.

3. Teve conhecimento do fato, através da dependência regional do Serviço de Proteção aos Índios, o Comando do Pelotão de Fronteiras, com sede em Cucuí, Rio Negro.

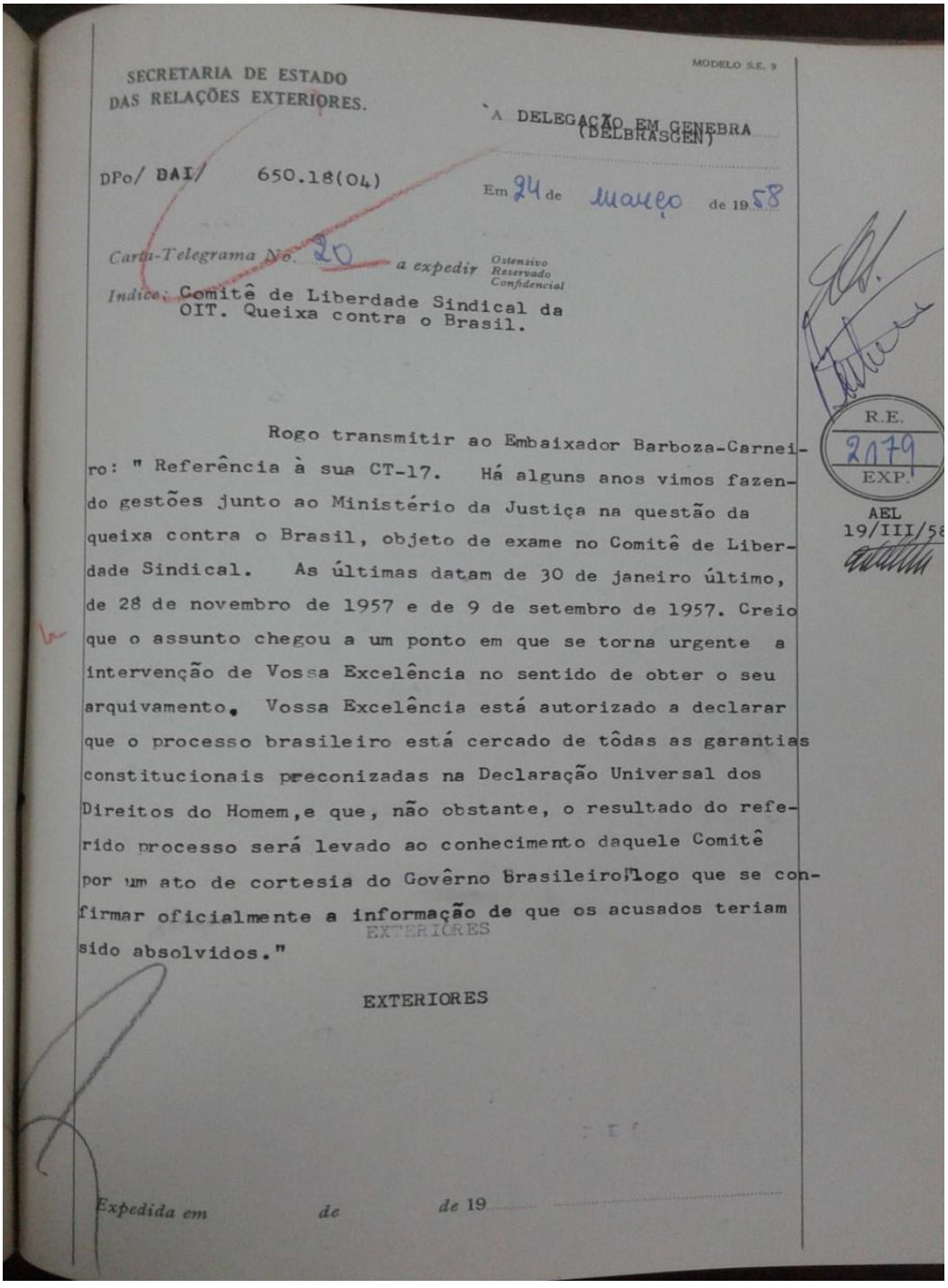
4. Faço a Vossa Excelencia a presente comunicação para os fins devidos e, sobretudo, para que sejam tomadas providências que evitem a repetição dêsses incidentes.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

a) Joaõ Cleophas

A S. Exª o Sr. Dr. Vicente Ráo
DD. Ministro das Relações Exteriores
MB/EM

ANEXO G – Figura 9 - Carta-Telegrama nº20 enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Delegação do Brasil em Genebra, datada de 24 de março de 1958.



MODELO S.E. 9

SECRETARIA DE ESTADO
DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

A DELEGAÇÃO EM GENEBRA
(DELBRASGEN)

DPo/ DAI/ 650.18(04)

Em 24 de março de 1958

Carta-Telegrama No. 20 a expedir Ostensivo / Reservado / Confidencial

Indice: Comitê de Liberdade Sindical da OIT. Queixa contra o Brasil.

R.E. 2179 EXP.
AEL 19/III/58

Rogo transmitir ao Embaixador Barboza-Carneiro: " Referência à sua CT-17. Há alguns anos vimos fazendo gestões junto ao Ministério da Justiça na questão da queixa contra o Brasil, objeto de exame no Comitê de Liberdade Sindical. As últimas datam de 30 de janeiro último, de 28 de novembro de 1957 e de 9 de setembro de 1957. Creio que o assunto chegou a um ponto em que se torna urgente a intervenção de Vossa Excelência no sentido de obter o seu arquivamento. Vossa Excelência está autorizado a declarar que o processo brasileiro está cercado de tôdas as garantias constitucionais preconizadas na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e que, não obstante, o resultado do referido processo será levado ao conhecimento daquele Comitê por um ato de cortesia do Govêrno Brasileiro, logo que se confirmar oficialmente a informação de que os acusados teriam sido absolvidos."

EXTERIORES

EXTERIORES

Expedida em de de 19

ANEXO H – Quadros como a quantidade de codificações de todas as categorias e subcategorias, por presidente

Quadro 7: Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de José Sarney.

Fonte: Elaboração própria.

Categorias	Nº de codificações
democracia	35
respeito aos direitos humanos	32
combate à fome e à pobreza	31
autodeterminação dos povos	26
Saúde	23
discriminação	22
desenvolvimento	20
igualdade racial	14
Educação	11
instituições e tratados internacionais	10
Mulheres	9
desigualdade social	7
crianças e adolescentes	7
Indígenas	5
pessoa com deficiência	4
trabalho escravo	1
cooperação	0
LGBTIs	0
meio ambiente	0

Subcategoria autodeterminação dos povos	Nº de codificações
respeito à soberania e à autodeterminação	10
Conflito	8
colonialismo	6
Malvinas	6
Palestina	4
Israel	2
novas nações	0

Subcategoria democracia	Nº de codificações
liberdade de imprensa	6

Subcategoria discriminação	Nº de codificações
Apartheid	17

Cultura	0
imigrantes	0
Religião	0
Xenofobia	0

Quadros 8: Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Fernando Collor de Melo.

Fonte: Elaboração própria.

Categorias	**Nº de codificações**
respeito aos direitos humanos	53
crianças e adolescentes	22
democracia	16
desenvolvimento	15
combate à fome e à pobreza	14
Educação	11
autodeterminação dos povos	10
desigualdade social	10
meio ambiente	9
Indígenas	9
Saúde	7
instituições e tratados internacionais	6
discriminação	5
igualdade racial	2
cooperação	0
LGBTIs	0
Mulheres	0
pessoa com deficiência	0
trabalho escravo	0

Subcategoria autodeterminação dos povos	**Nº de codificações**
respeito à soberania e à autodeterminação	5
Conflito	4
novas nações	2
colonialismo	1
Israel	0
Malvinas	0
Palestina	0

Subcategoria democracia	**Nº de codificações**
liberdade de imprensa	0

Subcategoria discriminação	Nº de codificações
Apartheid	2
Xenofobia	2
Cultura	0
imigrantes	0
Religião	0

Quadros 9: Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Itamar Franco.

Fonte: Elaboração própria.

Categorias	Nº de codificações
respeito aos direitos humanos	17
desenvolvimento	15
combate à fome e à pobreza	13
democracia	10
desigualdade social	9
crianças e adolescentes	6
instituições e tratados internacionais	4
saúde	4
educação	3
autodeterminação dos povos	2
discriminação	2
mulheres	2
igualdade racial	1
meio ambiente	1
indígenas	0
cooperação	0
LGBTIs	0
pessoa com deficiência	0
trabalho escravo	0

Subcategoria autodeterminação dos povos	Nº de codificações
respeito à soberania e à autodeterminação	2
conflito	1
colonialismo	0
Israel	0
Malvinas	0
novas nações	0
Palestina	0

Subcategoria democracia	Nº de codificações
liberdade de imprensa	0

Subcategoria discriminação	Nº de codificações
xenofobia	1
apartheid	0
cultura	0
imigrantes	0
religião	0

Quadros 10: Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Fernando Henrique Cardoso.

Fonte: Elaboração própria.

Categorias	Nº de codificações
respeito aos direitos humanos	243
democracia	85
instituições e tratados internacionais	65
desigualdade social	41
igualdade racial	40
autodeterminação dos povos	32
discriminação	32
crianças e adolescentes	31
mulheres	31
educação	25
indígenas	20
combate à fome e à pobreza	19
saúde	18
desenvolvimento	16
trabalho escravo	12
cooperação	10
pessoa com deficiência	6
LGBTIs	1
meio ambiente	1

Subcategoria autodeterminação dos povos	Nº de codificações
conflito	16
Palestina	15
Israel	14
respeito à soberania e à autodeterminação	9
novas nações	1

colonialismo	0

Subcategoria democracia	**Nº de codificações**
liberdade de imprensa	2

Subcategoria discriminação	**Nº de codificações**
xenofobia	5
Idosos	4
Imigrantes	3
Apartheid	1
Cultura	1
Religião	1

Quadros 11: Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Fonte: Elaboração própria.

Categorias	**Nº de codificações**
respeito aos direitos humanos	158
combate à fome e à pobreza	122
desigualdade social	71
Democracia	57
instituições e tratados internacionais	55
Mulheres	46
igualdade racial	43
Educação	38
autodeterminação dos povos	36
crianças e adolescentes	33
Discriminação	32
Desenvolvimento	24
Cooperação	20
pessoa com deficiência	17
Saúde	16
trabalho escravo	15
LGBTIs	11
Indígenas	7
meio ambiente	1

Subcategoria autodeterminação dos povos	**Nº de codificações**
Palestina	16
Israel	13
Haiti	12

Conflito	12
respeito à soberania e à autodeterminação	4
Colonialismo	2
novas nações	0

Subcategoria democracia	**Nº de codificações**
liberdade de imprensa	12

Subcategoria discriminação	**Nº de codificações**
Imigrantes	8
Xenofobia	8
Idosos	3
Religião	2
Aliança das Civilizações	1
Apartheid	1
Cultura	0

Quadros 12: Codificações de todas as categorias e subcategorias nos pronunciamentos de Dilma Rousseff.

Fonte: Elaboração própria.

Categorias	**Nº de codificações**
respeito aos direitos humanos	124
combate à fome e à pobreza	69
desigualdade social	59
mulheres	42
discriminação	40
democracia	39
educação	35
saúde	22
instituições e tratados internacionais	21
autodeterminação dos povos	21
desenvolvimento	19
igualdade racial	17
crianças e adolescentes	15
direitos humanos e o mundo virtual	14
pessoa com deficiência	12
indígenas	10
LGBTIs	7
trabalho escravo	4
cooperação	0
meio ambiente	0

Subcategoria autodeterminação dos povos	Nº de codificações
Palestina	12
Israel	8
respeito à soberania e à autodeterminação	7
conflito	5
colonialismo	2
Haiti	1
novas nações	1

Subcategoria democracia	Nº de codificações
Comissão da Verdade	11
liberdade de imprensa	5

Subcategoria discriminação	Nº de codificações
cultura	10
religião	8
xenofobia	7
imigrantes	4
Aliança das Civilizações	2
idosos	2

ANEXO I – Roteiro das entrevistas com os representantes das ONGs

I - ATUAÇÃO DAS ONGS

1) Como você definiria a atuação da ONG: fiscalizadora, precursora de ideias, consultora do Estado, ou outras. Explique.
2) A preferência da atuação da ONG é agir como reguladoras da atuação do Estado, fazendo um trabalho de análise crítica, ou como órgão consultor ao qual o Estado pode recorrer para desenvolver políticas públicas mais eficientes?
3) Qual é o nível de preocupação da ONG em incidir na agenda da política externa de direitos humanos brasileira? Baixo, médio ou alto. E quais são os meios utilizados para realizar essa incidência?
4) Considerando a posição e as políticas defendidas pela ONG, crê na existência de uma convergência entre a agenda do Estado e a agenda da organização?
5) Quais são as vias institucionais utilizadas pela ONG para o aprimoramento da atuação do Estado na área dos direitos humanos, visando a possibilidade de apresentação de projetos de políticas públicas a serem aplicadas em nível nacional?

II - POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS BRASILEIRA

1) Qual é a opinião a respeito da política externa brasileira no campo dos direitos humanos?
2) Sobre a agenda da política externa de direitos humanos, quais são as áreas de atuação consideradas por você como sendo de alto empenho estatal e quais possuem deficiência na atuação?
3) Como classificaria o nível de democratização da política externa brasileira de direitos humanos: alto, médio ou baixo. E por quê? (Entendendo por democratização a possibilidade da participação de atores da sociedade civil na formulação da política.)

III - SOBRE O COMITÊ

1) Conhece o Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos? Se sim, disserte sobre o que sabe e dê sua avaliação.
2) Qual é sua opinião a respeito da necessidade de haver um espaço institucional para a interlocução entre Estado e sociedade civil na política externa de direitos humanos?

ANEXO J – Roteiro da entrevista com o chefe da DDH-MRE

I – ATUAÇÃO ONGS

1) Como você definiria a atuação das ONGs na política externa de direitos humanos: fiscalizadora, precursora de ideias/demandas, consultora do Estado, outros. Explique.
2) Qual é o nível de preocupação do MRE em possibilitar as ONGs de incidirem na elaboração na agenda de direitos humanos da política externa brasileira?
3) Quais são as vias institucionais que o MRE utiliza para captar as demandas das ONGs?
4) Crê numa convergência de agendas?

II – PEB-DH

1) Qual é a atual agenda de direitos humanos trabalhada pelo MRE? Há uma área prioritária (último governo, 2014-2015)?
2) Quais áreas/tópicos da agenda são preferencialmente tratadas com as ONGs?
3) Como você definiria a abertura do processo de elaboração da agenda de direitos humanos para a sociedade civil, em especial para as ONGs?

III – CBDHPE

1) Qual é a perspectiva do MRE sobre o CBDHPE?
2) Como as demandas oriundas das organizações participantes do CBDHPE são tratadas pelo MRE? Elas repercutem, chegam aos principais tomadores de decisão?