

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas  
(UNESP - UNICAMP - PUC/SP)

Arthur Volpon Neves

A política externa em direitos humanos no Governo Lula (2003-2010)

São Paulo

2014

Arthur Volpon Neves

A política externa em direitos humanos no Governo Lula (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Política Externa Brasileira.  
Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

São Paulo

2014

Neves, Arthur Volpon.  
N518p A política externa em direitos humanos no governo Lula (2003-2010) / Arthur  
Volpon Neves. – São Paulo, 2014.  
83 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-  
SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais,  
2014.

Orientador: Marco Aurélio Nogueira.

1. Brasil – Relações exteriores. 2. Brasil – Presidente (2003-2006 : Lula). 3. Brasil  
– Presidente (2007-2010 : Lula). 4. Direitos humanos – Brasil. 5. Direitos humanos –  
Aspectos políticos. I. Autor. II. Título.

CDD 327.81

Arthur Volpon Neves

A política externa em direitos humanos no Governo Lula (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Política Externa Brasileira.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

Banca Examinadora

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira (UNESP)

Examinadora: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP)

Examinadora: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Gabriela Nunes Ferreira (UNIFESP)

São Paulo

2014

## Agradecimentos

Agradeço ao professor Marco Aurélio Nogueira, pela orientação e pelo convívio privilegiado, além da confiança deposita em mim, o apoio, a paciência e o respeito que mantivemos mutuamente.

Às professoras Suzeley Kalil Mathias e Gabriela Nunes Ferreira que aceitaram participar da minha banca de defesa e por suas duras críticas e deliciosos elogios.

Ao professor Andrei Koerner e à professora Cristiane Lucena Carneiro pelas colaborações e críticas no exame de qualificação.

Aos professores Clodoaldo Bueno, Flavia de Campos Mello, Luis Fernando Ayerbe, Samuel Alves Soares, Shiguenoli Miyamoto e Tullo Vigevani, e aos demais docentes do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas pelas lições compartilhadas e pelo companheirismo.

A Isabela Silvestre e Giovana Vieira pela amizade e por deixarem a vida de qualquer pós-graduando do programa menos burocrática e mais leve.

A Graziela Helena de Oliveira pela amizade, pelo convívio na biblioteca e por me ensinar tudo sobre ABNT. Aos demais funcionários do programa e dos outros departamentos que têm no prédio e da Editora Unesp.

À CAPES, cujo auxílio financeiro permitiu a concretização desta pesquisa.

Aos companheiros e amigos da turma do mestrado. Eu teria um motivo particular pra agradecer a cada um de vocês, mas faço de forma coletiva. Muito obrigado pelas conversas, pelo apoio, pela confiança e motivação para seguir sempre em frente: Andrei Serbin Pont, Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta, Bruno Huberman, Bruno Lotério, Carolina Silva Pedroso, Caroline Burle dos Santos Guimarães, Diego Lopes da Silva, Edgar Andrés Londoño Niño, Fábio Arroyo Fávero, Fabrício Padilha Pereira da Silva, Juliana Rodrigues, Mariana Tamari, Mônica Tse Cândido, Orlando Fernandes de Paula e Rafael Murgi. Ao Bino e ao Geno um duplo obrigado por estarem presentes dando apoio em minha defesa.

Aos colegas do doutorado e das outras turmas de mestrado.

Ao professor e amigo Guilherme Casarões por passados, presentes e futuros.

Aos meus amigos de Araçatuba, pelos momentos de descontração quando eu mais estava preocupado e fatigado, especialmente Samir, Luiz, Brito, Sabino, Mauro, Rolim, Barão, Tarik, Thurzão, Tuti, Muvuca, Fabinha, Milena, Mirela, Letícia, Loli e Gisela. Aos meus amigos do intercâmbio de 2002 que constantemente mantêm contato.

Aos meus amigos da FAAP, pelos encontros muito esporádicos mas carregados de boas conversas. Aos meus amigos da Letras e da Ciências Sociais da FFLCH, pelo incentivo e auxílio nos mais variados momentos. Aos professores desses cursos que também me apoiaram.

Aos amigos de Brasília: da UNB, do ACNUR, da Colméia, do Pinella, da Asa Norte e de outras partes. Aos colegas do grupo Projeto Liberdade Capoeira do CEPE-USP.

A Tatiana Jereissati e família por todo amor, paciência, compreensão, incentivo e, sobretudo, por acreditarem e confiarem em mim. Aos amigos que fiz via Tati.

Às minhas irmãs Ana Paula, Luciana e Fernanda pelas palavras de incentivo, pelo carinho e pelos momentos que compartilhamos e aos cunhados Ricardo e Barry. Aos pequenos integrantes da família: Rico e Nina, pela alegria e distração constante que tenho com vocês.

Aos meus pais, Pedro Manoel Neves e Maria de Lourdes Trindade Volpon Neves, para quem dedico essa dissertação, pelo apoio e amor incondicional. Em nome deles agradeço a toda à família, em especial minha avó Lurdes Trindade Volpon.

## Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar a política externa em direitos humanos do Governo Lula. Este empreendimento se sustentou por meio de três capítulos, mais introdução e conclusão. No primeiro, é feita uma análise sobre a normatividade do regime internacional dos direitos humanos e sua evolução histórica. No capítulo seguinte, há uma discussão sobre a função da corrente construtivista na conformação da análise de política externa, por meio de investigação sobre agente-estrutura e do papel das identidades e das ideias. Os direitos humanos estão correlacionados com a questão do desenvolvimento e com os paradigmas da PEB. No último capítulo, há, propriamente constituído, o debate sobre direitos humanos na política externa brasileira do Governo Lula e as diferentes abordagens que procuram explicar a PEB de Lula e servem de estrutura lógica para inserir as questões de direitos humanos, desenvolvimento e autonomia.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Direitos Humanos. Governo Lula.

## Abstract

This study aims to examine the human rights foreign policy of the Lula government. This is done through three chapters, including an introduction and a conclusion. The first chapter analyzes the normativity of the international human rights regime and its historical evolution. The second chapter discusses the role of the constructivist approach on foreign policy analysis through research on agent-structure and the role of identities and ideas. Human rights are correlated with the development issue and the paradigms of the Brazilian foreign policy. The last chapter addresses the human rights debate in Brazilian foreign policy of the Lula government, and different approaches that interpret such policy serve as a logical structure to discuss the issues of human rights, development and autonomy.

Key words: Brazilian Foreign Policy. Human Rights. Lula Government.

## Lista de Abreviaturas e Siglas

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APE	Análise de Política Externa
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDH	Conselho de Direitos Humanos da ONU (antiga Comissão)
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUA	Estados Unidos da América
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PEB-DH	Política Externa Brasileira em Direitos Humanos
PEI	Política Externa Independente
PI	Política Internacional
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
RI	Relações Internacionais
SI	Sistema Internacional
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear

## Sumário

1	Introdução.....	11
2	Desenvolvimento dos direitos humanos e normatividade.....	17
2.1	Evolução histórica e normativa.....	18
2.2	Estabelecendo limites e alcances.....	27
2.3	Implementação dos tratados.....	29
3	Construtivismo, desenvolvimento, paradigmas e direitos humanos.....	32
3.1	Análise de política externa e construtivismo.....	32
3.2	Desenvolvimento em debate.....	40
3.3	Paradigmas de política externa e os direitos humanos.....	46
4	A política externa em direitos humanos do Governo Lula.....	59
5	Considerações Finais.....	78
	Referências Bibliográficas.....	80

## 1 Introdução

Esta dissertação propõe-se a compreender a política externa brasileira (PEB) do período Lula (2003-2010) com ênfase na questão dos direitos humanos como ferramenta de posicionamento internacional. A escolha em analisar esse período deveu-se ao fato do governo, desde o início, configurar sua política externa com distinção ao período anterior, ajustando sua orientação e fazendo com que ela se tornasse mais proativa e pragmática, ou nas palavras do então chanceler Celso Amorim: “ativa e altiva”.

O governo brasileiro, na administração Lula, pode gozar de *status* de *player* internacional alcançado durante a gestão FHC, ainda que, na época, o Brasil fosse considerado uma potência média. Garantir estabilidade macroeconômica, ativa participação em foros multilaterais e o papel de mediador de conflitos em disputas regionais e internacionais foram ações de política externa que legitimaram sua inserção política e garantiram ao país esse *status*. Essa legitimidade pode ser vista em ações nas áreas do desenvolvimento, dos direitos humanos, da economia, entre outras.

Antes mesmo de iniciar sua gestão, Lula teve de superar uma crise ocasionada pela preocupação eufórica e pelo medo do mercado e de agentes econômicos com a eminente vitória do candidato, que poderia ocasionar alterações na política econômica deixada por FHC. O mercado se acalmou e essa questão foi superada pela assinatura da “carta aos brasileiros” e por um empréstimo junto ao FMI, ambos coordenados antes de Lula assumir a presidência.

A economia política global estava em processo de transformação e franco crescimento e o governo brasileiro soube se beneficiar e se inserir internacionalmente. Fatores contemporâneos como o capitalismo globalizado, a interdependência entre os países, o poder multipolarizado pós-ataque às torres gêmeas e a emergência de órgãos multilaterais internacionais de decisão política e econômica, tiveram presença efetiva e ativa do Brasil. Além do IBAS e dos BRICS, que dentre suas características estão a economia de crescimento rápido, países territorialmente grandes e com significativa influência regional e internacional, surgiram também o G14 e o G20 como alternativas ao G8.

A crise de 2008 foi o cenário propício para as economias emergentes terem seu momento de responsabilização, voz e participação, buscando atenuar os efeitos pós-crise. O governo brasileiro posicionou-se no lugar dos países centrais que haviam sido diretamente atingidos pela crise e não tinham condições de assumir a demanda de desenvolvimento econômico dos países periféricos. As exportações e a projeção internacional de indústrias nacionais, que já vinham ao longo dos anos anteriores do governo se inserindo internacionalmente, fortaleceram a atuação do Estado brasileiro,

favorável ao modelo desenvolvimentista, nos âmbitos regional e global, especialmente no eixo Sul-Sul.

Considerando-se especificamente a política externa em direitos humanos do Governo Lula, pode-se afirmar que a popularidade internacional do presidente caiu parcialmente no último biênio do governo, em decorrência, principalmente, de atitudes entendidas por outros países da comunidade internacional como equivocadas, tais como a visita a Cuba e a não condenação das violações de direitos de presos políticos na ilha, a visita a países que vivem em regime ditatorial, o apoio ao projeto nuclear iraniano etc. Ainda assim, Lula garantiria, no ano de 2009, o Brasil, representado pela cidade do Rio de Janeiro, como sede das olimpíadas de verão de 2016, reforçando a ideia de potência emergente capaz de coordenar megaeventos e figurar entre as grandes potências; e, na sucessão presidencial, asseguraria a continuidade da administração pelo Partido dos Trabalhadores.

Especificamente para esta dissertação, pode-se incorporar três inflexões à ideia de política externa apresentada pelo governo ao longo dos oito anos. A primeira seria a afirmação do Brasil no mundo como potência emergente e a busca por autonomia, que é sentida na diversificação das parcerias, com relativo distanciamento dos países centrais e preferência na aproximação com os periféricos em desenvolvimento e emergentes, e na liderança internacional e voz dos excluídos mediante o protagonismo presidencial de Lula. Há também outras diretrizes, como a massiva qualificação do corpo diplomático para enfrentar questões contemporâneas e a ampliação das zonas de contato e influência do Brasil no mundo, por meio do estabelecimento de embaixadas e consulados em novos Estados parceiros.

A segunda é o peso do tema do desenvolvimento como elemento de afirmação e orientação da política externa, a fim de concretizar a ideia anterior de buscar autonomia e afigurar-se como potência emergente. A questão do desenvolvimento está presente na política externa brasileira desde o início do século XX, ainda que as estratégias adotadas para tanto tenham sido diversas.

A gestão Lula equacionou desenvolvimento, política doméstica e pretensões internacionais e ampliou a agenda da política externa, posicionando-se com veemência sobre temas sensíveis como fome, miséria, saúde, educação etc. Os programas sociais e assistenciais da era Lula foram uma das ferramentas utilizadas para “exportar” um modelo desenvolvimentista a países em desenvolvimento. A assertividade com relação à reforma dos mecanismos multilaterais e a participação na confecção de regras dos regimes internacionais são também elementos pautados na PEB de Lula. Outro elemento incorporado na PEB desenvolvimentista foi a pluralização de atores envolvidos e o incentivo do BNDES a empresas brasileiras (de construção civil, exploração mineral, agrícola etc.) para cooperação internacional, em particular com países do hemisfério sul e emergentes.

A terceira inflexão decorre do discurso de direitos humanos adotado pelo governo. A gestão Lula traçou uma estratégia voltada à defesa de valores universais em sua política externa. Entretanto, a partir dessa questão, surge um aparente dilema na PEB de Lula. Esse dilema se dá pelas atitudes flagrantes de incoerência de atuação, pois, por um lado, o governo procura diversificar parcerias em busca de autonomia e reconhecimento internacional, mas, por outro, reforça seu compromisso com a prevalência dos direitos humanos estampado no artigo 4º inciso II da Constituição Federal de 1988.

O Governo Lula procurou atingir suas metas e objetivos utilizando-se de uma política externa pautada pelo pragmatismo. A meta era garantir o Brasil com *status* de potência emergente, pleiteando autonomia e buscando influenciar nas decisões de instituições multilaterais quanto às regras dos regimes internacionais. Pode-se dizer que o governo agiu, em determinados momentos, sem considerar a prevalência dos direitos humanos para reger sua política externa.

Pode-se pensar, por um lado, como citado *supra*, que o governo parece reincorporar a tradição desenvolvimentista à PEB, ligando-a ao discurso dos direitos humanos. Nesse ponto, surgem duas perspectivas que não estão necessariamente desvinculadas: desenvolvimento econômico (industrial) e desenvolvimento (ou justiça) social. A primeira é resultante da soma de estabilidade macroeconômica alcançada no governo anterior com iniciativas no Governo Lula de ampliação de investimentos externos. Pode-se dizer que, ao levar o desenvolvimento a outros países, por meio de transferência de tecnologias, fortalecimento de estruturas institucionais e medidas de construção de capacidades, essas ações serviram, sobretudo, para carrear divisas ao Brasil e afirmar seu posicionamento como potência emergente, e que, desse modo, a defesa dos direitos humanos, tal como entendida pelo Governo Lula, não implicaria na adoção de uma postura inteiramente livre de contradições. Pode-se considerar, ao pensar em justiça social, no alívio da miséria e da fome no mundo, que, de uma forma menos direta, também traz divisas ao país, basicamente pela exposição e visibilidade positivas que têm o governo nesse tipo de ação, mas também pela promoção dos interesses dos países em desenvolvimento no cenário internacional.

Por outro lado, a diplomacia brasileira agiu de um modo próprio nos organismos multilaterais e a defesa e a promoção dos direitos humanos foram alvos de críticas. O fato de o Brasil não ter condenado diretamente Estados violadores de direitos humanos, pois assim fora quisto na visão dos encarregados diplomáticos, tornou-se constrangedor ao país. A preferência em dialogar e chegar a um consenso ao invés de levantar acusações e apontar o dedo (*finger point*) para Estados violadores de direitos humanos não convencia países orientados pela defesa e promoção desses direitos, principalmente os democráticos e liberais. O diálogo pode ser considerado uma característica da diplomacia, mas também pode ser entendido como um subterfúgio para não se tornar o próximo alvo de acusações

desse tipo, assim, a manutenção de uma postura *soft* nos mecanismos multilaterais pode também ser entendida como precaução.

Nesse ponto, há o entroncamento dessas vias complexas de ação. Ao dizer que um governo trabalha na perspectiva dos direitos humanos de forma liberal, se está afirmando que tal governo não poderia apoiar, negociar, cooperar com Estados violadores desses direitos. Dessa forma, assume-se nessa dissertação que, ao consumir a bandeira dos direitos humanos, esse governo entrou em rota de colisão quando se lançou internacionalmente em busca de diversificação de parceiros, autonomia e garantia do adjetivo emergente, contudo, essa colisão foi meticulosamente calculada pela política externa de caráter realista, a fim de evitar perdas substantivas; e, no realismo, os objetivos tendem a ser alcançados a custos maiores ou menores para a imagem internacional de um país. Dessa forma, se o governo quis garantir seus objetivos, como um papel de potência emergente no mundo, ele o fez com atitudes amorais, como “fechar os olhos” para desrespeito aos direitos humanos de seus aliados.

Acredita-se que a política externa brasileira relativa aos direitos humanos, nesse período, tenha sido pendular, isso significa dizer que o governo tendeu a se posicionar pró-direitos humanos quando lhe convier e/ou a se posicionar de modo *blasé*, ignorando violações de direitos humanos de países potenciais parceiros e optando por um discurso de conciliação e diálogo e de não acusações direitas, quando os interesses estratégicos falaram mais alto.

Uma das estratégias brasileiras características do período Lula, posicionando-se pró-direitos humanos em busca de seus objetivos primeiros, foi o encaminhamento de críticas à ordem internacional. Essas críticas, que tinham como base de discurso a incorporação dos valores universais, serviam de sustentação da necessidade, entendida pelo Brasil, de alcançar uma globalização que fosse mais igualitária, justa e inclusiva. Para que isso se tornasse possível, a cooperação internacional e as práticas desenvolvimentistas tinham papel relevante.

Observa-se a postura brasileira como um país detentor de valores universais, como os Direitos Humanos, há bastante tempo. Com a redemocratização, este discurso se fez mais presente. O presidente José Sarney, à época de sua gestão, cria um vínculo entre a aspiração em ser potência e a defesa de certos valores. Nos governos Collor e FHC, também houve a presença de discurso semelhante e isso acontecia ao longo da década de 1990, em que a defesa aos direitos humanos passava por importantes mudanças em sua estrutura conceitual e de amplitude institucional. O Governo Lula apresenta ajustes (HERMANN, 1990) dessa linha de pensamento, ao passo que o Brasil é elevado, de maneira inequívoca, à condição de potência emergente.

Para Celso Lafer, “o desenvolvimento continua sendo o objetivo por excelência da nossa política externa à luz da identidade do Brasil, como uma política pública voltada para traduzir necessidades internas em possibilidades externas. Daí um esforço na linha da mudança dentro da continuidade” (LAFER, 1999). A política externa brasileira do fim da década de 1980, mas principalmente no início dos anos 1990, percebe-se na tentativa de salvaguardar a autonomia de sua inserção internacional por meio de abertura comercial, dos processos de integração regional e pela participação nas instâncias de governança global e suas negociações multilaterais.

Essa década foi marcada por inúmeros episódios de graves violações de direitos humanos, sobretudo pela mudança na dinâmica dos conflitos, que deixaram de ser interestatais e passaram a acontecer no interior dos Estados, fruto do fim da divisão ideológica EUA-URSS. Entretanto, o regime internacional de direitos humanos se consolidou e a lógica de proteção e promoção desses direitos foi sendo, aos poucos, incorporada internamente por um grande número de países.

A participação da diplomacia brasileira antes era da ordem de denunciar, discordar e protestar, reafirmando uma lógica reativa protecionista que perdurou durante os anos de Guerra Fria, compreendida no conceito de autonomia pela distância cunhada por Gelson Fonseca Jr.. Na nova ordem internacional, o Estado brasileiro passa da esfera do protesto e distanciamento, a de sugestão de mudanças, agendas, pautas de conduta da ordem mundial, associadas ao fortalecimento de valores considerados universais, o que, por sua vez, substitui a lógica anterior por outra, a da autonomia pela participação. O Brasil busca estabelecer consensos através de uma atuação pautada no pacifismo e no respeito ao direito internacional, valores históricos defendidos pelo país desde antes de se constituir república, e também por meio da defesa dos direitos de autodeterminação e não-intervenção. Nessa concepção, não há contradição alguma entre almejar ser potência, por um lado, e defender valores universais, por outro.

Até o início do governo FHC, a intenção expressa da chancelaria era consolidar a posição do Brasil como *global trader*, buscando um perfil político diferenciador, aproximando-se de potências médias e com ativa participação no campo do comércio internacional. Com FHC e, em seguida, com Lula, a busca pela autonomia política – eixo central do debate sobre política externa – e pelo desenvolvimento econômico do país são os objetivos exaustivamente perseguidos. Na medida em que o Brasil, ao longo do século XXI, passa a deter meios mais ostensivos para afigurar-se como potência, a estratégia, até então bastante útil, de inserir-se no cenário internacional por meio das organizações internacionais, deixa de ser o objetivo principal.

Como dito no início, o Brasil, nesse período, apresenta significativo crescimento interno, bem como ampliação das múltiplas dimensões pelas quais articula sua atuação

externa. Essa ascensão brasileira, portanto, arrima-se não apenas em variáveis domésticas, como sinaliza a melhora de dados macroeconômicos, mas também encontra explicação nesse ensejo de inflexão estrutural externa, que permite ao país associar seu momento macroeconômico ao papel acrescido de relevo internacional.

A dissertação se divide em três capítulos. Os dois primeiros servem de sustentação teórica e metodológica para o terceiro, cujo propósito é investigar a política externa em direitos humanos do período Lula. No primeiro capítulo, é feita uma discussão acerca da evolução histórica e normativa da temática dos direitos humanos pós-Declaração Universal de 1948. O propósito da seção é introduzir a temática no debate global e salientar a importância normativa que os tratados e o próprio regime internacional de direitos humanos têm, sublinhando suas forças e fraquezas. Há também uma ponderação acerca do uso da linguagem e/ou discurso dos direitos humanos como pretexto retórico para quaisquer propostas políticas. Este debate é muito caro e difundido entre estudiosos do direito, porém pouco explorado na área de relações internacionais. Tal capítulo, portanto, mostra-se fundamental para entender as posturas dos governos brasileiros prévios ao desse estudo e, em particular, compreender a política externa em direitos humanos de Lula.

No segundo capítulo, observa-se uma análise da política externa brasileira também no período compreendido acima. As bases da corrente construtivista das relações internacionais, em concorrência aos estudos de análise da política externa, se fazem presentes no início do capítulo, a fim de suscitar, ao final, o papel das ideias na política externa. Na sequência, encontra-se uma ponderação sobre o conceito de desenvolvimento e como ele é absorvido no debate de direitos humanos. Por fim, uma descrição da postura dos paradigmas da PEB é circunscrita ao período considerando a temática dos direitos humanos.

No capítulo final, está propriamente localizada a inflexão interpretativa da PEB do período Lula. A hipótese trabalhada nesse capítulo é a de que há uma característica pendular na PEB-DH à medida que o governo profere e esquia o discurso e as responsabilidades dos direitos humanos, respectivamente, ou seja, defende os valores universais, em alguns momentos, mas age inteiramente conforme seus objetivos pragmáticos. Essa hipótese se fortifica com o auxílio da teoria construtivista que remete às ideias papel fundamental na formulação da política externa. Sob o manto da ideia do modelo desenvolvimentista vinculado ao discurso dos direitos humanos, o Governo Lula procurou se inserir internacionalmente. A conclusão apresenta o desfecho dessa investigação e levanta alguns questionamentos de pesquisa para serem respondidos futuramente.

## 2 Desenvolvimento dos direitos humanos e normatividade

Os acontecimentos-chave que marcaram o século XX foram determinantes para impulsionar atividades pró-direitos humanos no cenário internacional. O fim da II Guerra Mundial foi particularmente decisivo para que a ideia de direitos humanos global se tornasse um assunto de política externa e relações internacionais. Considera-se nessa dissertação, que o início do Direito Internacional dos Direitos Humanos advenha da constituição da Carta Internacional dos Direitos Humanos, que é a base da estrutura normativa reconhecida internacionalmente.

O reconhecimento dos direitos humanos como tema global delineava a existência do indivíduo no âmbito internacional. Segundo Rossana Rocha Reis, podem ser considerados três os marcos fundadores do direito internacional dos direitos humanos. A carta da ONU (1945) reconhece e legitima a preocupação internacional com os direitos humanos; o Tribunal de Nuremberg (1945-1946) estabelece a responsabilidade individual pela sua proteção e; a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) enumera o conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais, considerados fundamentais, universais e indivisíveis (REIS, 2006).

O reconhecimento do indivíduo como portador de direitos que independem dos Estados é considerado a mola propulsora da articulação de uma rede transnacional de indivíduos, movimentos sociais e organizações não-governamentais, em torno de questões de interesse global [...] A promoção do regime internacional de direitos humanos, ainda que apenas formal, serviria como uma resposta a todos aqueles que, em diversos lugares do mundo, continuavam horrorizados diante das revelações sobre as atrocidades cometidas pelos países do Eixo durante a II Guerra Mundial. (REIS, 2006).

Houve uma guinada nas discussões acerca dos direitos humanos globalmente, motivada pela carta da ONU e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948. Contudo, nos anos iniciais, os esforços estavam voltados para a redação de normas e para a promoção de valores e pouco se fez de objetivo, caracterizando, de acordo com alguns autores, dentre eles David Forsythe, a fase abstencionista – tímida ou inata, para os pessimistas, apesar de haver um plano de ação para os direitos humanos – da ONU (FORSYTHE, 1985; REIS, 2006).

Os otimistas viam esses e outros esforços, tais como a promoção de seminários e publicações de estudos variados sobre problemas relacionados ao tema de direitos humanos em geral, como uma proteção indireta desses direitos. Como parte do plano de ação da ONU, os Estados eram solicitados a reportarem voluntariamente sobre suas políticas de direitos. Geralmente, esses reportes não estavam sujeitos a uma revisão cuidadosa (FORSYTHE, 1985, p. 250).

De 1967 em diante, a ONU passou a atuar na fiscalização e em iniciativas para a proteção dos direitos humanos. Por um momento, interessou-se na proteção de alguns direitos selecionados em alguns países específicos, ampliando para outras preocupações *a posteriori*. Aos poucos, esses esforços foram se tornando quase globais, por meio de investigações promovidas pela antiga Comissão de Direitos Humanos e também da atuação dos diversos comitês específicos estabelecidos pelos Pactos internacionais sobre direitos humanos, que viriam a ganhar força legal (FORSYTHE, 1985; REIS, 2006).

Neste capítulo, estarão apresentadas a fundação normativa dos direitos humanos, as conferências internacionais que trataram do tema e de que maneira contribuíram para normatizar os direitos humanos no mundo.

O marco histórico inicial considerado para análise é a Carta de São Francisco, tratado fundador da ONU (1945), cujo preâmbulo e objetivos já consagram a vontade comum dos Estados-parte em reconhecer e respeitar os direitos humanos no mundo, tornando-os pilares da organização, salvaguardando os direitos fundamentais a todos os seres humanos. A partir de então, os Estados deveriam, por meio de suas jurisdições, assegurar a dignidade e o valor da pessoa humana, garantindo esses direitos.

A medida encontrada pelos Estados fundadores da ONU em assegurar esses direitos veio em forma de Resolução da Assembleia Geral, em que os direitos humanos estariam especificados por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Contudo, uma resolução da ONU sobre essa temática não teve força vinculante, o que se levou a discussão de novos tratados internacionais.

Os tratados de direitos humanos no âmbito da ONU podem ser classificados em quatro categorias: (1) gerais, considerando-se a Carta Internacional dos Direitos Humanos de alcance universal que abrangem vários direitos humanos; (2) específicos, que lidam com temas particulares (convenções); (3) que protegem certas categorias de pessoas; (4) contra a discriminação.

Concomitantemente ao trabalho da ONU, surgiram textos de alcance regional de proteção aos direitos humanos e de organizações internacionais vinculadas ao sistema ONU. Nota-se clara ampliação à proteção internacional dos direitos humanos por meio da comunidade internacional interessada ao longo da segunda metade do século XX.

## 2.1 Evolução histórica e normativa

Kathryn Sikkink observa que, em geral, os primeiros partidários dos direitos humanos lutaram dentro de seus próprios países para que mudanças ocorressem, porém mantiveram seus esforços no âmbito doméstico, fora do alcance da política de outros países, pois reconheciam os limites impostos pela soberania dos Estados. O fato é que o que acontecia

dentro das fronteiras de um país era problema interno lidado somente por seus próprios governantes. Ou seja, o consentimento geral dos Estados antes da metade do século XX era de que tais assuntos não eram preocupações de nível internacional (SIKKINK, 2004).

Thomas Buergenthal relata que, previamente à fundação da ONU, a Liga das Nações lidou com questões de direitos de minorias e territórios sob mandato. Depois da I Guerra Mundial, a Liga das Nações (também conhecida por Sociedade das Nações) concordou em tornar-se fiadora das obrigações que os Estados-parte (bloco dos Aliados e do Eixo) assumiram nos tratados. Uma das maneiras de realizar suas tarefas era por meio de seus comitês que reviam pedidos das minorias cobrando violações indevidas de seus direitos (BUERGENTHAL, 2006, p. 785).

Norberto Bobbio analisou profundamente os fundamentos dos direitos humanos e contribuiu notavelmente para seu desenvolvimento enquanto área de estudo. A liberdade foi o único direito inato que restou após redução analítica de Kant, relata Bobbio. Os direitos do homem constituem uma classe variável, o que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. Não se justificam os valores últimos das condições dadas aos direitos fundamentais, apenas assumem-se os mesmos. Para Bobbio, do relativismo dos direitos nada se deve temer. “A pluralidade de concepções religiosas e morais é um fato histórico, também sujeito a modificações. O relativismo que deriva dessa pluralidade é também relativo”, fortalecendo argumentos favoráveis aos direitos do homem (BOBBIO, 1992, p. 17-19).

Entre os direitos humanos, há direitos com estatutos muito diversos entre si. Há os direitos que “não entram em concorrência com outros direitos, ainda que também possam ser considerados fundamentais”, porém são bem poucos os direitos fundamentais que não concorrem com outros, e que não são esquecidos em nenhuma circunstância, dado seu caráter de não imposição de uma opção em certas situações ou em relação a determinadas categorias de sujeitos. Não se consegue afirmar um direito sob as condições supramencionadas, sem suprimir algum outro direito, relativo a outras situações ou categorias de sujeitos (BOBBIO, 1992, p. 20).

Portanto, sobre esse ponto, parece que temos de concluir que direitos que têm eficácia tão diversa não podem ter o mesmo fundamento e, sobretudo, que os direitos do segundo tipo - fundamentais, sim, mas sujeitos a restrições - não podem ter um fundamento absoluto, que não permitisse dar uma justificação válida para a sua restrição. (BOBBIO, 1992, p. 21).

Henry Steiner e Philip Alston também contribuem para o debate acerca da evolução da história recente dos direitos humanos. Na visão dos autores, a carta das Nações Unidas em si tem pouco a dizer sobre Direitos Humanos: “suas referências estão dispersas, concisas e até enigmáticas”. O termo direitos humanos aparece raramente, ainda que em contextos vitais. Características promocionais ou programáticas aparecem, referindo-se

principalmente aos propósitos e metas da ONU ou de suas agências, como: “encorajando respeito aos direitos humanos”, “assistindo na realização dos direitos humanos”, “promovendo respeito universal por, e observância, aos direitos humanos”. A linguagem não é necessariamente direta e clara. Nota-se que os Estados se comprometem à ação para alcançar tais fins, incluindo a promoção pelos direitos humanos e a noção de proteção igualitária (STEINER; ALSTON, 1996, p. 119).

No escopo da análise de Bobbio, os tratados sobre direitos humanos conquistados a partir da segunda metade do século XX “compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades e exigem da parte dos outros obrigações puramente negativas, também os chamados direitos sociais, que consistem em poderes e obrigações positivas”. Para Bobbio, tais direitos não podem se desenvolver paralelamente, pois a realização integral de uns, impede a realização de outros, como exposto *supra* (BOBBIO, 1992, p. 21).

Assim, Bobbio expõe seu entendimento de que não se pode buscar o fundamento absoluto dos direitos do homem. Primeiro, porque o fundamento absoluto pode servir somente de pretexto para defesa de posições conservadoras. Segundo, porque, assim como acreditavam os jusnaturalistas, “os valores últimos não podem ser demonstrados como teoremas para que sua realização seja assegurada”. O reconhecimento e a realização dos direitos do homem transcendem essas ilusões do racionalismo ético, cuja sustentação se desmantela no percurso histórico. A realização dos direitos do homem deve ser uma meta desejável, mas não basta convencer-se das condições para que as mesmas se efetivem. Para ele, o problema fundamental com relação aos direitos do homem recai sob a necessidade de protegê-los e não tanto de justificá-los, tornando-se um problema político, não mais filosófico (BOBBIO, 1992, p. 22-26).

Segundo Andrei Koerner, “os direitos humanos são a expressão jurídica de um sentimento compartilhado de *sympathy*, de solidariedade ou de compaixão face ao sofrimento de outros seres humanos”. Segundo o autor, Estados defensores de uma política globalista e multilateral dos direitos humanos entendem estes como sendo universais “determinados pela razão, a partir de princípios como a liberdade e a dignidade de todo ser humano”. Assim, os direitos humanos seriam a “manifestação de um consenso da sociedade internacional, que reputa ilegítimos atos que infligem sérios sofrimentos a outros seres humanos”. A universalidade pertenceria à formulação dos direitos humanos e, mediante a promoção desses direitos por instrumentos jurídicos, determinaria sua obrigatoriedade (KOERNER, 2002, p. 93-94).

Steiner e Alston relatam a decisão na ONU de que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) deveria formar uma Comissão em seus campos de expertise para promover os direitos humanos. Em 1946, o ECOSOC estabeleceu a Comissão para Direitos Humanos

(CDH) da ONU, que viria a se tornar durante décadas o mais importante órgão a lidar com direitos humanos (STEINER; ALSTON, 1996, p. 119).

Em seu início, a Comissão foi encarregada de submeter relatórios e propostas para uma carta de direitos internacional. Aquilo que seria uma carta, tomou a forma de declaração, a pedido de alguns representantes, e uma recomendação da Assembleia Geral aos Estados membros, que exerceriam moral e influência política sobre Estados em vez de constituírem um instrumento juridicamente vinculativo (STEINER; ALSTON, 1996, p. 119).

De acordo com Bobbio, existem três modos de fundar os valores. O primeiro modo deduz os valores de um dado objetivo constante, como a natureza humana. Esta foi tida como verdadeira e, por sua vez, interpretada dos modos mais diferentes, servindo para justificar os mais diversos sistemas de valores. O segundo modo procura considerar as verdades evidentes em si mesmas, situando-se além de qualquer prova e recusando qualquer argumentação racional. Algo considerado como evidente por alguns em determinado momento histórico, não mais o era por outros, em outro momento. Finalmente, a descoberta de que, em um dado período histórico, os valores são geralmente aceitos (BOBBIO, 1992, p. 26-27).

Apesar de sua imprecisão, no entanto, as disposições de direitos humanos da Carta das Nações Unidas provaram ter consequências importantes. Com o tempo, os membros da ONU chegaram a aceitar a proposição de que a Carta tinha internacionalizado o conceito de direitos humanos. Isso não significa que, assim que a Carta entrou em vigor, todas as questões de direitos humanos se tornaram mais essenciais dentro da jurisdição interna dos Estados. Significou, porém, que os Estados foram considerados como tendo assumido algumas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Apesar de todo o alcance desses direitos permanecer indefinido, os Estados já não podiam, com efeito, afirmar que os direitos humanos, como tal, eram essencialmente domésticos em caráter (BUERGENTHAL, 2006, p. 787).

A Declaração elegeu o 'universal' e não o 'internacional' para que tivesse força cosmopolita imbuída de aspirações kantianas de paz universal. É controverso o termo universal, pois, para muitos críticos, pode ser aplicado de certa forma como sinônimo de 'ocidental'. Em 1948, a Comissão de Direitos Humanos adotou o esboço de uma Declaração que seria, após muitos debates e votações, naquele ano, em 10 de Dezembro, adotada pela Assembleia Geral como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com 48 votos a favor e 08 abstenções (STEINER; ALSTON, 1996, p. 120).

David Forsythe acrescenta que os Estados viam com muitas restrições iniciativas internacionais na área dos direitos humanos. Sem força de lei e mediante a discordância entre os blocos capitalista e comunista quanto à prioridade dos direitos, a ONU abandonou a

ideia de um Pacto Internacional de Direitos Humanos dando espaço a dois; Um pacto relativo aos Direitos Civis e Políticos, fruto da herança liberal que consagra o princípio da liberdade, cuja ideia agradava o bloco dos países liderados pelos Estados Unidos, e outro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, herança do socialismo que afirma o princípio da igualdade, agradando ao bloco liderado pela União Soviética (FORSYTHE, 1985).

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. A Declaração Universal dos Direitos Humanos pode ser acolhida como a maior prova histórica do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores. (BOBBIO, 1992, p. 25-27).

Para Bobbio, a Declaração Universal foi o marco para a constituição de uma comunidade de indivíduos livres e iguais, cujo sistema de valores é de fato universal, mediante sua validade e capacidade em conduzi-los, possibilitando a certeza histórica de que a humanidade partilha alguns valores comuns, subjetivamente acolhidos. Contudo, seguindo o raciocínio de Locke, por meio do qual o verdadeiro estado do homem é o natural, não o civil, “a liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser”. De certo modo, na passagem da teoria à prática, do direito pensado ao direito realizado, a afirmação dos direitos do homem torna-se mais concreta, embora perca em universalidade (BOBBIO, 1992, p. 28-30).

A DUDH parecia ter coberto boa parte dos campos, incluindo os direitos econômicos e sociais (entre os artigos 22 a 26) e os direitos civis e políticos. Mas durante os primeiros anos posteriores à Declaração, essas questões tornaram-se bastante controversas, basicamente devido à Guerra Fria ter ganhado forma mais rígida e por conta dos EUA ter qualificado fortemente a natureza de seu compromisso com o movimento dos direitos humanos universais. Esse movimento foi fustigado pelo conflito ideológico e pelas diferenças formais de abordagem e um mundo polarizado (ou bipolarizado), como analisou José Augusto Lindgren Alves em sua contribuição. Em 1952, houve a divisão das disposições da DUDH entre dois Pactos Internacionais, um sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), outro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Os dois Pactos e a Declaração, juntos, são, geralmente, classificados como a Carta Internacional de Direitos Humanos (STEINER; ALSTON, 1996, p. 120; ALVES, 1994a, p. 48).

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais. (BOBBIO, 1992, p. 30).

Os direitos humanos se ampliaram consideravelmente desde que os primeiros jusnaturalistas, tal como Hobbes, os propagava. Esse, por sinal, relevava somente o direito à vida como um direito humano. A observação cabível dá-se mediante o desenvolvimento, transformação e ampliação dos direitos humanos como produto da civilização humana, formatados socialmente, não mais entendidos como um bem da natureza (BOBBIO, 1992, p. 31).

De acordo com Bobbio, o desenvolvimento dos direitos humanos passou por três fases. Primeiramente, foram afirmados os direitos de liberdade, ou seja, “todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado”. Posteriormente, vieram os direitos políticos, que concebiam “a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente como autonomia”, ocasionando a participação mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político. Por último, proclamaram-se os direitos sociais, expressando, por sua vez, “o amadurecimento de novas exigências, talvez valores, como os de bem-estar e igualdade, não apenas formal, ou seja, liberdade por meio do Estado” (BOBBIO, 1992, p. 32-33).

Segundo Steiner e Alston, o estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) datado do Tratado de Versailles, em 1919, a fim de responder às ideologias bolchevique e socialista surgidas no período da Revolução Russa e para abolir a ‘injustiça, dificuldades e privações’ aos quais trabalhadores sofreram e garantir condições justas e humanas de trabalho, pode ser considerado o marco inicial daquilo que viria ser conhecido sob a rubrica de direitos econômicos e sociais (STEINER; ALSTON, 1996, p. 258).

Havia opositores à ideia de um único Pacto sobre direitos humanos, entre seus argumentos estavam: os direitos correspondiam a espécies distintas, sendo direitos civis e políticos jurisdicionados, ou seja, passíveis de cobrança, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais não; os primeiros seriam de aplicação imediata (*enforcement*) enquanto os demais de realização progressiva; o melhor mecanismo para acompanhar direitos civis e políticos seria a criação de “um comitê que atendesse petições e queixas por meio de investigação e bons-ofícios”, inadequado no caso dos demais direitos (ALVES, 1994a, p. 49).

Depois da adoção da DUDH, o próximo passo foi “traduzir” os direitos reconhecidos compreendidos entre os artigos 22 e 28 em obrigações de tratado vinculativo. Esse processo levou de 1949 até 1966. O médio período deveu-se a razões diversas, entre elas a Guerra Fria, a oposição norte-americana ao princípio dos tratados internacionais de direitos humanos. Em 1955, as linhas principais do que viria se tornar o PIDESC foram acordadas, embora algumas de suas formulações viessem a ser emendadas entre 1963 e 1965 (STEINER; ALSTON, 1996, p. 260).

O sistema ONU de direitos humanos se desenvolveria de duas maneiras: pela Carta Internacional de Direitos (Carta da ONU e Pactos Internacionais) e pelos tratados adotados pela organização. O sistema baseado na Carta compreende princípios e mecanismos institucionais que diferentes agências da ONU desenvolveram no exercício dos poderes vinculados à Carta. O sistema baseado nos tratados consiste em um alto número de tratados de direitos humanos redigidos sob os auspícios da ONU que codificam muito das leis internacionais de direitos humanos existentes. Alguns desses tratados também estabeleceram mecanismos institucionais de cumprimento pelos Estados-parte de suas obrigações impostas por estes instrumentos (BUERGENTHAL, 2006, p. 788).

O plano inicial de usar a DUDH como trampolim para lançar outros tratados havia triunfado, mas não tão depressa quanto o esperado. Os dois principais Pactos levaram anos para serem aprovados. Foram desenhados, emendados na CDH, no Terceiro Comitê<sup>1</sup> e na Assembleia Geral, onde foram aprovados em 1966, contudo, somente após dez anos atingiriam o número necessário de ratificações para entrar em vigor. Esse processo pode ser considerado moroso essencialmente pelo caráter obrigatório aos Estados-parte dos dois pactos (STEINER; ALSTON, 1996, p. 120; ALVES, 1994a, p. 49).

Os direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, numa época que tivera início com a Revolução Francesa e desembocara na Revolução Soviética. (BOBBIO, 1992, p. 33).

De acordo com Sikkink, a ideia de “direitos humanos global” ganhou terreno com o advento das normas internacionais de direitos humanos na segunda metade do século XX. Em princípio, isso pode significar que existem preocupações com violações de direitos humanos onde quer que aconteçam e que as fronteiras não são barreiras para a proteção dos direitos. Essa ideia dos direitos humanos global é uma extensão da ideia de direitos aos cidadãos. Para a autora, os direitos humanos são construções sociais que têm a capacidade de moldar o mundo social e político (SIKKINK, 2004, p. 05).

Michael Ignatieff relata que existiam duas culturas de direitos humanos depois de 1945. A tradição comunista de direitos – voltada aos direitos econômicos e sociais – manteve a tradição capitalista de direitos – enfática aos direitos políticos e civis – de enganar a si mesma (IGNATIEFF, 2003, p. 19). Por fim, aos Estados nacionais caberiam a implementação dos direitos humanos em seus territórios, bem como a responsabilidade internacional pelas violações (KOERNER, 2002, p. 93).

---

<sup>1</sup> O Terceiro Comitê da Assembleia Geral lida com relações sociais, humanitárias e culturais. Itens da agenda estão relacionados com uma gama de assuntos humanitários, sociais e questões de direitos humanos que afetam as pessoas.

Conforme Koerner, os adeptos à perspectiva globalista, sugerida por ele, privilegiam os direitos civis e políticos. Contudo, sabe-se que as instituições multilaterais de promoção e proteção dos direitos humanos consideram certos direitos “mínimos vitais para a sobrevivência humana”, o que acaba por compreender, desse modo, os direitos sociais, econômicos e culturais. (KOERNER, 2002, 94). Para ele, o caráter mandatário do direito internacional dos direitos humanos seria essencial para a proteção contra graves violações,

Ocorridas em virtude de ditadura, guerra civil ou externa, de que resultam genocídios, perseguição a opositores, e fomes coletivas. A necessidade de agir nessas situações serve como suporte para um fundamento comum entre os defensores dessa posição. (KOERNER, 2002, p. 93).

Para Reis, “os direitos civis e políticos eram passíveis de aplicação imediata, enquanto que os direitos econômicos, culturais e sociais deveriam orientar a elaboração de políticas estatais, mas eram fundamentalmente programáticos”, ou seja, estes direitos não eram considerados pertencentes aos direitos humanos, arrazoava o bloco dos alinhados ao capitalismo americanista (REIS, 2006, p. 34).

Claude Lefort enriquece a discussão relatando que, ao mesmo tempo e contrariamente ao bloco capitalista, existia, por parte dos regimes socialistas, desrespeito aos direitos humanos individuais, não por acaso, mas como decorrência da teoria marxista, que não considerava direitos civis e políticos (LEFORT, 2011).

Entre 1948 e 1976, tratados especializados de direitos humanos como a Convenção sobre Genocídio entraram em vigor. A DUDH tornou-se amplamente conhecida e frequentemente invocada. Além da DUDH e dos Pactos, diversos tratados, resoluções e declarações com focos e objetivos mais limitados sobre direitos humanos surgiram fora da ONU. Redigidos por agências da ONU, aprovados pela Assembleia Geral e ratificados por um número grande de Estados, as convenções auxiliaram no fortalecimento e efetividade dos direitos humanos universais, como a Convenção sobre a Prevenção e Punição do crime do Genocídio (1948), a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação (1965) etc. (STEINER; ALSTON, 1996, p. 120).

Caberia indagar se, por oposição ao ‘abstencionismo’ do período 1945-1966, a partir de 1967 a ONU teria iniciado uma atuação ‘intervencionista’ em matéria de direitos humanos. A resposta é negativa. Embora alguns autores insistam em utilizá-los como recurso retórico, os termos “abstencionismo” e ‘intervencionismo’ são inadequados - e contraproducentes - para se descrever o trabalho das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos. (ALVES, 1994b, p. 135).

Os dois conjuntos de direitos, civis e políticos de um lado, econômicos, sociais e culturais de outro, de acordo com a II Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena (1993), são dados como “universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados (§ 5 – Declaração de Viena)”. A afirmação datada em Viena mascara um

profundo e enrijecido desacordo sobre o *status* adequadamente dado aos direitos econômicos, sociais e culturais. Em uma ponta, reside a visão de que esses direitos são superiores aos direitos civis e políticos, tanto em termos de uma hierarquia de valor apropriado, quanto em termos cronológicos. No outro extremo, encontra-se a posição de que direitos econômicos e sociais não constituem direitos de forma alguma e, tratando-os como tal, irá, inevitavelmente, enfraquecer o usufruto da liberdade individual, justificando o intervencionismo estatal em larga escala e proporcionando escusa para rebaixar a importância dos direitos civis e políticos (STEINER; ALSTON, 1996, p. 256).

Mesmo antes da adoção do texto final da DUDH, o debate sobre o relacionamento entre os dois conjuntos de direitos tornou-se uma vítima da Guerra Fria. Os países comunistas se abstiveram da votação e da adoção na Assembleia Geral com o fundamento de que as disposições dos direitos econômicos e sociais eram inadequadas. Ademais, pelo menos desde os anos 1970, tomou uma dimensão Norte-Sul importante. Como resultado, o debate carrega uma bagagem ideológica muito grande. É difuso, frequentemente pouco refletido e indissolúvelmente ligado a algumas das escolhas políticas mais básicas que confrontam qualquer sociedade. Não obstante, com a rejeição do comunismo, a adoção generalizada de soluções econômicas de livre mercado, e o aumento da econômica global e da integração social, os direitos econômicos e sociais permaneceram no centro da controvérsia. Além disso, as questões levantadas têm implicações importantes para outros aspectos do regime de direitos humanos (STEINER; ALSTON, 1996, p. 257).

As convenções, enquanto substancialmente concluídas até 1954, não foram aprovadas pela Assembleia Geral e abertas a assinaturas até 1966, e não alcançaram o número de adesões necessárias para figurar como força legal até 1976. Muitos Estados pareciam ansiosos quanto à aceitação específica de obrigações vinculantes e não queriam que a Comissão de Direitos Humanos ou outros órgãos fossem assertivos na causa dos Direitos Humanos. (FORSYTHE, 1985).

A partir desses dois Pactos, a situação relativa ao reconhecimento de práticas de Direitos Humanos globalmente se alterou e ganhou força. Os esforços passaram de gerais e abstratos para específicos e concretos. Os Estados melhoraram a supervisão das políticas de Direitos Humanos através do sistema ONU. Mais tratados sobre direitos ganharam força legal enquanto outras agências buscavam fiscalizar a implementação desses tratados (FORSYTHE, 1985, p. 252).

Os tratados de direitos humanos das Nações Unidas têm, com efeito, constituído a espinha dorsal do sistema universal de proteção dos direitos humanos, devendo ser abordados não de forma isolada ou compartimentalizada, mas relacionados uns aos outros. (TRINDADE, 1997, p. 169).

Em meio à busca por melhores tratados e resultados efetivos, a Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas (Teerã, 1968) ganhou destaque e, de certo modo, representou a gradual passagem da fase legislativa, de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos, à fase de implementação (TRINDADE, 1997, p. 167). Portanto, a Proclamação de Teerã contribuiu primorosamente no tratamento e reavaliação do tema dos direitos humanos globais, que ajudou a legitimar, por meio de resoluções da AGNU, a indivisibilidade de todos os direitos humanos. Dentre as 29 resoluções adotadas, algumas possuem capacidade de transcender o tempo, como as resoluções VIII (sobre autodeterminação dos povos), IX (sobre direitos da mulher), XVII (sobre desenvolvimento econômico e os direitos humanos), XXIII (sobre os direitos humanos em conflitos armados) etc. (TRINDADE, 2009, p. 27).

Para Reis, os pactos e as convenções internacionais relativos aos direitos humanos, “são considerados como componentes de um regime de *soft law*, com poucos mecanismos efetivos de execução, apesar de haver alguns casos bem-sucedidos do ponto de vista de sua efetividade” (REIS, 2006, p. 35).

Ignatieff relata que, desde o Ato Final de Helsinki em 1985, em que o bloco soviético concedeu direitos aos seus cidadãos de terem organizações de direitos humanos, há somente uma cultura global de direitos humanos. O colapso do comunismo deixou o ocidente ainda mais livre para empreender intervenções nas relações de Estados delinquentes ou colapsados. Mas essas intervenções serviram mais para desfocar do que para esclarecer a linha entre os direitos dos Estados e os direitos dos cidadãos, que podem, por sua vez, ser oprimidos por esses Estados (IGNATIEFF, 2003, p. 19).

## 2.2 Estabelecendo limites e alcances

Ignatieff levanta considerações interessantes acerca dos limites dos direitos humanos. Embora haja universalidade nos direitos e nas responsabilidades implicadas ao discurso humanitário, os recursos (tempo e dinheiro) são finitos. Quando fins morais são universais, mas os meios limitados, o desapontamento é inevitável, ou seja, a linguagem dos direitos humanos tem limites (IGNATIEFF, 2003).

Conforme Ignatieff coloca, o primeiro limite é uma questão de lógica e consistência formal. O propósito da linguagem dos direitos é proteger e melhorar a ação individual, assim, os defensores dos direitos devem respeitar a autonomia desses agentes. Outrossim, no nível coletivo, a linguagem dos direitos endossa o desejo de grupos humanos em governarem a si mesmos. Desse modo, o discurso dos direitos humanos deve respeitar o direito desses grupos em definir o tipo de vida coletiva que eles pretendem levar, desde que

essa escolha atenda a requisitos mínimos para o gozo de quaisquer direitos humanos (IGNATIEFF, 2003).

Se os princípios dos direitos humanos existem para validar ações individuais e direitos coletivos de auto-governança, então as práticas de direitos humanos são obrigadas a buscar consentimento para suas normas e de evitar interferências quando o consentimento não é livremente concedido. Só em casos estritamente definidos de necessidade – onde a vida humana estiver em risco – podem-se justificar as intervenções coercivas de direitos humanos (IGNATIEFF, 2003).

Estabelecer os limites dos direitos humanos como uma linguagem de intervenção moral é de fundamental importância, uma vez que a manutenção da fonte de poder que mantém os direitos humanos ocidentais sob controle está em ruínas. Quanto mais frequentes as intervenções do ocidente, todavia mais inconsistentes na relação com outras sociedades, a legitimidade de seus direitos básicos são postas em questão. Os direitos humanos, de modo crescente, são vistos como uma linguagem de imperialismo moral tão cruel e tão autoenganada quanto a arrogância colonial do passado. (IGNATIEFF, 2003).

Segundo Reis, mesmo que haja condenação de um Estado por eventuais violações de direitos humanos, ele sofre no máximo um “constrangimento político e moral”, a menos que se acione o Conselho de Segurança das Nações Unidas (por meio da Assembleia Geral). Esses fatores incitam muitos questionamentos sobre a eficácia da política internacional de direitos humanos, sobretudo por aqueles que se prendem à ausência de mecanismos internacionais fortes de controle da atuação dos Estados nesse campo (REIS, 2006, p. 35).

Os direitos humanos podem se tornar menos imperialistas, se se tornar mais político, ou seja, se for entendido como uma linguagem, não para a proclamação e a promulgação de verdades eternas, mas como um discurso para o julgamento de conflitos. Pensar os direitos humanos dessa maneira significa aceitar que os princípios de direitos humanos conflitam entre si (IGNATIEFF, 2003).

Se os direitos conflitam e não existe uma indiscutível ordem de prioridade moral em reivindicar direitos, não se pode falar em direitos como trunfos. A ideia de direitos como trunfos implica que quando os direitos são introduzidos dentro de uma discussão política, eles servem para resolver a discussão. Já o oposto, quando demandas políticas estão ligadas à reivindicações de direitos, existe um risco real de que a questão em disputa se torne irreconciliável, uma vez que chamar uma reivindicação de um direito é chamá-la de inegociável, pelo menos numa terminologia popular. Assim, os direitos, não sendo interpretados como trunfos, podem criar uma estrutura comum, um conjunto comum de pontos de referência que podem ajudar as partes em conflito a deliberar juntos (IGNATIEFF, 2003).

Os direitos humanos nada mais são que uma política que deve conciliar fins morais à situações concretas e deve estar preparada para fazer concessões dolorosas, não só entre meios e fins, mas entre fins em si. Mas a política não é apenas sobre a deliberação. A linguagem dos direitos humanos existe para lembrar que alguns abusos são realmente intoleráveis e que algumas desculpas para tais abusos são, por sua vez, insuportáveis. Os discursos de direitos humanos, portanto, auxiliam entender quando a deliberação e o compromisso se tornaram impossíveis (IGNATIEFF, 2003).

### 2.3 Implementação dos tratados

As preocupações com soberania e direitos humanos foram, por muito tempo, vistas como conflitantes uma com a outra. Nas últimas décadas, sobretudo, as políticas de direitos humanos internacionais têm sido capazes de coexistir com sucesso com a soberania dos Estados (SIKKINK, 2004).

O bloco soviético, acompanhado por alguns Estados do “Terceiro Mundo”, foi consistentemente hostil aos direitos internacionais civis e políticos e também aos processos de revisão significativa da ONU. Como já mencionado, a interpretação soviética de direitos humanos sob os auspícios do marxismo – inóspito, à primeira vista, ao significado dos instrumentos das Nações Unidas – é abertamente declarado. As liberdades políticas - a liberdade de imprensa, de expressão, de reunião - são interpretadas a partir de posições de classe, assim como as condições de consolidação de trabalhadores e da propagação de ideologia socialista. Portanto, essa interpretação elimina a “liberdade’ de fazer propaganda anti-socialista e a liberdade em organizar forças contra-revolucionárias frente aos fundamentos do socialismo” (KARTASHKIN apud FORSYTHE, 1985, p. 260).

Segundo Forsythe, o indivíduo tinha o direito de dizer e fazer apenas o que os decretos do partido-estatal entendiam como progressivos ao socialismo. O bloco socialista liderado pelos soviéticos tentara evitar a real fiscalização de suas políticas de direitos por uma entidade não-socialista. Destarte, manteve um duplo posicionamento ao longo dos anos se abstendo da votação da DUDH até meados da década de 1980, quando assinou a Conferência de Helsinque. Se a União Soviética consistentemente mostrasse um duplo padrão em favor dos Estados socialistas, os Estados Unidos manifestariam um duplo padrão em favor de Estados autoritários e capitalistas alinhados a ele. Alguns Estados estavam interessados em um programa de direitos humanos cosmopolita e procuraram um compromisso entre as posições egoístas das superpotências. As políticas externas dos Estados contribuíram muito para alterar o registro de direitos humanos das Nações Unidas (FORSYTHE, 1985, p. 261).

Conforme descreve Sikkink, uma política externa de direitos humanos tem duas partes correlacionadas, mas separadas analiticamente: uma política bilateral e outra multilateral. Estados têm políticas bilaterais de direitos humanos quando suas políticas externas sistematicamente levam em consideração os direitos humanos em outros Estados. Já a política multilateral de direitos humanos ocorre quando eles mostram disposição em submeter suas próprias práticas internas de direitos humanos para uma revisão internacional. Trocando em miúdos, os Estados abrem suas fronteiras nacionais para uma supervisão multilateral de suas práticas domésticas de direitos humanos (SIKKINK, 2004, p. 10).

As instituições internacionais de direitos humanos, tal como Moravcsik descreve, “não são projetos, sobretudo, para regular externalidades políticas decorrentes de interações sociais através de fronteiras, mas para responsabilizar os governos de suas atividades puramente internas”. Segundo o autor, os regimes de direitos humanos, geralmente, não se aplicam por meio de ação interestatal. As instituições internacionais de direitos humanos estão preocupadas nas maneiras pelas quais os Estados tratam seus cidadãos. O caráter distintivo de tais regimes reside no empoderamento e capacitação de indivíduos para levantar processos contra as atividades domésticas dos próprios governos, uma vez que governos raramente acusam outros governos de violações de direitos humanos (MORAVCSIK, 2000, p. 217).

Por que iria um governo democrático ou autoritário ser a favor da implementação de uma efetiva autoridade internacional independente, cujo propósito único seria constranger a soberania doméstica de uma maneira sem precedentes invasiva e abertamente não majoritária? (MORAVCSIK, 2000, p. 219).

Para Moravcsik há um quebra-cabeças teórico. Os analistas tendem a responder essa questão pelo viés realista ou idealista. Governos democráticos e membros ativos transnacionais de sociedades civis democráticas coagem (ponto de vista realista) ou persuadem (ponto de vista idealista) outros governos a aceitarem normas de direitos humanos. Alguns sugerem as duas posições. Contudo, Moravcsik sugere outro modelo de análise. Baseado no próprio interesse político interno de governos nacionais, a sujeição a um regime internacional consiste em um ato de delegação política sendo uma tática usada pelos governos de *lock-in* (trancamento) e consolidar instituições democráticas e políticas internas aumentando assim sua credibilidade e estabilidade frente a ameaças e opositores políticos (não democráticas). *Lock-in* seria a lógica de que o comprometimento internacional do Estado pode afetar as dinâmicas da política doméstica. Em outras palavras, a vinculação da agenda de direitos humanos com política externa seria resultado de um esforço de cálculos políticos de nível nacional (MORAVCSIK, 2000, p. 220-226).

Seyom Brown propõe que um governo nacional, tendo se tornado parte de um tratado, torna-se responsável pelas outras partes que compõem o tratado e por quaisquer agências internacionais que tiverem sido designadas no tratado para exercer monitoramento ou autoridade judicial sobre sua implementação. A ratificação do processo na maioria dos Estados também torna o tratado válido na política doméstica dentro da lei, o que significa dizer que os representantes do governo são responsáveis internamente pelas instituições do país a aderirem às suas disposições (BROWN, 2000, p. 75).

Em razão das agências internacionais terem poucos meios à disposição para assegurarem que Estados irão aderir fielmente às obrigações decorrentes dos tratados, a implementação da Carta Internacional dos Direitos, como outra lei internacional, é altamente dependente do esforço próprio das partes dentro de suas próprias jurisdições. Essa aplicação imediata descentralizada pode impactar substancialmente, particularmente, onde grupos não governamentais de direitos humanos atuam como vigilantes na adesão (ou na falta de) a tratados internacionais e onde mobilizem ação política e legal para compelir representantes a implementarem as leis (BROWN, 2000, p. 75).

Dentro do conceito de política bilateral que Sikkink trabalha, os Estados procuram projetar seus valores de direitos humanos através de sua política externa. Isso não implica dizer que questões de direitos humanos são levadas em consideração em todas as decisões bilaterais de política externa. Nesse caso, os direitos humanos são intrínsecos à política externa e estão colados explicitamente aos próprios mecanismos de direitos (SIKKINK, 2004, p. 11).

A “vontade política” das políticas de direitos humanos também sofre com problemas. A crescente incorporação da retórica dos direitos humanos na formulação dos objetivos de política externa de potências do sistema internacional pode, conforme relata Reis, ter um efeito contraproducente do ponto de vista de uma política internacional de direitos humanos.

A retórica dos direitos humanos tornou-se tão forte que as mais diversas propostas políticas tentam, de alguma forma, expressar-se em uma linguagem compatível com os direitos humanos [...] A variedade de propostas que se escondem sob o manto da retórica dos direitos humanos é tão ampla, que torna, mais do que nunca, necessária uma reflexão sobre a política internacional dos direitos humanos. (REIS, 2006, p. 40).

Enquanto as teorias racionalistas assumem que Estados têm em seus comportamentos interesses invariáveis e preferências constantes, as perspectivas construtivistas sublinham o papel das ideias para produzir mudanças políticas e normativas. Mediante essa perspectiva somada às questões sobre desenvolvimento, direitos humanos e de paradigmas na PEB que o capítulo seguinte se desenvolverá.

### 3 Construtivismo, desenvolvimento, paradigmas e direitos humanos

Almeja-se, primeiro, levantar uma discussão sobre a contribuição da corrente construtivista nos estudos de análise de política externa. O debate agente-estrutura é muito caro para esse empreendimento, tal como o papel das ideias na formulação de política externa. Essa revisão teórica servirá como apoio para a compreensão da PEB-DH de Lula feita no capítulo seguinte. Em seguida, é realizada uma inflexão no tema do desenvolvimento com a finalidade de introduzir essa temática no debate de política externa e direitos humanos. Posteriormente, abre-se um espaço para discussão dos paradigmas de política externa brasileira e a presença dos direitos humanos no discurso brasileiro no período pós-DUDH até o período prévio a Lula.

#### 3.1 Análise de política externa e construtivismo

A fim de criar condições de sustentação teórica e estrutura lógica ao texto, essa seção será dedicada aos agentes de mudanças na política externa, abarcando a corrente construtivista das Relações Internacionais e os estudos de Análise de Política Externa (APE), procurando entender sua colaboração para a compreensão de continuidades e/ou mudanças nos projetos políticos de inserção internacional dos governos e na PEB-DH, e também o papel das ideias que se tornam mecanismos de transformação social e de política externa.

O realismo político clássico almeja oferecer uma teoria geral para as Relações Internacionais (RI), tratando Estados e estadistas como atores racionais. Para essa escola, as RI são o estudo de estrangulamentos sistêmico-estruturais em que atores racionais tomam suas decisões. Nessa concepção, sem a hipótese racional, seria impossível para quaisquer estadistas agir mediante “interesse nacional”, pressuposto que coloca os Estados como “bolas de bilhar” em movimento. Os realistas, salvo alguns, buscam compreender a continuidade, ou seja, a repetição de comportamento dos atores internacionais, a fim de estabelecer padrões de conduta. O comportamento externo do Estado não foi explicado como uma série de decisões feitas em nome do Estado, mas em termos de uma situação objetiva na qual todos os Estados responderiam da mesma maneira. Para os realistas, a política externa é derivada de uma resultante gerada pela interação entre múltiplos decisores, interesses e segmentos sociais relevantes (KUBÁLKOVÁ, 2001).

Dentro da concepção behaviorista, a descoberta de que a tomada de decisão é necessariamente um ato subjetivo antecipa aspectos da corrente construtivista. A ênfase nas complexidades dos agentes aponta para os limites da ciência quando aplicada ao

fenômeno social. Os behavioristas queriam identificar os principais agentes das RI e buscavam, com isso, explicar o comportamento do Estado, por meio do método indutivo e quantitativo daquilo que era objetivo e observável. A sugestão de abertura da “caixa-preta” do Estado era fundamental na concepção behaviorista e havia sido trabalhada anteriormente por Snyder<sup>2</sup> (KUBÁLKOVÁ, 2001).

O embate metodológico travado entre realistas e behavioristas resultou na inauguração de um novo campo de estudos, conhecido por análise de política externa (APE), distinto das abordagens de política internacional. Em análise de política externa, deve-se focar na situação subjetiva da tomada de decisão em determinado contexto, tentando fazê-lo cientificamente, ou seja, analisando os atributos das unidades para alcançar suas relações das partes ao todo e iluminando modificações às quais o sistema internacional eventualmente é submetido (KUBÁLKOVÁ, 2001).

Por um lado, a APE concentra-se nos processos internos aos Estados que resultam em política externa, deixando, por sua vez, de problematizar os resultados das interações interestatais. Estes analistas enfatizam a “agência”, isto é, as partes que compõem o todo. Por outro, a Política Internacional (PI) faz o contrário. Ela assume que os Estados são agentes livres de questionamentos internos e interagem em um sistema onde a ação estatal está conformada. Desse modo, os defensores da PI frisam a importância da “estrutura”, ou melhor, concentram-se em entender o comportamento dos Estados por meio dos constrangimentos estruturais a eles impostos.

Graham Allison, atento à tendência de “abrir a ‘caixa preta’ do Estado”, voltou sua atenção às questões de ordem pessoal, ideacional e cultural, que podem afetar as tomadas de decisão. Essa ideia tendeu a ser minimizada pelos realistas. Allison propôs três modelos de APE, sendo estes: escolha racional, organizacional e de política burocrática (ALLISON, 1999).

O modelo de escolha racional procura explicar uma ação empreendida por um Estado, como se ele fosse um ator racional e unitário, concepção básica do realismo. No caso da APE, procurar-se-á, em determinado evento, identificar a racionalidade de um governo dada sua tomada de decisão, buscando compreender qual a motivação máxima desse ator. Esse modelo se assemelha à concepção sistêmica dada pela Política Internacional. O modelo organizacional compreende o Estado como uma reunião de múltiplas organizações independentes, cuja ação se dá mediante os limites impostos pelas

---

<sup>2</sup> Essa noção sugeria uma APE baseada em todos os fatores relevantes para a conformação de decisão em política externa. SNYDER, Richard, *et al.* **Decision-Making as an approach to the study of international politics**. Organizational Behavior Section, Princeton, Foreign policy analysis series, n. 3, 1954.

organizações, ou seja, pelo conjunto de repertórios organizacionais, que objetivam produzir *outputs* em política externa (ALLISON, 1999).

O modelo de política burocrática trata do jogo sistêmico entre política doméstica e internacional. É um modelo, assim como o organizacional, que supõe uma diversidade de atores cujos governos disputam seus interesses num ambiente político-internacional complexo. Particularmente a esse modelo, os indivíduos são fator-chave para a compreensão das decisões tomadas, pois estes são animados por interesses e poder que utilizam em seus cargos para beneficiar suas concepções políticas sobre a razão dos interesses estatais (ALLISON, 1999).

Robert Putnam (1988) propõe, em sua lógica dos jogos de dois níveis, que líderes (independentemente do regime) consideram, por pressão ou constrangimento, políticas domésticas e internacionais em suas tomadas de decisão. Putnam considera os interesses pessoais e a influência dos líderes (quaisquer) como fatores de destaque em negociações. No caso de APE, um acordo entre líderes de governos tem de ser aceito e ratificado por suas bases políticas, caso contrário ele não é legitimado. Outro ponto interessante é a influência que um líder de governo pode ter sobre a base política (ou governo subnacional) de uma liderança de outro governo, buscando convencê-la a pressionar seu líder a aceitar a proposta alheia. Essa interação entre liderança de governo e base política pode chegar ao ponto de se tornar direta, transcendendo o formato clássico de negociação entre líderes, sobremaneira se essas negociações forem ratificadas pelos respectivos governos. Putnam inverte a ontologia realista de conflito externo e consenso interno, havendo, segundo seu modelo, consenso externo e conflito interno (PUTNAM, 1988).

O modelo de Putnam pressupõe um problema de cooperação entre Estados e uma ordem interna poliárquica, uma vez que o sucesso da negociação internacional depende das expectativas de cada um dos parceiros com respeito aos resultados do processo de ratificação interna do outro. A novidade do jogo de dois níveis é não apenas introduzir a causalidade doméstica na explicação de resultados internacionais, mas apontar para a necessidade da ratificação interna de compromissos internacionais, quando estes envolvem questões distributivas no plano doméstico, gerando custos internos que levam à mobilização dos atores afetados, positiva e negativamente, o que empurra para a esfera pública a discussão da política internacional. (LIMA, 2000, p. 276).

No *mainstream* da Política Internacional, encontra-se a observância do sistema de relações para alcançar conclusões sobre seus atributos, ou seja, do todo para as partes. Tomando por base o modelo de escolha racional, pode-se observar que os constrangimentos privam os Estados de qualquer tipo de individualidade, ou “identidade”. Os neorrealistas insistem que os Estados são unidades com interesses e identidades exogenamente determinados, mas intrinsecamente concebidos, imutáveis e intercambiáveis. Essas identidades constituem-se por soberania, racionalidade, vulnerabilidade e

negatividade. O neoliberalismo coloca uma nova opção aos Estados, a cooperação. Quando escolhem cooperar, os Estados têm frequentemente boas razões para institucionalizar as relações de cooperação. Quando os neoliberais reconhecem que os Estados agem conforme o constrangimento de suas próprias instituições, há uma aproximação com a corrente construtivista (KUBÁLKOVÁ, 2001).

Há, desse modo, uma correlação entre o neoliberalismo e a corrente construtivista mais próxima do *mainstream* da PI. Contudo, a principal diferença está na análise construtivista da identidade do Estado e não somente de sua capacidade ou da distribuição do poder como uma propriedade estrutural do sistema. Essa alteração dos conceitos de capacidade para identidade é refletida nas concepções daquilo que os Estados querem fazer, por conta de como se veem em relação aos demais e não daquilo que podem fazer mediante sua posição na estrutura (KUBÁLKOVÁ, 2001).

Desde que o construtivismo apareceu nas abordagens das Relações Internacionais no final dos anos 1980, os construtivistas encontraram, na separação entre Análise de Política Externa e Política Internacional, um importante ponto de partida de suas análises: os conceitos de agente e estrutura (KUBÁLKOVÁ, 2001).

Há razões para supor, segundo Yosef Lapid, que o “terceiro debate” tenha surgido simultaneamente à ascensão do positivismo nas ciências sociais, relacionando-o histórica- e intelectualmente, à confluência de diversas tendências anti-positivistas filosófica- e sociologicamente. O autor reconhece a dificuldade que alguns têm em identificar um debate coerente dentre as inúmeras teorias no campo das RI e procura destacar o distintivo perfil pós-positivista do terceiro debate, delimitando parâmetros celebratórios justificados pelo surgimento de oportunidades e potencialidades teóricas em que explora os motivos de uma equação otimista do debate atual com um crescimento promissor na teoria das RI (LAPID, 1989).

O terceiro debate não se preocupa em promover discussões metodológicas, mas sim ideias pioneiras epistemológicas e ontológicas no campo teórico das RI. Existe um fim no consenso positivista epistemológico do “segundo debate”, no qual o método se torna circunstancial. Para Lapid, há três diferentes preocupações dentro do conceito pós-positivista: o paradigmatismo, o perspectivismo e o relativismo. Essas três vertentes propiciam novos questionamentos acerca de teorias clássicas ou doutrinas e potencialmente fomenta, através dessa tríade, maiores discussões científicas, o que, para o autor, pode ter concebido uma sobrevida a acadêmicos que se encontravam sem alternativas (LAPID, 1989).

Na concepção de Stefano Guzzini, essa equação reflete o pensamento proposto no qual, imbricados nos princípios construtivistas, determinados níveis de observação e ação são condicionados à epistemologia e, por sua vez, desenvolvem-se numa crítica ao

empiricismo e ao positivismo. Para alguns, o construtivismo não passava de críticas às teorias internacionais e não detinha poder de predição, para outros, o movimento era simplesmente uma pura forma de voluntarismo (GUZZINI, 2000).

Contudo, de acordo com Alexander Wendt, o propósito da teoria social construtivista era ampliar o contexto das correntes teóricas das RI, procurando construir, tal como propôs a Escola Inglesa, uma “via media” no debate, opondo os não necessariamente “pares” opostos: idealismo e materialismo, holismo e individualismo. O autor oferece uma leitura estruturalista das RI a partir da adoção do sistema como nível de análise. Ele defende uma estrutura intersubjetiva, cujas ideias, normas e valores são compartilhados pelos atores, diferentemente do conceito neorrealista de Waltz de estrutura de poder. Para ele, existe uma concepção social do conhecimento de onde deriva a construção social da realidade. Assim, procurou uma abordagem conceitual mais completa para enfrentar o problema de agente e estrutura (WENDT, 1987; 1999).

Os conceitos de agente e estrutura foram desenvolvidos na sociologia e, de certa forma, adotados pelos construtivistas. As APE tenderam a buscar o agente - no caso o tomador de decisão em política externa, onde quer que fosse encontrado - privilegiando behavioristas e a teoria dos jogos. Já a estrutura foi privilegiada por teorias realistas estruturais e de PI. Para os construtivistas as RI são socialmente construídas em oposição à vida materialmente pré-determinada, pois RI são relações sociais. Definindo APE e PI como sociais, eles veem que ambas têm de iniciar suas análises com indivíduos interagindo no, e com o mundo, que é intrinsecamente social e material. Isso dá a quaisquer relações sociais uma dinâmica natural e aos construtivistas uma habilidade em ver as relações sociais em constante mudança (KUBÁLKOVÁ, 2001).

Wendt propôs o conceito de estruturacionismo, pois demonstrou haver fragilidades ontológicas nas teorias Neorrealista (Waltz) e do Sistema-mundo (Wallerstein) em conceitualizar o problema. A teoria waltziana tem uma abordagem individualista e a wallerstiniana holística<sup>3</sup>. Ambas são reducionistas, por reduzirem agente e estrutura a unidades primitivas dentro dos conceitos individualista e estrutural, minando a capacidade explicativa da ação estatal, além de se utilizarem de análise estrutural para situarem agentes em relação às estruturas sociais (WENDT, 1987).

O conceito estruturacionista de Wendt incita a interação entre agente e estrutura e não as considera problemáticas ou com variáveis independentes. Essa abordagem tenta evitar consequências negativas do individualismo e do estruturalismo dando status

---

<sup>3</sup> A teoria neorrealista define as estruturas no sistema internacional em termos de distribuição de capacidades, compreendendo, em termos individualistas, o papel explicativo dessas estruturas. A teoria do sistema-mundo define as estruturas no sistema internacional em termos de princípios fundamentais de organização da economia capitalista mundial, que subjazem e constituem Estados e entende seu papel como gerador próprio de atores estatais (WENDT, 1987).

ontológico semelhante a agentes e estruturas, embora em entidades distintas. Agente e estrutura são co-constituídos, cada um, dentro de sua noção, influencia o outro. Contudo, a teoria da estruturação não diz que tipos específicos de agentes ou de estruturas devem ser esperados de um dado social concreto. Essa abordagem permitiria o desenvolvimento teórico de ambos, agentes estatais e estruturas sistêmicas, sem compromisso com uma ontologia reducionista ou uma coisificação (WENDT, 1987).

Para Jeffrey Checkel, os construtivistas questionam o materialismo e o individualismo metodológico, apoiados em argumentos conhecidos e constituídos de correntes teóricas de RI. Segundo ele, a análise construtivista baseia-se nas estruturas sociais, que têm significado somente pelo contexto social através do qual elas são interpretadas. Wendt analisa a estrutura e o agente como ontologicamente co-constituídos, havendo reciprocidade entre a dupla hermenêutica, cuja dupla não é reduzida ao primitivo, como fora analisado no terceiro debate (CHECKEL, 1998).

Ao longo da década de 1990, Wendt aprimorou bastante seu argumento. Ele conclama que o modo como as RI acontecem é decorrente do construto social que influencia comportamentos. O autor propõe sua teoria construtivista a partir de uma abordagem estrutural da política internacional apoiada em três pilares: nos Estados, que, no sistema internacional, são os principais atores; nas estruturas-chave de um sistema de Estados que são intersubjetivas, e não materiais; e nas identidades e interesses do Estado que são, na maioria, compostos por estas estruturas e não determinadas de maneira exógena ao sistema pela natureza humana ou pela política doméstica. A partir de uma abordagem sistêmica, Wendt procura explicar o comportamento dos Estados e o conceito de identidade torna-se fundamental para esse empreendimento (WENDT, 1996).

O construtivismo de Wendt aborda identidades e interesses na relação entre atores e dentro da arena do conhecimento, ou seja, por intermédio de elementos intersubjetivos que condicionam as estruturas do sistema internacional. Para tanto, o autor propõe que um sistema de Estados é legitimado não por uma estrutura material, como se prega no neorealismo, mas por uma estrutural cultural, irredutível aos agentes (WENDT, 1996).

Diferentemente pensa Checkel, para ele, o modelo apresentado pelos realistas e neorealistas de comportamento humano e do Estado, cujas ações são governadas por leis e lógicas de apropriação, prevalece. Na teoria construtivista, as estruturas são normativas e, desse fator, apreendem-se que as normas são entendimentos coletivos que produzem reivindicações comportamentais em atores. Para ele, das normas que se podem constituir identidades e interesses de atores, que não somente regulam o comportamento. Logo, as normas não constituem uma superestrutura em uma base material, elas ajudam a criar e definir essa base (CHECKEL, 1998).

Na visão construtivista, a estrutura do sistema de Estados contém ambos elementos, material e cultural. A relação entre os dois é complicada de se explicar, mas no geral, construtivistas dão prioridade às estruturas culturais às materiais, por razões de que atores agem com base nos significados que os objetos têm pra eles, e significados são socialmente construídos. (WENDT, 1996, p. 50).

Não é de um fato imutável ou material que, no campo internacional, resulta em um sistema de “autoajuda”, argumento importante de Wendt que contraria os neorealistas. Todavia, o ambiente internacional é criado e recriado em processos de interação. Para Wendt, a chave que move seu argumento está no fato de que as identidades de atores não são dadas, mas são desenvolvidas e sustentadas ou transformadas em interação por uma prática intersubjetivamente fundamentada por aquilo que os Estados pensam e fazem; pormenorizado no *sui generis* “anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1996).

As estruturas podem ter efeitos causais e constitutivos. O primeiro age sobre o comportamento dos atores, o segundo pode mudar as identidades destes. A partir disso, Wendt apresenta quatro tipos de identidades. A identidade corporativa seria uma plataforma para o surgimento das outras três identidades. Essa identidade está baseada nas qualidades intrínsecas que constituem a individualidade de um ator (WENDT, 1996; 1999). No caso de Estados enquanto atores, o aspecto dessa identidade está baseado em políticas domésticas, consideradas pelo autor como “ontologicamente prioritária ao sistema de Estados, determinado de forma exógena” (WENDT, 1999, p. 328).

As outras três identidades são conhecidas por tipo, papel/função e coletiva. A identidade tipo é constituída de categorias sociais, ou marca aplicada a um grupo de pessoas que compartilha características reconhecidas socialmente, como língua, valores, atitudes, local de nascimento etc., e que seja intrínseca aos que a tem. Comparando com Estados, pode-se dizer que identidade tipo corresponde ao tipo de regime ou formas de governo, capitalismo, monarquia, autarquia etc., e podem ser sociais ou auto-organizáveis, ou seja, autônomas (WENDT, 1999).

A identidade papel depende do lugar ocupado na estrutura social e não está baseada em características intrínsecas e pré-sociais, somente existindo em relação ao “outro” (*Other*), ou seja, não há uma identidade papel por si só, além do mais, superam a dependência da cultura e, por sua vez, dos “outros”. O conceito de identidade papel tem sido aplicado por teóricos que analisam o papel da política externa de Estados.

Estes teóricos tenderam a assumir que as estruturas sociais da política internacional são muito ‘mal definidas, flexíveis ou fracas’ (HOLSTI apud WENDT, 1999) para gerar expectativas de um papel significativo e assim, o papel da política externa dos Estados é inteiramente uma função das convicções dos formuladores de política externa e doméstica, em vez de suas relações com outros. (WENDT, 1999).

Por fim, a identidade coletiva, citando Wendt, “leva o relacionamento entre ‘o mesmo’ (*Self*) e o ‘outro’ à sua conclusão lógica, a identificação”. A identificação é um processo cognitivo em que a distinção entre o *self* e o outro se descaracteriza. O *Self* é categorizado como o ‘outro’. É como se ambos *self* e *other* assumissem uma identidade única, compartilhada. Em resumo, é uma combinação das identidades papel e tipo, com o poder causal de induzir Estados a definirem o bem-estar do “outro” como parte daquilo que é o *self*, para ser altruísta (WENDT, 1999).

As mudanças que ocorrem no sistema internacional não são passíveis de explicação por parte da teoria neorrealista waltziana, pois esta considera a lógica da anarquia como uma constante. Ademais, Wendt não concorda com a afirmação de Waltz de que a estrutura do sistema é dada mediante distribuição de capacidades materiais de seus atores, isto é, poder. Para Wendt, a estrutura é intersubjetiva, construída pelo compartilhamento dos atores, de ideias, normas e valores. Desse modo, o conhecimento compartilhado dá significado e importância às forças materiais, baseado em uma estrutura social cultural dominante. A anarquia não obedece a uma lógica particular e, de acordo com a teoria de Wendt, seu caráter será definido pela identificação dos atores com um tipo de Estado, no nível macro: hobbesiano, lockeano e kantiano; cada qual com seu papel respectivo, inimigo, rival e amigo (WENDT, 1999).

Wendt está preocupado, como dito anteriormente, com a formulação da ação e não com o resultado dela, portanto, as identidades tratadas como produto exclusivo do âmbito internacional impedem estudos de política externa (WENDT, 1999). Com a intenção de suprir de certa forma esse vazio, Keohane e Goldstein (1993) produzem um modelo capaz de associar ideias pensadas internamente (endogenamente) à formulação de política externa, isto é, como ideias (ou crenças) podem determinar parcialmente os resultados políticos.

Segundo Keohane e Goldstein, ideias e interesses têm peso causal na explicação da ação. Muitos acadêmicos de RI, sob influência do racionalismo e da economia, têm evitado a questão de como as ideias influenciam os resultados em política externa. Para os autores, as ideias são fundamentais por serem causalmente importantes na formação de comportamento e preferência. Isso não significa que elas deslocam racionalidade ou interesse próprio. Assim, o papel das ideias sobre comportamento político deve ser investigado empiricamente. Keohane critica as abordagens dos “reflexivistas”, estudiosos de RI interpretativistas, inclusive os construtivistas, que não tinham um conjunto definido de proposições ou uma rica análise empírica e que, para ele, eram antitéticos à abordagem racionalista (KEOHANE; GOLDSTEIN, 1993, p. 3-6).

Para os autores há três tipos de ideias. As (1) visões de mundo são ideias que definem o universo de possibilidades para uma ação. As (2) crenças de princípios são ideias

normativas do campo da ética e da moral principalmente, que estabelecem consensos para distinguir certo de errado, justo e injusto, juízos de valor. Por fim, as (3) crenças causais tratam de relações de causa e efeito tipicamente provenientes de elites reconhecidas. São crenças compartilhadas cuja estratégia é o alcance de metas (KEOHANE; GOLDSTEIN, 1993, p. 10).

Ainda de acordo com Keohane e Goldstein, as ideias tornam-se mecanismos causais que podem influenciar a política de três maneiras: (1) ideias como roteiros (*road maps*); (2) ideias como pontos focais e (3) ideias institucionalizadas. No primeiro caso, em um cenário de informações insuficientes, os efeitos esperados de uma ação influenciam como os agentes agem. Em condição de incerteza, as ideias guiam o comportamento dos agentes. No segundo caso, numa situação de equilíbrios múltiplos, as ideias podem servir como pontos focais porque a única maneira de encontrar solução aceitável é analisando os interesses e as interações estratégicas dos atores. No terceiro caso, as ideias terão uma influência duradoura na política externa se ao longo do tempo se institucionalizarem.

Acredita-se, dessa forma, que a ideia do desenvolvimentismo está institucionalizada nas políticas interna e externa brasileira, e que, por essa razão, foi resgatada e passou a ser utilizada na PEB de Lula. Nesse construto se fundem os discursos do desenvolvimento e dos direitos humanos. Essa questão será abordada no próximo capítulo.

### 3.2 Desenvolvimento em debate

Esta seção será utilizada para discutir a ideia de desenvolvimento como variável da PEB. Julga-se oportuno trabalhar esse conceito, pois o Governo Lula incorporou no discurso brasileiro de direitos humanos o desenvolvimentismo. Serão discutidas no capítulo final as razões encontradas para justificar essa incorporação. Há, antes, um debate acerca do tema na agenda brasileira e entre teóricos.

O conceito de país menos desenvolvido é proveniente do sistema de *Bretton Woods*, em que os países pobres eram considerados menos desenvolvidos, numa hipótese grosseira de que “subdesenvolvimento fosse mera etapa transitória em processo linear de desenvolvimento que seguiria necessariamente as fases conhecidas pelas nações industrializadas”. As dificuldades enfrentadas pelas economias do Sul e os padrões de seu intercâmbio com as nações desenvolvidas levou a novas formas de relacionamento com o Norte, donde surgiu o diálogo “Norte-Sul”. Nos anos subsequentes, a questão do desenvolvimento foi amplamente difundida. Em decorrência da crise do dólar, choque do petróleo e período de recessão mundial, a década de 1970 foi crucial para que os países em desenvolvimento defendessem a ideia de criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional que objetivaria uma sistemática, mas gradual, reestruturação das relações

econômicas internacionais, de modo a atenuar os desequilíbrios entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. No fundo, isso não passava de uma ilusão (ABDENUR, 1994, p. 53-54).

Na década seguinte (1980), porém, a questão do desenvolvimento perdeu relevância na agenda internacional, em grande medida, devido ao posicionamento inflexível de alguns países desenvolvidos, que travaram as negociações e o entendimento do padrão Norte-Sul, devido a falta de engajamento político desses países que não aceitavam qualquer tentativa de redistribuição do poder no campo econômico internacional, sobretudo depois da eclosão da crise da dívida externa em 1982. Nessa arena de disputas, o posicionamento dos países desenvolvidos esteve pautado pelo argumento de que é uma tarefa doméstica um país desenvolver-se. As atitudes de confronto dos países em desenvolvimento, os quais ignoravam as realidades de distribuição do poder mundial e se baseavam em argumentos equivocados sobre a espoliação dos países do Sul para o logro do desenvolvimento do Norte, tal como ignoravam a “importância dos fatores internos como causa do subdesenvolvimento e da pobreza, geraram ressentimentos e análises distorcidas que prejudicaram as negociações e as reais condições favoráveis de relacionamento Norte-Sul (ABDENUR, 1994, p. 55-56).

Na década de 1990, a diplomacia brasileira teve papel relevante quando buscou uma retomada ao tema do desenvolvimento na agenda internacional, que foi remontada em 1994 com bases semelhantes à “Agenda para a Paz” do ex-secretário geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 1992. A “Agenda para o Desenvolvimento” propunha que se realizasse uma conferência mundial sobre o tema. Inerente à concepção da Agenda, estavam subentendidos pressupostos para a discussão da paz e da segurança que estariam sincronicamente relacionados ao tema do desenvolvimento. “Pobreza e desenvolvimento são causas muitas vezes centrais de tensões políticas ou de violações de direitos humanos” (ABDENUR, 1994, p. 64).

Alguns autores elaboraram amplos trabalhos que tangenciam o tema do desenvolvimento. Raul Prebisch deu sua contribuição a partir de abordagens sistêmicas da economia mundial, dividida entre centro e periferia. Immanuel Wallerstein ofereceu a ideia de sistema-mundo como uma hierarquia dividida entre centro, semiperiferia e periferia, em que a economia mundo capitalista e o sistema interestatal estão intensamente conectados. Outros, como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, catalisaram esforços na explicação da dependência e do subdesenvolvimento. Para eles, a posição de subordinação estrutural no sistema mundial capitalista caracterizava a razão do subdesenvolvimento. A partir de conceitos gramscianos, cada qual a sua maneira, Robert W. Cox e Craig N. Murphy desconstruíram o caráter da hegemonia jogando luz à sua funcionalidade de dominação, além de também se envolverem com o tema do desenvolvimento.

Para Raul Prebisch, *grosso modo*, havia uma assimetria na estrutura do sistema econômico mundial, definida por ele como centro e periferia, que poderia explicar os níveis de desenvolvimento e subdesenvolvimento econômicos dos Estados. Para o autor, a observação das interações na estrutura produtiva, que tinha como característica uma assimetria ou uma interdependência assimétrica, valia-se mais que a compreensão da interação de atores do SI (pressuposto realista) e das questões da interdependência complexa. Essa assimetria da estrutura produtiva global pode estabelecer categorias de variáveis interdependentes capazes de explicar aspectos da política mundial como os diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social entre Estados.

A concepção de sistema-mundo surge a partir da necessidade de descrever as origens e o funcionamento de um sistema mundial. Segundo Immanuel Wallerstein, o sistema-mundo “é um sistema social que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. Sua vida é feita das forças em conflito que o mantém unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodelá-lo em seu proveito” (WALLERSTEIN, 1990, p. 337).

A unificação do sistema internacional aconteceu mediante o desenvolvimento do sistema capitalista, portanto, é o capitalismo que cria o sistema-mundo. O capitalismo foi capaz de florescer precisamente porque a economia-mundo continha dentro de seus limites, não um, mas múltiplos sistemas políticos. O capitalismo, como modo econômico, se baseia no fato de os fatores econômicos operarem no interior de uma arena maior do que a de qualquer entidade política pode controlar. A economia-mundo moderna é e só pode ser uma economia-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 1990).

Concomitantemente a sua produção teórica do conceito de sistema-mundo, estava sendo revisitada a teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Léon Trotsky que influenciava as discussões Sul-americanas sobre a CEPAL e, principalmente, a teoria da dependência de Cardoso e Falleto. O desenvolvimento viria acompanhado pelo subdesenvolvimento e a coexistência entre eles seria considerada estrutural. Portanto, a existência do subdesenvolvimento é inerente ao desenvolvimento (WALLERSTEIN, 1990).

A concentração geográfica de atividades econômicas particulares fornece uma pressão contínua para a formação de grupos de *status*. Quando os estratos dominantes locais se veem ameaçados por qualquer consciência de classe incipiente dos estratos inferiores, a ênfase na cultura local é útil para desviar conflitos internos locais, criando em seu lugar solidariedades locais contra o exterior. Se, por acréscimo, estes estratos dominantes locais se sentem oprimidos por estratos superiores do sistema mundial, veem-se duplamente motivados para perseguir a criação de uma entidade local. (WALLERSTEIN, 1990, p. 342).

Destarte, Wallerstein contribuiu com sua análise para as RI na medida em que pressupôs a desconstrução do conceito de Estado e de outros elementos que compõem a

ideia de Nação. A incorporação da ideia de sistema-mundo foi muito utilizada e bastante desenvolvida no debate das RI. O sistema internacional pode ser analisado a partir da ótica de dominação centro-periferia (WALLERSTEIN, 1990).

Os conceitos básicos de Gramsci, como : sociedade civil e sociedade política; hegemonia; bloco histórico; crise orgânica etc., são revisitados pelos teóricos críticos neogramscianos. Robert Cox trabalha o conceito de Hegemonia de Gramsci, que tem, segundo ele, uma conexão muito próxima com o conceito de “institucionalização”. Por meio de sua investigação, o conceito surge como uma alternativa explicativa de conflitos entre Estados e de outras determinantes das relações de poder. Hegemonia tem a ver com a ideia de dominação, mas não pela força ou exercício de poder. Uma hegemonia mundial é uma estrutura social, econômica e política, devendo ser as três coisas ao mesmo tempo, e não somente uma. A concepção internacionalista de Cox prevê a possibilidade de uma mudança global das relações sociais. Segundo o autor, ideias como democracia e direitos humanos são hegemônicas nas RI. Haveria, desse modo, uma universalização de valores, devido à prevalência do conceito (COX, 1999).

Outro autor também influenciado pela obra de Gramsci é Craig N. Murphy que, a partir de uma abordagem das instituições internacionais, trabalha conceitos como marginalização e desenvolvimento. Para o autor, o inimigo material do desenvolvimento não é a pobreza, mas a destituição, ou seja, o desamparo e a miséria absoluta de não atender as necessidades fisiológicas básicas do ser humano. Próximos à destituição, se encontram insegurança e estima. O desenvolvimento possui também características sociais e psicológicas. A desigualdade, afirma o autor, é inimiga da estima e do desenvolvimento. Segundo o autor, profissionais que trabalham com o tema do desenvolvimento o tratam como um problema “distante”, ou seja, um problema de pessoas ou sociedades as quais as condições materiais não se tornaram como as tipificadas no ocidente industrializado, seria um problema da periferia e dos marginalizados que nela habitam (MURPHY, 2005).

A teoria institucionalista e a literatura de regimes internacionais argumentam que líderes nacionais e elites políticas constroem instituições internacionais para servir sua compreensão de necessidades domésticas. Para Murphy, instituições e organizações globais se tornaram correias de transmissão (*transmission belts*) para o neoliberalismo, em que consistem nos processos de internacionalização ou transnacionalização do Estado, pois procuram generalizar e tornar hegemônicos conceitos formulados por e para países centrais, sob a concepção de valores universais (MURPHY, 2005).

Segundo Murphy, as sínteses das teorias sociais liberal, marxista e realista de Gramsci ajudam a entender o elemento mítico do pensamento internacionalista liberal, preenchendo uma lacuna deixada pela explicação evolucionista e expondo as razões que efetivamente internacionalistas liberais críticos sempre tiveram para apelar a tipos de altas

aspirações que outros liberais ignoraram; além do papel que estruturas coercivas e não-coercivas têm em todos os níveis em sucessivas ordens mundiais (MURPHY, 2005).

Murphy relata que os apelos bem sucedidos para que Estados financiassem as instituições internacionais foram motivados diretamente no discurso internacionalista liberal de garantir a paz e a prosperidade, ou seja, através do mito social do internacionalismo liberal. Gramsci proporcionou aos analistas de RI que interesses e aspirações nunca motivam as ações diretamente, mas sim metas concretas e visões de mundo que se aprendem. Os interesses e aspirações dos indivíduos, líderes políticos, dão forma ao aprendizado, ao ponto que as metas concretas podem, assintomaticamente, abordar os interesses de alguns. Contrariamente a essa ideia, para as teorias sociais-liberais, Gramsci argumentou que interesses, por eles mesmos, fragilmente preveem o que os indivíduos e as sociedades irão fazer (MURPHY, 2005).

Murphy também desenvolve o conceito gramsciano de Blocos Históricos. Essa teoria é entendida enquanto um complexo de instituições econômicas, políticas e culturais que permitem o desenvolvimento social regular característico de um período particular e de um sistema econômico particular. Tal concepção auxilia a combinação de elementos mais instrutivos da tradição liberal com teorias que representam as fontes mais amplas de conflito na economia mundial (MURPHY, 2005).

Gramsci reconhece que há uma determinação recíproca de base e superestrutura. Ele pretende superar alguns mal entendidos da tradição marxista que trazem a ideia de que a superestrutura descansa numa determinada fundação ou base. Nenhum sistema econômico pode inteiramente desenvolver-se fora de um conduzido ambiente político e cultural (MURPHY, 2005).

Em certo sentido, o bloco histórico é simplesmente uma aliança. Mas também é mais do que somente isso. O bloco histórico é uma ordem social que deve ser olhada de diferentes maneiras, a fim de ser entendido completamente, ou seja, apenas quando observadas suas diversas faces, pode-se começar a compreender as características que constituem a possibilidade de um desenvolvimento social global. A proposta de Gramsci era a de enfatizar que, somente através de um conjunto coerente de instituições coercivas e não-coercivas, se poderia ocorrer o desenvolvimento normal de uma sociedade. A hegemonia, de acordo com Gramsci, busca produzir consentimento de valores morais, políticos e culturais, pelo exercício do controle estatal por determinadas, porém dominantes, forças sociais. Esses consentimentos são intersubjetivamente implementados como noção geral, espalhando-se ao senso comum. Para Murphy, um bloco histórico alternativo seria a resposta contra-hegemônica desafiada pela sociedade civil “dominada” (MURPHY, 2005).

Vincular desenvolvimento à proteção e promoção de direitos humanos pode ser arriscado, pois os direitos que deveriam ser defendidos e promovidos podem acabar

negligenciados e desfavorecidos, basicamente pela própria lógica do desenvolvimento. Para Jack Donnelly, desenvolvimento, democracia e direitos humanos tornaram-se ideias políticas hegemônicas no SI no final do século XX.

O desenvolvimento, entendido como uma prosperidade auto-sustentável, tem sido, por muito tempo, uma aspiração central dos modernos estados-nação [...] O elo entre legitimidade política e desenvolvimento (prosperidade) está próximo, no entanto, de uma lei política intercultural, universal no mundo contemporâneo. O elo da democracia com a legitimidade política é mais recente [...] ao longo da última metade do século, quase todos os regimes extraíram sua legitimidade do 'povo' ao invés de uma fonte 'superior'. Os direitos humanos são o componente mais recente nesse triunvirato [...] somente há vinte e cinco anos, a maioria dos estados no mundo justificou, publicamente, sacrifícios sistemáticos de alguns, mesmo a maioria, dos direitos reconhecidos nesses instrumentos legais. E o fizeram não em nome da segurança nacional (como oposta à segurança pessoal) e relativismo cultural (como oposto aos direitos humanos universais), mas também com apelos aos imperativos 'superiores' de desenvolvimento e democracia (como opostos aos interesses de indivíduos e grupos particulares). (DONNELLY, 2000, p. 168-169).

Os direitos humanos passaram a ser vistos como estreitamente conectados aos outros dois arquétipos da linguagem da legitimidade política e como tendo em si o germe do compromisso verbal de promoção e proteção desses direitos por parte dos Estados no pós-Guerra Fria. O autor argumenta que, embora haja convergências importantes entre os três, há muitas divergências que devem ser desmistificadas, iniciando pelo grosseiro senso comum de que a "ideologia internacional hegemônica de desenvolvimento, democracia e direitos humanos baseia-se no sucesso percebido dos estados democráticos liberais de bem-estar social (e social democratas) da Europa Ocidental" (DONNELLY, 2000, p. 171).

O desenvolvimento pode facilitar a democracia e a eficácia dos direitos humanos, mas essas afinidades são eletivas. Para Donnelly, "uma função principal dos direitos humanos é excluir amplas áreas de decisão política do controle democrático", desvinculando desenvolvimento de direitos humanos ou de democracia. "Desigualdades acentuadas, abuso de direito em países como o Brasil e os Estados Unidos, sublinham o papel central da política ao traduzir 'desenvolvimento' (prosperidade nacional agregada) no desfrute de direitos humanos internacionalmente reconhecidos" (DONNELLY, 2000, p. 173-174, grifos do autor).

Para Donnelly, a democracia não consegue constituir a integralidade da realização da maioria dos direitos humanos, conquanto as normas internacionais exijam um governo democrático. O indivíduo é o alvo dos direitos humanos e o poder a ele conferido torna-se paradoxal aos princípios democráticos de poder ao povo, e implicam em restrições substantivas dos âmbitos políticos, sociais e econômicos (DONNELLY, 2000, p. 184).

Mais importante do que quem deve governar – o que é solucionado com uma resposta democrática – os direitos humanos preocupam-se com como o povo (ou qualquer outro grupo) governa. Os direitos humanos

limitam mais do que conferem poder ao povo e seu governo, exigindo desses que façam certas coisas e se abstenham de fazer outras. (DONNELLY, 2000, p. 184, grifos do autor).

Segundo Donnelly, direitos humanos e democracia se reforçam em democracias liberais ocidentais contemporâneas, onde se pode encontrar regimes de proteção dos direitos decorrentes todavia do compromisso liberal com direitos individuais. O autor busca reforçar a ideia de um regime de direitos humanos bastante amplo antevisto por normas internacionais. A democracia e os direitos humanos são lutas que fortuitamente se convergem, tal como na remoção de fontes violadoras de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Para que isso continue acontecendo, deve-se evitar falhas na tomada de decisão democrática que não possuam compromisso prévio com os regimes internacionais de direitos humanos. De acordo com Donnelly, “a democracia contribuirá para a realização dos direitos humanos somente na medida em que as vontades de um povo soberano respeitem os direitos humanos internacionalmente reconhecidas e, assim, limitem seus próprios interesses e ações” (DONNELLY, 2000, p. 186-190).

A busca pelo desenvolvimento interage com a busca pelos direitos humanos na concepção de Donnelly. Ele trata o desenvolvimento como crescimento econômico sustentável sendo este o objetivo legítimo e prioritário de estados contemporâneos.

A Declaração de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento (resolução da Assembleia Geral 41/128) proclama que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável por meio do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir para e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser completamente realizadas'. A concepção de desenvolvimento aqui – econômico, social, cultural e político – é quase tão amplo quanto 'desenvolvimento humano sustentável'. E existe uma tendência, em muitas discussões, para usar o direito ao desenvolvimento como pouco menos do que uma declaração resumida de todos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, com uma ênfase especial no direito à autodeterminação, nos direitos econômicos, sociais e culturais. (DONNELLY, 2000, p. 195).

Combinadas, as três ideias políticas centrais que se encontram no seio de um Estado democrático liberal de bem-estar social, se complementam na busca de “todos os direitos humanos para todos” (DONNELLY, 2000, p. 202-204).

### 3.3 Paradigmas de política externa e os direitos humanos

Na agenda da PEB, os direitos humanos figuraram, pode-se dizer, desde a conferência de Haia, em 1907, quando o Estado aderiu aos princípios de negociação e formação mais ampla de consensos. Ao longo da Guerra Fria, a PEB-DH passou por mudanças seguindo as mudanças de paradigma da inserção internacional do Brasil.

Durante a Política Externa Independente (PEI), vigente no período 1961-1964, os direitos humanos voltaram à pauta, particularmente, os direitos sociais.

No período do regime militar (1964-1985), porém, pouco se discutia acerca dos direitos humanos na PEB e o discutido era muito concentrado. A situação dos direitos humanos na política doméstica brasileira ao longo do período militar era de graves violações aos direitos humanos como tortura, excesso de força policial e execuções sumárias. O governo brasileiro não se manifestou frente aos Pactos de 1966. A resolução 1503 entrou em prática e o Brasil foi alvo do procedimento confidencial entre 1974 e 1976.

A partir de 1978, sob o Governo Geisel, o Brasil passou a integrar a Comissão de Direitos Humanos da ONU e tornou-se gradativamente mais receptivo aos princípios e normas multilaterais de direitos humanos, que viria a se consolidar com a redemocratização do Estado brasileiro. Nesse momento, a bandeira dos direitos humanos volta a estar presente no discurso do país e em seus valores, principalmente por meio da Constituição Federal de 1988, que estabelece como princípio a dignidade da pessoa humana no âmbito nacional e a prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais.

O então presidente José Sarney cria um vínculo entre a aspiração de ser potência e a defesa de valores universais em 1985, quando da oportunidade de seu discurso da adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos, Políticos, Econômicos e Sociais: “só uma nação que disponha de liberdade e dignidade humanas tem direito a aspirar a qualquer poder. Os direitos humanos são a própria essência do pluralismo e da convivência democrática” (BRASIL, 2008).

Nessa seção, discute-se aportes paradigmáticos da PEB e a vinculação com os posicionamentos históricos do Brasil no regime internacional de direitos humanos, no período posterior à DUDH.

Maria Regina Soares de Lima apresenta dois paradigmas da PEB: a aliança especial com os EUA, ou “Americanismo”, (1902-1960; 1964-74) e o “Globalismo” (1961-1964; 1974-1990). O primeiro deriva da aliança político-social que o Brasil mantinha com os EUA, eixo da política externa brasileira, Estado percebido como hegemônico no ocidente e potência global. Dentro do período de 1948 a 1960 e, novamente de 1964 a 1974, o Brasil esteve mais intimamente vinculado aos EUA, buscando ampliar seu poder de negociação no cenário internacional, por considerações pragmáticas ou pressões ideológicas domésticas. Combinando crítica nacionalista, de relações centro-periferia, e do pensamento realista das relações internacionais, o globalismo surgiu como alternativa propondo (1) universalidade às relações exteriores do Brasil confrontando a ideia de EUA enquanto eixo da PEB e (2) autonomia na política mundial por meio do desenvolvimento [industrial] (LIMA, 1994, p. 35-36).

A autora constrói sua análise a partir de três diferentes perspectivas sobre política externa, os enfoques clássico, político-social e interativo<sup>4</sup>. No modelo político-social, as preferências externas são sempre determinadas internamente e a ênfase está no processo político de formação da política externa, que é entendida como uma política pública resultante da dinâmica de alianças e conflitos entre atores governamentais e sociais. Aplicado à política externa, esse modelo pode tratar o contexto externo como fixo ou residual, ou pode dissolver a política externa em uma miríade de interações envolvendo atores governamentais, não governamentais e transnacionais, caso combinado com o enfoque da interdependência (LIMA, 1994, p. 28).

Para Letícia Pinheiro, há duas espécies de americanismo: o pragmático e o ideológico; e duas de globalismo: o grotiano e o hobbesiano. O americanismo, de forma geral, ocorreu do início do século XX até o início do Governo Geisel, em 1974, com uma única presença do globalismo (de vertente grotiana) entre 1961 e 1964, em todo o período.

Segundo a autora, o americanismo pragmático ocorreu entre 1902-1945, 1951-1961 e 1967-1974 e o ideológico entre 1946-1951 e 1964-1967. (PINHEIRO, 2000, p. 310). O americanismo pragmático “seria aquele a defender o aproveitamento das oportunidades da aliança, cuja efetivação teria natureza predominantemente instrumental”. Esse paradigma teria fortes influências da concepção realista de natureza hobbesiana. O americanismo ideológico “seria construído a partir do privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos que justificavam a aliança com os EUA”. Há, nesse paradigma, fortes traços de idealismo (PINHEIRO, 2000, p. 309).

O globalismo ocorreu nos períodos 1961-1964 e 1974-1990, sendo o primeiro período, considerado pela autora, de ordem grotiana e o segundo de ordem hobessiana. O paradigma do globalismo grotiano, ainda que “reconheça a anarquia do sistema, supõe que ele é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos”. O paradigma do globalismo hobbesiano interpreta o “sistema internacional como anárquico tal como o estado de natureza de todos contra todos em que inexistente uma autoridade supranacional, um Leviatã” (PINHEIRO, 2000, p. 310).

Pode-se afirmar que o Brasil, ao longo dos períodos 1948-1964 e 1985-1990, mostrou participar do regime internacional de direitos humanos que estava se consolidando, fosse pelo paradigma americanista ou globalista.

---

<sup>4</sup> O modelo político-social é a antítese do modelo clássico de Estado como ator-unitário na política internacional, cujos interesses são relativamente atemporais, pois derivam de atributos e capacidades tipificadas de um Estado. O modelo interativo circunscreve a política externa ao Estado e adiciona determinantes internos na formulação desta, como partidos, grupos de interesse, forças sociais etc. As preferências externas e o contexto externo deixam de ser fixos e um papel específico para os representantes do Estado, por meio das interações entre diplomatas no campo internacional e políticos no campo doméstico é garantido (LIMA, 1994, p. 28-29).

Gelson Fonseca Jr. cunha a expressão “autonomia pela distância” para exemplificar a participação brasileira nas relações internacionais do período de Guerra Fria. Segundo Fonseca Jr., o Brasil podia lidar de duas maneiras paradigmáticas com a lealdade ao grupo dos aliados na disputa bipolar. Por um lado, “aceitava-se a demanda de alinhamento ao mesmo tempo que se procurava torná-lo moeda de troca para vantagens concretas [...] inclinação brasileira ‘com significativas qualificações’ ao final da década de 1940 e na década de 1960”, por outro lado, mantinha-se uma “distância ‘qualificada’ no debate e na negociação dos principais temas do período”, atitude esta já trabalhada ‘sistematicamente’ na PEI de San Tiago Dantas no Governo Jânio Quadros.

A expressão diplomática da diferença é a autonomia. De certa forma, a busca por autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia. Nenhum país se declarará não-autônomo. Mas as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder [...] A primeira expressão da ‘autonomia’ seria a de manter uma distância em relação às ações do Bloco Ocidental, sobretudo quando significavam engajamento militares. Admitíamos um alinhamento quanto aos valores fundamentais, mas não o transformávamos em engajamento estratégico automático. A segunda significaria manter uma atitude crítica em relação às superpotências. (FONSECA JR., 2004, p. 361-362).

Com o golpe militar em 1964, o Brasil volta a se alinhar explicitamente aos EUA, cortando relações com Cuba (1964) e intervindo na República Dominicana (1965). De 1974, com o Governo Geisel e sua política autodenominada ‘pragmatismo responsável’, até o final da Guerra Fria, o Brasil se distancia novamente dos EUA e das ações do bloco ocidental (FONSECA JR., 2004, p. 360-361).

Nesse período, da chamada ‘longa noite’, os esforços na concertação dos direitos humanos não tiveram impacto, foram nulos, e contrários aos direitos. A supressão de liberdades civis e de direitos políticos de uma parcela de cidadãos, as detenções arbitrárias, tortura e outras violações dos direitos fundamentais, são situações que perduraram ao longo dos anos de ditadura, mas que começariam vagarosamente a ser modificadas com a eleição do Brasil para a Comissão de Direitos Humanos da ONU e, em partes, com a Lei de Anistia de 1979.

Os militares no poder mantiveram os diplomatas brasileiros participando do regime de direitos humanos, que, quando não evitavam o tema, o tratavam de forma propagandística, procurando prevenir exames e evitar receber recomendações e reportes condenatórios. Anos antes, em 1969, o governo havia ratificado a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Ainda assim, a brutalidade do regime militar levou o país a ser alvo do exame conhecido por ‘procedimento confidencial’ (Resolução 1503 do ECOSOC) *in câmara* entre 1974 e 1976. O Brasil escapou de uma condenação formal, entretanto poderia ser conduzido a exame em sessões

públicas, o que na época era entendido como “a mais grave expressão de condenação moral a um Estado” (ALVES, 2008, p. 188).

Em 1978, o Brasil tornou-se membro da Comissão de Direitos Humanos da ONU e com isso as agendas de política externa foram crescentemente se tornando mais receptivas aos princípios e às normas multilaterais de direitos humanos. O regime militar estava envolvido em mecanismos temáticos da ONU, como o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, em 1980. Em 1984, ratificou a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. (MILANI, 2012, p. 43-44).

A participação brasileira na CDH foi dividida em cinco fases por Alves (2008). O período dito “conservador” (1978-1984) da diplomacia brasileira na CDH foi reflexo principalmente do regime militar, dadas as violações aos direitos humanos que aconteciam em âmbito interno rotineiramente, mas também das prerrogativas westfalianas dominantes à época, de não ingerência, de soberania dos Estados e de direitos humanos como tema reservado a eles. O Governo Geisel entendeu que seria melhor participar da CDH agindo de maneira discreta, mas com possibilidade de agir neste foro, do que ignorá-lo, abrindo espaço para críticas e monitoramentos internacionais. Dessa forma, a representação diplomática manteve-se cautelosa opondo-se aos mecanismos de monitoramento tidos como intrusivos, votando contrariamente às resoluções sobre Estados específicos e pautando a construção das normas internacionais em respeito às soberanias (ALVES, 2008, p. 189).

O primeiro período, conservador, corresponde aos anos de 1978 a 1984, quando o país se encontrava sob os Governos Geisel e Figueiredo. O segundo, do Presidente Sarney, nos anos de 1985 a 1989, representaria uma fase de transição. O terceiro período, de adesão aos instrumentos internacionais, cobre os anos de 1990 a 1994, envolvendo as Presidências de Fernando Collor e Itamar Franco. Em 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso tem início um período de valorização do sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos, que perdura no Governo Lula da Silva e, pela ótica brasileira, continua até agora [...] este talvez ‘quinto período’ de participação em que nos encontramos só pode ser para o Brasil, na melhor das hipóteses, em meados de 2006, uma fase de valorização apreensiva. (ALVES, 2008, p. 187-188).

Apesar de conservadora, a participação brasileira foi exitosa interna e externamente. Primeiro, pelo fato de exercer influência indireta nas decisões domésticas do governo, via formas de exprimirem-se os delegados em missão ao governo, segundo pelo ativo engajamento do corpo diplomático em construir e negociar instrumentos que viriam a encabeçar o regime internacional de direitos humanos, como a Convenção contra a Tortura. Concomitantemente, o governo brasileiro assinara a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979, ratificando-a em 1984 (ALVES, 2008, p. 190).

O Presidente José Sarney (1985-1990) deu os primeiros passos em direção ao reconhecimento da legitimidade de normas internacionais de direitos humanos. Em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1985, Sarney anunciou a aceitação imediata do Brasil aos Pactos de Direitos Humanos da ONU. O governo de Sarney também assinou a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas. A adesão do Brasil aos tratados internacionais de direitos humanos constituiu um "sinal importante de posições exteriores e mudanças internas em curso no Brasil, por meio do qual o país se esforça para reorganizar a sua estrutura social, econômica e política e, assim, abrir uma nova fase de sua história" (BRASIL, 1985).

O governo também introduziu uma série de salvaguardas para os direitos humanos na Constituição de 1988, incluindo uma norma constitucional específica, na qual a política externa brasileira deve reger-se, pautada em uma política de respeito às normas e mecanismos do regime internacional de direitos humanos, nomeadamente, a prevalência dos direitos humanos.

De acordo com Alves, durante o breve período de "transição" (1985-1989), o governo foi enfático na afirmação dos direitos humanos e na intenção brasileira em aderir aos tratados. O Presidente Sarney, em discurso proferido na ONU, saudou a DUDH e assinou a Declaração contra a Tortura. No âmbito doméstico, Sarney encaminhou a maioria dos instrumentos jurídicos internacionais ao Congresso Nacional para apreciação e prováveis ratificação e adesão do Brasil, que viriam a acontecer anos depois cada uma a seu tempo. Contudo, pode-se considerar o processo de redação da Constituição Federal (CF), em 1988, o momento mais importante historicamente, cuja interação entre governo, constituintes e organizações da sociedade civil logrou elaborar o texto, particularmente das "cláusulas pétreas", pautado pelos direitos humanos inseridos nas normas e critérios da carta da ONU (ALVES, 2008, p. 192).

A convergência entre novos condicionamentos internos (redemocratização política associada à crise do modelo de desenvolvimento) e externos (fim da Guerra Fria e aprofundamento do processo de globalização) criou as condições para o forte questionamento do globalismo e uma revisão de diversas posturas assumidas pela diplomacia brasileira [...] os paradigmas incorporam um "acervo diplomático permanente", ou seja, um conjunto de normas e posturas – pacifismo, não-intervencionismo, defesa da igualdade soberana das nações, respeito ao Direito Internacional – que são percebidos como patrimônio histórico e estariam intrinsecamente associados ao comportamento internacional do país (MELLO e SILVA, 1998, p. 141-142).

Ainda que tenha havido inúmeros avanços interna e externamente, o Governo Sarney continuou se abstendo em fóruns internacionais de direitos humanos, incluindo a CDH, e continuou a não condenar ou mesmo tecer comentários sobre o desempenho de

outros países em questões relativas às violações de direitos humanos, o que reflete uma postura de não ingerência que o Brasil tomava. Embora não houvesse um grau de reconhecimento das violações dos direitos básicos cometidos no Brasil, o governo resistiu em certos momentos ao escrutínio internacional, baseado na soberania nacional do Estado brasileiro. Portanto, mesmo que o primeiro governo civil mostrasse sinais de evolução do reconhecimento da legitimidade do regime internacional de direitos humanos, este era altamente instrumental e a preocupação maior pairava sobre a imagem do país no exterior.

Durante o Governo de Fernando Collor (1990-1992), primeiro presidente eleito em sufrágio popular após o período militar, maior ênfase foi dada ao compromisso do Brasil com o regime internacional de direitos humanos, refletindo uma ampla reorientação da política brasileira de direitos humanos. No plano doméstico, foi estimulada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Governo de transição de Sarney. No plano internacional, foi estimulada pelo afastamento do alinhamento com países em desenvolvimento, buscando maior integração na nova ordem mundial mediante aproximação com EUA e países da Europa.

A tradição do Itamaraty teve um peso importante no sentido da continuidade. Independentemente do reforço do grupo liberal, na gestão de Collor houve uma crise de paradigma de política externa que pôs em xeque os padrões de comportamento então adotados, que levou à divisão no interior da Chancelaria em basicamente duas correntes de pensamento – aqui definidas como autonomistas e institucionalistas pragmáticos – com visões diferentes, sobretudo sobre as estratégias e prioridades de comportamento e que influenciam a formulação e aplicação da política externa. (SARAIVA, 2010, p. 46).

As pressões externas quanto ao *status* protetivo de direitos humanos refletiram no objetivo de promover a reputação do Brasil como uma democracia liberal moderna que passou a reconhecer com mais ênfase a legitimidade de regimes de direitos humanos. Este fato pode ser evidenciado nas respostas do governo aos reportes de ONGs de direitos humanos sobre assassinatos extrajudiciais de crianças abandonadas<sup>5</sup> e na ratificação em 1992 dos dois Pactos das Nações Unidas, de 1966, e do Pacto de San José, de 1969, no âmbito da OEA, ambos pelo congresso. Tais instrumentos eram tidos como fundamentais ao regime internacional de direitos humanos. Essas ratificações se somaram aos tratados anteriormente ratificados, consolidando, dessa forma, a participação brasileira nos instrumentos jurídicos internacionais mais importantes.

Durante o Governo de Itamar Franco (1992-1994), posterior ao *impeachment* de Collor, em um momento de “adesão ao sistema” (1990-1994) e consequente mudança do

---

<sup>5</sup> Durante o governo Collor havia altos índices de violência e assassinatos contra crianças abandonadas (em situação de alta vulnerabilidade). Representantes da Anistia Internacional foram recebidos pelo presidente que reconheceu as violações. Em seu governo foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (1991), baseado em Convenção sobre Direitos das Crianças das ONU (1990).

quadro normativo brasileiro, manteve-se a tendência de maior aceitação do monitoramento internacional dos direitos humanos em território nacional. A diplomacia brasileira esteve muito envolvida na Conferência da ONU sobre Direitos Humanos em Viena (1993). A conferência foi o ponto de virada mais importante do debate internacional contemporâneo de direitos humanos e também da atuação brasileira. Os diplomatas brasileiros, liderados pelo embaixador Gilberto Sabóia, salientaram a relação entre direitos humanos e desenvolvimento de forma a tratá-los em termos políticos, sociais, culturais e econômicos (HERZ, 2011, p. 11-12; ALVES, 2008, p. 194).

Na Conferência de Viena, de acordo com Alves, os principais temas de debate foram: “a universalidade dos direitos humanos, a legitimidade do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento e à autodeterminação, e o estabelecimento da inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos”. Outros temas de relevância também foram trabalhados como indivisibilidade dos direitos e direitos humanos da mulher (ALVES, 1994, p. 107).

Como país em desenvolvimento, não tínhamos instrumento de poder, mas oferecíamos propostas sobre quais seriam os melhores caminhos para um mundo mais pacífico e estável: o desarmamento geral e completo, a solução de controvérsias pelos meios pacíficos, o respeito ao direito internacional [...] Porque a força não estava no repertório das formas da presença brasileira no mundo, ganhávamos o poder da legitimidade. (FONSECA JR., 2004, p. 362).

Gradativamente, os direitos humanos foram ganhando mais importância ao longo dos anos 1990. O interesse das elites internas de estar em sintonia com o espírito político e econômico da época e o resultado de pressões externas impactaram nas decisões de política externa. As lideranças políticas dos ministros de relações exteriores também foram importantes nesse processo.

Pode-se dizer que o Brasil veio, por meio de tratados internacionais e da participação em foros de direitos humanos, buscando mudar sua imagem internacional. Considera-se, dentro da abordagem de Hermann, que há um ponto de ruptura pensado para a PEB-DH recente, que se situa no momento da Conferência de Viena em 1993. Esse ponto tem maior inflexão que as iniciativas brasileiras do pós-Guerra Fria com a adesão a tratados multilaterais, do que as mudanças implementadas pelo Governo Sarney e a própria Constituição Federal de 1988.

Já como presidente, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) converteu os direitos humanos em um componente explícito da agenda política brasileira, dando continuidade às adesões e ratificações de tratados internacionais. Em 1996 foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que estabelecia uma relação entre os direitos humanos na política interna e externa. Em seu governo, foi instalada a Secretaria Nacional de Direitos

Humanos (1997), a fim de coordenar e monitorar o PNDH, além de aproximar o governo da sociedade civil organizada, cujas preocupações eram concernentes ao tema. Em 2002, já no final de seu mandato, ocorreu o PNDH II.

No início do Governo de Cardoso a inflexão mais relevante foi a aceitação do novo conceito de soberania compartilhada, diferente do conceito clássico de soberania. Esta visão identificava um mundo marcado por valores universais, onde os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais. (SARAIVA, 2007, p. 47).

Seu governo foi mais aberto ao escrutínio internacional de mecanismos de direitos humanos da CDH por meio do convite a especialistas vinculados à Comissão para conduzir investigações *in situ* de temas que variavam entre tortura, execuções extrajudiciais, direito a alimentação etc. Questões importantes tornaram-se leis, como a Lei concernente aos desaparecidos políticos n. 9140/95; a Lei de crime militar n. 9299/96; e a Lei que constitui crime de tortura n. 9455/97; tal como a Lei do Refúgio no Brasil n. 9474/97. Demais instrumentos e mecanismos tiveram o mesmo desfecho que outros. Além do reconhecimento pelo governo brasileiro, como a competência judicial da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1998, os diplomatas participaram ativamente na negociação e consequente aprovação dos Estatutos do Tribunal Penal Internacional, também em 1998 na Conferência de Roma.

Para Lima, os paradigmas entraram em crise nos anos 1990. Em artigo publicado no ano 2000, ela sugere a divisão da PEB em três períodos, sendo o último, batizado de “fase da integração competitiva”, interessante para fins desse trabalho no que diz respeito ao período, que corresponde politicamente à entrada em vigor da Constituição de 1988. É uma abordagem voltada para a inserção internacional brasileira decorrente da liberalização política e da abertura econômica. Fatores como: Inviabilização do comportamento *free rider* (carona) do Brasil nas negociações internacionais; necessidade de elaborar uma agenda positiva de negociação no âmbito regional; diminuição da autonomia decisória do MRE na condução da PEB; e politização da PEB; tornaram inviáveis o exercício de diplomatas vinculados a representantes do “período da industrialização protegida”. Em suma, a natureza da política externa foi modificada, pois “além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno” (LIMA, 2000, p. 295).

Na concepção de Fonseca Jr., o período sublinhado deixou para trás o “velho” padrão de distanciamento dos temas polêmicos e de alinhamentos indesejáveis, para renovar credenciais e participar das decisões globais. O Brasil conseguiu inserir-se no cenário internacional, com uma participação legítima, por meio da renovação de credenciais, cujas tendências “ênfase crescente no tema da não proliferação, defesa dos direitos humanos e da democracia, revitalização dos mecanismos de segurança coletiva e pelos

organismos multilaterais” são claras. Somadas às condições favoráveis de competitividade e de ambiente interno (democracia liberal, sistema político estável e criativo, ausência de conflitos étnicos), a autonomia brasileira pode ser traduzida como “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 2004, p. 367-368). Um dos diferenciais que se procura imprimir entre os conceitos de “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação” cunhados por Fonseca Jr. é

a inclusão de uma conotação mais principista e mesmo moral no conceito de ‘autonomia pela participação’ [...] a necessidade de reconhecer o peso das ideias na constituição das políticas e a existência de uma segunda lógica de satisfação do ‘desejo de autonomia’ que, ao privilegiar a estratégia da liderança, revela a natureza distinta do realismo da política externa brasileira. (PINHEIRO, 2000, p. 320).

Como dito, a gradual reorientação da PEB refletiu a necessidade de um afastamento das ações de negação e resistência à cooperação e compromisso com o regime internacional de direitos humanos e seus mecanismos de monitoramento, que pode ser corroborado pela criação do Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais no âmbito do Itamaraty. Pode-se concluir que o período FHC demonstrou ainda mais disposição em aceitar padrões internacionais liberais posteriores ao mundo bipolar, comprovação do amadurecimento democrático do Brasil.

Segundo Pinheiro, “a atual política externa do Brasil reveste-se de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva”. Para a autora, a concepção de mundo nas relações internacionais de matriz realista hobbesiana foi hegemônica aos formuladores de PEB que agiam baseados no princípio de auto ajuda<sup>6</sup>, concernente ao período em vigor da estratégia de busca de autonomia pela distância. Na concepção de mundo baseada numa conotação grotiana, a ação política passou a contribuir para a regulação. Contudo, Pinheiro sugere que não se trata de um jogo de soma zero em que a visão grotiana, circunscrita ao período da estratégia de busca de autonomia pela participação, substitui totalmente a visão hobbesiana passando a ser “o único eixo de estruturação e fundamento teórico da ação diplomática” (PINHEIRO, 2000, p. 321-322).

Essa rápida passagem pelos paradigmas da política externa brasileira sugere a constância de uma concepção realista ao longo da história (SILVA apud PINHEIRO, 1995, p. 115). A explicação para tal deve ser buscada na consistência e na constância da busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira, seu principal traço de continuidade e objetivo em nome do qual, é preciso sublinhar, inúmeros princípios, inclusive o tradicional respeito ao Direito Internacional, foram reinterpretados à luz dos interesses do momento. (PINHEIRO, 2000, p. 311).

---

<sup>6</sup> Noção de que os Estados só podem contar com sua própria capacidade no que diz respeito às RI.

Dessa forma pode-se considerar que, na década de 1990, o Brasil, em sua estratégia de inserção no cenário internacional, aceitou participar de mecanismos e instrumentos dos regimes internacionais, atuou de forma mais concisa no sistema das Nações Unidas e em operações de paz, ampliou sua participação em negociações comerciais multilaterais e se afirmou como país competente em negociação e mediação.

Nos debates sobre a reforma do sistema ONU e sobre mecanismos de segurança coletivos, o Brasil sempre foi favorável para discussões acerca de procedimentos em vez de mudanças substantivas na política. A visão brasileira sobre o CSNU era de que a “organização deveria preservar suas credenciais representativas e universais e que o Brasil deveria ter um papel crucial nesse contexto” (HERZ, 2011, p. 12-13).

Algumas operações de paz da ONU tiveram participação civil brasileira nos anos 1990, como nas missões de verificação em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola - UNAVEM, 1991 e 1997), e também com grupamentos militares em Moçambique (Operação das Nações Unidas em Moçambique - ONUMOZ, 1992-1995), Ruanda (Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda - UNOMUR, 1993-1994), e no Timor Leste (1999) agindo, nesta última, mais coercitivamente na operação. Ainda esteve presente em processos de verificação eleitoral e de direitos humanos em países da América Central (HERZ, 2011, p. 14-15).

Nos organismos multilaterais, diplomatas brasileiros insistiam que temas como desenvolvimento e redução da desigualdade deveriam ser tratados a nível internacional em igualdade de importância com questões de segurança, argumentando que as causas de instabilidade e violência são sociais e econômicas, e as organizações internacionais deveriam fazer maiores investimentos nessas esferas. Por consequência, o Brasil defende a administração de conflitos por meio da erradicação das causas primárias de violência e instabilidade (HERZ, 2011, p. 13).

A hipótese de Pinheiro “é que a ascensão de novas ideias no quadro cognitivo da PEB não implicou a superação completa das que antes predominavam [...] porque na diplomacia brasileira, curiosamente, essas visões se completam”. Pinheiro sugere que ambas as visões de mundo são conjugadas na concepção da PEB no período de 1990-2000 e constituem uma terceira estratégia e um novo paradigma da política externa, que foi batizada pela autora de ‘institucionalismo pragmático’ (PINHEIRO, 2000, p. 323).

Isto posto, o institucionalismo pragmático seria o paradigma de afirmação da diplomacia brasileira nos contextos global e regional sob a égide do discurso da cooperação, mas valendo-se de acepções realistas que se traduzem pela baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais. Pode-se dizer que, assim, para ter mais liberdade de ação (autonomia), a diplomacia brasileira utiliza-se de mecanismos do realismo da PEB de natureza grotiana e hobbesiana, o primeiro para afirmar-se no cenário

global, o segundo por resistir em assumir os custos do papel de *hegemon* regional, ainda que se lute pela garantia dos benefícios (PINHEIRO, 2000, p. 325-326).

De acordo com Paulo Roberto de Almeida, o Governo de FHC dedicou certo diálogo aos países do Sul, mas enfatizou o direito internacional, as relações simétricas com potências médias e o baixo perfil multilateral. De um modo geral, sua política externa tinha no Itamaraty seu foco principal, inclusive os próprios conselheiros presidenciais eram diplomatas, gerando numa diplomacia presidencial explícita. A administração FHC manteve uma abordagem tradicional da diplomacia e enxergava nela um dos meios pelos quais o país conseguiria se desenvolver. O presidente dialogou com líderes mundiais almejando um ambiente cooperativo mais interessante para o desenvolvimento do Brasil. Caso houvesse a elevação da imagem do papel do Brasil como líder, seria entendido como “resultado da gradual preeminência econômica do país e deveria, em princípio, ser limitado à região” (ALMEIDA, 2004, p. 166-178).

FHC comprometeu-se com uma agenda de eixo vertical nas relações exteriores do Brasil semelhante à imagem de país de 1º mundo que queria reproduzir. As ações de seu governo e sua diplomacia estiveram voltadas à retomada da implementação do Consenso de Washington e do projeto de privatizações e na introdução de reformas da segunda geração no campo social. A ratificação do TNP, em 1998, tornou-se simbolicamente um marco do processo de adesão a regimes e reinserção internacional do Brasil, tanto pela credibilidade quanto pela confiança e legitimidade que passou a ter. Pode-se destacar a afirmação dos direitos humanos no Governo FHC como um dos importantes pilares de sua administração.

Para Maria Regina Soares de Lima, houve um modelo de credibilidade no Governo FHC voltado para a atração de investimentos externos por meio da adesão às normas internacionais. Esse modelo abrangeu a percepção de que potências médias<sup>7</sup> não teriam excedentes de poder no plano internacional, envolveu a aceitação da globalização e abarcou a consumação de reformas baseadas no Consenso de Washington (LIMA, 2005).

FHC defendeu princípios de direitos humanos e formas de desenvolvimento sustentáveis, procurou preservar a paz e a democracia, buscando objetivos “universalistas”, como uma maior institucionalização, maior transparência nas decisões e uma crescente democratização das organizações e regimes internacionais. (CARDOSO apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 301).

---

<sup>7</sup> Potência média é um termo usado na disciplina de Relações Internacionais para descrever Estados que não têm status de grande potência, mas que, no entanto, têm influência internacional. Keohane define potências médias como Estados cujos líderes consideram que não podem agir sozinho de forma eficaz, mas podem ser capazes de ter um impacto sistêmico em um pequeno grupo ou por uma instituição internacional. KEOHANE, Robert O. **Lilliputians' Dilemmas**: small states in international politics. *International Organization*, v. 23, n. 2, p. 291-310, (spring) 1969.

Alves considera que houve um período de “valorização” do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos durante o Governo FHC, que se estenderia até o momento da produção de seu texto em meados do 2º mandato do Presidente Lula. Tal período é caracterizado dessa forma, pois as ações do governo nos planos doméstico e internacional foram continuamente se fortalecendo e sendo ampliadas. Ao que se refere à CDH, de acordo com Alves, a diplomacia brasileira manteve posturas ativas e inovadoras, inclusive propondo algumas resoluções. A valorização também pode ser notada no âmbito das grandes conferências que marcaram a década de 1990, eventos os quais o Brasil manteve delegações de diplomatas e de representações de diversos setores sociais (ALVES, 2008, p. 200).

Foi durante o período do Governo Lula - que será trabalhado no capítulo final - que essa valorização tornou-se “apreensiva”, particularmente em razão de fenômenos externos. A apreensão recai sob os inúmeros acontecimentos alarmantes e recorrentes contra os direitos humanos individuais que confrontam o sistema e o enfraquecem, muitas vezes sob o consentimento de Estados vinculados ao próprio organismo que faz o monitoramento das violações desses direitos fundamentais. As violações aparecem em forma de terrorismo, tortura, detenções arbitrárias, execuções extrajudiciais, conflitos intraestatais, violência sexual baseada em gênero etc. (ALVES, 2008, p. 203).

Considera-se que o sistema ONU estava se enfraquecendo pós-ataque às torres gêmeas em 2001 e que o multilateralismo também. Uma das ações tentativas de reerguer o sistema ONU, pensando especificamente nos direitos humanos deu-se por meio da substituição, em 2006, da Comissão de Direitos Humanos por Conselho de Direitos Humanos. Essa ação resultou na amplitude do escopo de trabalho do Órgão, elevando seu nível institucional e alterando o vínculo que passara do ECOSOC para a Assembleia Geral (ALVES, 2008, p. 202). No capítulo seguinte, encontra-se uma análise sobre o período do Governo Lula ao que concernem política externa e direitos humanos. No capítulo final que virá a seguir, faz-se uma discussão sobre o período proposto no tema da dissertação.

#### 4 A política externa em direitos humanos do Governo Lula

Na política externa, Lula adotou uma postura assertiva e pragmática. Interessa ao capítulo discutir as ideias, rupturas e continuidades ocorridas na política externa em direitos humanos do período em questão, utilizando uma análise multicausal. Dessa análise, extraem-se abordagens construtivistas expostas no capítulo anterior, além de contribuições de analistas de política externa e no modelo de Charles Hermann (1990). Assim, esse capítulo dedica-se a compreender as inflexões na PEB-DH de Lula levando em consideração três pontos: busca por autonomia e pragmatismo na fixação do Brasil como potência emergente; modelo desenvolvimentista na PEB; e discurso de direitos humanos.

A hipótese desse capítulo condiz com a miscelânea de informações e atribuições feitas ao Governo Lula sobre seu posicionamento internacional no quesito direitos humanos. As denúncias de ONGs têm fundamentação e se baseiam no compromisso brasileiro assumido na Constituição Federal de 1988 pela prevalência dos direitos humanos ao reger-se nas relações internacionais. Quando isso não aconteceu, houve acusações públicas contra o governo.

Considera-se que os direitos humanos não prevaleceram na PEB em algumas ocasiões por opção pragmática e pontual do governo, ou seja, por questões de agenda, mas que podem ser estruturalmente percebidas como questões institucionalizadas na ação política brasileira, que busca autonomia, desenvolvimento e *status* de grande potência. Quando lhe era de bom grado e de seu interesse, erigia o discurso dos direitos humanos, particularmente assimilando-o ao desenvolvimentismo. Essa atitude era utilizada para promover o Brasil nas relações internacionais, afirmado seu status de potência emergente, tal como para tecer sua crítica à conformação do sistema internacional. Quando não lhe interessava, assumia um discurso menos altivo e mais apaziguador, buscando consensos dialogais, mas, por outro lado, diversificava parceiros e buscava inserir-se em novos mercados.

Essas posturas manobradas por governo, presidente, enquanto protagonista, e diplomatas – aqui somente se consideram estes como formuladores de política externa –, assumiram um caráter pendular, quer dizer, oscilaram em torno dos objetivos comuns da PEB. A periodicidade do movimento pendular pode ser medida ao passo que se buscava, por um lado, autonomia pela diversificação e sustentação de parcerias de países, alguns dos quais, que não figuravam entre Estados democráticos liberais e não eram provedores de direitos fundamentais aos seus cidadãos, e por outro, se desprezava o discurso dos direitos humanos. A relação inversa também é verdadeira.

Para Carlos Milani (2012), há três ordens de fatores que podem ajudar a compreender as mudanças de posicionamento da PEB-DH do Governo Lula. O primeiro

deles advém da securitização global pós-atentados de 11 de Setembro e as retomadas das estratégias de seletividade. As estratégias de seletividade são alvos de críticas por parte de ONGs isso porque “[seletividade] não diz respeito somente ao exame de alguns países que não deveriam ser condenados, mas também à ausência de outros que talvez merecessem ser objeto de resoluções”. A segunda ordem é concernente ao próprio regime internacional de direitos humanos, que intensificou a “transnacionalização das ações coletivas organizadas pela sociedade civil e o processo de judicialização da política externa”. A terceira ordem de fatores cabe às demandas de ONGs domésticas e à política burocrática instaurada entre órgãos governamentais que aparecem como canais de diálogo. “Em política externa e, mais no que tange aos direitos humanos, mudanças de governo e dos atores políticos no poder contam em dialética com as transformações sistêmicas, na definição das prioridades e dos modos de construir discursos e de agir no cenário internacional” (MILANI, 2012, p. 59-62, 64).

Tal como fizeram inúmeros trabalhos de análises de política externa, este também se utiliza do modelo criado por Hermann que busca avaliar as principais causas que levam os governos a adotarem novos rumos para suas políticas externas e procura medir a extensão dessas mudanças.

Buscando identificar as origens dos graus de mudança de política externa, Hermann descreve quatro fatores, sendo eles: (1) líderes: mudanças líderes são originadas de ações desencadeadas por uma liderança política autoritária que impõe sua própria visão do redirecionamento mais básico da política externa; (2) burocratas: a sugestão não é que os burocratas, ou todo o governo, queira mudar a política externa, mas que apenas um grupo dentro do governo, respaldado pelos líderes, conduza esse redirecionamento das políticas; (3) reestruturação doméstica: um segmento relevante da sociedade que apoia a necessidade de governabilidade e possua capacidade para desencadear mudanças na política externa devido suas demandas. A mudança de redirecionamento da política externa ocorre quando os líderes governamentais mudam suas opiniões ou alteram a composição. Por fim, (4) choques externos: são fontes de mudança na política externa resultantes de eventos internacionais dramáticos, são capazes de provocar alterações fundamentais na política externa (HERMANN, 1990, p. 11-12; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 279-280).

A extensão das mudanças em política externa também é auferida pelo autor, que as subdivide em três níveis gradativos. Ajustes são mudanças que ocorrem no nível de esforços, maiores ou menores, e no âmbito dos beneficiários. São mudanças de ênfases em determinados temas da política externa (tendendo ser quantitativos). Segundo o autor, este não é um dos redirecionamentos principais de política externa. Os três níveis são:

(1) Mudanças de programas – são mudanças feitas nos métodos e meios pelos quais a meta ou problema é abordado. São mudanças de instrumentos de ação. A forma de implementar a política muda, mas as

propostas iniciais permanecem inalteradas. (2) mudanças de problemas/metast – as propostas iniciais são substituídas por outras novas. (3) Mudanças de orientação internacional – a forma mais extrema de mudança de política externa envolve o redirecionamento de toda a orientação do ator para assuntos mundiais. Não somente uma, mas muitas políticas são mais ou menos simultaneamente alteradas. (HERMANN, 1990, p. 05-06).

Particularmente ao tema levantado por Hermann, pode-se pensar nas mudanças efetuadas pelo Governo Lula em uma combinação plausível dos graus e da extensão das mudanças. Os fatores descritos por Hermann são propícios para analisar o período. Se não fosse pelo adjetivo “autoritária”, o fator de mudança de liderança política caberia no caso do ex-presidente Lula, pois este, de certa forma, compartilhou sua concepção de política externa adquirida junto ao seu partido. Já o fator relativo aos burocratas é perfeito para o caso. O grupo dos autonomistas, como será descrito mais abaixo, procurou desenvolver sua percepção de política externa e promoveu mudanças em seus instrumentos de ação. Este grupo, como qualquer outro, foi limitado pela densa estrutura político-institucional do Itamaraty e não agiu tão livremente como se pode pensar ao ler o parágrafo acima.

O terceiro fator pode ser associado ao trabalho de ONGs como a Conectas Direitos Humanos, que possuem capacidade argumentativa e conhecimento empírico sobre direitos humanos e política externa e pressionam o governo para que este ajuste seu posicionamento às demandas da sociedade civil. Já quando se pensa no quarto fator, pode-se inferir do contexto internacional dois momentos de choque externo (11 de setembro e crise de 2008) que poderiam resultar em mudanças dramáticas na PEB-DH, mas que não tiveram tanto impacto. Houve, sim, choque positivo em que o Brasil sobe de categoria mediante uma série de eventos domésticos e internacionais e também de esforços políticos no sentido da mudança, tanto dos grupos “oficiais” de tomadores de decisão, como diplomatas e lideranças políticas, quanto de outros atores que passaram a figurar na política externa, como o ativismo de ONGs, municípios etc.

Desse construto analítico, pode-se depreender que as causas entendidas por mudanças de programas em que se muda a forma de implementar a política, não suas propostas iniciais são, como relatado por Hermann, a busca do governo brasileiro e da diplomacia por autonomia e a ânsia de fixar-se como potência emergente. O discurso desenvolvimentista, colado ao tema dos direitos humanos, é a consequência, tal como a defesa e a negligência desses direitos.

De um modo geral, a PEB na gestão Lula esteve embasada na manutenção da estabilidade econômica, na inclusão e formação de um mercado de massas expressivo e na retomada de uma agenda neo-desenvolvimentista, refletindo, sobremaneira, a busca por autonomia e a projeção internacional do país.

Cabe destacar, para Ramanzini Jr., que algumas mudanças ocorridas no SI influenciaram a PEB de Lula.

1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano, especialmente durante os governos de W. Bush (2001-2008); 2) o impacto da ascensão da China; 3) a valorização das commodities agrícolas a partir de 2003; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro. (VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2009 apud RAMANZINI JR, 2010, p. 65).

De antemão, procura-se esclarecer especificidades da política externa brasileira contemporânea. A primeira delas é o entendimento de política externa enquanto política pública. Por mais que a PEB reflita questões acerca do interesse nacional, formato mais tradicional e realista de formulação de política externa, houve, por razões várias, uma aproximação da PEB ao modelo de política pública clássico. O impacto da PEB e nela em si, por ter passado a ser compreendida como uma política pública *stricto sensu*, é resultante dos movimentos societários pós-redemocratização.

A redemocratização do Estado e a globalização, além de outros fatores internacionais complexos, afetaram o insulamento burocrático do Itamaraty. Entrou em questão o surgimento de novos atores, capazes de influenciar a PEB e de demandar maior transparência em suas ações. Pode-se considerar que esses novos atores exerceram influência no debate público, o que conduziu a uma pequena abertura e, principalmente, politização da PEB, aproximando-a, dessa forma, a uma política pública.

Enquanto política pública, a PEB tende a sofrer mudanças nas agendas e nos atores que a conduzem por motivos sistêmicos e em acordo com as agendas dos governos. Nessa emergência de novos atores a tendência é que se mude também a problematização sobre como o Estado deve comportar-se internacionalmente na defesa dos direitos humanos e como essa problemática se relaciona com outros campos, como segurança, desenvolvimento e cooperação internacional.

O constante predomínio do Itamaraty, no processo de formulação das linhas gerais, que o Brasil deve seguir em suas investidas à inserção internacional é a segunda especificidade. Por mais que haja trabalhos relativos ao “desencapsulamento burocrático” do Itamaraty, este órgão ainda pode ser considerado o mentor, concentrador e assimilador das relações internacionais brasileiras. Desde Barão do Rio Branco, o Itamaraty foi se desenvolvendo e se profissionalizando e tornou-se símbolo de competência internacional (e de insulamento burocrático). As grandes estratégias e ideias passaram e continuam passando por lá e pelos diplomatas. Nesse contexto, encaixa-se o desejo por autonomia, alvo principal da política externa brasileira, porém a autonomia não é uma condição plena de

ação do Estado brasileiro. Essa afirmação não exclui os trabalhos concernentes e importância existente na pluralização de atores para a formatação da política externa.

Para Andrew Hurrell, o Itamaraty é uma instituição com uma autoimagem forte e uma mitologia institucional muito poderosa, dentre suas características encontra-se a capacidade percebida de se renovar e reinventar, além de uma cultura de profissionalismo bastante tradicional, fortes mecanismos de socialização entre os diplomatas e um senso de identidade e equipe (HURRELL, 2004, p. 05).

Talvez o caminho mais óbvio seja ver o Itamaraty como significativo ao ponto em que incorpora e leva adiante um determinado conjunto de ideias de política externa, uma ideologia informal de política externa, como às vezes é descrita. Todas as relações exteriores são entendidas por meio do prisma da história e das imagens mútuas que foram criadas e reforçadas ao longo do tempo, e então institucionalizadas dentro das ideologias de política externa. Às vezes, o padrão é recorrer ao debate entre diferentes imagens do mundo e da política externa. Às vezes um conjunto de ideias predomina, como no caso brasileiro. (HURRELL, 2004, p. 07).

Hurrell identifica um quadro ortodoxo de compreensão do posicionamento histórico do Brasil no mundo que une formuladores de política externa, historiadores e analistas. Dois elementos foram notados: (1) um conjunto de pressupostos tácitos que se tornaram uma parte tão estabelecida do cenário político, que raramente comentam a fundo, como as ideias de Brasil tal qual um país geopoliticamente satisfeito, possuindo vocação para a resolução pacífica de conflitos e como mediador natural; (2) a ideologia de autonomia nacional e desenvolvimento (HURRELL, 2004, p. 07).

De acordo com Hurrell, a ideologia de uma política externa pode conter valores e metas que foram, com certeza, estreitamente relacionados a um modelo particular, mas que passaram a ter uma vida própria e que sobreviveram ao distanciamento daquele modelo (HURRELL, 2004, p. 08).

Como última especificidade, os princípios os quais o país deve reger-se internacionalmente encontrados no artigo 4º da Constituição Federal, estão nas premissas do Estado brasileiro: “[...] (II) prevalência dos direitos humanos, (III) autodeterminação dos povos, (IV) não intervenção, [...] (VI) defesa da Paz e (VII) solução pacífica dos conflitos” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). O intenso protagonismo brasileiro na arena internacional precisa ser pautado por esses princípios na condução de todas as suas relações (bilaterais, regionais ou multilaterais), principalmente por ter adquirido responsabilidades que incluem a proteção dos direitos humanos globalmente, alegam Asano e Nader (2011). Além disso, a afirmação desses princípios exclui as opções sob as quais os executores da PEB operam, limitando-os a estar alinhados à Constituição Federal. Assim, a prevalência dos direitos humanos não deveria poder ser suplantada por nenhum outro princípio ou interesse.

Espera-se que a afirmação desses valores postule cumpri-los, contudo, mediante a estratégia pluralista de inserção e afirmação no cenário internacional do Estado brasileiro, no qual, durante o Governo Lula, valores se chocaram com interesses. Como construir uma PEB baseada em valores universais de direitos humanos sendo que outros valores também são promovidos pela PEB?

Os responsáveis pela política externa brasileira em direitos humanos buscam justificar tais posições ao reiterar que a cooperação e o diálogo são caminhos mais eficazes para a melhoria da situação de direitos humanos do que a mera condenação. E que, seguindo a diretriz de não alinhamento automático da política externa brasileira, o Brasil avalia caso a caso a posição a ser tomada, levando em consideração os diferentes contextos e momentos, inclusive com vistas a evitar a seletividade no Conselho de Direitos Humanos (ASANO; NADER, 2011).

O sistema internacional é densamente hierárquico, mas os direitos humanos pertencem a uma arena ainda em disputa nesse sistema. Nesse espaço, os direitos humanos deveriam ser utilizados como instrumentos de luta contra a opressão, a dominação e as violações, mas interesses específicos se sobrepõem e argumentos infundados são utilizados como política para justificar ações injustificáveis no plano internacional. Pode-se aplicar isso ao discurso de direitos humanos, que se tornou um discurso de valores morais acima de tudo. Desse modo, os direitos humanos estariam figurados na ordem de políticas a serem reprogramadas, quando não ajustadas, com maior ou menor ênfase de um governo ao outro, de um ministro das relações exteriores ao outro, a fim de evidenciar, reforçar e legitimar o poder da PEB.

O discurso desenvolvimentista esteve presente na retórica pró-direitos humanos do Governo Lula, que tratou de promover o Brasil no cenário internacional, buscando redesenhar as instituições multilaterais internacionais, estabelecendo mudanças e revisando normas. Sem adotar um papel fortemente revisionista e transformador, opôs-se ao *status quo* em temas como proliferação de armamentos nucleares e mudanças climáticas.

Ademais, priorizou as relações de cooperação com países em desenvolvimento e menos desenvolvidos do eixo Sul-Sul, formalizou esforços junto ao IBAS e institucionalizou os BRICS, além de se reaproximar do continente Africano e de alguns países do Oriente Médio. Essa estratégia corroborou para que o governo fosse alvo de muitas críticas em seu compromisso com os direitos humanos no âmbito internacional.

Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa de política externa. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Acerca dos direitos humanos, o governo defendeu em âmbito global o multilateralismo e sublinhou o internacionalismo, o apoio a valores liberais e o direito ao

desenvolvimento. Em meados do primeiro mandato, programas sociais brasileiros como o “Fome Zero” foram projetados internacionalmente na AGNU na forma de medidas paliativas para regiões de extrema pobreza e miséria. Além disso, seu governo buscou arrecadar fundos para esses programas por meio de mecanismos de financiamento.

Prezando pela diversificação de parcerias, o governo Lula manteve-se sereno, preferindo estratégias de *Soft Power* na política externa. Contudo, a coordenação da MINUSTAH pode significar maior comprometimento em missões coercitivas sob o mandato do CSNU e uma mudança em seu posicionamento com respeito à legitimidade dessas missões de imposição da paz. Pode-se entender essa mudança como nova investida à tentativa de conseguir assento permanente no CSNU.

Pode-se considerar que a PEB tem características ambíguas. Por um lado mantém um discurso soberanista em que reclama participação no grupo de países que têm voz ativa no SI, a fim de constituir mudança na arquitetura do mesmo. Daí advém a defesa do princípio de não intervenção na política doméstica de outros países. Por outro, atua como representante qualificado dos países em desenvolvimento que não participam dos processos de tomadas de decisões.

Em mecanismos multilaterais, a diplomacia brasileira age de forma imparcial, o que pode contribuir para respaldar contínuas violações de direitos humanos. No entender dos formuladores da PEB-DH, o SI age de forma seletiva, pois é conduzido por países centrais que advogam por seus interesses. A diplomacia brasileira opta por votar conforme suas ideias no plano macro e não somente mediante negociações frágeis, fechadas e excludentes, concentradas nas mãos das potências consolidadas, as quais selecionam alguns casos em que há graves violações de direitos humanos e negligenciam outros. O Brasil assume uma postura que preza pelo diálogo e pela cooperação, mas na visão de algumas ONGs especializadas, como Conectas e *Human Rights Watch*, o governo deveria ser mais incisivo e proativo buscando influenciar as negociações no âmbito dos direitos humanos, uma vez que a construção das agendas nesses órgãos multilaterais é feita pelos Estados-parte.

O diplomata Paulo Roberto de Almeida (2004) afirma haver, no Governo Lula, um ativismo (protagonismo) presidencial na diplomacia de maiores proporções, se comparado ao de FHC, evidenciado, basicamente, em suas centenas de viagens ao exterior ao longo de dois mandatos. Para ele, grande parte das iniciativas de inserção internacional do Brasil “recai sobre a coordenação política com atores relevantes da política mundial e em negociações comerciais internacionais”. De acordo com Almeida, ainda que muitas dessas iniciativas sejam simplesmente desdobramentos reconceitualizados de propostas da administração de FHC, há diferenças práticas evidentes entre a política externa de ambos os governos (ALMEIDA, 2004, p. 164).

Jeffrey Cason e Timothy Power, buscando entender mudanças na política externa brasileira por meio de seus determinantes e não de sua dimensão estratégica, argumentam que, de meados da década de 1990 em diante, duas tendências se conjugaram na formulação de política externa: o protagonismo presidencialista e a pluralização de atores. Essas tendências ajudaram a promover uma erosão gradual no nível de influência do Itamaraty na política externa. Os autores explicam essas tendências utilizando, simultaneamente, múltiplos níveis de análise da política externa sem sobreposição entre eles, quais sejam: internacional, doméstico e individual (CASON; POWER, 2009, p. 118-119).

O protagonismo presidencialista desenvolveu-se nos Governos FHC e Lula rompendo com uma tradição, dado que antes os presidentes eram bastante dependentes do MRE e de suas decisões em política externa. Por um lado, FHC deu maior atenção aos países desenvolvidos, particularmente EUA e Europa, almejando se desvencilhar da visão terceiro-mundista que orientou os presidentes antecedentes. Lula enfatizou as relações Sul-Sul e usou a diplomacia presidencial como ferramenta para alcançar regiões como África, Ásia e Oriente Próximo, antes subestimadas (CASON; POWER, 2009, p. 121-122).

Cason e Power sugerem que a diplomacia presidencial teve efeitos palpáveis sobre a PEB: (1) deixou-a mais sujeita aos caprichos dos presidentes, (2) acelerou seu processo temporal e (3) viu erodir seu comprometimento ao princípio de não intervenção na política de Estados vizinhos. Quanto à pluralização e diferenciação de atores, os autores sugerem que, embora tenha havido mudanças notáveis, suspeitam que uma participação contínua e massiva de novos atores na política externa possa gerar um efeito “bola de neve”, podendo ameaçar ainda mais a ‘autonomia’ do MRE. Os autores não veem uma possibilidade de reinsulamento do Itamaraty como parte de uma manobra governamental (CASON; POWER, 2009, p. 135).

A pluralização de atores pode ser entendida como uma resposta ao insulamento burocrático do Itamaraty, que era autônomo e detinha monopólio das ações de política externa e comércio exterior. A redemocratização do Estado brasileiro em 1985 e as condições internacionais – como fim da bipolaridade –, regionais e domésticas – como o abandono do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), a criação do Mercosul e a mudança do partido no governo federal –, assim como a vinculação da Câmara de Comércio Exterior ao MDIC e não ao MRE nos anos 1990, foram fatores primeiros, a *grosso modo*, que proporcionaram tal pluralização. O Itamaraty respondeu ao interesse nacional pela esfera internacional e convocou três Seções Nacionais de Coordenação para discutir com a sociedade temas como Mercosul, ALCA, e relações com a Europa, que renderam maior envolvimento e pressão de ONGs, do setor privado e da

opinião pública sobre os formuladores da política exterior brasileira (CASON; POWER, 2009, p. 121).

Milani complementa incluindo fatores como a “mídiação da política externa, o relativo aumento de visibilidade das agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais das décadas de 1990 e de 2000 e o aumento do interesse dos acadêmicos e especialistas pelo acompanhamento da política externa”. Para o autor, ainda que a característica de insulamento burocrático seja amplamente reconhecida, não quer dizer que inexistam indicativos de alterações do padrão institucional, especialmente a partir da década de 1990, quando houve uma ampliação na diversidade de atores almejando que os processos fossem mais “permeáveis a articulações, interesses e demandas”, que veio por impulsionar certa ruptura do insulamento do Itamaraty (MILANI, 2012, p. 41-42).

Segundo o autor, “para compreender a mudança [em política externa], torna-se relevante identificar quem são os agentes primários das transformações, em que espaços institucionais as decisões ocorrem e também com que intensidade”. Desse modo, a PEB deve ser exposta ao debate público, pois o interesse nacional em política externa é plural e não único do Itamaraty (MILANI, 2012, p. 35).

Diferentemente do que Cason e Power (2009) e Milani (2012) sugerem, Hurrell argumenta que, dadas as condições de redemocratização e liberalização econômica do Brasil, o período pós-1985 parece ir na contramão das expectativas quanto ao pluralismo do processo decisório em política externa. Os atores sociais, segundo ele, tiveram ações limitadas e pontuais em alguns temas de política externa, como política econômica e comércio exterior, mas as grandes linhas de política externa ainda são definidas pelo Itamaraty, que mantém um papel central (não tanto centralizador) nessa arena, muito por conta de sua cultura diplomática enraizada (HURRELL, 2004, p. 09).

Um dos temas que romperam com a tradição, ilustrando os argumentos da dissertação, foi a política externa brasileira de direitos humanos que mudou significativamente de discurso, passando de uma postura de defesa da soberania nacional, característica da política até o final da década de 1980, para um conjunto muito mais aberto e engajado de posicionamentos. Essa abertura ocorreu nos anos 1990, como já descrito.

Segundo Hurrell, isso foi possível também por conta do papel que um pequeno grupo de diplomatas envolvido na cultura internacional dos direitos humanos exerceu dentro do governo e da sociedade civil organizada reciprocamente. As ONGs, brasileiras ou estrangeiras no Brasil, que trabalham com os direitos humanos, desdobraram várias preocupações acerca da temática ao longo das últimas três décadas e contribuíram para a politização do tema. Para Hurrell, “se um tema, como os direitos humanos, torna-se muito politizado, a capacidade do MRE em manter seu controle estaria perdida” (HURRELL, 2004, p. 10-11).

Miriam Gomes Saraiva compara as visões de dois grupos distintos de diplomatas que se consolidaram durante os governos FHC e Lula. Estes grupos, altamente institucionalizados, carregam consigo a estrutura do Itamaraty e servem para justificar o posicionamento brasileiro em direitos humanos no período.

Nas palavras da autora, os institucionalistas pragmáticos, coordenados pelo então chanceler Luiz Felipe Lampreia, “priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática, sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza”, questões tratadas com menos vigor. Para Saraiva, essa postura significa um cenário adequado ao desenvolvimento econômico do Estado brasileiro, dado uma identificação pragmática que os institucionalistas têm com os regimes internacionais e mesmo certo grau de alinhamento com países industrializados (SARAIVA, 2010, p. 47).

Na concepção desse grupo, o Brasil deveria assumir um papel de “apoio a regimes e valores internacionais, e de crítica no que diz respeito às diversas distorções que ocorrem na ordem internacional”. Dentro desta perspectiva, a diplomacia foi mais ativa (*global player*) em foros multilaterais e manteve a candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU. Na visão dos institucionalistas, que então comandavam as ações do Itamaraty, a inserção internacional do Brasil deve ser feita com base em um novo olhar sobre os conceitos de soberania e autonomia, que, por sua vez, devem ser defendidos globalmente por todos (SARAIVA, 2010, p. 47).

Os institucionalistas pragmáticos defendem a construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas com moderação e com base nas ideias de estabilidade democrática e desenvolvimento de infraestrutura. [...] durante o Governo de Cardoso, a diplomacia brasileira não buscou superar dentro do continente os limites do que entende por soberania nacional. Ao contrário, buscou sempre evitar que um arranjo de integração viesse a obstacularizar o comportamento brasileiro *vis a vis* outros parceiros externos e sua projeção no cenário internacional. (SARAIVA, 2010, p. 47).

A autonomia, de acordo com Fonseca Jr. (2004), é a “expressão diplomática da diferença”, como exposto no capítulo anterior. Esse conceito é diacrônico e varia no espaço conforme forem os interesses e as posições de poder ao seu entorno (FONSECA JR., 2004, p. 361). No Governo FHC, o conceito de soberania compartilhada foi adotado, cuja “visão identificava um mundo marcado por um ‘concerto’ de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais, junto com a tendência à formação de regimes para garanti-los” (SARAIVA, 2010, p. 47).

Lula assume a presidência em 2003 e promove uma troca no alto escalão do MRE. Saraiva analisa este grupo ingressante, mas antigo, e descreve que o traço fundamental dos autonomistas é a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional, esforço característico da diplomacia que visou tornar o país uma liderança

regional e ascendê-lo a posição de potência global. Os autonomistas defenderam uma reforma institucional das Nações Unidas, pois perseguiram um assento permanente no CSNU (SARAIVA, 2010, p. 48-49).

Os autonomistas, diferentemente dos institucionalistas pragmáticos, dão maior destaque para as crenças sobre a autonomia, o universalismo e, acima de tudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional [...] A diplomacia liderada pelos autonomistas atuou ativamente na defesa da perspectiva brasileira nas negociações realizadas na OMC através de ação conjunta com outros países em desenvolvimento. (SARAIVA, 2010, p. 48-49).

“Os autonomistas eram favoráveis ao modelo desenvolvimentista, o que implica um Estado mais forte e atuante na política industrial”. No âmbito regional, o projeto brasileiro via autonomistas foi estruturado no intuito de levar o Brasil à liderança na região. O aprofundamento no processo de integração regional, sob liderança verde-amarela, era prioridade, tal como o era a ascensão política brasileira no contexto externo. A liderança regional também deve ser entendida como uma liderança que envolve os países do Sul, especialmente os africanos. A PEB estava politizada e novas prioridades deveriam ser assumidas (SARAIVA, 2010).

Desse modo, o caminho para a inserção internacional brasileira de forma mais efetiva, que “possibilitaria a realização do potencial brasileiro e da formação de um bloco capaz de exercer influência internacional”, é identificado. Com esse mesmo intuito, padrões de *Soft Power* foram reintroduzidos no discurso, como o princípio da não intervenção e a vinculação entre cooperação e integração regional ao desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2010, p. 49-50).

As prioridades da política externa do Governo Lula estavam voltadas ao eixo horizontal de parcerias Sul-Sul, reflexo de um retorno da identificação nacional com a imagem de país terceiro-mundista, que passou de potência média em desenvolvimento e se tornou país emergente. Essa postura não significa uma oposição ao eixo vertical (Norte-Sul), somente um ajuste necessário decorrente da agenda neo-desenvolvimentista pós-*virada do século*. A duplicidade de participações brasileiras em foros de países desenvolvidos e em desenvolvimento aumentou a credibilidade e o poder de barganha do Brasil endossado pelo caminho da reafirmação de regimes, não mais pela adesão a estes, ainda que o governo tenha aderido a novos tratados em diversas áreas.

A ideia de autonomia pela diversificação, trabalhada por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, para explicar a inserção brasileira no sistema internacional durante esse período, responde às prioridades de política externa do governo. Essa ideia é dissonante à ideia de autonomia pela participação (ou integração) que vigorou durante o Governo FHC. Segundo os autores, essa busca por autonomia privilegiava diversificar parceiros e opções

estratégicas e acentuava formas autônomas de inserção. Por meio de um ajuste de alinhamento, tirando o foco do eixo Norte-Sul, Lula enfatizou a cooperação Sul-Sul, justamente para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, “aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282-283).

Diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, 304).

Utilizando os conceitos de Hermann (1990), os autores não acreditam que tenha havido uma reestruturação doméstica significativa a ponto de, por si mesma, alterar a política externa de FHC para Lula. Para eles, as metas não foram alteradas significativamente e os objetivos gerais e históricos não se modificaram. A maior parte das mudanças ocorreu nos níveis de ajustes e de mudanças de programas, variando ênfases e tonalidades na PEB e buscando novas maneiras de inserir o Brasil internacionalmente (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

A ideia de autonomia pela diversificação é corroborada por uma mistura de postura multilateralista e soberanista do Governo Lula. Para os autores, “as ideias políticas e as percepções dos atores são fundamentais para os estudos de política externa, porque afetam o comportamento dos Estados” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 301).

Levando em consideração os conceitos enraizados na sociedade e no Estado brasileiro de autonomia e universalismo, um dos objetivos que podem ser entendidos como definidores da PEB é o próprio conceito de desenvolvimento, trabalhado anteriormente no texto. Na oportunidade, o debate sobre o conceito foi amplo e não tomou proporções específicas à política externa, como aqui se faz. O significado efetivo do termo está ligado a “concepções correntes de uma época”, como afirma Haroldo Ramanzini Jr (2010). Para o autor, desenvolvimento está vinculado às ações da gestão governamental, enquanto a autonomia está vinculada às ações do Estado. As mudanças no contexto internacional influenciam o significado concreto do termo, contudo as variáveis: contexto doméstico, jogos de forças políticas, econômicas e sociais manifestadas em determinados períodos da história política nacional influenciam ainda mais (RAMANZINI JR, 2010, p. 65).

Além de assumir o compromisso do multilateralismo, buscando alianças estratégicas com economias emergentes, a retórica do Governo Lula enfatiza com maior insistência a defesa da soberania, o direito ao desenvolvimento, os interesses nacionais e a igualdade dos povos, tal como sua candidatura a uma cadeira permanente no CSNU, entendida como prioridade. O Itamaraty partilha a formulação, e até mesmo a execução da política externa com assessores presidenciais, e o governo deseja promover uma política externa criativa

(definida como “ativa e altiva” pelo então chanceler Celso Amorim) e acredita que haja um papel substantivo na conformação de um “projeto nacional”. Assumindo uma postura mais assertiva, Lula dialoga com as demais lideranças mundiais, buscando exercer protagonismo regional e internacional a fim de mudar substantivamente o papel do Brasil no cenário internacional e trazer justiça ao mundo (ALMEIDA, 2004, p. 166-178).

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno advertem para o “multilateralismo da reciprocidade”. Para eles, este é um conceito elaborado pela diplomacia brasileira estendido a todos os domínios das relações internacionais, envolvendo, dessa forma, dois pressupostos: (1) existência de regras no cenário internacional e (2) elaboração conjunta dessas regras para que haja reciprocidade. Esse conceito, de acordo com Cervo e Bueno, ajuda a “eliminar duas utopias teóricas para compreender a PEB, quais sejam: estabilidade hegemônica e vínculo necessário entre política exterior e regime político” (CERVO; BUENO, 2008, p. 497).

A despeito da proeminência sobre a questão da continuidade na política externa brasileira a que alguns analistas se dedicam, para Lima e Hirst, o Governo Lula provocou mudanças na política externa brasileira, simbolizadas pela agenda social incorporada à política externa e pela postura mais assertiva ao que concernem reformas de instituições multilaterais (LIMA; HIRST, 2006, p. 22).

Os conceitos de universalismo e autonomia são pontos chave enraizados na sociedade e no Estado brasileiro.

O universalismo corresponde à ideia de estar aberto para manter relações com todos os países, independentemente de localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica. Significa uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica e pode ser vinculado ao comportamento de ‘global player’. A autonomia é definida como a margem de manobra que o país tem nas suas relações com demais Estados e em sua atuação na política internacional. (SARAIVA, 2010, p. 45).

A ideia de universalismo está associada às características geográficas, étnicas e culturais do país, como percebem alguns formuladores de política externa, de acordo com Vigevani. Um deles, Celso Lafer, sublinha que o universalismo estaria “representando a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas”, além disso, “simbolizaria uma preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo” (LAFER apud VIGEVANI, 2008, p. 06).

A busca pelo desenvolvimento econômico e autonomia eram dois objetivos comuns que aproximavam os Governos FHC e Lula, apesar de as tradições diplomáticas serem distintas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 275). Lula compareceu desde o início de seu mandato às assembleias gerais da ONU, tal como em reuniões de líderes mundiais e em

órgãos multilaterais, expondo sua visão de direitos humanos associada ao desenvolvimento, à pobreza e à fome e, respaldado por sua diplomacia, sublinhando a “versão brasileira de ‘ordem injusta’, que passa ao largo do flagelo da fome e da doença, ferindo os direitos humanos”. Esses feitos, na esfera dos direitos humanos, podem ser entendidos como uma forma de se encontrar reciprocidade (CERVO; BUENO, 2008, p. 507-508).

No Governo Lula, o Brasil continuou a apoiar operações de paz enquanto buscava se adaptar às mudanças no cenário dessas missões. A participação e as obrigações aumentaram na mesma medida, principalmente a partir de 2004, ano em que se iniciaram as atividades de coordenação da MINUSTAH no Haiti pelo governo brasileiro e as forças armadas. Destarte, o governo brasileiro percebeu-se relevante na esfera humanitária, reiterando, por meio de declaração de Lula na AGNU em 2004, que as políticas regionais deveriam ser guiadas pelo princípio da “não indiferença” e a resposta brasileira à crescente ligação entre segurança e direitos humanos foi dada pelo conceito de “responsabilidade de proteger” (HERZ, 2011, p. 15-16).

Na macrorregião, a liderança brasileira foi marcada via comando das forças de Paz da MINUSTAH, donde os parceiros sul-americanos foram aglutinados sob sua égide e o Brasil exerceu papel de *paymaster* em alguns momentos. Para a autora, “liderar uma força de imposição de paz significava uma revisão dos preceitos tradicionais de uma política externa não intervencionista”. O reflexo do pensamento e das práticas autonomistas na PEB teve como resultante o “convívio entre autonomia, ampliação da presença internacional e busca de situações favoráveis ao desenvolvimento nacional a partir de um padrão proativo”, que, também nas palavras da autora, “equilibrou crenças com pragmatismo” (SARAIVA, 2010, p. 50).

Para Monica Herz, o Governo Lula enfatiza o protagonismo brasileiro nas instituições internacionais, pois, a partir delas, é que o Brasil poderá aumentar sua influência no cenário internacional, gerando mais *status* e, com isso, mais *Soft Power*, enquanto continua protegendo sua soberania. Essa postura foi adotada também nos regimes de direitos humanos, corroborada pela postura e tradição pacíficas do Brasil, o que, na visão de Herz, auxilia na busca por mais *status* e influência nas relações internacionais, ou seja, na aspiração em tornar-se grande potência (HERZ, 2011, p. 27-28).

Enquanto a construção social do status de grande potência é perseguida diretamente por meio de interações com outros atores dentro da esfera internacional, essas interações também transformam as regras que moldam as relações entre Brasil e outros Estados. (HERZ, 2011, p. 02).

Há uma discrepância nítida do entendimento da imagem daquilo que o Brasil acredita ter (autoimagem), para aquilo que os demais países enxergam do Brasil. As superpotências e as grandes potências veem o Brasil como potência regional. O Brasil tem certo complexo

de grande potência, mas é uma potência emergente com bastante potencial para tornar-se grande. As nações sul-americanas podem aceitar a liderança brasileira em desenhar novas instituições para a região e para gerenciar crises, de acordo com Herz, mas o *status* de grande potência é constantemente desafiado, talvez por terem uma percepção de que o Brasil, caso consiga alçar-se ao *status* de grande potência, poderia deixar de “ouvir” as nações vizinhas. Essa percepção é decorrente da falta de experiência ou coordenação acumulada e de instituições regionais robustas, porém falhas (HERZ, 2011, p. 28-29).

Para Marco Antonio Vieira e Chris Alden, o Brasil, enquanto potência emergente, necessita ser reconhecido como líder regional para legitimar novos arranjos na arena internacional. Essa legitimação decorre de um processo de integração regional mais efetivo, em que se almeja conseguir apoio político dos pares, para assim, garantir condições ao sucesso de suas novas investidas, como BRICS e IBAS. Nesse caso, segundo os autores, a autonomia brasileira poderia ser comprometida em razão da dualidade de aspirações, que são: ser ator global capaz de influenciar em diversas arenas com forte peso político e ser líder regional legitimado dentro da região (VIEIRA; ALDEN, 2011).

De acordo com a ONG Conectas, evidencia-se presença ativa dos direitos humanos na política externa nos anos do Governo Lula por meio de visita presidencial, no ano de 2009, ao Conselho de Direitos Humanos da ONU; pela reeleição do Brasil para o Conselho em 2008; e também com intensa participação no mecanismo de Revisão Periódica Universal. Na visão da Conectas, em nota pública emitida em 15 de junho de 2009, em decorrência da visita presidencial supracitada, o Brasil tem atuado de forma ambígua, ou condescendente, na política externa para Estados com regimes autoritários e também no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, particularmente ao que tange alguns países com casos de graves, generalizadas e persistentes violações de direitos humanos (CONNECTAS, 2010).

Organizações da sociedade civil tendem a ter posicionamentos mais universalistas em defesa dos direitos humanos, denunciando, portanto, as posições conciliatórias mais recentes da PEB-DH em relação a regimes considerados autoritários ou pouco democráticos. Nesse mesmo sentido, são compreensíveis e legítimas as inúmeras críticas de várias organizações não governamentais à aproximação do Brasil com o Irã, à mudança de voto brasileiro em relação aos direitos humanos na China (a favor do *no action motion* em 2004, enquanto, antes, o Brasil sempre se abstivera, salvo em 1996, quando votou a favor) e ao voto em relação à Chechênia (de abstenção em 2001/2002 ao voto contrário em 2003/2004). (MILANI, 2012, p. 50).

As violações sistêmicas dos direitos humanos poderiam ser prevenidas ou cessadas mediante intervenção internacional, que não seria vista como afronta à soberania nacional de um Estado, pois a interdependência política ou a integridade territorial não seriam

ameaçadas, uma vez que a sociedade mundial contemporânea estaria socialmente integrada (PIOVESAN, 2010; MINAYO, 2008 apud MILANI, 2012, p. 51).

De acordo com Amorim, o Brasil procurou, ao longo dos anos que ele esteve à frente do MRE, romper com a clivagem temática que divide países em desenvolvimento e desenvolvidos, os primeiros enquanto defensores dos direitos econômicos, sociais e culturais e os segundos como promotores dos direitos civis e políticos. O projeto de resolução, que afirma a incompatibilidade entre a democracia e o racismo, é um exemplo desse esforço, que também perpassa na evolução conceitual dos direitos humanos (AMORIM, 2009, p. 70).

Nos fóruns multilaterais, o Brasil tem promovido iniciativas exitosas que visam à evolução do arcabouço conceitual e dos instrumentos à disposição da comunidade internacional. Defendemos uma abordagem para o tema que privilegie a cooperação e a força do exemplo como métodos mais eficazes do que a mera condenação. Buscamos abrir os canais de diálogo para que as decisões gerem resultados práticos, com repercussão na vida das pessoas que sofrem as consequências diárias de violações. Em suma, no plano internacional, o Brasil tem pautado sua atuação pela defesa do diálogo e do exemplo e por uma visão abrangente - não hierarquizante nem seletiva - de que todos os países têm deficiências e que podem beneficiar-se da cooperação. (AMORIM, 2009, p. 67-68).

Questões tidas como estratégicas na agenda da PEB à época da administração Lula, no caso da diversificação de parcerias, tiveram novas interpretações a partir de novos critérios, como o tratamento aos Estados violadores de direitos humanos, particularmente os que tangenciavam países em desenvolvimento, e a inflexão nos votos junto ao Conselho de direitos humanos e à AGNU, motivada por relacionamentos, zonas de influência e interesses estratégicos do governo. As ações no campo da política externa em direitos humanos deveriam ser, segundo opinião do então chanceler Celso Amorim, “pautadas pelo princípio da não intervenção, mas acompanhado pela noção da não indiferença” (MILANI, 2012, p. 53-54).

A não indiferença é um conceito desenvolvido sob as premissas do enfrentamento de crises humanitárias da União Africana em que a segurança e o bem-estar de populações em situação de risco devem suplantar a soberania do Estado, a não indiferença é uma diretriz humanista presente na PEB que não se evade de responsabilidades internacionais e procura não violar o princípio de não intervenção da diplomacia brasileira. É uma demanda que, sem interferir no direito soberano de cada povo, Estados com relativa capacidade estejam dispostos a colaborar quando necessário na resolução de problemas de outro Estado em evidente crise, seja política, social ou humanitária. Essa diretriz está presente na política externa do Governo Lula que, com o interesse em ampliar o alcance de sua diplomacia, busca apoiar Estados vizinhos e amigos a superarem suas condições de subdesenvolvimento e de crises sociopolíticas ou conflitos armados (AMORIM, 2011).

Essa posição se reflete nas iniciativas do Brasil no Conselho de Direitos Humanos, no comando do componente militar da Minustah, na coordenação da Configuração para a Guiné-Bissau da Comissão de Construção da Paz, nos projetos de cooperação Sul-Sul e na ampliação da ajuda humanitária que enviamos ao exterior. (AMORIM, 2009, p. 75).

Segundo Amorim, o Brasil, na tentativa de promover uma agenda mais positiva nas discussões sobre a situação dos direitos humanos em países específicos, “propôs, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a formalização de Memorando de Entendimento para o desenvolvimento de projetos de cooperação Sul-Sul em países que se revelem interessados em receber cooperação” (AMORIM, 2009, p. 73).

Uma das oportunidades de projeção internacional brasileira decorreu da crise financeira de 2008, que teve maior impacto sobre economias centrais debilitando-as. As economias periféricas ou, no caso do Brasil e dos BRICS, potências emergentes, lograram beneficiar-se de maior crescimento econômico, principalmente pela busca de mercados para exportação, almejando uma balança comercial superavitária e reforçando a posição brasileira no SI.

Pode-se dizer que o Governo Lula tentou ser diferente do Governo FHC em muitos aspectos da PEB, mas as mudanças promovidas ocorreram, como analisaram Vigevani e Cepaluni, somente nos “níveis de ajustes e de mudanças de programas”, o que acaba implicando num *continuum* de ideias e ações políticas entre sucessivos governos. Certamente, a PEB do Governo Lula, muito por conta de seu protagonismo presidencial, foi mais “altiva e ativa” e galgou novas arenas de inserção brasileira.

Na análise de Milani, a PEB-DH está inserida num campo político em constante disputa, de onde surgem, devido à “multiplicação de atores com suas visões, discursos e incursões no campo dos direitos humanos, demandas por novos arranjos institucionais e mudanças em seus marcos interpretativos”. A política externa foi sempre alvo de discussões acerca de continuidades e rupturas. Para alguns acadêmicos que a analisam, quanto para Milani, “a PEB não é linear, tampouco estanque, e sofre mudanças em agendas e atores por motivos sistêmicos e de agenda governamental”. Uma dessas rupturas seria com a hipótese do insulamento burocrático do Itamaraty, que, para o autor, não mais representa, enquanto ator principal, a dinâmica dos processos políticos na esfera internacional, que passou a ser plural. Essas diferentes abordagens ao mesmo tema carregam consigo tendências de mudanças na problematização sobre o comportamento de um determinado Estado na defesa e proteção dos direitos humanos em âmbito global (MILANI, 2012, p. 33-34).

A experiência do governo Lula da Silva sugere significativo peso das ideias, temperadas pelos constrangimentos das realidades internacionais – políticas, econômicas e estratégicas. Essa relação se reflete nas percepções das equipes que conduzem a política externa. Acreditamos que uma das principais diferenças entre a administração Lula da Silva e a de FHC reside nas diferentes interpretações e ideologias destes líderes (e dos

funcionários que os acompanham) a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 276).

No caso da política externa, a mudança envolve desde pequenos ajustes, ênfases retóricas e diferenças nos objetivos, até transformações mais abrangentes das metas e das concepções sobre o projeto político nacional de inserção no cenário mundial (HERMANN, 1990; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Segundo Milani, a complexidade técnica e científica de novas questões internacionais exigiu dos formuladores de política externa, que já vinham sendo desafiados nos anos 1990, maiores esforços para conhecer e ter *expertise* nesses novos assuntos, o que aproximou ONGs, acadêmicos e sindicatos aos clássicos formuladores de PEB e diplomatas. Essa interação, por mais que não tenha fortalecido densamente o elo entre operadores de política externa “diplomatas e não diplomatas”, resultou em uma espécie de democratização do assunto, e a PEB acabaria tendo o mesmo fim de uma política pública, não logrando mais evadir-se dos processos de tomada de decisão, tradicionais e característicos dos regimes democráticos modernos. Para o autor, “as estratégias estabelecidas pelos atores domésticos no contexto da distribuição de interesses e preferências no interior do Estado” foram as principais reflexões que a PEB teve ademais dos “constrangimentos sistêmicos, provenientes da própria estrutura da ordem internacional” (MILANI, 2012, p. 40-41).

Quando se remete à questão dos direitos humanos, vinculando-a, primordialmente, ao direito ao desenvolvimento, rememora-se os governos ulteriores que já trabalharam a questão. “Além de promover os interesses dos países em desenvolvimento, o que inclui o seu próprio interesse, no cenário internacional, há consideráveis exemplos de atuação externa brasileira que enfatizam o alívio da fome e da miséria no mundo, que buscam o desenvolvimento social e o crescimento sustentável”. O sobressalto de Lula está na coordenação da temática desenvolvimentista e na promoção dos direitos humanos em âmbitos interno/externo, independentemente da razão que há por trás de suas ações: “solidariedade e ordem internacional mais justa, inclusiva e democrática ou vontade de angariar ativo diplomático com um discurso instrumentalizado” (SCHITTINI, 2011, p. 84-88).

A ideia de desenvolvimento, apregoada como constante na administração Lula, pode ser considerada como ideia institucionalizada na PEB dado seu caráter duradouro proveniente de governos passados, quando começaram a busca pela autonomia internacional. O desenvolvimento esteve vinculado ao discurso de direitos humanos no Governo Lula, sobretudo quando foi alvo de críticas e teve de justificar suas ações em âmbito global. Já quando o governo tecia críticas ao SI, essa atitude lhe proporcionava uma imagem de defensor dos Estados com menos poder de expressão e as “pontes” que o

governo fazia ao dialogar com Estados em desenvolvimento remetia a outra imagem, a de Estado capaz de se inserir em diversos ambientes e conversar sobre diferentes assuntos. Assim, o papel das ideias está garantido na formulação da política externa brasileira. Ideias hegemônicas como desenvolvimentismo, multilateralismo, universalismo, prevalência dos direitos humanos, autonomia, sempre terão espaço na formatação da política externa brasileira, dando continuidade ao programa ostensivo brasileiro de tornar-se e ser reconhecida como grande potência.

Independentemente do modo como foi analisada por inúmeros autores a inserção brasileira nas relações internacionais no Governo Lula, a perspectiva pragmática e assertiva tendeu a prevalecer. Persistiu por meio do reemprego de ideias como o *Soft Power*, do discurso autonomista, mas não menos realista, do princípio da não indiferença e da busca por um diferencial legítimo que justificasse os meios para além dos fins e fortalecesse a diplomacia brasileira e o Estado nacional, assim como feito pela ideia de desenvolvimento vinculada ao tema dos direitos humanos e da diversificação de parcerias, alterando o eixo de relações preferenciais de Norte-Sul para Sul-Sul.

## 5 Considerações finais

A política externa brasileira em direitos humanos do Governo Lula não teve uma lógica única de inserção, tampouco uma postura evidente. Acredita-se que suas ações foram sendo construídas mediante o decorrer dos anos e seu posicionamento sobre a questão dos direitos humanos oscilou em razão dos acontecimentos externos e de potenciais ganhos relativos. Assim, considera-se que a diplomacia brasileira agiu de forma assertiva e pragmática, conforme pedem as regras do jogo político de potências grandes, médias e emergentes. De uma forma perseverante, emplacou sua demanda por espaço e por reconhecimento.

Para alcançar essa discussão final, revelou-se necessária uma introdução ao tema da normatividade dos direitos humanos, a evolução histórica pós-DUDH, os percalços ao longo de sua conformação, como os encontrados no interior dos países que estiveram controlados por regimes militares, a aceitação e implementação dos tratados e a linguagem dos direitos humanos evidenciaram-se como instrumentos necessários para compreensão da importância do regime internacional dos direitos humanos, tal como para compreender essa pesquisa.

Em sequência, empreendeu-se uma análise sobre a contribuição da corrente construtivista nos estudos de política externa. Debateu-se os conceitos de agente-estrutura e assimilou-se o papel das identidades e das ideias no contexto de influências para a configuração de política externa. Esse recuo analítico demonstrou ser importante para afirmar o propósito construtivista inerente aos formuladores de política externa, pois as escolhas políticas se encontram também no espaço cultural, político-estrutural e das ideias. As contribuições acerca do debate sobre desenvolvimento também servem para sustentar os argumentos definidores da política externa, uma vez que esse tema está imbricado nas políticas doméstica e internacional do Brasil.

Por fim, mas não menos importante, apresentou-se propriamente o debate sobre os direitos humanos na política externa do governo Lula. Esta observação esteve recheada de alusões a analistas da política externa do período e foram sendo conectadas aos episódios de inserção internacional pelo discurso dos direitos humanos, do desenvolvimento e da busca por autonomia e fixação como potência emergente.

À guisa de conclusão, a compreensão que se tira da dissertação é o fato do Governo Lula ter conseguido atingir um patamar de maior importância para o Brasil no SI, pois tornou-se potência emergente. Quando o debate recai sobre o tema dos direitos humanos, a prevalência, talvez presente em governos anteriores (não se pode auferir com propriedade, pois não foi feita uma pesquisa aprofundada sobre os demais governos democráticos do Brasil no período posterior ao regime militar), não limitou, tampouco constrangeu, as ações

internacionais do governo, que foram assertivas e pragmáticas, e utilizou retóricas e/ou mecanismos solidários para atingir seus objetivos.

O tema dos direitos humanos possui um caráter efusivo que pode criar discussões acaloradas. A escolha por fazer um debate aberto não é entendida como prejuízo ao racionalismo empírico que se espera de uma dissertação. Em vez disso, suplanta-se a ideia de costurar pesquisas e contribuições sem a obrigatoriedade de estudos de caso fechados. Também pelo fato do Governo Lula ser intrigante pela diversificação e oscilação de sua postura para alcançar fins mais grandiosos em cenários mais turbulentos.

Acredita-se que há bastante espaço para pesquisas futuras por não ter optado estudar uma variável fechada de ação. Essa pesquisa buscou contemplar as diferentes facetas de posicionamento internacional e fazer um relato analítico sobre os tipos de postura escolhidos pelo governo para afigurar-se globalmente, não se desprendendo da ideia de oscilação do pêndulo, em que a procura pelo ponto fixo é a busca por concretizar as ideias de política externa.

## Referências Bibliográficas

- ABDENUR, Roberto. **Política externa e desenvolvimento**. Política Externa, São Paulo, v. 3, n. 3, Dez 1994.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. New York: Longman, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: A diplomacia do Governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.47, n. 1, p. 163-184, 2004.
- AMORIM, Celso. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação, 2011.
- AMORIM, Celso. **O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva**. Política Externa, São Paulo, v. 18, n. 02, p. 67-75, set./nov., 2009.
- ASANO, Camila L., NADER, Lucia. Reflexões sobre a política externa em direitos humanos do Governo Lula. In: DE PAULA, Marilene (Org.). **Nunca antes na história desse país...? : um balanço das políticas do Governo Lula**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Böll, 2011.
- ALVES, José A. L. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994a.
- \_\_\_\_\_. **A ONU e a proteção aos direitos humanos**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 37, n. 01, p. 134-145, 1994b.
- \_\_\_\_\_. Direitos Humanos e o papel do Brasil. In: **O Brasil e a ONU**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 183-204, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Discursos selecionados do presidente José Sarney**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- BROWN, Seyom. **Human rights in world politics**. New York: Longman, 2000.
- BUERGENTHAL, Thomas. **The evolving international human rights system**. The American Journal of International Law, v. 100, n. 4, p. 783-807, Oct/2006.
- CASON, Jeffrey W., POWER, Timothy. **Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era**. International Political Science Review, v. 30, n. 02, p. 117-140, 2009.
- CERVO, Amado L., BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do brasil**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- CHEKEL, J. **The constructivist turn in international relations theory**, World Politics, v. 50, n. 2, p. 324-348, 1998.

CONECTAS. **Direitos Humanos: o Brasil na ONU**. Anuário 2009/2010. São Paulo: Brasilgrafia ABC, 2010.

COX, Robert W., SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to world order**. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

DONNELLY, Jack. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. In: PINHEIRO, Paulo S., GUIMARÃES, Samuel P. (Orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FORSYTHE, David P. **The United Nations and human rights, 1945-1985**. Political Science Quarterly, v. 100, n. 2, p. 249-269, 1985.

GUZZINI, S. **A reconstruction of constructivism in international relations**, European Journal of International Relations, v. 6, n. 2, p. 147–182, 2000.

HERMANN, Charles F. **Changing course: when governments choose to redirect foreign policy**. International Studies Quarterly, v. 34, n. 1, 1990, p. 3-21.

HERZ, Monica. Brazil: major power in the making?. In VOLGY, T.V. et al. (Orgs.), **Major powers and the quest for status in international politics**. New York: Palgrave, 2011.

HURRELL, Andrew. **Working with diplomatic culture: some Latin American and Brazilian questions**. Paper prepared for ISA Meeting, Montreal, mar, 2004.

IGNATIEFF, Michael. **Human rights as politics and idolatry**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

KEOHANE, Robert; GOLDSTEIN, Judith. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: \_\_\_\_\_. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

KOERNER, Andrei. **Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos**. Lua Nova, São Paulo, n. 57, 2002.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: \_\_\_\_\_. **Foreign policy in a constructed world**. New York: M. E. Sharpe, 2001.

LAPID, Yosef. **The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era**, International Studies Quarterly, v. 33, n. 3, 1989. p. 235-254.

LEFORT, Claude. Direitos do homem e política. In: \_\_\_\_\_. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. Coleção Invenções Democráticas.

LIMA, Maria Regina S. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul-dez/2000.

MELLO E SILVA, Alexandra. **Ideias e política externa**: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998.

MILANI, Carlos R. S. O Brasil e o conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.) **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MORAVCSIK, Andrew. **The origins of human rights regimes**: democratic delegation in postwar Europe. *International Organization*, v. 54, n. 2, p. 217-252, (spring) 2000.

MURPHY, Craig N. **Global Institutions, marginalization, and development**. London and New York: Routledge, 2005.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics**: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 03, p. 427-460, (summer) 1998.

RAMANZINI JR, Haroldo. Uma análise da política externa do Governo Lula da Silva. In: GONZÁLEZ, Rodrigo S. (Org.). **Dossiê os anos Lula**. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 60-80, jul./dez. 2010

REIS, Rossana R. **Os direitos humanos e a política internacional**. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 27, p. 33-42, 2006.

SARAIVA, Miriam G. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil**: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, Ano I (1), p. 45-52, Jan-Jun/2010.

SCHITTINI, João Paulo M. **A agenda do desenvolvimento na promoção dos direitos humanos**: a política externa brasileira no Governo Lula. *Aurora*, Marília, ano V, n. 7, p. 80-91, 2011.

SIKKINK, Kathryn. Introduction to the origins of humans rights policies. In: \_\_\_\_\_. **Mixed signals**: US human rights policy and Latin America. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. **International human rights in context**: law, politics, morals. Oxford: Clarendon Press, 1996.

TRINDADE, Antônio A. C. **Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 167-177, 1997.

TRINDADE, Antônio A. C. O legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua trajetória ao longo das últimas décadas (1948-2008). In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.) **60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**: conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. India, Brazil and South Africa (IBSA): south-south cooperation and the paradox of regional leadership. *Global Governance*, n. 17, p. 507-528, 2011.

VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo. et al. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI.** Edições Afrontamento, v. 1, 1990.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **The Agent-Structure problem in international relations,** International Organization, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WENDT, Alexander. Identity and structural change in international politics. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich (Eds.). **The return of culture and identity in IR theory.** Boulder: Lynne Rienner, 1996. p. 47-64.