

DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO: JOSÉ SARNEY (1985-1990) À DILMA VANA ROUSSEFF (2011- 2016)

*HUMAN RIGHTS IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY
POST-DEMOCRATIZATION: JOSÉ SARNEY (1985-1990) TO
DILMA VANA ROUSSEFF (2011-2016)*

Ronaldo Silva¹
UFPR

Lucas Ribeiro Mesquita²
UNILA

Resumo

Este texto se propõe uma reflexão sobre a adoção e desenvolvimento da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira pós-redemocratização. A partir dos períodos governamentais de cada presidente, recorre-se a uma abordagem histórico-descritiva em torno das transformações e compromissos relacionados aos Direitos Humanos na Política Externa brasileira enquanto política pública, entre períodos de José Sarney até o governo de Dilma Rousseff. Observa-se que com o processo de redemocratização a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Direitos Humanos a condição de princípios para com a diplomacia, ora numa posição de destaque ora de nuances para com o seu compromisso institucional. Verifica-se, também que o protagonismo da política externa brasileira na promoção e proteção dos Direitos Humanos no sistema internacional

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre pelo PPG Integração Contemporânea da América Latina (UNILA). Pesquisador-associado ao Centro de Estudos da Constituição –(CCONS-UFPR) e ao Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-Americana (NUPELA). ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-5799-2897>; E-mail: ronaldosilvars@hotmail.com

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Adjunto da graduação e especialização em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). Coordenador do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI - UNILA). ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-2756-7125>; E-mail: lucas.mesquita@unila.edu.br

consagrou-se a partir do desenvolvimento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

Palavras-chave: Democracia; Direitos Humanos; Política Externa.

Abstract

This paper proposes a reflection on the adoption and development of Human Rights in Brazilian Foreign Policy post-redemocratization. Based on the governmental periods of each president, a historical-descriptive approach is used around the transformations and commitments related to Human Rights in Brazilian Foreign Policy as a public policy, between José Sarney's period and Dilma Rousseff's government. With the process of re-democratization, the Federal Constitution of 1988 gave human rights the status of principles for diplomacy, either in a prominent position or in nuances with its institutional commitment. We can also see that the protagonism of Brazilian foreign policy in the promotion and protection of human rights in the international system has been consecrated since the development of the National Human Rights Program (PNDH).

Keywords: Democracy; Human Rights; Foreign Policy.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo³ apresenta adoção da matéria de Direitos Humanos (DH) e seu desenvolvimento na Política Externa Brasileira (PEB) pós-redemocratização, desde o governo de José Sarney (1985-1990) até Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Propomos por meio de uma abordagem histórico-descritiva de revisão bibliográfica-documental, a partir dos períodos governamentais de cada presidente, compreender o desenvolvimento e transformação da matéria de Direitos Humanos na PEB ao longo da recente história de 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 dispositivo referente a fundamento, princípio e objetivo que garante 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

³ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

seu Artigo. 4º, II⁴.

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.

Este processo constituiu para além de sobreposições de diretrizes políticas, um conjunto de elementos diretivos de orientações estruturais, carregado por cosmovisões ideológicas, que insurgem na tentativa de reorientar e disciplinar a emancipação social por meio das normas e da regulamentação do direito estatal e social. Importante destacarmos que ao falarmos de Direitos Humanos, é preciso compreendê-lo como uma construção histórica “fruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca por dignidade humana, o que compõe um construído axiológico emancipatório” (PIOVESAN, 2015, p. 188). Logo, esse espaço de luta e ação social enquanto uma reivindicação moral da dignidade humana reflete os anseios da humanidade em sua convivência coletiva e livre, de modo que

do ponto de vista teórico, [...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem

⁴ 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 In: BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 25).

Deve-se destacar que a promoção e o desenvolvimento dos Direitos Humanos enquanto um movimento e acontecimento histórico, passou por três fases/dimensões e/ou gerações para a sua positivação enquanto instrumento jurídico a guiar os fundamentos constitucionais e institucionais enquanto política interna e externa, sendo a primeira geração, a dos direitos de natureza política e civil às tutelas de liberdades públicas, sendo os direitos individuais; a segunda, os direitos metaindividuais, coletivos e difusos, compreendo os direitos relativo ao trabalho, à saúde, educação, etc., o direito a igualdade; e pôr fim a terceira geração, os direitos da fraternidade, numa relação maior e mais ampla entre o indivíduo a sociedade e seus congêneres decorrente da próprio convívio humano na *práxis* de sua funcionalidade e sociabilidade. Logo para Lafer,

enquanto dos direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (LAFER, 1995, p. 239).

Por conseguinte, enquanto reflexos desses movimentos geracionais de institucionalização da história e de positivação jurídica dos Direitos Humanos, assumimos-vos na Política Externa Brasileira enquanto um instrumento de continuidade de política pública (interna) (RATTON SANCHEZ *et al.* 2006), enquanto instrumento *práxis* da governabilidade de promoção, desenvolvimento e defesa da dignidade e condição humana, haja vista que a política interna se trata da esfera do

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação

(variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constituiu-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Essa formulação estratégica da política interna quando os entes governantes inferem seus propósitos em programas e ações aplicadas as relações do ‘mundo real’, evidencia um *continuum* da política externa. Esta não se diferencia da política pública, mas manifesta um o processo decisório de medidas e decisões a ‘colocar o governo em ação e propor mudanças reais’ por meio de programas de saúde, educação, trabalho, moradia, infraestrutura, cultura e economia. Consequentemente, expressa-se uma reconcepção do desenvolvimento humano coletivo em suas diferentes esferas (social, econômica, cultural, tecnológicas etc.) através da política interna enquanto externa, pois os governantes projetam e direcionam ações concretas bilaterais e/ou multilaterais externas para o desenvolvimento interno (RATTON SANCHEZ *et al.* 2006, p. 125).

Isto posto, por meio de uma revisão descritiva-histórica, este texto evidenciou-se por meio de uma descrição sistêmica de cada período presidencial, na construção da matéria de Direitos Humanos na PEB em seu legado histórico, alterações gradativas de natureza ideológica partidária para com as diretrizes políticas de Direitos Humanos já estabelecidas em governos anteriores, instituindo um processo modulações estruturais, conforme o interesse de cada período presidencial para com o desenvolvimento de uma política interna de Direitos Humanos na PEB. Para tanto, este trabalho estará dividido em seis partes, além das considerações iniciais e finais e as referências bibliográficas, em uma descrição sistêmica de períodos presidenciais iniciando através do 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).

2. GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1990)

Após um longo período de vinte e um anos de regime militar, de 1964 a 1985, claramente 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. Ao mesmo tempo que amplos setores sociais clamavam por mudanças fundamentais em questões relacionadas aos Direitos Humanos, o regime militar deflagrou o “autoritarismo, além da restrição e do cerceamento das liberdades políticas até então vigentes, irá caracterizar-se por violenta repressão a qualquer tipo de manifestação que acusasse sua natureza ditatorial ou contestasse sua legitimidade” (CÔRTEZ, 2010, p. 19), estendendo-se inclusive ao processo de transição para a democracia. Ainda nas palavras de Côrtes (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, conforme aponta Cançado Trindade (2000) a respeito das vicissitudes e desvios do regime militar que se fizeram refletir, principalmente em foros internacionais em matéria de Direitos Humanos, como na Assembleia da ONU na Comissão de Direitos Humanos em 1981 e na Assembleia Geral da OEA em 1976, 1977 e 1978, o governo brasileiro assumiu algumas vezes “uma posição tradicional da responsabilidade principal e/ou exclusiva” (CANÇADO TRINDADE, 2000, p. 58), extremamente defensiva ou resistente, do princípio da não-intervenção nos assuntos internos externo, pelo qual se opunha o Brasil às formas de ação internacional, no campo dos Direitos Humanos perante a outros Estados.

Durante o regime militar, o Estado brasileiro por suas diretrizes realistas de autoproteção de seus interesses nas relações exteriores, demarcou 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-partidário, 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 - “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 governamentais de José Sarney onde “o processo de

redemocratização brasileiro se diferencia de todos os outros por fazer a transição com os militares e não contra os militares” (CÔRTEZ, 2010, p. 19), preceito este determinante para a viabilidade da eleição de Tancredo Neves como presidente no ano de 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 os problemas internos diante as oposições da sociedade civil. Vive-se uma transformação lenta, gradual e democrática por meio de mobilizações e articulações sociais à construção de um pacto político-social da sociedade civil para com as forças militares. Este momento culminou na promulgação da nova ordem Constitucional em outubro de 1988, em um avanço na consolidação legislativa e nas garantias dos direitos fundamentais. É a partir dessa nova ordem constituinte que “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, 2008, p. 22-24).

Considere-se, portanto, que apesar das imposições colocadas pelos militares, pelo empresariado e pela classe política, os movimentos político-sociais estiveram presentes em manifestações às 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 de grupos de interesses no processo constituinte (LOPES; VALENTE, 2016), a Carta Magna de 1988 introduziu um compromisso com o progresso do Estado brasileiro pelas garantias dos Direitos Humanos na agenda internacional. Logo, 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 Cançado Trindade, vejamos:

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 Consultor Jurídico Cançado Trindade (2000) 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 Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis 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 os princípios da Carta da ONU e com a

promoção da dignidade humana (CORRÊA, 2007, p. 446-450).

A partir do ano de 1985, com a adoção da Constituição Federal em 1988, o Estado brasileiro inicia uma transformação ao assumir seu compromisso constitucional político, social, cultural, econômico e jurídico com a sociedade brasileira. Enquanto Estado democrático de direito, passa estabelecer por meio do Artigo 1º e Artigo 2º da Constituição Federal (CF), seus fundamentos⁵ e seus objetivos⁶ respectivamente para com a nação e o Estado brasileiro. Enquanto no Artigo 4º da CF consagra os princípios⁷ que regem as Relações Internacionais do Estado brasileiro, como a prevalência dos Direitos Humanos, a independência nacional, a autodeterminação dos povos etc.

Ainda, em matéria constitucional, merece destaque observamos no Artigo 4º, II da CF, à atribuição para 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. Logo, observa-se que entre 1985-90 vive-se um período de reorientação institucional, para a consolidação de um processo de redemocratização nacional dos Direitos Humanos na política brasileira,

⁵ Artigo 1º da Constituição Federal tem como fundamento: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político In: BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁶ Artigo 2º da Constituição Federal tem como objetivos: 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. In: BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988

⁷ Artigo 4º da Constituição Federal tem como princípios constitucionais que regem as Relações Internacionais do Estado brasileiro: 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. In: BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

principalmente no que tange no âmbito interno e nos foros multilaterais, como a atuação do Brasil na Comissão de Direitos Humanos (1985-90). Este processo de

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 ideias 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, 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 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).

3. GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990-1992)

A década de 1990 constituiu um período de grandes transformações globais, cujas as consequências estruturais ainda recentes da I e II Guerra Mundiais arraigadas as dinâmicas da bipolaridade da Guerra Fria que chegava ao fim, diante a 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.

Observa-se que o ex-presidente Fernando Collor, utilizou-se do seu discurso na XVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1990, a atribuição da importância do Estado brasileiro para com a pauta de Direitos Humanos. Ele reafirmou o alastramento dos ideais democráticos do Estado brasileiro, no compromisso de enfrentar e buscar soluções para os problemas e seus reflexos no que se refere para com as políticas e ações dos Direitos Humanos sob a égide da democracia (CORRÊA, 2007). Os Direitos Humanos constituem-se nesse período enquanto uma ação do governo de compromisso direto enquanto via consolidação da democracia brasileira. Uma vez que, o Estado brasileiro encontrava-se em um processo de estruturação do seu processo de redemocratização, permeando a valorização de uma primeira geração da matéria dos Direitos Humanos na política do Brasil.

Não obstante, a matéria de Direitos Humanos na interseção de sua consolidação da democracia brasileira cunhou a internacionalização da defesa e proteção de uma agenda brasileira, abarcando os atores estatais e não-estatais, ainda que de forma inicial pôr em um alinhamento de adoção de atitudes sistêmicas de uma agenda de acordos e tratados internacionais de direitos humanos na política doméstica (CASARÕES, 2014). Compreende-se que durante o governo de Fernando Collor, foram ratificados acordos e tratados, como a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em 1992, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992, a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em 1992.

Ademais, o Ministério da Justiça criou o Departamento de Assuntos da Cidadania, posteriormente transformado em Secretaria da Cidadania, com uma divisão de Direitos Humanos. 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.

4. 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 vetor principal” (BARRETO, 2010, p. 325-326). Este período consagra a continuidade e o aprofundamento dos projetos de integração regional e sub-regional, como a consolidação do Mercosul e o impulsionamento do projeto da Área Livre de Comércio Sul-Americana (ALCSA) proposta em 1993.

Por conseguinte, diante as dinâmicas de concertações de políticas públicas em uma abertura aos processos de integração regional, se caracteriza a política externa de Itamar Franco aberta em um estreitamento de alianças político-econômico para com os vizinhos sul-americanos. No que se refere 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 Viena em junho de 1993. O que por sua vez, posteriormente o Brasil participou da elaboração e assinatura da Declaração e o Programa de Ação de Viena em 1993, que orientava aos Estados e seus governos para com a formulação de política e programas nacionais de proteção e promoção dos Direitos Humanos Fundamentais.

Após a realização da Conferência de Viena, por meio do Ministério da Justiça, foram realizadas reuniões com organizações civis na elaboração da Agenda Nacional de Direitos Humanos, desenvolvimento ações de cidadania para com o controle da violência e criminalidade, e como resultado dessas reuniões, resultou a elaboração do Programa Nacional de Cidadania e Combate (NETO, 1999). Do mesmo modo, de 1992 a 1994, a Câmara dos Deputados, criou quatro comissões parlamentares de inquéritos para investigar as violações de Direitos Humanos, sendo “duas sobre violência rural, uma sobre violência contra a mulher e uma sobre exploração e

prostituição infanto-juvenil” (NETO, 1999, p. 361). Posteriormente em março de 1995, a Câmara dos Deputados instalou também a Comissão de Direitos Humanos, uma comissão permanente para tratar de problemas de Direitos Humanos, assim como nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de vários Estados e capitais.

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.

5. GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2003)

O governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB (1995-2003), apresentou 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 Ministro de Relações Exteriores durante o governo de Itamar Franco.

A política externa do Ex-presidente Cardoso (2006, p. 602) caracterizada por uma conduta de multilateralismo gradual, demarcou uma posição moderadora para com as iniciativas de colaborações para com outros Estados no Sistema Internacional e principalmente para com organismos internacionais. No que tange a matéria de Direitos Humanos, Cardoso buscou o desenvolvimento institucionalista, com maior transparência nas decisões para com uma crescente democratização nas políticas no plano domésticos e para com a adoção em regimes e organizações internacionais (CARDOSO, 2006). Em seu primeiro ano de mandato, Fernando Henrique Cardoso, escolheu a data de 7 de setembro, dia da Independência brasileira, para reafirmar o seu compromisso e engajamento pessoal e de seu governo para com a luta e defesa pelos Direitos Humanos, reiterando o princípio da

igualdade e contra todas as formas de discriminação existente. Este evento, o presidente Cardoso reafirmou que o Estado brasileiro seguiria as recomendações do Programa de Ação de Viena assim como passaria adotar um plano nacional de política de Direitos Humanos.

Para isso, no fortalecimento e na defesa do Estado democrático de direito, o comprometimento para com os tratados, regimes e pactos internacionais de DH, Cardoso (2006, p. 604) incorporou uma orientação de suas diretrizes política na “autonomia pela participação” numa realidade internacional cambiante, em contraposição à ‘autonomia pela distância’ da ordem mundial vigente, que em momentos anteriores marcou governos autoritários”, crivando sob à ótica da política externa do Estado brasileiro no cenário internacional durante seu governo, maiores influências das agendas da política doméstica sob a prisma desenvolvimentista. Não obstante, Cardoso 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, objetivando ideais domésticos e externos “universalistas” em uma política participativa.

Entende-se por “autonomia pela participação” termo denominador da política de Cardoso (2006), enquanto uma ação formulada e orientada para o fortalecimento para com outros Estados no Sistema Internacional e a “adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

À exemplo das condutas aberta de cunho liberal para com a institucionalização e fortalecimento dos Direitos Humanos adotado por Cardoso, em 1996 o Brasil assume o a presidência da 52ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU e o seu compromisso para com os demais Estados, onde acordaram em elaborar planos e assumir ações práticas de promoção dos Direitos Humanos no plano doméstico. Este momento, o Estado brasileiro para com o seu PNDH, o primeiro Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos na América Latina e o terceiro⁸ Plano elaborado no

⁸ 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 pela Filipinas em 1996.

contexto global, revelou uma importante ferramenta de institucionalização democrática de ações político-sociais e culturais a pensar a política externa como política pública para com os demais Estados no Sistema Internacional. Dessa forma,

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 (BRASIL, 2002).

Posteriormente, o Programa Nacional de Direitos Humanos recebeu sua primeira atualização, considerando as necessidades de ajustes diante das pressões sociais nessa seara. Por mais, este Programa receberá outras duas versões, a primeira durante o governo Cardoso (PNDH II), e o PNDH III, durante o governo Lula. A política externa no governo de Cardoso constituiu-se em torno de três linhas ao longo dos anos 1990, a primeira refere-se em uma afirmação democrática brasileira no plano internacional, na medida em que houve uma influência do contexto externo na política nacional. A segunda linha norteadora repousa nas práticas e/ou tentativas de inserção do Estado brasileiro na economia mundial, através do multilateralismo, em uma congruência das bases de livre comércio enquanto elemento propulsor do desenvolvimento nacional.

E por fim, a terceira grande linha, repousa na reiteração da conformidade do povo brasileiro em seus valores culturais para com seus pressupostos ao respeito aos Direitos Humanos, à preservação social e político dos fundamentos constituintes da nação brasileira. Desta forma, considera-se como em síntese geral as três linhas mencionadas, enquanto “democracia, mercado e Direitos Humanos. 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), principalmente para a matéria de Direitos Humanos.

Logo, verifica-se a realização de uma promoção ativa dos Direitos Humanos na Política Externa brasileira a partir de Fernando Henrique Cardoso para com o desenvolvimento de ações domésticas, o seu fortalecimento e a sua popularização temática, precisamente uma “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001, p. 108), se interposto as ações governamentais anteriores até então adotadas da matéria de Direitos Humanos na Política Externa.

É determinante compreender que a promoção ativa da matéria de Direitos Humanos na Política Externa, não se expressa em ratificações de tratados e acordos, mas os elementos determinantes para essa mudança consiste na transformação dessa agenda, repousa na abertura do Estado brasileiro para os demais Estados e organismos internacionais, na implementação e desenvolvimento do Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH como para a adesão do Brasil aos regimes e pactos internacionais de Direitos Humanos. O legado histórico-diplomático da política externa brasileira no governo de Cardoso, repousou no compromisso com os valores “universalistas” dos Direitos Humanos quanto às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria, impondo um reajuste nos interesses brasileiros de Estado face às grandes tendências da globalização, principalmente diante das concepções liberais instauradas.

6. GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2011) à presidência da república, o Brasil consagrou um novo ciclo de transformação sistêmica da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira, resultante de uma força de engajamento de movimentos e organizações civis acumulada ao longo da sua resistência história ao regime militar diante a 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 inaugurando um momento de inflexão (MILANI, 2012). Uma alteração nas condutas políticas de direitos humanos na política externa brasileira até então adotada pelo

Estado nos governos anteriores, por um novo discurso e de postura no exercício governamental, delineou as linhas de rupturas de Estado e Governo na medida em que evidenciava as diferenças às posições políticas anteriores. Diante uma atuação pragmática, o ex-presidente buscou o fortalecimento e a democratização do Estado brasileiro na promoção da matéria de Direitos Humanos, principalmente no que refere aos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento no contexto global. A postura de fortalecimento dos diferentes temas dos direitos humanos na matéria de política externa brasileira não prevaleceu em algumas ocasiões, ora por seu pragmatismo, ora por seus interesses desenvolvimentista, ora por suas práticas apenas discursivas e/ou institucionalista de coalização.

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 na alteração dos interesses, por modelos e/ou boas práticas de atuação, do Estado e não de governo, por meio de uma diversificação na 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 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. Sendo à securitização das agendas da política internacional após o ataque de 11 de Setembro; às próprias mudanças no regime internacional de direitos humanos, face a transnacionalização das ações coletivas pela sociedade civil, e por fim, novos arranjos institucionais mais abertos ao debate contraditório por meio de entrelaçamentos de ações conjuntas de atores não governamentais domésticos para com a política burocrática instaurada entre o Itamaraty, a Presidência da República, o Ministério da Justiça e o Congresso, ampliando assim, as zonas enriquecimento do processo de redemocratização do Estado (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 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, esses 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. Por além 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.

Durante o governo Lula, referencia-se a centralidade da posição dos Direitos Humanos enquanto princípio norteador das Relações Internacionais, revelando atuante principalmente em grupos como Mercosul⁹ e Unasul¹⁰, 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. Conforme destaca Milani (2012), outro espaço de atuação e posicionamento de inflexão da postura do Estado brasileiro acerca da matéria de Direitos Humanos agora na política internacional, foi para além do seu exercício de dois mandatos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), entre 2007-2008 e 2009-2011, mais precisamente no posicionamento do Brasil por meios de seus dos

⁹ 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

¹⁰ Foro de Direitos Humanos na UNASUL concentra-se no Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos

votos tanto no Conselho de Direitos Humanos como na Assembleia Geral da ONU.

O Brasil, por exemplo na 62ª Sessão (2007/2008), referente ao caso do Irã sobre as violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais para com as abolições públicas, às minorias religiosas e étnicas e à emancipação da comunidade de Baha'í, se absteve na resolução apresentada pelo Canadá adotada na Assembleia Geral realizada na ONU; O Brasil se absteve também na votação da resolução apresentada pelo EUA que foi adotada nessa mesma sessão referente à Belarus ou Bielorrússia, ao 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; Se absteve a emenda proposta pelo Canadá e Finlândia referente ao Sudão, que enfatizava a obrigação primária do governo de proteger todos os indivíduos contra as violações de direitos humanos e levar à justiça os responsáveis pelas violações ocorridas em Darfur.

Na Sessão seguinte, 63ª (2008/2009), o estado brasileiro se absteve nas resoluções apresentadas pelo Canadá na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ ONU, ambas adotadas, cujo teor é semelhante à resolução da 62ª sessão sobre as violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais. O Brasil se absteve na votação da moção de não ação na 3ª Comissão, apresentada pela França, referente ao caso Mianmar (ex-Birmânia), cujo teor consistia no paradeiro de pessoas detidas ou desaparecidas, na liberação de prisioneiros políticos e início de um diálogo substancial para uma transição democrática. E autorização dos representantes políticos a participarem plenamente no processo de transição política. Esta, votação, 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.

Ainda na 63ª Sessão, o Brasil se absteve na Comissão de Direitos Humanos e na Assembleia Geral da ONU, referente aos relatos de tortura e tratamentos e/ou pena cruéis, além das punições coletivas e manutenção de campos de prisioneiros na Coreia do Norte. Ainda, como exemplo, cabe salientar a posição brasileira para com suas abstenções ativas no que tange a matéria de Direitos Humanos na 64ª Sessão (2009/2010), onde o Brasil se absteve nas resoluções apresentadas na 3ª Comissão e na Plenária da Assembleia Geral da ONU, para com as violações sistemáticas de direitos humanos e apedrejamento e discriminação contra mulheres no Irã, além das eleições presidenciais de junho de 2009. Nos dois casos, as resoluções foram

adotadas.

Para mais na 64ª Sessão o Brasil se absteve na votação do pacote de emendas apresentado pela União Europeia, referente a Sri Lanka, às graves violações de direitos humanos durante o conflito armado, além de garantir o acesso a organizações humanitárias e realização de investigações transparentes. No entanto, estas emendas foram rejeitadas em sessão especial da Comissão de Direitos Humanos. Ao referenciar o Brasil por meios de seus votos verificase que o mesmo ora comportava-se por uma postura de Estado ora de governo agindo conforme seus interesses nacionais e multilaterais para com as suas diretrizes desenvolvimentista e pragmática em suas alianças externas.

O Estado brasileiro sempre buscou cumprir 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.

7. GOVERNO 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 diretrizes¹¹ do governo

¹¹ 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,

Dilma Rousseff consagrou 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 se elucidam na medida em que se reafirma a democracia política pelo aprofundamento do respeito aos Direitos humanos e incentivo da participação popular para com sua transformação social, por meio de programas sociais e culturais. Demarcando a erradicação da pobreza, uma transformação econômica, uma ampliação da geração de emprego e renda assim como no fortalecimento de programas de capacitação e empreendedorismo. Defende-se também a soberania nacional, por uma presença ativa e altiva do Brasil no Sistema Internacional através do princípio de não intervenção e defesa dos Direitos Humanos e luta pela paz mundial (BRASIL, 2016).

À luz das diretrizes de governo, vislumbra-se no discurso de Rousseff a busca de uma posição de proeminência na condução dos Direitos Humanos na política externa brasileira, enfatizada desde o início de seu mandato pelo fortalecimento e o compromisso para com a agenda de Direitos Humanos no centro de sua política externa. Dilma Rousseff em entrevista para a Revista de Política Externa¹², visualiza-se a posição dos Direitos Humanos na condução das Relações Internacionais brasileira 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 econômicas, social, política) e não apenas com votos em foros multilaterais. Nossa visão é mais ampla e abrangente: a

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>

¹² Revista Política Externa. Ver mais em: <http://politicaexterna.com.br/>

promoção e a proteção dos Direitos Humanos devem ter base na cooperação e no diálogo, no âmbito das revisões periódicas (RPU) do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). 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 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 (ROUSSEFF, 2014, s/n).

A posição da agenda de 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 uma postura herdada face sua história de opressão no regime militar. A presidente Dilma Rousseff adotou uma postura 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 oprimidos na história militar brasileira por meio da instalação da “Comissão da Verdade” para apurar as responsabilidades dos militares brasileiros durante o regime militar.

Outrossim, as ações herdadas diante as diretrizes de atuação do governo Lula, a ex-presidente 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 prevaleceu as práticas de cooperações 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. Por conseguinte, 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 herdada por 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 personalidade 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 as controvérsias de crise doméstica e posicionamentos externos amenos, Rouseff enfrente 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.

8. 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 ao regime militar 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 estabelecido cunhou no legado histórico brasileiro em uma transposição as linhas diretrizes na política externa brasileira que cruzam a política de Direitos Humanos no plano doméstico para o internacional. Estabelecendo uma planificação dos Direitos Humanos na Política Externa determinante para o desenvolvimento da agenda política doméstica, ora pelo regime político da democracia ora para uma agenda de à firmamento de sustentação de interesses de poder Soft Power no cenário internacional.

Após o governo Cardoso, o presidente Lula em sua popularidade, intensificou as ações na promoção da matéria de Direitos Humanos, mesmo diante a estabilidade econômica herdada de Cardoso, por meio de uma inflexão nas diretrizes políticas, carregado por uma entonação na retórica na PEB e modulações na política doméstica, por meio de uma “reforma” social, na promoção 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 o mesmo, 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 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. Porém Dilma Rousseff enfrentou fortes movimentos de coalizações na política doméstica e um longo período de instabilidade, que por sua vez, insurgiu nuances para a defesa, promoção e principalmente sustentação da agenda de Direitos Humanos.

É evidente que Dilma Rousseff em seus discursos referentes aos Direitos Humanos, diferenciou-se por meio de uma luta feminista, enquanto primeiro 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-regime militar é marcada ondulações, enquanto

conjunto de elementos de viés ideológicos, determinantes na promoção dos Direitos Humanos na PEB. A construção dos princípios institucionais e os regimes de defesas dos Direitos Humanos estavam sendo construído institucionalmente no Brasil e aplicado na esfera internacional por meio da política internacional.

Todavia, as raízes culturais e políticas cunhada pelo governo Cardoso e com entrada do governo Lula, evidencia-se inflexões sistêmicas de cruzam as linhas gerais da matéria de Direitos Humanos na PEB, demarcando a personalidade 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. A agenda de Direitos Humanos na PEB em um legado histórico-social, cultural e político do Brasil, traz à luz uma essência das inconstâncias de raízes ideológicas do não desenvolvimento de práticas e/ou ações contínuas, haja vista o interesse privado- pessoal e/ou público-nacional. A matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira passa por nuances em seu legado político-histórico, ora se olhado pelas práticas do Estado na atuação no cenário internacional, ou por modulações de ondas ideologias partidárias, 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. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. 2003, v. 46, n. 2, pp. 53-86. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>>. [Acesso 7 mai. 2022].

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. 2004, v. 47, n. 1, pp. 162-184. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>>. [Acessado 7 mai. 2022].

AMORIM, Celso. *Discurso de abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral da ONU*, 23 de setembro de 2010. Disponível em < [www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-](http://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.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. [Acesso em 30 de abr. de 2022].

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 jun. de 2016].

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 4.229, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 mai. 2002.

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/vie_w>. [Acesso em 15 jun. 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.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASARÕES, Guilherme Stolle. “O tempo é o senhor da razão”? *A política externa do governo Collor, vinte anos depois*”. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014.

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.

LAFER, Celso. *Desafios: ética e política*. São Paulo: Siciliano, 1995.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, pp. 995-1054. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/001152582016106>>. [Acesso 7 mai. 2022].

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 (Org.) *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 (org.). *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*. São Paulo: Saraiva, 2008.

RATTON SANCHEZ, Michelle *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2006, n. 27, pp. 125-143. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>>. [Acesso 7 mai. 2022].

ROUSSEFF, Dilma Vana. Entrevista com Dilma Rousseff sobre política externa: entrevista. [19 de setembro, 2014]. São Paulo: *Revista Política Externa*, vol. 23 nº 1 – jul./ago./set. 2014. Reprodução disponível em: <<https://www.pt.org.br/blog-secretarias/entrevista-com-dilma-rousseff/>>. [Acesso em 7 mai. 2022].

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* [online]. 2007, v. 29, n. 2. pp. 273-335. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>>. [Acesso 6 mai. 2022].

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>. [Acesso em 15 set. 2017].

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n. 16, pp. 20-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. [Acessado 7 mai. 2022].