

DESCONTINUIDADES NA POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS BRASILEIRA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Ronaldo Silva

RESUMO

Este trabalho apresenta o desenvolvimento da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira no período da pós-redemocratização. Observa-se que o processo de redemocratização, legitimado com a adoção da Constituição Federal de 1988, consagra a República Federativa do Brasil enquanto Estado democrático de direito, conferindo aos Direitos Humanos a condição de princípios que regem a diplomacia brasileira em suas Relações Internacionais. Em conformidade com o texto constitucional, o Brasil, nos últimos anos, ganhou posição de destaque no desenvolvimento de ações políticas que reafirmam o seu compromisso com os Direitos Humanos para com a sua população e em suas relações exteriores. Verifica-se, por outro lado, que o protagonismo da política externa brasileira na promoção e proteção dos Direitos Humanos no sistema internacional consagrou-se a partir do desenvolvimento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), formulado em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, tendo continuidade e ampliação durante os governos Lula e Dilma. Este trabalho tem como foco a descrição em torno das transformações, com base em compromissos relacionados aos Direitos Humanos (DH), na Política Externa brasileira (PEB) pós-redemocratização, marcada pela posse de José Sarney até o governo de Dilma Rousseff.

Introdução

Esta pesquisa apresenta como a matéria de Direitos Humanos (DH) foi operacionalizada na Política Externa Brasileira (PEB) no período da pós-redemocratização. Propomos, por meio de uma abordagem descritiva, compreender as transformações relacionadas aos Direitos Humanos na PEB ao longo de sua história recente na democratização do Estado brasileiro. A Carta Magna de 1988, marco jurídico-político de redemocratização do Estado brasileiro, instituiu a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, face à prevalência de dispositivos referentes a fundamentos, princípios e objetivos que garantem a proteção aos Direitos Humanos nos planos interno e externo.

O Estado brasileiro, em suas relações exteriores, passou a se reger pela prevalência e defesa dos Direitos Humanos, enquanto princípio reconhecido constitucionalmente por meio do seu Artigo. 4º,

II.¹ Não obstante per se a importância e a influência dos movimentos sociais e das organizações de Direitos Humanos na definição de agendas relacionadas ao tema, trabalhamos com a perspectiva de que, em compatibilidade com o próprio texto constitucional, a política externa é de competência primária do Poder Executivo (art. 84, VII, VIII, XIV, XIX e XX) - embora também esteja submetida à participação e ao controle dos poderes Legislativo (art. 49, I, II e X; art. 50, parágrafo 1º) e Judiciário (art. 102, I e art. 5, XXXV da CF) - razão pela qual enfocamos nossa observação nos processos institucionais, sobretudo em relação ao papel desempenhado pelo Poder Executivo nacional na adoção de instrumentos e mecanismos voltados à concretização dos Direitos Humanos.

Para tanto, o presente trabalho parte da hipótese que há uma descontinuidade na promoção da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira (PEB), haja vista as diferentes práticas e ações aplicadas pós-ditadura militar (1985) no desenvolvimento dos Direitos Humanos na política doméstica e na postura adotada a partir de 2003 com o governo Lula. Ao longo do trabalho, evidenciou-se, por meio de uma descrição da construção da matéria de Direitos Humanos na PEB em seu legado histórico, um redirecionamento de atuação nas diretrizes e práticas já aplicada do Estado brasileiros aos Direitos Humanos, o que, por sua vez, revelou-nos modulações de interesses no desenvolvimento da matéria de Direitos Humanos na PEB.

Por fim, este trabalho está dividido por uma análise de períodos presidenciais, iniciando pelo governo de José Sarney (1985-1990) e passando por Fernando Collor de Mello (1990-1992), por Itamar Franco (1992-1995), por Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e finalizando com Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

Governo José Sarney (1985-1990)

Após um longo período de vinte e um anos de regime militar, de 1964 a 1985, orientado pela Guerra Fria, o processo de redemocratização brasileiro iniciou-se conduzido pela máxima dos militares segundo a qual a redemocratização seria lenta e gradual. A própria forma como os mandatários civis chegaram ao poder é reveladora desse processo. Tancredo Neves e José Sarney (que assumiu a presidência devido à morte do primeiro), foram eleitos pelo Congresso Nacional brasileiro, portanto, numa eleição indireta, em meio a acordos envolvendo os militares, o empresariado e a classe política.

¹ Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988: Título I – Dos princípios Fundamentais - (...) Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo que amplos setores sociais clamavam por mudanças fundamentais em questões relacionadas aos Direitos Humanos, a ditadura militar deflagrou o “autoritarismo, além da restrição e do cerceamento das liberdades políticas até então vigentes, (...) caracteriza (do) por violenta repressão a qualquer tipo de manifestação que acusasse sua natureza ditatorial ou contestasse sua legitimidade” (CORTÊS, 2010, p.19), estendendo-se inclusive ao processo de transição para a democracia. Ainda nas palavras de Cortês (2010, p.19) somente a partir de 1970, esse “regime decide realizar uma abertura ‘lenta, gradual e segura’, de um redirecionamento a uma retomada dos compromissos com o tema dos Direitos Humanos”.

A esse propósito, considere-se o que diz Cançado Trindade a respeito das vicissitudes e desvios do regime militar, em foros internacionais, em matéria de Direitos Humanos:

As vicissitudes e desvios do regime militar se fizeram refletir em outras declarações, por vezes contraditórias, nos foros internacionais em matéria de Direitos Humanos. Assim, se por um lado o embaixador do Brasil (C. Calero Rodriguez) afirmou com clareza, como Presidente da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (370 Sessão, fevereiro-março de 1981), as obrigações internacionais de cada Estado vis-à-vis todas as pessoas sob sua jurisdição, por outro lado em outras ocasiões a Delegações do Brasil insistiu na sua "posição tradicional" de que a observância dos Direitos Humanos constituía "responsabilidade principal" (Assembleia Geral da OEA, I Comissão, junho de 1976) ou "responsabilidade exclusiva" (Assembleia Geral da OEA, I Comissão, Julho de 1978) do governo de cada país. O governo brasileiro algumas vezes assumiu uma posição extremamente defensiva ou resistente: em sessão plenária e na I Comissão da Assembleia Geral da OEA de 1978 (01 de Julho), o representante do Brasil (Sr. Silveira), invocando o princípio da não-intervenção, afirmou que considerava "as relações entre o Estado e seus nacionais como da exclusiva responsabilidade de cada país", pelo que se opunha o Brasil "às formas de ação internacional, no campo dos Direitos Humanos, que revistam características do processo investigatório ou judiciário, salvo em situações que constituam ameaça à paz e à segurança internacionais". Afastara-se o governo do melhor e mais lúcido pensamento brasileiro sobre a matéria. Na Assembleia Geral da OEA no ano seguinte (sessão plenária de 31/10/1979), voltou a invocar o princípio da "não-intervenção nos assuntos internos" dos Estados em relação ao trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; no ano seguinte, reiterou a Delegação do Brasil "sua tradicional e conhecida posição de não favorecer relatórios específicos que singularizem países-membros" (CANÇADO TRINDADE, 2000, p. 58).

Durante a ditadura militar, o Estado brasileiro estabeleceu objetivos realistas de autoproteção de seus interesses nas relações exteriores, por meio de um posicionamento tradicionalista de resistência à não-ingerência nas responsabilidades e/ou assuntos internos dos Estados. Todavia, diante das dificuldades de solucionar os problemas como a recessão interna, o desgaste econômico, a alta taxa inflacionária, a queda no PIB, o aumento da dívida externa e as vicissitudes nas dinâmicas político-partidárias, os objetivos políticos do país foram transformados com vistas a manter o equilíbrio e a

ordem política, econômica e social do Estado. Três acontecimentos em 1983 relacionados a essa conjuntura, a saber “o aumento da presença do grupo de Tancredo Neves dentro do PMDB; o quadro clínico do Presidente Figueiredo, (...) e o compromisso assumido entre si pelos chefes militares de que Figueiredo deveria ser sucedido por um civil” (CÔRTEZ, 2010, p.37-38), em conjunção com o processo de intensificação de diálogos com os militares a fim de garantir o exercício do governo, nos conduzem às percepções de José Sarney de que “o processo de redemocratização brasileiro se diferencia de todos os outros por fazer a transição com os militares e não contra os militares” (COSTA COUTO, 1998 apud CÔRTEZ, 2010, p.43), preceito determinante para a viabilidade da eleição de Tancredo Neves como presidente em 1985.

Apesar do importante alerta inicial sobre o processo de redemocratização brasileiro, convém considerar a mobilização da sociedade nacional com vistas às transformações em matéria de Direitos Humanos:

Em face das dificuldades em solucionar problemas internos, as forças de oposição da sociedade civil se beneficiaram do processo de abertura, fortalecendo-se mediante formas da organização, mobilização e articulação, que permitiram importantes conquistas sociais e políticas. A transição democrática, lenta e gradual, permitiu a formação de um controle civil sobre as forças militares. Exigiu ainda a elaboração de um novo código, que refizesse o pacto político - social. Este processo culminou, juridicamente, na promulgação de uma nova ordem Constitucional; Nascia assim a Constituição de outubro de 1988. A Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduz também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os Direitos Humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os Direitos Humanos jamais adotados no Brasil (PIOVESAN, Flavia, 2008, p.22-24).

Considere-se, portanto, que, apesar das imposições colocadas pelos militares, pelo empresariado e pela classe política, como vimos afirmando, os movimentos político-sociais estiveram presentes em manifestações as mais variadas relacionadas à defesa da liberdade política e social, assim como para o reconhecimento e a consolidação das instituições democráticas. A partir da presença social no processo constituinte, a Carta Magna de 1988 introduziu um compromisso com o progresso do Estado brasileiro pelas garantias dos Direitos Humanos na agenda internacional. Diante das inclinações político-partidárias pautadas pela reorientação do sistema político, assim como das insurgências de movimentos sociais e culturais, fortalece-se a perspectiva de aproximação do Estado brasileiro com os espaços internacionais.

Diante dessa conjuntura, a partir de 1985, tendo como presidente José Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (1985-1990), e face às dinâmicas internas de movimentos político-sociais e político-partidários, foi proposta adesão do Brasil aos tratados internacionais de

Direitos Humanos, por meio de um parecer do Consultor Jurídico do Itamaraty (A. A. Cançado Trindade):

Recordou o Consultor Jurídico do Itamaraty em seu parecer que, em diversas ocasiões, a partir dos anos quarenta, manifestara-se o Brasil em favor da proteção internacional dos Direitos Humanos, e teve participação ativa na fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção (inclusive apresentando projetos); somente a partir dos anos sessenta afastara-se o Brasil de seu melhor pensamento e sua tradição jurídico-diplomática sobre a matéria, ao mudar sua posição anterior e assumir atitude que, se se adequou às vicissitudes do triste ciclo de autoritarismo, ao mesmo tempo, curvou-se ante argumentos que revelaram "desconhecimento da matéria" e se mostraram "desprovidos de fundamentação jurídica" (Cançado Trindade, 2000, p.98).

O parecer do então Consultor Jurídico Cançado Trindade condicionou a mudança dos paradigmas retrógrados do Estado brasileiro na adesão de Pactos Internacionais. Dessa maneira, o primeiro presidente eleito, em seu discurso em 1985, na abertura da XL sessão da Assembleia Geral da ONU, enfatizou o papel do Estado brasileiro e seu compromisso com os Direitos Humanos:

O Brasil acaba de sair de uma longa noite. (...) Os Direitos Humanos adquirem uma dimensão fundamental, estritamente ligada à própria prática da convivência e do pluralismo. O mundo que os idealizadores da Liga das Nações não puderam ver nascer, e cuja edificação ainda esperamos, é um mundo de respeito aos direitos da pessoa humana, que as Nações Unidas procuram promover através dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas. Com orgulho e confiança, trago a esta Assembléia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Cíveis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com a Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana² (SARNEY, XL Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU em 1985).

A partir do ano de 1985, com a adoção da Constituição Federal em 1988, o Estado brasileiro inicia uma transformação ao assumir seu compromisso político, social, cultural, econômico e jurídico com a sociedade brasileira. Dessa forma, a República Federativa do Brasil, enquanto Estado democrático de direito, nos termos do Artigo 1º da CF, tem como fundamentos "I – a soberania; II – a

² Discursos catalogados – CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político” (BRASIL, 1988).

Outrossim, o Artigo 2º da CF, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Ademais, no Artigo 4º da Constituição Federal consagra os princípios que regem as Relações Internacionais do Estado brasileiro como sendo:

I – independência nacional; II – prevalência dos Direitos Humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

Ainda, em matéria constitucional, observe-se o Artigo 4º, II da CF, que atribui a prevalência dos Direitos Humanos como princípio de embasamento das Relações Internacionais do Estado brasileiro. Estes dispositivos revelam-se fundamentais a constituírem elementos de uma retomada progressista na construção, participação e desenvolvimento de uma agenda de Direitos Humanos à luz do Direito Internacional. Observa-se que,

toda a movimentação brasileira em torno dos Direitos Humanos, na órbita interna e nos foros multilaterais, refletiu-se, naturalmente, na atuação do Brasil na Comissão de Direitos Humanos, no período 1985-90. A relativa tranquilidade com que se consolidava o processo de redemocratização nacional permitia às delegações em Genebra assumirem gradativamente posturas mais assertivas. Passou, assim, o Brasil a intervir nos debates sobre o item da agenda concernente a violações de Direitos Humanos; deixou de votar regularmente contra resoluções sobre relatores para países específicos; apoiou mais claramente o estabelecimento de relatores temáticos, com mandato de escopo universal e, o que é mais significativo, esforçou-se por responder a todas as comunicações por eles enviadas sobre casos de violações de Direitos Humanos no país. (...) Manteve, contudo, resistências a idéias mais ousadas, como a proposta de criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos, cujas atividades, então pouco definidas, pareciam, à primeira vista, demasiado intervencionistas (ALVES, 1994, p. 94).

Não obstante, percebe-se que o governo de José Sarney (1985-1990) se manteve arraigado a princípios de autonomia no contexto da distensão bipolar do fim da Guerra Fria. Desde então, a

diplomacia posicionou-se na defesa, na proteção e na promoção dos Direitos Humanos à luz do Direito Internacional, buscando o estabelecimento de diálogos com os movimentos políticos e socioculturais, organizações internacionais e não-governamentais.

Dessa forma, cabe considerar que ainda durante o governo de José Sarney foi adotada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) e ratificada a “Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (em 1989) e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989)” (NETO, 1999, p.360).

Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)

A década de 1990 constituiu um período de grandes transformações globais, a partir do fim da divisão do mundo em dois grandes blocos econômicos, do desenvolvimento de uma maior interconexão da economia, da tecnologia, da comunicação, da ciência, dos movimentos sociais, políticos e culturais, das cadeias produtivas globais, das importações e exportações no mundo. Na medida em que o mundo passava por profundas transformações no processo de globalização, os Estados nacionais passaram por uma reorientação organizacional diante das novas demandas de modelos e ações de desenvolvimento político, social e econômico.

As consequências estruturais ainda recentes da I e II Guerras Mundiais arraigadas nas dinâmicas da bipolaridade da Guerra Fria que chegava ao fim, diante da instauração de políticas neoliberais na América Latina com vistas à promoção de um regionalismo e processos de integração no continente, imprimiam ao presidente Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional – PRN, a incumbência do fortalecimento democrático em torno dos Direitos Humanos na política externa.

Conforme observa-se, o ex-presidente Fernando Collor, em seu discurso na XVI Assembleia da ONU em 1990, discorreu nos seguintes termos sobre a importância da temática dos Direitos Humanos:

Sabemos quão dramáticos são os problemas de nosso país na área. Não os ocultamos, nem escondemos nossa determinação de enfrentá-los e resolvê-los. (...) Não poderia deixar de referir-me à importância que ganha em nossa pauta comum a temática dos Direitos Humanos. Com o alastramento dos ideais democráticos, será cada vez mais incisivo e abrangente o tratamento internacional dessa questão. O Brasil apoia essa tendência. Cremos mesmo que estamos às vésperas de um salto qualitativo a respeito. As afrontas aos Direitos Humanos devem ser denunciadas e combatidas com igual vigor, onde quer que ocorram³ (Collor à XVI Assembleia Geral da ONU em 1990).

³ Discursos catalogados – CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

Observa-se que durante o governo de Fernando Collor, foram ratificados a

Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (1992), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992), a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (1992). Além disso, o Ministério da Justiça criou o Departamento de Assuntos da Cidadania, posteriormente transformado em Secretaria da Cidadania, com uma divisão de Direitos Humanos (NETO, 1999, p.360).

Ainda em 1990, foi adotada pela ONU a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, que entrou em vigor no ano de 2003, todavia, o Brasil ainda não é Estado signatário.

Governo Itamar Franco (1992-1995)

Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (1992-1995), chega à presidência após a crise política que levou ao impeachment de Fernando Collor, marcado por estratificações e rupturas de desfavorecimento econômico e político do Estado brasileiro no contexto doméstico e internacional. Diante da grave crise gerada entre 1990-92, o Brasil passava por um momento de instabilidade política e desequilíbrio macroeconômico.

Enquanto no plano interno impunham-se coalizações políticas, com as tentativas do presidente de superar a instabilidade doméstica político-econômica, no plano externo uma diplomacia presidencial ativa não se mostrou factível. Para Franco, restou a promoção de um governo de coalizações frente ao conservadorismo das diretrizes políticas anteriores. Assim, a política externa de Franco constituiu-se “sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes, reafirmou o sentido universalista e autônomo na orientação de nossos negócios exteriores e ressaltou a busca pelo desenvolvimento como principal vetor” (BARRETO, 2010, p.07).

Outrossim, este período consagra a continuidade e o aprofundamento dos projetos de integração regional e sub-regional, conforme aponta Barreto (2010)

Com a consolidação do Mercosul, impulsionou-se o projeto da ALCSA, proposta em 1993. Diante do panorama mundial de concertações continentais, dentro da dualidade globalização versus regionalismo que caracteriza o seu contexto, a política externa praticada pelo Governo de Franco ficou marcada pela estreita aproximação com os vizinhos sul-americanos. Finalmente, no final de 1994, o Protocolo de Ouro Preto firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco austral, mesmo que imperfeita pelas inúmeras exceções à tarifa externa comum. A grande nau da obra de agregação regional,

dessa forma, seguia de vento em popa, singrando os mares abertos da interdependência econômica global (BARRETO, 2010, p.07).

No que refere-se aos Direitos Humanos na Política Externa de Itamar Franco, o então Ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, organizou, em 1993, seminários com organizações governamentais e não-governamentais para preparar uma agenda brasileira para a Conferência Mundial de Direitos Humanos, que se realizou em Viena⁴ em junho de 1993.

Posteriormente, o Brasil participou da elaboração e assinou a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993), que recomendava aos Estados e governos a formulação de programas nacionais para a proteção e promoção dos Direitos Humanos. Logo após a Conferência de Viena, o Ministério da Justiça convocou organizações da sociedade civil para elaborar uma Agenda Nacional de Direitos Humanos e propor medidas para desenvolver a cidadania e controlar a violência e a criminalidade. Dessas reuniões resultou o Programa Nacional de Cidadania e Combate à Violência (NETO, 1999, p.360-361).

Do mesmo modo, de 1992 a 1994, a Câmara dos Deputados,

instalou quatro comissões parlamentares de inquérito para investigar violações de Direitos Humanos: duas sobre violência rural, uma sobre violência contra a mulher e uma sobre exploração e prostituição infanto-juvenil. Em março de 1995, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão de Direitos Humanos, uma comissão permanente para tratar de problemas de Direitos Humanos. Além disso, comissões permanentes de Direitos Humanos foram instaladas nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de vários Estados e capitais, incluindo o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Acre, Amazonas, Ceará, Bahia, Pará, Pernambuco e Paraíba (NETO, 1999, p.361).

Registre-se que, durante a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em que esteve representado pelo Ministro da Justiça Maurício Correia, o governo brasileiro assumiu publicamente o compromisso de adotar um Plano Nacional de Direitos Humanos.

Verifica-se, ainda durante o governo de Itamar Franco, a adesão e ratificação dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral da ONU em 1966, e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), adotada pela OEA em 1969. Ademais, observa-se a busca pelo fortalecimento de um sistema democrático de proteção de Direitos Humanos e do desenvolvimento de políticas de bem-estar social, face aos desequilíbrios conjunturais que o Brasil passava.

⁴ Declaração e Programa de Ação de Viena. - Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declaracao-programa-acao-viena-1993>>. Acesso em 01 de julho de 2016.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

O governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (1995-2003), demarca uma grande transformação dos Direitos Humanos na agenda de Política Externa brasileira, fortalecida pelos princípios da democracia e participação cidadã. Os Direitos Humanos revelaram-se componente explícito na agenda política presidencial, reafirmando, assim, todo o engajamento e atuação do então Ministro de Relações Exteriores durante o governo de Itamar Franco. Assim,

Em seu primeiro ano de mandato, o Presidente escolheu a data simbólica do 7 de setembro, Dia da Independência, para reafirmar seu compromisso pessoal e o engajamento de seu governo "na luta sem trégua" pelos Direitos Humanos, pela igualdade, e contra todas as formas de discriminação. O Presidente disse que, no limiar do século XXI, a luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: Direitos Humanos. Reconheceu "essa vontade do nosso povo, de não apenas falar de Direitos Humanos, mas de garantir a sua proteção", a "vontade imensa de participação", e a capacidade de organização da sociedade brasileira para defender a natureza, os Direitos Humanos, os direitos da mulher, o direito do consumidor, e para lutar contra a discriminação. O Presidente Fernando Henrique Cardoso recordou o papel especial do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena – na pessoa do Embaixador Gilberto Saboia, exercemos a Presidência do Comitê de Redação, que elaborou a Declaração e Programa de Ação de Viena (DPVA)- e decidiu que o Brasil seguiria a recomendação do Programa de Ação de Viena e adotaria um plano nacional de ação para os Direitos Humanos. No ano seguinte, também em data simbólica – dia comemorativo da Abolição da escravidão o Presidente lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos. O programa, elaborado a partir de ampla consulta à sociedade, segue em suas linhas gerais as recomendações de Viena, e reforça o compromisso do Brasil com a implementação das metas da Conferência (BRANDÃO; PEREZ, s/n).

O governo Fernando Henrique Cardoso, ao reafirmar o fortalecimento e a defesa do Estado democrático de direito, comprometido com os tratados e os pactos internacionais de DH, como a recente Convenção de Viena (1993), lançou o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que entrou em vigor em 1996. O referido programa estabeleceu uma orientação entre a política doméstica e a externa em matéria de Direitos Humanos.

Para que isso fosse possível, em 1996 Cardoso assumiu a presidência da 52ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em que os Estados acordaram em elaborar planos e assumir ações práticas de promoção dos Direitos Humanos. Considere-se que o PNDH foi o primeiro Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos na América Latina e o terceiro⁵ Plano elaborado no contexto

⁵ Em 1994, a Austrália foi a primeira nação do mundo a fornecer um Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos. Austrália. 1994. National Action Plan. Manuscript. Disponível em: <<https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/page/nap94.pdf>>. Acesso 15 de julho de 2015. Após a Austrália, houve a criação do Plano Nacional de Direitos Humanos por parte da Letônia e da Malawi em 1995 e pelo Brasil e

global. Este Programa revela uma importante ferramenta de institucionalização democrática de ações político-sociais e culturais a pensar a política externa como política pública. Para tanto,

O objetivo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, é, identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização. O PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da Sociedade e do Estado brasileiro (Decreto 1.904/96 – I PNDH).

Posteriormente, o Programa Nacional de Direitos Humanos recebeu sua primeira atualização, considerando as necessidades de ajustes diante das pressões sociais nessa seara. Assim, este Programa receberá outras duas versões, a primeira durante o governo Cardoso (PNDH II), e o PNDH III, durante o governo Lula.

Por fim, em síntese, a política externa no governo de Cardoso constituiu-se em torno de três linhas ao longo dos anos 1990:

a afirmação da dinâmica democrática brasileira e de seus desdobramentos no plano internacional (e vice-versa, ou seja, a influência do contexto externo sobre o processo político local); a tentativa de inserção competitiva do Brasil na economia mundial por meio da assimilação da lógica do livre mercado como elemento propulsor do desenvolvimento nacional; e a reiteração da compatibilidade entre os valores esposados pelos brasileiros e os pressupostos de uma ética cosmopolita relacionada ao respeito aos Direitos Humanos, à preservação do meio ambiente, o combate ao crime transnacional, entre outros (ALSINA JR, 2003, p.55).

Considere-se também que,

Poder-se-iam resumir as três linhas mencionadas em conceitos-síntese, que seriam os seguintes: Democracia, Mercado e Direitos Humanos (a divisão mencionada justifica-se na medida em que se possui como objetivo representar as esferas política, econômica e valorativa respectivamente). É evidente que esses conceitos, por sua generalidade, não explicam nem abarcam todas as dimensões da política externa. São úteis, contudo, para delinear o sentido geral das políticas adotadas (ALSINA JR, 2003, p.55).

Diante desse contexto, evidencia-se uma promoção ativa dos Direitos Humanos na Política Externa a partir de Cardoso. Essa promoção não se expressa em ratificações de tratados, mas na implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, com o desenvolvimento de ações domésticas e o seu fortalecimento e a sua popularização temática. O legado histórico-diplomático da política externa brasileira no governo de Cardoso, repousou no compromisso com os valores universais dos Direitos Humanos quanto às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria. Neste contexto, impôs um reajuste nos interesses brasileiros de Estado face às grandes tendências da globalização, principalmente diante das concepções liberais instauradas.

Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2011)

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2011), popularmente conhecido como Lula, à presidência da república “o Brasil desenvolveu uma diplomacia independente, sem subserviências e respeitosa de seus vizinhos e parceiros. Uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade” (AMORIM, 2010, s/n).

Este período consagrou um novo ciclo de transformação sistêmica da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira, resultante de uma força de engajamento dos Partidos dos Trabalhadores acumulada ao longo da sua resistência história à ditadura face à redemocratização do Estado brasileiro na década de 1990. Lula amplificou suas diretrizes de política doméstica social na matéria de direitos humanos em sua política externa, recebendo o “apoio popular como nenhum outro governo conseguiu (80% de apoio e apenas 8% de rejeição no sexto ano de seu governo, enquanto seu antecessor possuía apenas 18% de apoio) (SADER, 2010, p.69)”, inaugurando um momento de inflexão (MILANI, 2012) do Estado brasileiro face o seu discurso à nova postura prática governamental, delineando linhas de rupturas de Estado e Governo na medida em que evidenciava as diferenças às posições políticas anteriores.

Por meio de uma política externa “ativa e altiva”, assim chamada por seu embaixador Celso Amorim, o Estado brasileiro durante a chamada Era Lula, buscou aumentar o seu protagonismo no cenário internacional face à popularidade e carisma do presidente, criando e desenvolvendo oportunidades de atuação em diversos foros e negociações internacionais já iniciada no governo anterior, “na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, ademais dos países vizinhos da América do Sul” (ALMEIDA, 2004, 162-163).

Ainda de acordo com Almeida (2004, p.165), a política externa brasileira em suas linhas de contraste com o governo anterior de ponto de vista de conteúdo do governo Lula, apresentou uma

postura mais assertiva em sua política de aspecto essencialmente crítico, com um maior empenho na reafirmação das posições tradicionais brasileira a reforçar as capacidades de “intervenção” do Brasil no mundo, por meio de uma defesa ativa do multilateralismo em um maior equilíbrio nas relações internacionais.

Outrossim, Lula, diante uma atuação pragmática buscou o fortalecimento e a democratização do Estado brasileiro na promoção da matéria de Direitos Humanos, principalmente no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento no contexto global. Todavia, a postura de fortalecimento dos diferentes temas dos direitos humanos na matéria de política externa brasileira não prevaleceram em algumas ocasiões, ora por seu pragmatismo, ora por seus interesses desenvolvimentista, ora por suas práticas apenas discursivas e/ou institucionalista.

Diante diferentes meios de compreensões, seja pragmática, desenvolvimentista, discursiva e/ou institucionalista, Lula redesenhou a posição da matéria de Direitos Humanos na PEB em uma inflexão (MILANI, 2012) de interesses, por modelos e/ou boas práticas de atuação, do Estado e não de governo, e por meio de uma diversificação de atuação diante distintos parceiros em uma política estratégia de Soft Power. Lula passou a demarcar uma presença ambivalente seja na defesa e intervenção de espaços e foros para a atuação brasileira e de outros Estados, mas também como o representante ‘destes’ Estados considerados à margem dos espaços de atuação em organismos e foros internacionais frente os seus interesses.

Se considerarmos os distintos pontos de inflexões em análise (pragmática, desenvolvimentista, discursiva e/ou institucionalista) para a PEB no governo Lula, conforme Carlos Milani (2012), há três ordens de fatores que nos ajudam a compreender as linhas de rupturas e/ou mudanças de posicionamento sistêmica das prioridades da matéria de direitos humanos na PEB no Governo Lula.

A primeira ordem de fatores que nos ajudaria a interpretar tais mudanças diz respeito à securitização das agendas da política internacional após o 11 de Setembro e à evolução da doutrina de segurança norte-americana. (...) A segunda ordem de fatores que influenciam os posicionamentos da política externa brasileira no campo dos direitos humanos concerne às próprias mudanças no regime internacional de direitos humanos, que intensifica com a transnacionalização das ações coletivas organizadas pela sociedade civil e o processo de judicialização da política externa. (...) Em terceiro lugar, as demandas de atores não governamentais domésticos (Comissão de Justiça e Paz, Caritas etc.) e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty, a Presidência da República, o Ministério da Justiça, as diferentes secretarias especiais (sobretudo a Secretaria Especial de Direitos Humanos) e o Congresso ampliam as zonas de conflitualidade, enriquecem o próprio processo de redemocratização do Estado, além de engendrar novos arranjos institucionais mais abertos ao debate contraditório, a exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos. (MILANI, 2012, p. 57-63).

Conquanto as inflexões da matéria de direitos humanos na PEB ocorreram, as modulações estruturais foram visíveis rapidamente na reestruturação doméstica institucional conforme apontado acima, como a transformação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, criada em 2002, no âmbito do Ministério da Justiça, ainda durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Na criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; o programa Bolsa-Família; o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC; o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH.

A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, criada no Governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, foi substituída pela Secretaria de Direitos da Cidadania. O governo Lula foi marcado por transformações estruturais referentes à promoção doméstica dos Direitos Humanos, principalmente com a criação de espaços e diálogos por meio da abertura de participação social. Durante os oito anos do governo Lula foram realizadas 12 conferências nacionais, de caráter deliberativo, pela Secretaria de Direitos Humanos; Ademais,

foram realizadas 73 conferências nacionais, algumas inéditas, nas quais foram discutidos temas fundamentais para o desenvolvimento do país, como segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, Direitos Humanos, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, LGBT, meio ambiente e segurança pública, refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas nessas áreas (BRASIL, 2010, p.35).

Todos os temas e/ou áreas elencados acima revelam de forma ambígua as diretrizes de promoção, defesa e compromisso doméstico perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ora conforme os interesses nacionais, ora na reafirmação da defesa das boas práticas de compromisso assumidos em Tratados já elencados, ora somente por sua retórica discursiva midiática. Por sua vez, essas temas retratam também a sua importância de pautas especializadas em espaços de execução de políticas públicas nacional para com o Estado brasileiro e seus aliados em assembleias, conselhos e/ou organismos internacionais.

Esses temas refletiram para além: a defesa, a atuação e o interesse da política externa brasileira de Direitos Humanos no cenário internacional, principalmente para com suas relações e interesses Sul-Sul, diante a sua pluralidade social e a sua defesa dos direitos culturais, fazendo assim o Brasil promotor de várias iniciativas de cooperação para com países na dimensão Sul-Sul na promoção dos Direitos Humanos, principalmente com países da África, Índia e os Estados vizinhos latino-americano e caribenhos.

Ademais da intensificação de processos de cooperação com Estados Sul-Sul, o governo Lula revelou-se enquanto o grande motor de abertura de diálogos com os Estados sul-americanos, com vistas à redução de vulnerabilidades destes países no cenário internacional, buscando abertura de espaços, assim como, as suas representatividades, ora pelo Estado brasileiro ou por atuação própria no cenário internacional. Outrossim, este período também marca o fortalecimento e a busca pelo aprofundamento da integração regional no MERCOSUL na matéria de Direitos Humanos, com a criação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), instituída pela Decisão 40/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2004 durante a Cúpula Presidencial no Brasil; e com a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) através da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) Nº 14/09, sob o âmbito da RAADH, segundo estabelecido pela Decisão CMC Nº 32/09.

Destarte, a chegada de Lula à presidência reforçou a entrada de governos pós-neoliberais na América do Sul, na medida em que ele utilizou-se de uma estabilidade político-econômica herdada do governo anterior para a promoção de uma reforma social de aprofundamento ativo da política externa brasileira. Dessa forma, verifica-se que a grande prioridade da política durante o governo Lula concentrou-se na intensificação das relações na

América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração (BRASIL, 2008, p.14-15).

Não obstante, verifica-se em linhas gerais os princípios norteadores sob os quais se diferenciaram a diplomacia do Fernando Henrique Cardoso da política de Inácio Lula da Silva,

pode-se dizer que, enquanto FHC estimulava a integração do Brasil ao mundo globalizado, Lula não tem nenhuma objeção à participação do País num mundo globalizado, desde que seja feito com plena preservação da soberania nacional (o que, por outro lado, contrasta com a posição de renúncia implícita de soberania no Mercosul, em especial no caso da moeda única). FHC entretinha o desejo de uma "globalização com face humana" e Lula fala em reduzir os efeitos perversos da globalização (ALMEIDA, 2004, p.178).

Dessa maneira, diante de uma política externa tradicional do FHC, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva desenvolveu uma "política externa criativa" em "conformação de um 'projeto nacional'"

(ALMEIDA, 2004, p.178), face a transformações estruturais da política doméstica, enquanto política pública de Direitos Humanos. Durante seu governo, Lula projetou uma reorientação da postura do Estado brasileiro no cenário internacional em consonância ora com seu interesse nacional, ora com a representatividade das nações emergentes, na medida em que tornava-se protagonista por meio da formação de blocos e/ou coalizações destinadas a aumentar o seu poder de barganha e interferência em instâncias como FMI, ONU, OMC e grupos como G-4, G-20.

Importantes processos de cooperações e de integração regional podem ser elencados nesse contexto, como Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia (ALC-EU), Aliança de Civilizações, Cúpula América do Sul – África (ASA), Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL), Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e outros; constituem-se como meio de instrumentalização das potencialidades do Estado brasileiro, na medida em que se promoveu uma intensificação das nações emergentes, com preceitos de solidificar suas capacidades e aumentar o poder de atuação frente ao bloco da União Europeia (UE), aos Estados Unidos da América e outras potências.

Não obstante, entendida a política externa brasileira como “ativa e altiva” pelo ex-chanceler Celso Amorim durante o governo Lula, referencia-se a centralidade da posição dos Direitos Humanos enquanto princípio norteador das Relações Internacionais. Lula revelou-se atuante em grupos como MERCOSUL⁶ e UNASUL⁷, na medida em que assumia o compromisso de Estado brasileiro com a promoção e a proteção no desenvolvimento de ações de Direitos Humanos para com os Estados vizinhos.

Outro espaço de atuação e posicionamento de inflexão (MILANI, 2012) da postura de Estado brasileiro acerca da matéria de Direitos Humanos agora política internacional, foi para além do seu exercício de dois mandatos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), entre 2006-2008, e entre 2009-2011, no posicionamento do Brasil por meios de seus dos votos tanto no Conselho de Direitos Humanos como na Assembleia da ONU. Abaixo é possível visualizar a posição de alguns votos brasileiros nas respectivas assembleias a partir de um recorte elencado por Carlos Milani (2012) a partir dos anuários da Organização Não Governamental Conectas Direitos Humanos de 2007, 2008/2009 e 2009/2010, vejamos:

⁶ Foros de Direitos Humanos no MERCOSUL: Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADH) e a Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM). Ver também: Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7225.htm

⁷ Foro de Direitos Humanos na UNASUL concentra-se no Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos

Sessão/ano	País e teor	Instância e voto
62º 2007/2008	Irã: preocupação com violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, abolição das execuções públicas, minorias religiosas e étnicas, emancipação da comunidade Baha'í.	Abstenção brasileira, mas resolução (apresentada pelo Canadá) adotada na AG/ONU.
	Bielarus: uso contínuo da justiça criminal para silenciar a oposição política e defensores de direitos humanos, detenção arbitrária, ausência do devido processo legal e julgamentos políticos não públicos	Brasil se absteve na votação da resolução apresentada pelos EUA, que foi adotada
	Sudão: enfatizar a obrigação primária do governo do Sudão de proteger todos os indivíduos contra violações de direitos humanos e levar à justiça os responsáveis pelas violações ocorridas em Darfur	Brasil se absteve. A emenda, proposta por Canadá e Finlândia (em nome da União Europeia), foi rejeitada.
	Sudão: a resolução recebe com satisfação o relatório apresentado pelo grupo de especialistas e reconhece os esforços do governo sudanês. Encerraram-se os trabalhos do grupo, sem renovação de mandato	Brasil votou a favor. Resolução apresentada pelo Egito (em nome do grupo africano) e por Portugal (em nome da UE) e adotada.
63º 2008/2009	Irã: teor semelhante à resolução da 62ª sessão	Apresentada pelo Canadá. Brasil se absteve nas resoluções apresentadas na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ONU, ambas adotadas. O Brasil se absteve, na 3ª Comissão e na Plenária, nas votações de moções de não ação.
	Coreia do Norte: teor semelhante à resolução da 62ª sessão	Apresentada pela França. Apesar de, no mesmo ano, ter votado a favor dessa resolução no CDH, o Brasil se absteve na votação realizada na Assembleia Geral.
	Mianmar (ex-Birmânia): paradeiro de pessoas detidas ou desaparecidas, liberação de prisioneiros políticos e início de um diálogo substancial para uma transição democrática. Autorização dos representantes políticos a participarem plenamente no processo de transição política.	Apresentada pela França. Brasil se absteve na votação da moção de não ação na 3ª Comissão, que, se aprovada, encerraria as possibilidades de adoção de uma resolução. Como a moção foi rejeitada, a resolução foi votada e adotada na 3ª Comissão e na Plenária e

		contou com voto a favor proferido pelo Brasil nos dois casos.
64º 2009/2010	Coreia do Norte: preocupação com relatos de tortura e tratamentos ou penas cruéis, além de punições coletivas e manutenção de campos de prisioneiros	Abstenção no CDH e na AG/ONU (3ª Comissão e Plenária). Nos três casos, as resoluções foram adotadas. Nota: o Brasil votara a favor na 62ª sessão.
	Irã: preocupação com violações sistemáticas de direitos humanos, apedrejamento e discriminação contra mulheres, além das eleições presidenciais de junho de 2009.	Brasil se absteve nas resoluções apresentadas na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ONU. Nos dois casos, as resoluções foram adotadas.
	Mianmar (ex-Birmânia): teor semelhante à resolução da 63ª sessão.	Votou a favor da resolução sobre Mianmar no CDH, mas se absteve na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ONU. Nos três casos, as resoluções foram adotadas. Nota: o Brasil votara a favor na Plenária da 62ª sessão.
	Sri Lanka: graves violações de direitos humanos durante o conflito armado, além de garantir o acesso a organizações humanitárias e realização de investigações transparentes.	Brasil se absteve na votação do pacote de emendas apresentado pela UE. Emendas rejeitadas em sessão especial do CDH.

Fonte: In: Fonte: Dados compilados a partir dos anuários da Conectas de 2007, 2008/2009 e 2009/2010, disponíveis em:
 Nota: AG/ONU = Assembleia Geral da ONU; CDH = Conselho de Direitos Humanos. In: 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.

Ademais, ao referenciar o Brasil por meios de seus votos verifica-se que o País ora comportava-se por uma postura de Estado, ora de governo, agindo conforme seus interesses nacionais para com as suas diretrizes desenvolvimentista e pragmática para com alianças externas. O Estado brasileiro sempre cumpriu suas obrigações assumidas nos Tratado de Direitos Humanos Internacionais, elemento este que, enquanto compromisso de governo, Lula alimentou a matéria de Direitos Humanos em sua Política Externa em uma diplomacia presidencial por meio de um engajamento em um diálogo aberto com as demais nações do mundo.

Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Os Direitos Humanos na política externa no governo Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores – PT (2011-2016), inicialmente apresentou um caráter sensibilidade na continuidade das diretrizes norteadoras das gestões anteriores. Ao assumir a presidência, Dilma Rousseff assumiu também os desafios postos pela condição de uma presidente mulher; o que representou enfrentar a árdua tarefa de garantir a continuidade da política doméstica e da atuação internacional do Estado brasileiro, frente um contexto de transformação mundial “envolvendo liberdades democráticas e a política de gênero” (MILANI, 2012).

No que se refere aos Direitos Humanos, as diretrizes⁸ do governo Dilma Rousseff consagraram o protagonismo sistêmico do Brasil ao assumir o compromisso com a defesa da soberania nacional face ao fortalecimento da democracia política, econômica e social frente aos desafios da política internacional. Rousseff reafirmou os princípios das diretrizes do governo Lula, na medida em que elucidou o protagonismo de gênero enquanto presidente do país, em uma transformação sistêmica das novas prioridades posta por Estado e governo no cenário internacional.

Entre as 13 diretrizes do governo Dilma Rousseff, os Direitos Humanos e a igualdade de direitos aparecem em três delas:

1. Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente. O fortalecimento da democracia política será consolidado por meio da continuidade da reforma do Estado; pela preservação da autonomia dos poderes constituídos; irrestrita liberdade de imprensa e de expressão da liberdade religiosa; aprofundamento do respeito aos Direitos Humanos e incentivo à participação popular para que haja uma reforma política que fortaleça as instituições. Essa reforma será decidida em um amplo diálogo entre a sociedade e suas organizações por meio do Congresso Nacional, com o objetivo de dar maior consistência à representação popular e aos partidos.
5. Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade. O Programa Bolsa Família continuará tendo papel relevante na inclusão social. As políticas sociais serão complementadas com a ampliação da

⁸ As 13 diretrizes do governo Dilma Rousseff – 1. Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente; 2. Crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais; 3. Dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil; 4. Defender o meio ambiente e garantir um desenvolvimento sustentável; 5. Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade; 6. O Governo de Dilma será de todos os brasileiros e brasileiras e dará atenção especial aos trabalhadores; 7. Garantir educação para igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento; 8. Transformar o Brasil em potência científica e tecnológica; 9. Universalizar a Saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS; 10. Prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e propiciar vida digna e segura aos brasileiros; 11. Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação; 12. Garantir a segurança dos cidadãos e combater o crime organizado; 13. Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo. Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/diretrizes-de-governo>

geração de emprego e renda, fortalecimento da economia solidária e de programas de capacitação e crédito que favoreçam o empreendedorismo. Serão ampliadas também iniciativas legais e administrativas de igualdade de direitos e oportunidades para mulheres, negros, populações indígenas, idosos e outros setores da sociedade que sejam discriminados. 13. Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo. A política externa do Governo dará ênfase especial aos processos de integração sul-americana e latino-americana, à cooperação Sul-Sul (Bric, Ibas) e à solidariedade com países pobres e em desenvolvimento. As parcerias tradicionais serão mantidas e ampliadas e a política externa será instrumento importante para a diversificação do comércio exterior e expansão dos investimentos e complementação produtiva. O Brasil continuará fiel aos princípios de não intervenção, de Defesa dos Direitos Humanos, de luta pela paz mundial e pelo desarmamento. O Brasil continuará mantendo um diálogo construtivo e soberano com os países desenvolvidos e em desenvolvimento na esfera bilateral ou em organismos multilaterais, como o G20. A consolidação e a implementação da nova política de defesa, nos termos da Estratégia Nacional, será acompanhada do reequipamento das Forças Armadas e da plena implantação do Ministério da Defesa iniciada no governo Lula. (BRASIL, 2016, (grifos nosso).

À luz das diretrizes de governo, Rousseff enfatizou desde o início de seu mandato o fortalecimento e o compromisso com os Direitos Humanos no centro de sua política externa. Vislumbra-se no discurso de Rousseff a busca de uma posição de proeminência na condução dos Direitos Humanos na política externa brasileira. Dilma Rousseff em entrevista para a Revista de Política Externa⁹, visualiza-se a posição dos Direitos Humanos na condução das Relações Internacionais brasileiras durante o seu governo, pautadas pelo diálogo, pela cooperação e pelo multilateralismo para resoluções de conflitos. Vejamos:

Os Direitos Humanos têm valor universal e não podem ser relativizados com base em aspectos culturais. Devem ser defendidos em sua integralidade (esferas econômica, social, política) e não apenas com votos em foros multilaterais. Nossa visão é mais ampla e abrangente: a promoção e a proteção dos Direitos Humanos deve ter base na cooperação e no diálogo, no âmbito das revisões periódicas (RPU) do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). Não aceitamos a seletividade e o unilateralismo que, em geral, penalizam países pobres e isentam países ricos. O diálogo e as recomendações devem ocorrer em foros universais, em que todos os Estados estejam em igualdade de condições e escrutínio. É por essas razões, e pela importância fundamental que conferimos aos Direitos Humanos (em cumprimento, aliás, ao art. 4º, II, da Constituição), que o Brasil, sob o Governo Lula, esteve à frente da criação do CDH em 2006. Somente quando uma parte não aceita o diálogo é que entendemos necessário cogitar resoluções que determinem, por exemplo, o envio de comissão de inquérito para avaliar a situação no terreno. É exatamente o que ocorreu, por exemplo nos casos do Irã, da Síria, da Coreia do Norte e, mais recentemente, de Israel. Em todos esses casos votamos, no

⁹ Revista Política Externa. Ver mais em: <http://politicaexterna.com.br/>

CDH, a favor da criação de comissão de inquérito e indicação de relator específico. São medidas fortes e o voto brasileiro demonstra nosso compromisso com a defesa dos Direitos Humanos. No caso da Síria, especificamente, nosso voto ocorreu em agosto de 2011, e a comissão teve como relator o Prof. Paulo Sérgio Pinheiro, um brasileiro. Em novembro do mesmo ano, na Assembleia Geral das Nações Unidas, votamos favoravelmente a uma resolução que condenava a violência que ocorria no país. O acerto de nossa posição é bastante claro. No caso da Coreia do Norte, fizemos várias recomendações ao país, que, inicialmente, não mostrou avanços, mas vem alterando substancialmente sua postura e cooperou ativamente na RPU 2014, fato reconhecido no relatório final do CDH e compartilhado até mesmo por países como o Japão, que tem relação historicamente sensível com a Coreia do Norte. O caso do Irã também demonstrou a importância de se manter o diálogo e procurar compreender o contexto dos demais países. Foi o Brasil o país que mediou a libertação de cidadãos franceses e americanos, a pedido desses países, sucesso fundamentado na relação de respeito mútuo cultivada com aquele país. Atualmente também se observam avanços: o Irã propôs recentemente cooperação com o Brasil em políticas de gênero e vem dando nova abordagem à questão dos costumes e à situação da mulher. Com relação à Venezuela, não houve iniciativa em foros multilaterais para tratar do assunto, que é fruto de uma crise política local. Nossa atuação, nesse caso, dificilmente poderia ser qualificada como omissa: o Ministro Figueiredo participou ativa e brilhantemente da mediação no âmbito da Unasul, integra a Comissão de Chanceleres que trata do caso e já viajou diversas vezes ao país vizinho. Essa posição, que, reitero, nada tem de omissa, contribuiu para que as partes iniciassem o diálogo. Compreendo as posições das entidades de Direitos Humanos, e mesmo de nossa oposição. Compartilho, pessoalmente, algumas delas. Estar no governo, porém, exige extremo cuidado e noção da complexidade das relações entre países, relação que se desenvolve no longo prazo. Sanções e condenações retóricas pela imprensa somente afastam o interlocutor e pioram a situação; além disso, não poucas vezes servem a interesses não exatamente ligados aos Direitos Humanos. O Brasil prefere apostar na cooperação, no diálogo e no multilateralismo para a promoção dos direitos humanos no mundo (DILMA ROUSSEFF, 2014).

Outrossim, a posição dos Direitos Humanos no período revelou-se também nas relações inter-regionais, onde o protagonismo de atuação e defesa dos Direitos Humanos nos processos de integração regional assumido pelo governo Lula foram redirecionadas por sua postura herdada face sua história de opressão no regime militar. A presidente Dilma Rousseff adotou a posição de atuação feminista tendo em vista sua posição como primeira mulher eleita presidente do país e o seu histórico de tortura sofrido durante o regime militar, que por sua vez, buscou a defesa dos Direitos Humanos oprimidos na história militar brasileira por meio da instalação da “Comissão da Verdade” para apurar as responsabilidades dos militares brasileiros durante a ditadura.

Outrossim, em inflexão (MILANI, 2012) das ações herdadas face às diretrizes de atuação do governo Lula, Dilma Rousseff afirmou o seu compromisso com a liberdade, com o programa de combate à fome e a promoção da igualdade étnico-racial e gênero e a não-intervenção na soberania

estatal. Outro importante espaço de atuação e luta pelos Direitos Humanos foi no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), entre 2013-2015, período em que a diplomacia brasileira defendeu posições avançadas em matéria de gênero e igualdade socioeconômica.

Durante seu governo, Rousseff privilegiou as práticas de cooperação Sul-Sul, principalmente com a China, na medida em que tornaram-se mais intensas as relações com os Estados Unidos após a visita do presidente Barack Obama no Brasil, reafirmando a defesa dos Direitos da liberdade democrática. Ademais, observa-se um interesse de centralidade da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira durante seu governo, introduzida por uma impessoalidade de seu engajamento dialético em uma mudança de postura institucional de governo e atores, acreditando-se mais nas instituições, doméstica e internacional, na liberdade democrática e na credibilidade de ações políticas herdadas de Lula.

Conquanto as crises internas, a matéria de Direitos Humanos brasileiros demarcou em uma abstenção da não intervenção na Líbia, da violação de Direitos Humanos na Síria, ao voto favorável de envio de relatores para investigar possíveis violações dos Direitos Humanos no Irã, como o caso de apedrejamento da iraniana Sakineh Mohammadi.

A retórica brasileira por seus votos em assembleias internacionais passou a demarcar uma dialética de pessoalidade e defesa às instituições uma vez que “a tensão entre a defesa dos direitos humanos e a defesa da soberania dos países em situações de crise seguiu presente na agenda da diplomacia brasileira, assim como a preferência por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de estados soberanos” (SARAIVA, 2014, p.28).

Por fim, face às controvérsias de crise doméstica e posicionamentos externos amenos, Rousseff enfrentou uma árdua crise política institucional, ainda originada as suas práticas herdadas ainda no governo Lula, tornando-se refém dos próprios votos postos na credibilidade de suas instituições, na defesa da liberdade democrática às suas ações governamentais.

Considerações finais

A Constituição Federal determina, em seu Artigo. 4º, II da CF, a prevalência dos Direitos Humanos como um dos pilares que devem reger as Relações Internacionais do Brasil. Este trabalho buscou elencar os principais pontos da política externa em matéria de Direitos Humanos dos seis presidentes que governaram o Brasil, desde o fim do regime militar.

O período inicial imediatamente posterior à ditadura é marcado por uma transição mundial com a respectiva necessidade de reorientação das políticas no âmbito nacional. Este momento se sustenta em um discurso universalista e ao mesmo tempo tradicionalista de defesa e proteção dos Direitos Humanos na política externa brasileira. Percebe-se que, embora tendo-se iniciado anteriormente,

somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil passa por um processo de intensificação da internacionalização dos Direitos Humanos. Durante esse período foi desenvolvido o Programa Nacional de Direitos Humanos I e II, e posteriormente o III, durante o governo Lula. Este programa, entre as diversas áreas de atuação, revela-se determinante para o desenvolvimento de ações de Direitos Humanos no plano interno, assim como, estruturante no desenvolvimento e proteção dos Direitos Humanos na política externa brasileira.

Após o governo Cardoso, o presidente Lula, face a sua popularidade, à época, intensificou as ações em matéria de Direitos Humanos diante a estabilidade econômica herdada de Cardoso, por meio de uma inflexão (MILANI, 2012) as marchas de sua PEB, face uma “reforma” social, por meio de ações e programas no combate à fome, à miséria, assim como, na promoção da educação e da saúde.

Não obstante, diante o carisma e o poder de barganha do presidente Lula, entende-se que ele, desde a década de 1980, desenvolveu um discurso próprio e personificado diante da classe trabalhadora, promovendo durante o seu governo um redirecionamento da matéria de Direitos Humanos, ora no desenvolvimento de ações e programas domésticos na promoção de suas políticas públicas, ora na abstenção de votos do Brasil para com Estados em crises sociais e/ou culturais, ora conforme diante os interesses de Estados para com a política nacional desenvolvimentista.

Com a entrada de Dilma Rousseff no governo, Lula continuou a exercer importante papel no imaginário popular. Rousseff, em seus discursos referentes aos Direitos Humanos, diferenciou-se por meio de uma luta feminista, enquanto primeira presidente mulher, assim como face ao sofrimento e à tortura sofridos durante o regime militar. O governo Rousseff demarcou fortes assimetrias estruturais no desenvolvimento dos Direitos Humanos na política externa brasileira, demarcando a impessoalidade de governo à credibilidade das instituições e regimes internacionais.

Em conclusão, pode-se dizer que a política externa brasileira pós-ditadura é marcada por uma continuidade da promoção dos Direitos Humanos na PEB, uma vez a construção dos princípios institucionais e os regimes de defesas dos Direitos Humanos estavam sendo construindo institucionalmente no Brasil e aplicado na esfera internacional por meio da política internacional. Todavia, com entrada do governo Lula, evidencia-se inflexões sistêmicas de rupturas nas linhas gerais da matéria de Direitos Humanos na PEB, demarcando a pessoalidade do governo ao Estado conforme seus interesses ora de atuação e/ou representação ora de abstenção de votos e/ou ações para com os Direitos Humanos no cenário internacional.

Descontinuidades são rupturas impregnadas em um legado histórico-social, cultural e político, que por sua vez, traz à luz uma essência das inconstâncias humanas do não desenvolvimento de práticas e/ou ações contínuas, haja visto o interesse privado (pessoal) e/ou público (nacional). A matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira vive um momento de inclinação ao seu

legado histórico, ora se olhado pelas práticas de Estado na atuação no cenário internacional; ou por modulações, ora se olhado pelos interesses de governo no desenvolvimento de ações específicas.

Referências

ALVES, J. A. Lindgren. Os Direitos Humanos como tema global. São Paulo: Perspectiva; Brasília: FUNAG, 1994.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, Dec. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 05 July 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, June 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso>. access on 04 July 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>.

AMORIM, Celso. Discurso de abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembléia Geral da ONU, 23 de setembro de 2010. Disponível em <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65a-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-nova-york-23-de-setembro>, acesso em 15 de junho de 2016.

BARRETO, V. C. P. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Brasil. Presidente (2003 - : Lula). Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direitos Humanos: A Atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010 - Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

BRASIL. Diretrizes de Governo: Dilma Rousseff. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/diretrizes-de-governo>>. Acesso em 30 de junho de 2016.

BRANDÃO, Marco Antônio Diniz; PEREZ, Ana Candida. A Política Externa de Direitos Humanos. *Revista Textos do Brasil*, n.6 – Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <<http://dc.itamaraty.gov.br/publicacoes/textos/portugues/revista6.pdf/view>>. Acesso em 15 junho. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Ed. UNB, 2000.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

HERMANN, Breno. Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

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

NETO. Paulo de Mesquita. O papel do governo federal no controle da violência: o Programa Nacional de Direitos Humanos, 1995-1997. In: JÚNIOR AMARAL, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs). O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem: São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROUSSEFF, Dilma Vana. Entrevista com Dilma Roussef sobre política externa: entrevista. [19 de setembro, 2014]. São Paulo: Revista Política Externa, vol. 23 n° 1 – Jul/Ago/Set 2014. Reprodução disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/entrevista-com-dilma-roussef-sobre-politica-externa/>

SADER, Emir. A nova toupeira: Os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. Relações Internacionais, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 set. 2017.