

A FLUIDEZ DOS DIREITOS HUMANOS PARA O BRASIL E A SUA INSERÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL¹

THE FLUIDITY OF HUMAN RIGHTS FOR BRAZIL AND ITS INSERTION INTO THE INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER

*Rafael Baltar*²

Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP)

Resumo

O artigo analisa a história da relação do Brasil com o sistema internacional de direitos humanos, desde a elaboração dos Pactos de 1966 até sua ratificação pelo país em 1992. Ele busca demonstrar que, mais do que se manifestar favorável ou contrariamente, o Brasil adotou posições variadas ante os direitos humanos, assumindo uma retórica fluida, que se modificou ininterruptamente, e que expressou diferentes concepções sobre eles, ora enfatizando um direito ou conjunto de direitos, ora outro, ora demandando a criação de novos direitos. Argumenta-se que, longe de motivações éticas e morais, essa relação dinâmica com os direitos humanos refletiu os esforços dos sucessivos governos do país para assegurar uma inserção na ordem econômica internacional favorável à realização dos seus objetivos de desenvolvimento, e que as posições adotadas foram moldadas pela busca para estabelecer alianças comerciais consideradas estratégicas. Argumenta-se, assim, que a inserção do Brasil na ordem comercial é um fator-chave para se compreender a história da sua relação com os direitos humanos. O artigo possui uma abordagem dialética e um procedimento histórico e empírico, baseando-se em estudos críticos do direito internacional e materiais bibliográficos sobre a política externa brasileira, relatórios de órgãos governamentais e discursos de representantes do Brasil.

Palavras-chave: Brasil; desenvolvimento; direitos humanos; ordem comercial internacional

¹ Meus agradecimentos ao Prof. Luis Eslava (Universidade de Kent/Inglaterra) por discutir uma versão anterior deste trabalho.

² Doutorando em Direito pela UNICAP. Mestre em Direito Internacional pela UERJ. Professor de Direito Internacional Público na UNICAP.

Abstract

The article analyzes the history of Brazil's relationship with the international human rights system, since the drafting of the 1966 Covenants until their ratification by the country in 1992. It aims to demonstrate that, rather than manifesting itself favorably or contrary, Brazil has adopted varied positions in relation to human rights, assuming a fluid rhetoric, which has changed uninterruptedly, and which has expressed different conceptions about them, sometimes emphasizing a right or set of rights, sometimes another, sometimes demanding the creation of new rights. It is argued that, far from ethical and moral motivations, this dynamic relationship with human rights reflected the efforts of the country's successive governments to ensure an insertion into the international economic order favorable to the achievement of their development objectives, and that the positions adopted were shaped by the quest to establish strategic trade alliances. Thus, it is argued that Brazil's insertion into the trade order is a key factor as to understand the history of its relationship with human rights. The article has a dialectical approach and a historical and empirical procedure, being based on critical studies of international law, bibliographic materials on the Brazilian foreign policy, reports from governmental bodies and speeches by representatives of Brazil.

Key-words: *Brazil; development; human rights; international economic order*

1. INTRODUÇÃO

Os estudos que fazem menção à história dos direitos humanos no Brasil, em geral, se baseiam numa visão, amplamente difundida, que atribui a origem do sistema internacional de direitos humanos a uma aversão às crueldades praticadas pela Alemanha nazista, durante a Segunda Guerra ³. Nesta visão, os direitos humanos aparecem como a expressão de um valor ético e moral estático, como uma espécie de direito natural, imutável, universal, cujas normas, posicionadas acima das polêmicas mundanas, teriam um significado inequívoco e consensual, e traduziriam o princípio da dignidade humana. Muitos desses estudos percebem indícios de um caráter histórico dos direitos humanos, quando reproduzem as ideias de Vasak acerca do surgimento paulatino de novas gerações de direitos a cada período histórico ⁴.

³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011. pp. 80-81; AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal*. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (org.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartir Latin, 2009. pp. 34-35

⁴ VASAK, Karel. "A Thirty-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the

Mas, mesmo nesse caso, o estudo da história concreta é deixado de lado; pois, em vez de se investigar de que modo o conflito de interesses entre os Estados dá causa a um processo contínuo de transformação dos direitos humanos, adota-se uma descrição mecânica, na qual a sociedade internacional se apercebe, de tempos em tempos, da necessidade de se alargar o catálogo de direitos para se assegurar essa moralidade invariável.

O problema desta visão é que, ao se analisar a relação de um Estado com os direitos humanos com base nela, pode-se apenas concluir, como se nenhuma outra posição fosse possível, pela sua rejeição à dignidade humana, enquanto valor ético e moral central para a sociedade, ou pela sua concordância e adesão a ele, auferida pela existência de um regime democrático-liberal. No caso do Brasil, isso leva vários estudos a fazerem transparecer que a história da sua relação com os direitos humanos se resume à mudança de posição verificada com a democratização do país, quando uma simples rejeição, que haveria prevalecido durante a ditadura militar, veio a ser alterada para uma posição favorável a eles, assumida pela Constituição de 1988.

A disjuntiva deixada pela visão dos direitos humanos como um fator moral estático, segundo a qual os Estados podem apenas concordar com eles ou refutá-los, e o critério usado para fazer essa avaliação, baseado na prevalência ou não de uma democracia-liberal, porém, se mostram equivocados. Pois, seja durante o período de vigência da Constituição de 1946, quando o Brasil adotou uma posição favorável à elaboração dos Pactos de 1966, seja durante a ditadura civil-militar, quando manteve um afastamento em relação a eles, essas posições se combinaram com diferentes iniciativas e com uma retórica fluida, que se modificou ininterruptamente, expressando diferentes concepções sobre os direitos humanos, ora dando ênfase a um direito ou conjunto de direitos, ora a outro, ora demandando a criação de novos direitos. Essa percepção impõe a necessidade de se aprofundar o estudo da história da relação do Brasil com o sistema internacional de direitos humanos. Este artigo busca contribuir para isso, analisando, especificamente, de que modo o Estado brasileiro se posicionou em relação aos Pactos de 1966, desde o período em que eles estavam sendo elaborados até o momento em que o Brasil os ratificou.

A hipótese explorada é a de que a história da relação do Brasil com o sistema de direitos humanos é mais dinâmica do que sugere a visão

tradicional, e que, diferentemente de se limitar à dualidade de ser a favor ou contra, ela foi marcada pela adoção de posições muito variadas em relação aos Pactos de 1966. O artigo argumenta que, longe de motivações éticas e morais, as posições assumidas pelo Brasil refletiram as distintas formas como os sucessivos governos do país perseguiram o desenvolvimento econômico, resultando dos seus respectivos esforços para assegurar uma inserção na ordem econômica internacional propícia à realização deste objetivo e sendo moldadas pela busca para se aproximar dos Estados considerados como aliados comerciais estratégicos. Argumenta-se, assim, que a inserção na economia mundial constituiu um fator-chave para se compreender a natureza e a evolução da relação do Brasil com o sistema internacional de direitos humanos.

O artigo tem o objetivo de demonstrar a variação da posição do Brasil em relação ao sistema internacional de direitos humanos entre 1946 e 1992, buscando explicá-la como fruto da busca dos diferentes governos do país para inseri-lo numa ordem econômica internacional em constante transformação. Para alcançar este objetivo, o artigo está subdividido em três seções, correspondentes a períodos históricos distintos. Primeiramente, busca-se analisar de que modo a posição favorável aos Pactos de 1966, mantida pelo Brasil entre 1945 e 1964, assumiu configurações variadas, incorporando diferentes elementos retóricos, como parte dos seus esforços para se inserir numa economia mundial que evoluía em direção a uma fragmentação crescente, com a criação do GATT e, depois, da UNCTAD. Em seguida, busca-se demonstrar a maneira como o regime militar, que governou o país entre 1964 e 1985, assumiu uma posição de afastamento em relação aos Pactos, enquanto, ao mesmo tempo, incorporava elementos de direitos humanos em sua retórica e em sua prática, na perspectiva de manter alianças comerciais estratégicas, num período em que a economia mundial era influenciada por uma radicalização política crescente, resultante da tentativa dos Estados do Terceiro Mundo de instaurarem uma Nova Ordem Econômica Internacional. Por último, busca-se descrever de que modo a assinatura e a ratificação dos Pactos pelo Brasil, efetuadas em 1985 e 1992, respectivamente, foram instrumentalizadas para se perseguir alianças consideradas essenciais diante do início do processo de globalização da economia mundial, com a criação de um novo sistema de livre-comércio, a partir da Rodada Uruguaia de negociações.

O artigo possui um método de abordagem dialético e um procedimento histórico e empírico. Ele se baseia em estudos críticos do direito internacional e materiais bibliográficos referentes às fases da política externa

brasileira cobertas pelo período histórico analisado, relatórios de órgãos governamentais e discursos oficiais de representantes do Estado brasileiro em fóruns internacionais.

2. O APOIO FLUIDO AOS PACTOS DE 1966 E A ORDEM ECONÔMICA DO PÓS-GUERRA

Como se sabe, o Brasil manteve uma posição favorável à elaboração dos principais instrumentos do sistema internacional de direitos humanos durante quase todo o prolongado período de negociações, muito embora ele não fosse membro dos órgãos onde elas foram realizadas ⁵. Isso, no entanto, constituiu apenas um marco geral de uma posição fluida, que se alterou várias vezes entre o início das negociações e a adoção das versões finais dos Pactos de 1966, incorporando diferentes elementos retóricos, e expressando demandas e preocupações diversificadas. Essa oscilação foi fruto da forma instrumentalizada como as distintas forças políticas que chegaram ao poder no país utilizavam os direitos humanos como uma ferramenta voltada para perseguir alianças consideradas estratégicas para se obter uma inserção na ordem econômica internacional favorável à realização dos seus objetivos de desenvolvimento. Quer dizer, os direitos humanos desempenhavam, para o Brasil, uma função auxiliar na sua busca para se desenvolver.

A alternância no poder entre forças políticas adversárias no Brasil, paralelamente à elaboração dos Pactos de 1966, constituía um aspecto particular de uma situação internacional que evoluía em direção ao recrudescimento da Guerra Fria e à descolonização da Ásia, África e do Oriente Médio. As rivalidades internas foram aguçadas pelo crescente fracionamento internacional, levando a mudanças bruscas na política doméstica. Neste sentido, poucos meses após o término da guerra, Vargas foi deposto e o regime do Estado novo veio a ser suprimido, dando lugar a instituições democrático-liberais de governo, estabelecidas pela Constituição de 1946 ⁶. Em seguida, sucederam-se uma diversidade de crises e sobressaltos institucionais, com tentativas de golpe, golpes preventivos e repactuações, que perduraram ao longo de toda a vigência daquela ordem constitucional, e que

⁵ As negociações se deram principalmente na Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social e no III Comitê da Assembleia-Geral da ONU.

⁶ A democracia-liberal criada em 1946, porém, possuía um caráter claramente seletivo. É representativa a cassação do registro do PCB e do mandato dos deputados comunistas pouco depois da adoção da nova Constituição.

culminaram no golpe civil-militar de 1964 e na destituição de João Goulart. Esses acontecimentos alçaram ao poder forças dirigentes muito distintas, que oscilavam entre tendências liberais e nacionalistas, e que ora buscavam amparo externo numa aliança prioritária com os EUA e ora no sentimento nacionalista das lutas de libertação.

Essa variação na política doméstica do Brasil trouxe impactos consideráveis sobre a forma como ele buscava se desenvolver. Por um lado, a política de desenvolvimento guiada pelo impulso do Estado à industrialização e à expansão do mercado interno, conhecida como estratégia de substituição de importados ⁷, que já vinha sendo implementada desde os anos 1930, foi mantida. Mas sua configuração concreta tendeu a oscilar quanto ao grau de abertura do mercado doméstico e de intervenção estatal na economia, dependendo da força política que estivesse à frente do governo. O controle de importações, por exemplo, foi praticado ao longo de todo esse período, seja através de licenças de importação, taxas de câmbio múltiplas ⁸, ou alíquotas escalonadas do imposto de importação ⁹. Mas, enquanto Dutra usou a influência do governo para incluir, na Constituição de 1946, a previsão da concessão de petróleo a empresas organizadas no país – inclusive multinacionais ¹⁰ –, Vargas, de volta ao poder, nacionalizou o petróleo e o

⁷ A estratégia de industrialização através da substituição de importados foi adotada pelo Brasil, e outros países latino-americanos, como alternativa à depressão econômica que se seguiu após o crack da bolsa de valores dos EUA em 1929, e se difundiu ao redor de todo o mundo subdesenvolvido após a guerra. Com ela, o Estado assumia um papel central para a formação da indústria nacional, canalizando recursos para a indústria através do controle de importações, executado por meio de licenciamento, quotas ou tarifas elevadas; um regime fiscal com incentivos, isenções e subsídios para setores estratégicos; controle cambial, financiamento, investimentos em infraestrutura; nacionalização de recursos naturais e criação de empresas estatais para explorá-los e comercializá-los.

⁸ O regime de taxas múltiplas de câmbio foi instituído pela Instrução n. 70/1953 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) – criada pelo Decreto-Lei n. 7.293/1945, a SUMOC era um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, e representava a autoridade monetária nacional antes da criação do Banco Central. Através dessa Instrução, o câmbio dos bens considerados essenciais para a industrialização foi valorizado, favorecendo a sua importação, enquanto a taxa de câmbio dos bens considerados menos relevantes, ao contrário, foi desvalorizada.

⁹ Com a edição da Lei n. 3.244/1957, as alíquotas de importação passaram a oscilar de 0% a 150%, isentando os produtos indispensáveis à industrialização, e impondo taxas proibitivas sobre aqueles bens que competiam com os produtos nacionais.

¹⁰ MOURA, Gerson. *Brazilian Foreign Relations (1939-1950): the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. Brasília, FUNAG, 2013. pp. 285-290

sujeitou ao monopólio, criando a Petrobrás para explorá-lo¹¹. Após sua morte, o nacionalismo foi arrefecido por uma flexibilização da entrada de capital estrangeiro no país¹², que acabou se tornando um pilar essencial para o Plano de Metas de Kubistchek, marcado pela destinação de verbas para a indústria de base, transportes e energia¹³. Durante o governo de Quadros, por sua vez, as importações foram flexibilizadas, com a unificação das taxas de câmbio¹⁴, enquanto, sob a presidência de Goulart, foram adotadas restrições à remessa de lucros ao exterior por investidores estrangeiros¹⁵, como parte das suas Reformas de Base¹⁶.

Ao mesmo tempo, a alternância política levou a mudanças na maneira como o Brasil perseguia sua inserção na ordem econômica

¹¹ A Petrobrás foi criada através da Lei n. 2.004/1953.

¹² A flexibilização da entrada de capital estrangeiro foi estabelecida pela Instrução n. 113/1955 da SUMOC, que possibilitou a importação de máquinas e equipamentos e a sua contabilização como investimento direto através de uma taxa de câmbio livre, enquanto a remessa de lucros era feita por meio de taxas de câmbio preferenciais [CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. “A Industrialização Brasileira nos Anos 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC”. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2009, p. 518].

¹³ O Plano de Metas, na verdade, também incluía as áreas da alimentação e da educação. No entanto, esses setores receberam um volume de recursos substancialmente menor que as demais áreas [THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. “De Sonhos e Fracassos: a Influência do Cenário Externo Sobre o Plano de Metas”. *Reflexões Econômicas*, n. 3, V. 2, Ilhéus, Abril-Setembro 2017, pp. 90-92].

¹⁴ Com a Instrução n. 204/1961 da SUMOC, diferentes taxas de câmbio foram unificadas, embora ainda persistisse uma classificação dos bens importados nas categorias geral e especial. Na primeira delas, as divisas eram obtidas no mercado livre, e na segunda, que abrangia bens considerados supérfluos, através de leilões. Além disso, essa instrução eliminou o câmbio subsidiado para a importação de alguns produtos, como trigo, petróleo e papel. Depois, seguiram-se as Instruções n. 205, 206, 207 e 208, todas de 1961 [LOUREIRO, Felipe Pereira. “Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros”. *Estudos Econômicos*, v. 40, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2010, pp. 563-564].

¹⁵ O Decreto-Lei n. 53.451/1964 regulamentou a legislação referente à aplicação de capital estrangeiro no país (Lei n. 4131/1962), limitando a remessa de lucros ao exterior ao equivalente a 10% do valor investido no respectivo ano (conf. art. 31).

¹⁶ As Reformas de Base visavam alterações substanciais em diversas áreas da ordem econômica e social do país. Dentre elas, figurava a reforma bancária, que tinha o objetivo de ampliar o crédito habitacional e agrário, além de almejar a nacionalização dos bancos estrangeiros de depósito. Outra área relevante era o objetivo de realizar uma ampla reforma agrária, vista como um meio essencial para expandir o mercado doméstico nacional. Além disso, as Reformas de Base ainda abrangiam a reforma tributária, administrativa, universitária, eleitoral, urbana e habitacional [BERCOVICI, Gilberto. “Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento”. *Revista de Estudios Brasileños*, v. 1, n. 1, Salamanca, Segundo Semestre de 2014, pp. 98-100].

internacional, fazendo-a refletir e complementar as variações da substituição de importados. Voltada para estabelecer alianças consideradas estratégicas para o desenvolvimento, a projeção externa do Brasil se modificou de acordo com as respostas que os diferentes governos deram aos percalços erguidos ante a continuidade do processo de industrialização e aos desafios e oportunidades trazidos pela evolução da situação internacional.

Assim, a política de alinhamento com os EUA, adotada por Dutra, possibilitou que o Brasil fosse um dos países convidados para participar das negociações que originaram o GATT de 1947¹⁷, o primeiro tratado multilateral composto por regras voltadas para reduzir tarifas e barreiras ao comércio. Mas, com a adoção de uma posição de barganha a partir da volta de Vargas ao poder¹⁸, e ante o agravamento das tensões entre os interesses da indústria e o GATT, o Brasil condicionou a sua permanência no acordo à permissão para realizar uma reforma tarifária¹⁹. Depois, a frustração com a barganha e a necessidade de ampliar as exportações, imposta por um cenário de adversidades econômicas²⁰, também marcado pelo avanço da descolonização, impeliram o Brasil a reformular a sua projeção internacional, adotando uma política externa independente que o afastou da tradicional aliança com os EUA, e o levou a reestabelecer relações com a URSS²¹ e a buscar novos parceiros dentre os novos Estados, sobretudo os africanos²². Essas diretrizes, adotadas ainda durante o mandato de Kubistchek²³,

¹⁷ Além do Brasil, também foram convidados para as negociações África do Sul, Austrália, Bélgica, Canadá, China, Cuba, França, Holanda, Índia, Luxemburgo, Nova Zelândia, Reino Unido, Tchecoslováquia, e, até, a URSS, que, no entanto, não compareceu.

¹⁸ RIBEIRO, Renato Ferreira. “San Tiago Dantas e a Política Externa para o Desenvolvimento na Década de 1950”. Revista NEIBA, v. 5, n. 1, Rio de Janeiro, 2016, p. 3. A política de barganha foi inaugurada por Vargas e se manteve até meados do governo Kubistchek. Através dela, o Brasil passou a cobrar assistência financeira dos EUA em troca do apoio às suas iniciativas militares. Um episódio representativo foram as negociações estabelecidas a partir da solicitação dos EUA para que o Brasil enviasse tropas para a Guerra da Coreia [DAVIS, Sonny B. “Brazil-USA Military Relations in the Early Post-World War II Era”. *Diálogos*, v. 6, Maringá, 2002, pp. 24-28].

¹⁹ FARIAS, Rogério de Souza. *O Brasil e as Origens das Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)*. Campina Grande: EDUEPB, 2017, pp. 229-230

²⁰ THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Op. cit. pp. 95-96.

²¹ Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1959, p. 144

²² Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1960, pp. 26-28 e 146-147

²³ O termo Política Externa Independente surgiu como título do livro do então Ministro de Relações Exteriores, San Tiago Dantas, publicado em 1962. No entanto, muitos atribuem a Jânio Quadros a sua formulação, provavelmente devido ao artigo escrito por ele e publicado na revista *Foreign Affairs*, em que foram sistematizadas e expostas as novas linhas de atuação

perduraram até o golpe de 1964, e permitiram que o Brasil se unisse aos esforços dos Estados descolonizados para estabelecer um sistema de comércio alternativo ao GATT, tornando-se um dos proponentes da criação da UNCTAD²⁴.

Os direitos humanos, por sua vez, constituíam um componente dessas estratégias de inserção do Brasil na ordem econômica internacional. Longe de refletir princípios abstratos de justiça e de dignidade humana, a forma como o Brasil se manifestou em relação aos direitos humanos nos fóruns internacionais oscilou junto à sua política de desenvolvimento e à sua projeção externa, assumindo linhas retóricas delineadas pela busca para se aproximar dos Estados vistos como parceiros estratégicos para o desenvolvimento.

Neste sentido, a política de alinhamento, adotada por Dutra na perspectiva de realizar sua visão liberal de desenvolvimento, através do estabelecimento de relações de proximidade com os EUA e da participação no GATT, se completava com a reprodução da retórica anticomunista estadunidense, que acusava a URSS de representar uma ameaça aos direitos humanos²⁵. Esse recurso retórico, porém, veio a ser substituído, pouco depois, pelo relevo dado às desigualdades entre os Estados do norte e do sul, e pelo apoio, ainda num tom conciliatório²⁶, à descolonização, refletindo a retomada de uma política de desenvolvimento nacionalista por parte do Brasil e os seus esforços para redefinir os termos das suas relações com os EUA, através da barganha. Mais tarde, com a política externa independente, e a busca para se

externa do país [conf. QUADROS, Jânio. “Brazil’s New Foreign Policy”. *Foreign Affairs*, v. 40, n. 1, New York, October 1961]. Mas, além de a política externa de Quadros possuir elementos contraditórios, materializados na aproximação dos EUA e na sua agenda liberal, marcada pelos ajustes orientados pelo FMI e pela flexibilização das importações, o fato é que as diretrizes da política externa independente começaram a ser implementadas nos últimos anos de mandato de Kubistchek. E, como disse o próprio San Tiago Dantas, “a política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de vertida para a realidade” [DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Antônio de Gusmão, 2011. p. 9].

²⁴ FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit. pp. 338-351

²⁵ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Brazil in the United Nations: 1946-2011*. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 74-77

²⁶ VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. *Bandung in the Shadow: The Brazilian Experience*. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. *Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 417

aproximar dos Estados descolonizados e se unir a eles na criação da UNCTAD, o Brasil assumiu uma defesa enfática da inclusão do direito à autodeterminação dos povos e dos direitos sociais nos Pactos de 1966, enquanto se afastava dos EUA, se recusando a participar do bloco contra Cuba²⁷, e passava a condenar a discriminação racial na África e o apartheid como violações à dignidade humana²⁸.

3. DIREITOS HUMANOS E PRAGMATISMO ECONÔMICO DURANTE O REGIME MILITAR

A derrubada da ordem constitucional de 1946 e a instauração de um regime ditatorial dirigido pelos militares, a partir do golpe de 1964, levaram a uma mudança substancial na forma como o Estado brasileiro se manifestava em relação aos direitos humanos²⁹. A posição favorável aos Pactos, que havia caracterizado o período anterior, foi abandonada, dando lugar a uma rejeição que se expressou através da falta de apoio à sua celebração, enquanto eles ainda eram negociados, e da ausência de ratificação, que se perpetuou desde a sua adoção até o fim do regime militar. Esse distanciamento refletia, obviamente, as incompatibilidades entre a noção de Estado liberal, trazida pelos Pactos de 1966, e o caráter ditatorial do regime, marcado pela cassação do mandato de parlamentares da oposição, pela atribuição de poderes supraconstitucionais ao governo³⁰, pela abolição das liberdades fundamentais e pelo método de governo baseado em prisões arbitrárias, tortura, assassinato de opositores e ocultação de cadáveres.

Seria um equívoco, porém, depreender que, em virtude disso, o regime militar possuía apenas uma relação de aversão diante dos direitos humanos. Pois a não-ratificação dos Pactos foi acompanhada por uma oscilação retórica que incorporou elementos variados de direitos humanos, e pela ratificação de um tratado de direitos humanos dirigido a um grupo vulnerável específico. E, assim como no período democrático-liberal, as diferentes formas como o Brasil se posicionou em relação aos direitos

²⁷ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. pp. 207-208

²⁸ Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1960, pp. 26-28

²⁹ DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. “Algumas notas sobre a integração e efetividade do direito internacional dos direitos humanos no direito brasileiro (1985-2010)”. *Cadernos de Direito*, v. 12, n. 23, Piracicaba, jul-dez 2012, p. 236

³⁰ Conferir especialmente o Ato Institucional n. 5 de 13 de dezembro de 1968, editado pelo presidente após ouvir o Conselho de Segurança Nacional.

humanos, durante a vigência da ditadura militar, foram parte dos seus esforços para estabelecer as alianças que haveriam de assegurar uma inserção na ordem econômica internacional propícia à realização dos seus objetivos de desenvolvimento.

O golpe de 1964 tornou o Brasil parte do acirramento das tensões da Guerra Fria, provocado pela exacerbação do intervencionismo dos EUA e da URSS, que, na busca para influenciarem a criação de regimes aliados nos Estados recém-constituídos, atuaram como vetores para golpes, revoluções e contrarrevoluções ³¹. Instituído com o apoio dos EUA, o regime militar brasileiro levou a uma guinada liberal na política de desenvolvimento do país. O abandono do foco na expansão do mercado interno, típico da substituição de importados, trouxe a necessidade de ampliar a competitividade das exportações de manufaturas, para compensar a estagnação do consumo interno. O governo buscou sanar esta demanda atraindo investimentos estrangeiros, com a adoção de uma lei que liberalizou a remessa de lucros ao exterior ³², e ampliando as importações, através de uma reforma tarifária que reduziu as alíquotas do imposto de importação ³³. Além disso, as exportações contaram com o impulso do Estado, pois, além da concessão de crédito público e dos incentivos fiscais, se criou o subsídio fiscal para incentivá-las ³⁴. E a busca para estabelecer alianças que favorecessem a realização deste modelo levou a projeção externa brasileira a ser redirecionada de volta para uma aliança prioritária com os EUA, agora guiada pela noção de interdependência ³⁵. Ao mesmo tempo, a importância dos mercados dos novos Estados, sobretudo dos africanos, para este modelo exportador, levou o regime militar a buscar

³¹ Além de o golpe no Brasil dar início a uma sucessão de golpes semelhantes na América Latina, outros golpes ocorreram ao redor do mundo naquele período, como em Gana, com a deposição de Nkrumah por um golpe liderado pelo Tenente-General Ankrah, em 1966; na Indonésia, com a derrubada de Sukarno e a chegada ao poder do General Suharto, em 1967; e na Coreia do Sul, com o golpe iniciado com a queda de Rhee em 1960 e a chegada ao poder do General Park em 1961.

³² A nova legislação apenas requeria o registro do montante de lucros a ser remetido ao exterior e a comprovação do pagamento do imposto de rendimento correspondente. Conf. Lei n. 4390/64, art. 9.

³³ FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit. pp. 423-425

³⁴ MARINI, Ruy Mauro. El Experimento Neoliberal en Brasil. Archivo de Ruy Mauro Marini, 1992. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html>, pp. 3-5.

³⁵ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. pp. 255-256. Esta noção se baseava na ideia de que havia uma divisão política mundial entre dois centros de poder, de modo que algum grau de interdependência seria inevitável, e se associava explicitamente ao polo chamado de Ocidental.

preservar os laços comerciais criados durante a fase da política externa independente, e a dar continuidade à sua política comercial na UNCTAD³⁶.

Essa forma específica de inserção na ordem econômica internacional se completava no terreno dos direitos humanos. Isso porque, apesar do caráter ditatorial do regime, o Brasil incorporou à sua retórica e à sua prática elementos de direitos humanos que o aproximavam dos interesses daqueles Estados considerados aliados estratégicos. Assim, a retomada das relações de proximidade com os EUA esteve conectada não só à política de desenvolvimento liberal, que levou à progressão da abertura ao comércio e aos investimentos, mas também à retomada do recurso aos direitos humanos como uma retórica de segurança, que condenava o comunismo como ameaça e que servia de fundamento para apoiar intervenções militares, como na República Dominicana, em 1965³⁷. Ao mesmo tempo, a necessidade de manter e ampliar as relações de comércio com os novos Estados levou o regime militar a manter o apoio à autodeterminação dos povos, apesar do retorno ao tom conciliatório, cobrando dos movimentos de libertação a aceitação pacífica do papel das Potências coloniais na condução do processo de concessão de independência³⁸. E, com vistas a cultivar os laços com os países africanos, o Brasil não só reforçou a condenação do racismo, simbolizado principalmente pelo regime do apartheid na África do Sul³⁹, como veio, também, a ratificar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965⁴⁰.

A política de interdependência, porém, era sujeita a contradições. Pois a busca para estabelecer laços prioritários com os EUA precisava ser balanceada com a necessidade de ampliar as relações comerciais com os Estados do Terceiro Mundo, sobretudo da África⁴¹. Essas contradições se

³⁶ FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit. pp. 390-398

³⁷ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. p. 269

³⁸ Idem, *ibidem*. pp. 256-257

³⁹ Idem, *ibidem*. pp. 331

⁴⁰ Ratificada pelo Brasil em 1968, a Convenção veio a ser internalizada pelo Decreto n. 65.810 de 1969. Além dela, também foram ratificadas durante o regime militar a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino de 1960, em 1968, e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, em 1984 [TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 64].

⁴¹ Dentre as contradições da política de interdependência pode-se citar uma ampliação acentuada do volume de comércio com a África e a manutenção de relações com a URSS [KHALIL, Suhayla; ALVES, Vagner Camilo. "Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo Durante o Governo Castelo Branco". *Contexto Internacional*, v. 36,

avolumaram a partir de 1973, quando a OPEP impôs um embargo à venda do petróleo contra empresas multinacionais e países aliados de Israel, inclusive os EUA, e, em seguida, os países do Terceiro Mundo se lançaram na tentativa de reformar a economia mundial, com a adoção da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional pela Assembleia-Geral da ONU, na sessão especial realizada no ano seguinte ⁴². Através dela, os países do Terceiro Mundo buscavam estatuir princípios que haveriam de conferir maior justiça distributiva e equidade às relações econômicas entre os Estados, como a cooperação para eliminar as desigualdades entre eles; uma relação de preços justa entre bens manufaturados e primários; o tratamento preferencial para países em desenvolvimento, dentre outros ⁴³. Impossibilitado de abdicar dos mercados do Terceiro Mundo, o Brasil deu continuidade à busca para ampliar os seus laços comerciais, se somando aos esforços para a reforma da economia mundial. Isso levou à corrosão da política de interdependência e à adoção de uma nova diretriz de política externa, a partir o governo Geisel, que buscava justificar a proximidade com os regimes nacionalistas, ao mesmo tempo em que estabelecia uma linha divisória que os separaria ideologicamente do Brasil, através da noção de pragmatismo responsável.

Além de ser vista como uma agenda confiscatória pelas finanças e corporações ⁴⁴, essa elevação das demandas do Terceiro Mundo ⁴⁵ esteve associada a outras tendências irruptivas da ordem internacional. Uma delas foi a procura de vários Estados do Terceiro Mundo para obterem acesso à produção de energia nuclear como alternativa ao petróleo, cujo preço havia

n. 2, Rio de Janeiro, Julho/Dezembro 2014, pp. 696-698]. Um episódio particularmente representativo dessas contradições, aliás, foi o fato de que, embora o Brasil tenha apoiado e participado da intervenção na República Dominicana, ele se recusou a integrar a missão militar contra o Vietnã, manifestando apenas a sua solidariedade aos EUA [SIMÕES, Gustavo da Frota. “Política Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967) para o Continente Americano”. *Relações Internacionais do Mundo Atual*, v. 1, n. 13, Curitiba, 2012, p. 167].

⁴² RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 77

⁴³ Conf. Resolution on the Establishment of a New International Economic Order, General Assembly, 1 May 1974, A/RES/S-6/3201, art. 4

⁴⁴ KENNEDY, David. The “Rule of Law”, Political Choices and Development Common Sense. *In*: TRUBEK David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 127

⁴⁵ ORFORD, Anne. *Globalization and the Right to Development*. *In*: ALSTON, Philip. *Peoples’ Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2001. pp. 129-130

quadruplicado entre 1973-1974 ⁴⁶, pois isso gerou o receio de que, com o domínio dessa tecnologia, eles pudessem também desenvolver armamentos nucleares. Além disso, uma série de ações políticas efetuadas por movimentos nacionalistas passaram a ser condenadas como atos de terrorismo, especialmente a partir do sequestro dos atletas israelenses nas Olimpíadas de Munique ⁴⁷.

Essas tensões motivaram uma reação dos EUA sustentada pela sua tradicional retórica de segurança, que teve o seu foco anticomunista redirecionado para acusar os países do Terceiro Mundo de representarem uma ameaça aos direitos humanos, depois que Carter chegou ao poder ⁴⁸. As iniciativas orientadas por esta retórica se deram, sobretudo, no âmbito da assistência financeira e militar. Os valores da assistência prestada pelos EUA aos países em desenvolvimento foram reduzidos ou mesmo negados, com fundamento em condicionantes de direitos humanos, que já vinham sendo adicionadas à Lei de Assistência Estrangeira de 1961 pelo Congresso, desde 1973. Os latino-americanos foram os mais atingidos, como Argentina, Brasil e Bolívia, mas também foram punidos Indonésia, Filipinas, Etiópia e Angola, num total de cerca de 30 países ⁴⁹.

⁴⁶ EPSTEIN, William. "Nuclear Proliferation in the Third World". *Journal of International Affairs*. v. 29, n. 2, Hanover, Fall 1975, p. 187

⁴⁷ SLAUGHTER, Joseph R. "Hijacking Human Rights: Neoliberalism, the New Historiography, and the End of the Third World". *Human Rights Quarterly*, v. 40, n. 4, Baltimore, November 2018, pp. 762-763

⁴⁸ A retórica de promoção dos direitos humanos, aliás, marcou o mandato de Carter desde seu discurso inaugural [HANCOCK, Jan. *Human Rights and US Foreign Policy*. Abingdon: Routledge, 2007. p. 46].

⁴⁹ PFLÜGER, Friedbert. "Human Rights Unbound: Carter's Human Rights Policy Reassessed". *Presidential Studies Quarterly*. v. 19, n. 4, Washington, Fall 1989. p. 708. A Lei de Assistência Estrangeira, na verdade, deixava ampla discricionariedade para o presidente decidir sobre a concessão ou negativa de assistência [FORSYTHE, David P.. *US Economic Assistance and Human Rights: Why the Emperor Has (Almost) No Clothes*. In: FORSYTHE, David P. (ed.). *Human Rights and Development: International Views*. New York: Palgrave Macmillan, 1989. p. 180]. E o receio de Carter de perder aliados relevantes, embora responsáveis por violações de direitos humanos, o levou a aplica-la de uma forma flexível, analisando-se cada caso [PFLÜGER, Friedbert. Op. cit. pp. 708-709], tendo como critério de decisão não o respeito aos direitos humanos em si, mas sim preocupações políticas e econômicas mais amplas. A afirmação da existência de violações endêmicas de direitos humanos no Oriente Médio, por exemplo, era parte do objetivo de assegurar o fluxo de petróleo dos países do Golfo para o mercado mundial. Ao mesmo tempo, essa margem de discricionariedade lhe permitiu prestar assistência a regimes ditatoriais, como o Khmer Vermelho em 1979 [HANCOCK, Jan. Op. cit. pp. 48- 50].

Além da redução dos valores de assistência recebidos dos EUA, o Brasil também foi objeto de um relatório sobre graves violações de direitos humanos, elaborado pelo governo Carter. Isso provocou uma reação brasileira, que tomou forma através do seu alinhamento com a contraofensiva lançada pelos Estados do Terceiro Mundo, no terreno dos direitos humanos. O Brasil, então, passou a reproduzir a retórica dos governos nacionalistas dos novos Estados, invocando o princípio da não-intervenção, e afirmando que os direitos humanos constituíam uma responsabilidade da jurisdição interna e que a principal causa da sua falta de efetividade eram as desigualdades entre os Estados⁵⁰. Além disso, o Brasil também se somou aos esforços dos Estados do Terceiro Mundo para rearticular as demandas por reforma da ordem econômica mundial, através dos direitos humanos, integrando-se à Comissão de Direitos Humanos, após o início das negociações para a elaboração do direito ao desenvolvimento⁵¹. Assim, ele participou da tentativa de realizar uma reforma no sistema internacional de direitos humanos, que visava a lhe dotar com um novo direito, de natureza coletiva, que asseguraria aos povos do Terceiro Mundo o direito de obterem reparação dos Estados desenvolvidos, devido aos séculos de colonialismo, através de termos comerciais favoráveis, auxílio financeiro, e outras formas de redistribuição⁵².

Apesar de o Brasil manter esta posição em relação aos direitos humanos até o fim do regime militar, reabrir os canais de auxílio dos EUA, por outro lado, era imperioso. A revogação do AI-5, então, serviu como uma sinalização de concessão às críticas, e, de fato, possibilitou a suavização das relações entre os dois países⁵³. Contraditoriamente, assim, a reabertura política deu um passo adiante quando o Brasil adotava a sua retórica mais radical contra os direitos humanos.

4. A globalização da economia mundial e os direitos humanos no Brasil

O fim do regime militar levou a uma mudança profunda no modo como o Brasil se relacionava com os direitos humanos. Como parte da redemocratização do país, os Pactos de 1966 foram ratificados e os direitos

⁵⁰ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. pp. 442-443

⁵¹ Commission on Human Rights, Summary Record of the 17th Meeting, 4th Session, 21 February 1984, E/CN.4/1984/SR.17, n. 8-13

⁵² NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice. Bloomington: Indiana University Press, 2008. pp. 289-290

⁵³ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. pp. 449-450

humanos ganharam uma posição de destaque na nova ordem constitucional, erguida em 1988. Além da sua importância para a mudança do regime de governo, essa retomada de uma posição favorável aos Pactos constituiu também um fator extremamente relevante para a transição do país em direção a um modelo de desenvolvimento caracterizado pela abertura da economia nacional aos fluxos internacionais de comércio e investimentos. Pois ela lhe serviu como um meio auxiliar para o estabelecimento das alianças consideradas estratégicas para assegurar uma inserção favorável numa ordem econômica internacional que atravessava grandes transformações, com o processo de globalização da economia mundial.

Assim como a generalidade dos países do Terceiro Mundo, o Brasil atravessou uma grave crise econômica e social nos anos 1980, provocada pela elevação abrupta da sua dívida externa, e se viu vulnerável às pressões externas por abertura econômica, após a chegada de Reagan ao poder nos EUA. A alta do preço do petróleo de 1979 e a elevação da taxa de juros da dívida, num ambiente de redução das exportações, sobretudo após a moratória do México em 1982 e, diante deste quadro, a manutenção de uma política de crescimento impulsionado pelos investimentos do Estado, aumentaram a dívida externa brasileira de US\$ 12,6 bilhões, em 1973, para US\$ 83,3 bilhões, naquele ano ⁵⁴. Externamente, o Brasil era pressionado pelos EUA a sanar a dívida através do corte de gastos públicos e da liberalização comercial. Além de reduzir a prestação de assistência ao Brasil ⁵⁵, os EUA passaram a ameaçá-lo com sanções comerciais, devido ao estabelecimento de reserva de mercado sobre o setor de informática, através da Lei n. 7.232 de 1984 ⁵⁶. O recurso ao FMI com vistas à obtenção de finanças que permitissem reequilibrar a balança de pagamentos, então, fez o Brasil se comprometer com medidas de austeridade, que, no entanto, não conseguiram conter a inflação e, ainda,

⁵⁴ 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: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. pp. 128-129

⁵⁵ É significativo que, em 1981, primeiro ano do governo Reagan, o valor total da assistência econômica e militar prestada ao Brasil tenha sido reduzido a menos da metade, em comparação com o ano anterior, somando US\$ 2,4 milhões, e que, após sucessivas quedas, tenha chegado a pouco mais de US\$ 60 mil em 1984, o último ano do regime militar brasileiro [USAID. US Military and Economic Assistance, Fiscal Years 1946-2016. Report. Disponível em <<https://explorer.usaid.gov/reports.html>>, acesso em <24.11.2018>].

⁵⁶ CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. Op. cit. pp. 123-124. As sanções comerciais usadas por Reagan como um instrumento de pressão por abertura comercial eram fundamentadas pela Seção 301 da sua Lei de Comércio.

levaram a uma contração de 5% no PIB do país em 1983⁵⁷. A crise econômica removeu o que restava de apoio social do regime, dando ímpeto à demanda geral por democracia, e tornando, assim, a transição política inevitável.

Embora os militares tenham conseguido influenciar o processo de reabertura política, barrando no Congresso uma emenda para a realização de eleições diretas para a escolha do novo governo, o seu candidato foi derrotado no Colégio Eleitoral por uma coalizão composta por democratas moderados e dissidentes do regime, materializada na candidatura de Tancredo Neves, com José Sarney, como vice.

A morte de Tancredo, antes que pudesse tomar posse, porém, trouxe ao poder um governo que não contava com a legitimação do voto popular; cujo presidente era visto com desconfiança devido à sua trajetória ligada ao regime⁵⁸; e que tinha a difícil tarefa de conduzir a redemocratização em meio à estagnação, desemprego, inflação, endividamento elevado, e à continuidade da pressão externa por corte de gastos e abertura ao comércio⁵⁹. Embora considerasse os EUA um parceiro estratégico para o desenvolvimento, devido à sua relevância para as relações comerciais do Brasil⁶⁰, tendo, inclusive, inserido o Brasil na Rodada Uruguai de negociações do GATT, Sarney tinha o receio de que a adoção da agenda de reformas exigida pelo governo estadunidense pudesse trazer um efeito recessivo, provocando uma elevação das tensões políticas internas e desestabilizando todo o processo de redemocratização⁶¹. Por isso, ele buscou apresentar a própria transição política como base para a reabertura de diálogo – o que, por um lado, significava pedir sensibilidade dos EUA quanto às pautas financeira e comercial, com vistas a assegurar a transição política; por outro lado, significava apresentá-la como o meio apto a abrir o caminho para a abertura econômica do país⁶².

Esses esforços provocaram uma mudança completa na posição do Brasil, em relação aos direitos humanos. A adoção de compromissos

⁵⁷ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. pp. 505 e 521

⁵⁸ KINZO, Maria D'Alva G. "A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição". São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, São Paulo, Out-Dez 2001. p. 7

⁵⁹ CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. Op. cit. pp. 123-124. A pressão comercial estadunidense progrediu da ameaça de retaliação à sanção, com a sobretaxação das exportações brasileiras, imposta a partir de 1988, devido à inexistência de previsão legal de patente farmacêutica, no Código de Propriedade Intelectual de 1981.

⁶⁰ Idem, *ibidem*. pp. 126-127

⁶¹ Idem, *ibidem*. p. 132

⁶² Idem, *ibidem*. p. 141

internacionais, nesta área, passou a ser vista como uma maneira de certificar a comunidade internacional do caráter democrático-liberal da transição política do país, com o fim de reabrir os canais de diálogo ⁶³. Por isso, logo no seu primeiro ano de mandato, em 1985, Sarney assinou os Pactos de 1966, e buscou apresentar este ato à comunidade internacional como avanço da redemocratização e do seu compromisso com a dignidade humana ⁶⁴. E, embora o mandato de Sarney tenha iniciado após o término das negociações para a elaboração do direito ao desenvolvimento ⁶⁵, e, portanto, a mudança de posição do país não tenha se expressado nos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos, a retórica governamental que acompanhou a assinatura dos Pactos não continha nenhum elemento de demanda por uma reforma da ordem econômica internacional.

Isso ainda não significava, porém, uma adesão à nova visão de desenvolvimento econômico que, então, se originava dos programas de reforma econômica e abertura para os investimentos e o comércio internacional, exigidos pelos EUA e pelo FMI. A fragilidade do governo, e o seu receio de que um ambiente econômico negativo pudesse incapacitá-lo politicamente de conduzir a transição, o impeliram não só a ser reticente em relação às reformas, como, também, a adotar medidas que estavam em aberta contradição com elas. O Plano Cruzado é um exemplo importante: dentre as medidas voltadas para conter a inflação, o Plano estabeleceu o congelamento geral de preços, e subordinou a sua revisão à estabilidade da nova moeda e ao controle do Estado ⁶⁶; e a adoção do Plano teve uma relação, íntima com o objetivo do governo de ampliar sua própria influência nas eleições de 1986, que escolheram os deputados da Assembleia Nacional Constituinte ⁶⁷.

A incapacidade do governo de dirigir a redemocratização,

⁶³ CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. p. 550

⁶⁴ Idem, *ibidem*. p. 558.

⁶⁵ As negociações para a elaboração da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento tiveram fim na 41ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos, determinando o envio do relatório do Grupo de Trabalho à Assembleia-Geral da ONU através do Conselho Econômico e Social; esta Sessão se encerrou no dia 15 de março de 1985, a mesma data em que Sarney assumiu como presidente-interino, ainda antes de Tancredo falecer. [Commission on Human Rights, Report of the 41st Session, 4 February - 15 March 1985, E/1985/22, E/CN.4/1985/66, pp. 87-88].

⁶⁶ Outras medidas do Plano Cruzado em contradição com as reformas econômicas foram a correção automática de salários sempre que o Índice de Preços ao Consumidor ultrapassasse 20% ao ano; e a instituição do seguro-desemprego. [Decreto-Lei n. 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, arts. 36, 23 e 26].

⁶⁷ CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. Op. cit. p. 133

simultaneamente à adoção das reformas econômicas, levou o debate sobre as mudanças no modelo de desenvolvimento do Brasil a ser sujeito à Assembleia Nacional Constituinte, realizada entre 1987-1988. Os seus trabalhos, porém, foram impactados pelo agravamento da situação econômica e pela decretação de moratória da dívida externa⁶⁸, o que acabou limitando a aceitabilidade de mudanças econômicas profundas. Além disso, a correlação de forças entre as bancadas, na Constituinte, também impôs óbices à abertura do mercado brasileiro, pois, apesar da maioria parlamentar conservadora, que agrupava as tendências liberais, as várias dificuldades deste bloco em obter o quórum necessário para a aprovação das suas propostas forçaram-no, muitas vezes, a ceder às pressões do bloco progressista por uma maior atuação do Estado sobre a economia. E, ainda, a própria bancada conservadora se dividiu em algumas votações, abrindo o caminho para vitórias pontuais dos progressistas⁶⁹.

Esses elementos contribuíram para que a Constituição de 1988 mantivesse várias instituições de controle da economia por parte do Estado⁷⁰, de modo que a mudança para um modelo de desenvolvimento baseado na integração ao processo de globalização da economia mundial somente ocorreu após a transição democrática. Em 1991, o governo Collor atendeu a uma exigência dos EUA, enviando ao Congresso Nacional um projeto de lei para estender a concessão de patentes aos produtos farmacêuticos⁷¹. E, além de antecipar a redução tarifária imposta pelo GATT, ele também implementou um programa de corte de gastos, e iniciou a privatização de empresas estatais⁷², enquanto, paralelamente a isso, concluía o processo de ratificação dos Pactos de 1966 e os promulgava internamente.

Assim, seria sob uma Constituição dotada de liberdades individuais e direitos sociais, orientada pela prevalência dos direitos humanos, e subordinada ao compromisso internacional de respeitá-los, que o Brasil progrediria na inserção e adaptação da sua economia doméstica à economia mundial globalizada. A ratificação da Ata da Rodada Uruguai e o ingresso do país na OMC, durante o mandato de Itamar Franco, então, foram seguidos

⁶⁸ Idem, *ibidem*. p. 138

⁶⁹ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. pp. 246-249 e 254-263, *passim*

⁷⁰ KINZO, Maria D'alva G. *Op. cit.* p. 8

⁷¹ CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *Op. cit.* p. 138

⁷² MARINI, Ruy Mauro. *Op. cit.* p. 7 e 8

por uma sucessão de reformas da ordem econômica e social, realizadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que levaram a várias alterações na Constituição ⁷³, sempre ladeadas por uma retórica de promoção dos direitos humanos.

5. CONCLUSÕES

O artigo buscou analisar de que modo o Estado brasileiro se posicionou diante do sistema internacional de direitos humanos, durante o período compreendido entre 1946 e 1992. Ele demonstrou que o país adotou posturas muito diversificadas em relação aos Pactos de 1966, alternando entre manifestações de apoio e de rejeição, que se combinaram com a incorporação de diferentes elementos retóricos de direitos humanos e iniciativas que o aproximaram de normas e órgãos integrantes do sistema, mesmo no período marcado pelo distanciamento em relação aos Pactos. Demonstrou-se, também, que essa oscilação, longe de ser motivada por preocupações relativas à dignidade humana, foi provocada pela busca dos sucessivos governos do país para obterem uma inserção na ordem econômica internacional favorável à realização dos seus respectivos objetivos de desenvolvimento, e que as diferentes posições assumidas foram moldadas pelos seus esforços para estabelecer alianças comerciais consideradas estratégicas para alcançá-los.

Viu-se, assim, que, durante a vigência da Constituição de 1946, o Brasil assumiu posições diversificadas de apoio à elaboração dos Pactos de 1966. Inicialmente, a postura favorável a eles se combinou com a reprodução da retórica militar estadunidense, que acusava a URSS de representar uma ameaça aos direitos humanos, e, depois, se deslocou de forma progressiva em direção aos Estados descolonizados, realçando as desigualdades entre os Estados e defendendo, moderadamente, o direito à autodeterminação, até chegar ao ponto mais alto, com a defesa enfática da libertação nacional e dos direitos sociais. Essas diferentes posições refletiram a forma como forças liberais e desenvolvimentistas, que se alternavam no governo do país, buscavam inseri-lo numa ordem econômica internacional em transformação. Particularmente, elas compuseram a evolução de uma projeção externa voltada para o desenvolvimento, que teve como ponto de partida os esforços do país para se aproximar dos EUA e se integrar ao sistema de livre-comércio materializado no GATT, e que se alterou com vistas a aproveitar as

⁷³ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 17.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015. pp. 46 e 174-176

oportunidades comerciais abertas pela descolonização, e a se somar à tentativa dos Estados do Terceiro Mundo de criar um sistema de comércio alternativo, através da UNCTAD.

Também se demonstrou que, apesar de ter revertido a posição favorável e assumido um afastamento dos Pactos de 1966, que perdurou até a redemocratização do país, o regime militar se valeu de vários elementos de direitos humanos para se inserir na ordem econômica internacional. Neste sentido, a retomada da retórica anticomunista era parte dos seus esforços para reestabelecer uma aliança prioritária com os EUA, enquanto a condenação enfática do racismo e do apartheid como graves violações de direitos humanos, e a ratificação da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 eram uma expressão da busca para ampliar as exportações para os demais Estados do Terceiro Mundo, sobretudo os africanos. A imprescindibilidade das alianças comerciais com eles, aliás, levou o Brasil a justificá-las, através da noção de pragmatismo responsável, mesmo quando eles radicalizaram suas demandas com a tentativa de estabelecer a Nova Ordem Econômica Internacional. E, quando os EUA reagiram redirecionando a acusação de ameaça aos direitos humanos contra eles, o Brasil se juntou à contraofensiva desses Estados, se tornando membro da Comissão de Direitos Humanos, durante os trabalhos para converter a agenda de reforma econômica em normas de direitos humanos, através das negociações para a criação do direito ao desenvolvimento.

A retomada da posição favorável aos Pactos pelo Brasil, por fim, tomou corpo com a sua assinatura, em 1985, e com a adoção de uma nova Constituição, em 1988, explicitamente subordinada aos direitos humanos, paralelamente ao emprego de uma retórica que os defendia enfaticamente. Como foi visto, tudo isso era parte dos esforços do Brasil para demonstrar o seu compromisso com o caráter liberal da redemocratização, na perspectiva de reabrir canais de diálogo, especialmente com os EUA, num momento em que se via economicamente fragilizado e sujeito a pressões externas por corte de gastos e por abertura ao comércio internacional. A ratificação dos Pactos, efetuada em 1992, enfim, constituiu um importante elemento de transição para a inserção do Brasil numa ordem econômica internacional que passava pelas mudanças impostas pela globalização, e para a adaptação da sua economia doméstica ao modelo de desenvolvimento neoliberal. O comprometimento do Brasil com os Pactos, então, foi seguido pela ratificação da Ata da Rodada Uruguaí de negociações e pelo seu ingresso no sistema de livre-comércio subordinado à OMC, ao mesmo tempo em que o país começava a

implementar as reformas econômicas que se tornaram a principal marca da década de 1990.

REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (org.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartir Latin, 2009

BERCOVICI, Gilberto. “Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento”. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 1, n. 1, Salamanca, Segundo Semestre de 2014

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. “A Industrialização Brasileira nos Anos 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC”. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2009

Comission on Human Rights, *Summary Record of the 17th Meeting*, 4th Session, 21 February 1984, E/CN.4/1984/SR.17

Commission on Human Rights, *Report of the 41st Session*, 4 February – 15 March 1985, E/1985/22, E/CN.4/1985/66

CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Brazil in the United Nations: 1946-2011*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013

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: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. “Algumas notas sobre a integração e efetividade do direito internacional dos direitos humanos no direito brasileiro (1985-2010)”. *Cadernos de Direito*, v. 12, n. 23, Piracicaba, jul-dez 2012, pp. 235-240

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Antônio de Gusmão, 2011

DAVIS, Sonny B. “Brazil-USA Military Relations in the Early Post-World War II Era”. *Diálogos*, v. 6, Maringá, 2002

EPSTEIN, William. “Nuclear Proliferation in the Third World”. *Journal of International Affairs*. v. 29, n. 2, Hanover, Fall 1975

FARIAS, Rogério de Souza. *O Brasil e as Origens das Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)*. Campina Grande: EDUEPB, 2017

FORSYTHE, David P.. US Economic Assistance and Human Rights: Why the Emperor Has (Almost) No Clothes. In: FORSYTHE, David P. (ed.). *Human Rights and Development: International Views*. New York: Palgrave Macmillan, 1989

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 17.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015

HANCOCK, Jan. *Human Rights and US Foreign Policy*. Abingdon: Routledge, 2007

KENNEDY, David. The “Rule of Law”, Political Choices and Development Common Sense. In: TRUBEK David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006

KHALIL, Suhayla; ALVES, Vágner Camilo. “Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo Durante o Governo Castelo Branco”. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2, Rio de Janeiro, Julho/Dezembro 2014

KINZO, Maria D’alva G. “A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, Out-Dez 2001

LOUREIRO, Felipe Pereira. “Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros”. *Estudos Econômicos*, v. 40, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2010

MARINI, Ruy Mauro. *El Experimento Neoliberal en Brasil*. Archivo de Ruy Mauro Marini, 1992. Disponível em http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html Acesso em 04.10.2021

MOURA, Gerson. *Brazilian Foreign Relations (1939-1950): the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013

NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*. Bloomington: Indiana University Press, 2008

ORFORD, Anne. Globalization and the Right to Development. In: ALSTON, Philip. *Peoples' Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2001

PFLÜGER, Friedbert. "Human Rights Unbound: Carter's Human Rights Policy Reassessed". *Presidential Studies Quarterly*. v. 19, n. 4, Washington, Fall 1989

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016

QUADROS, Jânio. "Brazil's New Foreign Policy". *Foreign Affairs*, v. 40, n. 1, New York, October 1961

RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. New York: Cambridge University Press, 2003

Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1959

Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1960

Resolution on the Establishment of a New International Economic Order, General Assembly, 1 May 1974, A/RES/S-6/3201

RIBEIRO, Renato Ferreira. "San Tiago Dantas e a Política Externa para o

Desenvolvimento na Década de 1950”. *Revista NEIBA*, v. 5, n. 1, Rio de Janeiro, 2016

SIMÕES, Gustavo da Frota. “Política Externa do Governo Castello Branco (1964-1967) para o Continente Americano”. *Relações Internacionais do Mundo Atual*, v. 1, n. 13, Curitiba, 2012

SLAUGHTER, Joseph R. “Hijacking Human Rights: Neoliberalism, the New Historiography, and the End of the Third World”. *Human Rights Quarterly*, v. 40, n. 4, Baltimore, November 2018

THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. “De Sonhos e Fracassos: a Influência do Cenário Externo Sobre o Plano de Metas”. *Reflexões Econômicas*, v. 2, n. 3, Ilhéus, Abril-Setembro 2017

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. 2.^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000

USAID. *US Military and Economic Assistance*, Fiscal Years 1946-2016. Report. Disponível em <<https://explorer.usaid.gov/reports.html>>, acesso em <24.11.2018>]

VASAK, Karel. “A Thirty-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights”. *The UNESCO Courier: A Window Open On The World*, XXX, 11, 1977

VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Bandung in the Shadow: The Brazilian Experience. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. *Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017