



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

Juliana Pinto Lemos da Silva

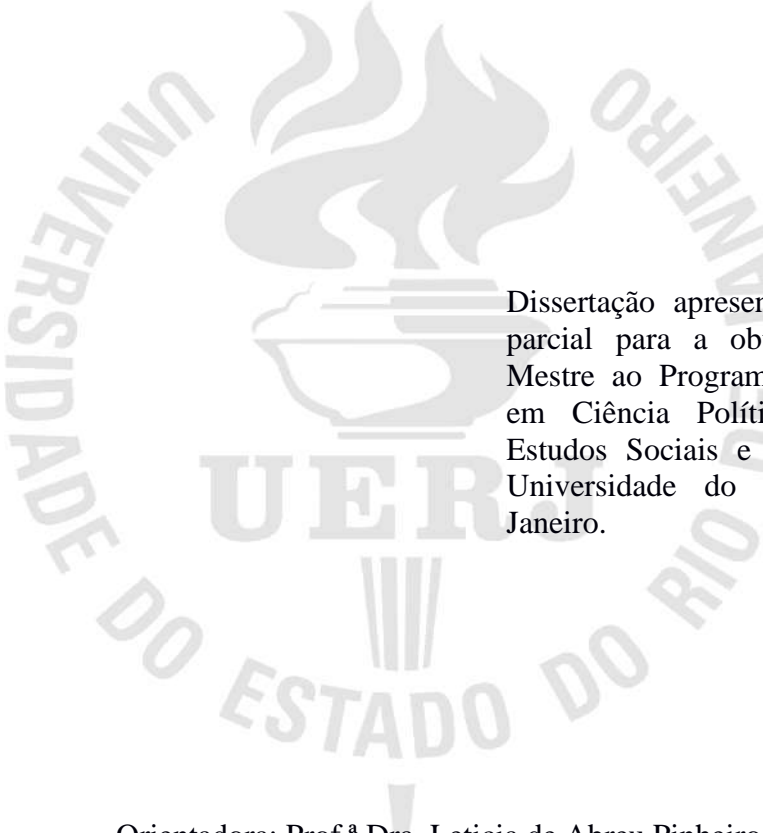
Condenação versus diálogo: análise das tensões entre as ONGs de direitos humanos e a política externa do governo Lula (2003-2010)

Rio de Janeiro

2017

Juliana Pinto Lemos da Silva

Condenação versus diálogo: análise das tensões entre as ONGs de direitos humanos e a política externa do governo Lula (2003-2010)



Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

S586 Silva, Juliana Pinto Lemos da.
Condenação versus diálogo: análise das tensões entre as ONGs de direitos humanos e a política externa do governo Lula (2003-2010) / Juliana Pinto Lemos da Silva. – 2017.
148 f. : il.

Orientadora: Leticia de Abreu Pinheiro.
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil - Relações exteriores - Teses. 2. Brasil - Política e governo - 2003-2010 - Teses. 3. Direitos humanos - Brasil - Teses. 4. Organizações não-governamentais - Teses. I. Pinheiro, Leticia de Abreu. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327(81)"2003/2010"

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Juliana Pinto Lemos da Silva

Condenação versus diálogo: análise das tensões entre as ONGs de direitos humanos e a política externa do governo Lula (2003-2010)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 23 de fevereiro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Prof. Dr. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2017

DEDICATÓRIA

À minha avó.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço toda a minha família. Obrigada à minha mãe, meu pai e minha irmã Giovanna por todo o apoio e palavras de motivação. Vocês me fazem seguir em frente. Obrigada também às minhas tias, por ouvirem meus desabafos e ao meu avô por estar sempre disponível, não importa quando eu precisasse.

Obrigada à minha orientadora, Leticia Pinheiro, pelos conselhos que levei não apenas para esta pesquisa, mas carregarei comigo para toda a vida. Mais do que uma orientadora, você me mostrou carinho e paciência, além de ter me impulsionado a lapidar esta dissertação, para que ela fosse o melhor trabalho que eu pudesse entregar.

Obrigada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a toda comunidade Iespiana: os funcionários sempre prestativos e simpáticos, meus colegas de classe e de trabalho (especialmente os do Grisul, Labmundo, Lemep e Neaape) que tornaram todo esse processo um pouco mais leve. Foi um prazer passar esses anos convivendo com todos vocês. Obrigada também aos meus professores, que fizeram eu me tornar uma estudante melhor e mais dedicada a cada aula, em especial aos queridos Carlos Milani e Maria Regina Soares de Lima, pela sua sensibilidade e preocupação. Vocês são verdadeiras inspirações para mim.

Por fim, obrigada à minha avó Maria Elisa Pinto Lemos. Te dar orgulho é a minha maior motivação.

I, I will be king
And you, you will be queen
Though nothing, will drive them away
We can be heroes, just for one day
We can be us, just for one day
David Bowie

RESUMO

SILVA, J.P.L. *Condenação versus diálogo: análise das tensões entre as ONGs de direitos humanos e a política externa do governo Lula (2003-2010)*. 2017. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

A atuação do Brasil no plano internacional durante o governo Lula no que diz respeito aos direitos humanos deve ser analisada partindo de um ponto de vista crítico, que procure entender os fatores que impactaram nas posições do país, especialmente nas relações com regimes acusados de violações sistemáticas. Dentro dessa lógica, o foco desta pesquisa é analisar os argumentos das ONGs de direitos humanos para fundamentar suas críticas sobre o Brasil nos dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) no que tange os laços do país com regimes autoritários, assim como as respostas da diplomacia à tais críticas, e responder à seguinte pergunta: em que medida a política externa de direitos humanos promovida pela gestão entrou em tensão com a abordagem de condenação pública defendida pelas organizações não-governamentais? Este trabalho parte do princípio de que a política externa, por ser uma política pública, conta em seu processo decisório com atores que partem de diferentes perspectivas em relação à como o país deve se comportar a nível internacional na promoção dos direitos humanos. Assim sendo, dado que o objetivo é investigar em que medida as críticas das grandes ONGs entraram em tensão com a política externa entre 2003 e 2010, a sua hipótese é a de que a diplomacia do governo Lula foi crítica à estratégia de condenação pública (*shaming*) proposta por tais organizações, entrando diretamente em disputa com a percepção promovida por elas de como deveria ser a política externa brasileira de direitos humanos. Os resultados mostram que, de fato, as críticas das ONGs focadas no fato de que o Brasil manteve relações com países violadores foram rebatidas por uma diplomacia que criticou duramente o *shaming* proposto por essas organizações, e como consequência, não afetaram a relação do país com regimes considerados autoritários.

Palavras-chave: ONGs. Política Externa Brasileira. Governo Lula. Direitos humanos.

ABSTRACT

SILVA, J.P.L. *Condemnation versus dialogue: analysis of the tensions between human rights NGOs and the foreign policy of the Lula government (2003-2010)*. 2017. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Brazil's international action during the Lula administration regarding human rights must be analyzed from a critical point of view, seeking to understand the factors that have impacted the country's positions, especially in relations with regimes accused of systematic violations of human rights. Within this logic, the focus of this research is to analyze the arguments human rights NGOs used to base their critiques on Brazil during the two terms of Lula da Silva (2003-2010) regarding the country's ties to authoritarian regimes, as well as the responses to such criticisms by the Brazilian diplomacy, to answer the following question: to what extent has the foreign policy approach to human rights promoted by Lula's administration come into conflict with the approach of public condemnation advocated by non-governmental organizations? This research considers that foreign policy, as a public policy, has in its decision-making process actors that have different perspectives about how Brazil should behave at the international level in the promotion of human rights. Therefore, since the objective is to investigate the extent to which the criticisms of the major NGOs have come into tension with Brazilian foreign policy between 2003 and 2010, the hypothesis is that Lula's administration diplomacy was critical of the strategy of public condemnation (shaming) proposed by such organizations, directly entering into a dispute with the perception promoted by them of what should be the Brazilian foreign policy of human rights. The results show that, in fact, NGO critics focused on the fact that Brazil maintained relations with violating countries and were confronted by a diplomacy that strongly criticized the shaming proposed by such organizations. As a consequence, the critics did not affect Brazil's relationship with authoritarian regimes.

Keywords: NGOs. Brazilian foreign policy. Lula government. Human rights

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Países onde o Brasil abriu Embaixadas (2003-2010).....	66
Figura 2 - Localidades onde embaixadas foram abertas (2003-2010), por ano de criação.....	67
Figura 3 - Cooperação Brasileira no Mundo em 2010.....	68
Figura 4 - Quantidade de Viagens Presidenciais (1985-2015).....	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Total de ONGs com status consultivo no ECOSOC (1950 - 2014).....	32
Gráfico 2-	Frequência de aparição dos tópicos referentes aos direitos humanos no governo Lula.....	63
Gráfico 3-	Exportações do Brasil para o Irã (2003-2010), em US\$.....	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento com países selecionados, em 2010.....	103
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APE	Análise de Política Externa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBPEDH	Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos
CDH	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Cobradi	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos 20
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Minustah	Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti
MRE	Ministério de Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PT	Partido dos Trabalhadores
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
Unasul	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	15
1	ONGs, REDES TRANSNACIONAIS DE ATIVISMO E POLÍTICA EXTERNA.....	29
1.1	Organizações Não-Governamentais e o Sistema Internacional.....	31
1.2	ONGs e Redes transnacionais de ativismo.....	35
1.3	ONGs e Redes Transnacionais de Ativismo: estratégias, influência e a questão dos direitos humanos ocidentais.....	40
1.4	ONGs e Redes Transnacionais de Ativismo: limitações.....	47
2	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA.....	52
2.1	Política externa do governo Lula: uma perspectiva histórica.....	55
2.2	Política externa “ativa e altiva”: preferências e interesses.....	59
2.3	A prioridade do Sul.....	65
2.4	Críticas à política externa do governo Lula.....	72
3	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DIREITOS HUMANOS NA GESTÃO LULA.....	80
3.1	Política externa brasileira de direitos humanos e ONGs no governo Lula	81
3.1.1	<u>As críticas das ONGs.....</u>	83
3.2	As posições da diplomacia brasileira.....	90
3.2.1	<u>O discurso da política externa brasileira de direitos humanos no governo Lula.....</u>	91
3.2.1.1	A crítica ao <i>shaming</i> e a preferência pelo diálogo e a cooperação.....	92
3.2.1.2	A crítica brasileira à seletividade do sistema e a necessidade de reforma dos instrumentos multilaterais.....	97
3.2.2	<u>Questões estratégicas para a política externa brasileira de direitos humanos no governo Lula.....</u>	102
3.2.2.1	Questões estratégicas: cooperação para o desenvolvimento e promoção do diálogo.....	103
3.2.2.2	Questões estratégicas: crítica à seletividade e protagonismo internacional.....	106

CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
APÊNDICE A - Entrevista com Celso Amorim, 20 de outubro de 2017, Rio de Janeiro.....	136
APÊNDICE B - Entrevista com Fátima Mello, 1o de novembro de 2017 - via Skype.....	145

INTRODUÇÃO

A análise de política externa (APE), como campo de estudos, busca investigar as ações internacionais de unidades particulares, ou seja, governos específicos. Desse modo, seu objetivo central é considerar os “determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” pelos países no plano internacional (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.40).

Dentro da perspectiva liberal, a análise de política externa tem como princípio o fato de que o processo decisório da política externa seria uma variável explicativa para o comportamento dos Estados a nível internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013). Como afirma Faria (2012), a análise de política externa:

Tem por objetivo principal apreciar a maneira como o posicionamento internacional dos Estados é produzido a partir de complexas interações entre atores e instituições do plano doméstico, estatais e não estatais, levando-se em consideração a sua percepção acerca dos constrangimentos e oportunidades advindos do sistema internacional (FARIA, 2012, p.313).

Uma das mais importantes inovações trazidas pela análise de política externa durante os anos 1950, foi “abrir a caixa preta do Estado”, passando a considerar os fatores domésticos na formulação da política externa, e levando também em consideração os fatores sistêmicos como determinantes das ações finais dos países (MILANI; PINHEIRO, 2013). Somado a esta questão, está o transnacionalismo de alguns temas importantes. No caso da política externa brasileira, esses elementos aumentam a necessidade de se ampliar os canais de diálogo com outros setores que poderiam contribuir para o debate dentro do processo decisório. Lima (2000 apud Milani e Pinheiro, 2013) entende que o contexto doméstico de liberalização política e abertura econômica iniciou uma fase da PEB onde a mesma precisou contemplar tais interesses setoriais.

Baseada nessa perspectiva, está a ideia de que os formuladores da política externa brasileira precisariam considerar a atuação de novos atores, estatais e não estatais, como por exemplo, as unidades supranacionais ou subnacionais (que desenvolveram suas próprias políticas externas), ou atores como empresas, organizações não-governamentais e movimentos sociais, (que agem transnacionalmente e desenvolvem sofisticadas estratégias para impactar o processo decisório). Ao mesmo tempo, os *policymakers* deveriam também englobar na agenda da política externa brasileira os temas globais que foram

“desencapsulados” na conjuntura internacional pós-Guerra Fria, tais como meio ambiente e direitos humanos (MILANI; PINHEIRO, 2013). Tornou-se iminente, portanto, que a pluralidade de visões e interesses que existe na sociedade brasileira fosse refletida no processo decisório da sua política externa, e que o Itamaraty reconhecesse tais demandas e se adaptasse a essas novas dinâmicas. Mais do que isso, tornou-se indispensável esclarecer que a política externa não é um campo distante do cotidiano dos cidadãos, mas sim uma política pública (ainda que diferente das outras políticas públicas¹), que abre espaços para a ação política (MILANI; PINHEIRO, 2013).

O processo de formulação da política externa brasileira, desde meados dos anos 90, foi marcado pela pluralização de atores, que teve sua origem nos espaços de ação política que foram deixados em aberto pelas transformações na ordem internacional e na doméstica (CASON; POWER, 2009). Foi preciso considerar outros atores no processo decisório, inclusive os não estatais, porque esses podem “exercer forte influência sobre o conteúdo da política” e demonstram “competência e efetiva contribuição para a definição das escolhas políticas do país nos debates internacionais” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.21-27). No entanto, é importante destacar que estes “são atores das relações internacionais, desenvolvendo, com objetivos e metas por eles definidos, ações no plano internacional, porém não chamamos tais ações de política externa”. Dessa forma, não se pode desviar do fato que “a responsabilidade pelas políticas públicas é do governo que as implementa”, e que, nesse sentido, “é fundamental que à política externa seja associada alguma forma de autorização estatal” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.22).

É preciso levar em conta também que a política externa, no Brasil, era tida como uma política de Estado. Isso significa que a mesma era vista como uma política “relativamente imune a mudanças e ingerências das agendas governamentais, e isso em grande parte devido ao profissionalismo, às capacidades de negociação do Itamaraty e à sua relativa autonomia na definição das agendas da PEB” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.19). Desse modo, “ao longo do tempo, e em grande medida com a ajuda do Itamaraty, propagou-se a ideia de que a sociedade

1 “[...]existem diferenças entre a política externa, pensada como política pública, e as demais políticas públicas implementadas prioritariamente no âmbito doméstico. Enquanto estas, até pouco tempo, tinham apenas o ambiente doméstico como sua origem e seu destino, a política externa, embora sempre tenha respondido a variáveis internas e externas, por definição foi sempre dirigida ao ambiente externo” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.25).

brasileira concordava que a política externa era uma política de Estado cujo conteúdo era consensual” (JAKOBSEN, 2016, p.93).

A questão é que, afetado pelas mudanças do sistema e por transformações domésticas, o processo decisório da política externa brasileira não mais pôde ser compreendido como um palco isolado, onde o Itamaraty teria o monopólio das decisões. Na realidade, mesmo que a condução dos assuntos de política externa tenha permanecido concentrada no âmbito das instituições do Estado, especialmente o Itamaraty, a pluralização de atores e as demandas advindas dos mesmos iniciaram um movimento de descentralização do processo de formulação da política externa brasileira (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Para compreender como se deu tal mudança, Cason e Power (2009) afirmam que é preciso considerar múltiplos níveis (o internacional, o doméstico e o dos indivíduos) simultaneamente. Putnam (1988) complementa tal ideia, ao afirmar que não se pode analisar as ações da diplomacia de um governo sem olhar também para a dinâmica dos grupos de interesse domesticamente.

Milani (2015) resume como duas faces da política externa brasileira – política de Estado e política pública – podem coexistir, e reforça a importância de considerar as interações entre diversos atores:

Defendo aqui o argumento de que a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, [...] é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo (MILANI, 2015, p.60).

Finalmente, é preciso que o arcabouço institucional da política externa reflita, de fato, sua configuração como política pública. Criar mais mecanismos que possam incluir novos atores no processo decisório democratizaria os fóruns de discussão da política externa brasileira, uma vez que a diversidade de temas e atores pode contribuir amplamente para o debate (MILANI; PINHEIRO, 2013).

É a partir da percepção de que a política externa é uma política pública, e de que a descentralização do processo de formulação da mesma, que parte do insulamento do Itamaraty, para um cenário que engloba a participação de outros atores, é benéfica, que esse trabalho ganha forma. Considerando que as estratégias das redes de ativismo e das organizações não-governamentais que fazem parte delas são ações que representam interesses setoriais, e fatores que impactam no processo decisório da política externa brasileira, o ponto central desta

pesquisa é investigar como se deu a relação entre a política externa brasileira durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e as grandes ONGs de direitos humanos no que diz respeito ao relacionamento do país com regimes considerados violadores desses direitos.

A política externa de direitos humanos pode ser entendida como atividades dos *policymakers* para influenciar outros Estados para que possam melhorar o respeito pelos direitos humanos (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004). No Brasil, o modo como a política externa encaminhou a questão dos direitos humanos passou por uma transformação: de uma ênfase na centralidade da soberania estatal, foi gradualmente para uma posição mais favorável a aceitar a legitimidade do regime multilateral (ENGSTROM, 2011). E, apesar dos temas relacionados aos direitos humanos serem vistos como *low politics*, sempre estiveram presentes nos discursos do Brasil nos fóruns multilaterais no período pós-redemocratização (COSTA DA SILVA, 2014).

O Brasil foi membro fundador das Nações Unidas e votou a favor da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O país também se posicionou de forma crítica em relação a União Soviética durante a Guerra Fria, ao apoiar o discurso anticomunista dos Estados Unidos, que utilizava os direitos humanos para condenar as restrições às liberdades políticas impostas pelo regime soviético. O Brasil também propôs a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (COSTA DA SILVA, 2014; ENGSTROM, 2011).

Durante a Política Externa Independente, a promoção dos direitos sociais, culturais e econômicos ganhou destaque, refletindo as preferências da administração no que diz respeito as relações entre o centro e a periferia do sistema internacional, e vinculando ao conceito de direitos humanos à importância de se debater o desenvolvimento (COSTA DA SILVA, 2014). A relevância dada a tais direitos, os colocando no mesmo nível dos direitos individuais e políticos, foi uma tendência repetida pelo governo de Lula da Silva, especialmente no que diz respeito ao principal legado deixado pela administração no tema de direitos humanos: o combate à fome e à miséria.

Durante a ditadura militar, o Brasil “assumiu uma postura de supressão dos direitos em nível doméstico e de negação dos casos de violação em nível externo” (COSTA DA SILVA, 2014, p.7). O regime ditatorial (1964-1985), recorreu à tortura para reprimir movimentos de oposição, de viés de esquerda. Com base nos princípios defendidos na Declaração Universal e em outros instrumentos multilaterais, o Brasil recebeu foi alvo de denúncias encaminhadas

pela ONU por conta das violações graves de direitos humanos (MEIRELLES, 2011; JERÔNIMO, 2012).

Segundo Engstrom (2011), o regime militar se apoiou na diplomacia para prevenir a investigação da situação dos direitos humanos no Brasil e evitar relatórios condenatórios, como aqueles que já haviam sido redigidos sobre Pinochet no Chile e as juntas militares na Argentina. Para além disso, o Brasil também aproveitou-se do princípio da não-intervenção nos assuntos internos para bloquear investigações internacionais (COSTA DA SILVA, 2014). Fernandes (2011) reitera tal interpretação, ao afirmar:

Do golpe militar em 1964 até a entrega da presidência a um político civil, José Sarney, em 1985, houve uma preocupação oficial de se reiterar que o Estado brasileiro vivia em regime democrático, que o golpe teria sido uma revolução e que os direitos humanos eram respeitados. Esse discurso oficial era dirigido ao público interno e também ao externo. A censura dos meios de comunicação servia para controlar as informações disponíveis para a população brasileira no país, mas como controlar a opinião pública no estrangeiro, principalmente depois de os exilados divulgarem suas experiências da repressão política no Brasil? (FERNANDES, 2011, p.438).

Foi a partir da atuação de alguns setores da sociedade civil (a ala progressista da Igreja Católica, profissionais liberais do direito e do jornalismo, e familiares de mortos e desaparecidos) que os princípios dos direitos humanos foram invocados como forma de denunciar as atrocidades cometidas pelo regime ditatorial. As acusações sobre crimes, detenções arbitrárias e desaparecimentos foram levadas à imprensa e às ONGs internacionais, com destaque para a atuação da Anistia Internacional, que foi um dos mais importantes canais de divulgação das denúncias de violações dos direitos humanos a nível internacional (MEIRELLES, 2011).

O discurso dos direitos humanos, portanto, era uma ameaça para o regime ditatorial, porque ensejava a fiscalização por parte de organismos internacionais para verificar a *compliance* do Brasil com as normas do direito internacional, assim como ações internas de indivíduos e grupos que procuravam assistência externa para fazer denúncias sobre os métodos violentos da ditadura, num movimento de *boomerang effect*, conforme cunhado por Keck e Sikkink (1998). A resposta das autoridades era que os problemas com os direitos humanos seriam uma difamação de comunistas e antipatriotas, e não a realidade das prisões brasileiras (FERNANDES, 2011).

A mudança de posicionamento do Brasil em relação ao regime multilateral de direitos humanos se deu apenas com a redemocratização, que impactou na política externa promovida

pelo país, impulsionando a ratificação dos principais tratados internacionais e o reconhecimento do trabalho das Nações Unidas na área (COSTA DA SILVA, 2014). Milani (2011) afirma que desde a redemocratização, o Brasil, por meio da promulgação da Constituição de 1988, comprometeu-se com uma política de respeito às regras do regime multilateral, e afirmação da *prevalência* dos direitos humanos nas relações internacionais do país.

Costa da Silva (2014) afirma que durante a nova fase democrática, a atuação brasileira na antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas se deu pela participação em diversos debates, deixando de votar contra resoluções sobre alguns países específicos e esforçando-se para responder às comunicações sobre casos de violações de direitos humanos no território nacional. Com o passar do tempo, o Brasil tornou-se um grande signatário dos acordos internacionais na área, aparecendo como um dos países emergentes que mais assinou tratados de direitos humanos. Além disso, o governo brasileiro manteve o convite aberto a todos os relatores especiais (MILANI, 2011). No entanto, segundo Celso Amorim (2017), a atuação do Brasil nesse sentido ainda era muito reativa às propostas de outros países, ou ainda, quando tinha iniciativas, as mesmas eram sempre na área social, cultural e econômica, porque a de direitos civis e políticos era prerrogativa dos países ricos, ressaltando que era muito raro um país em desenvolvimento tomar uma iniciativa nesse sentido.

A consolidação do regime democrático também criou uma estrutura de oportunidades políticas que permitiu a “construção de intercâmbios colaborativos entre ONGs internacionais e outros movimentos e atores desterritorializados” (MARQUES, 2015:5). Pantaleón (2002) afirma que nos anos 90, com o avanço do neoliberalismo na América Latina, o contexto foi favorável para o surgimento e expansão das ONGs na região, e o Brasil, nessa conjuntura, ganhou destaque.

Dentro desse contexto, é importante reforçar que cada governo desde a redemocratização deu importância para diferentes tópicos dentro da temática dos direitos humanos. Costa da Silva (2014) mostra como José Sarney (1985-1990) deu os primeiros passos em direção a adesão do Brasil aos tratados internacionais, e salientou a importância da autodeterminação dos povos e da democracia, refletindo o contexto doméstico de saída de um regime ditatorial. Assim como seu predecessor, Fernando Collor de Mello (1990-1992) também deu prioridade para a democracia em seus discursos, e para o respeito aos direitos humanos de modo geral (COSTA DA SILVA, 2014).

No governo de Itamar Franco (1992-1994), permaneceu o discurso do respeito aos direitos humanos, mas houve um destaque para as questões do desenvolvimento vinculadas aos direitos humanos, salientando a atuação de Celso Amorim nesse sentido, Ministro de Relações Exteriores da gestão, que mais tarde ocuparia o mesmo cargo durante o governo Lula (COSTA DA SILVA, 2014).

Para a administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o respeito aos direitos humanos continuou sendo um tópico importante, e na sua gestão ganharam destaque os discursos sobre as instituições e os tratados internacionais (COSTA DA SILVA, 2014). Engstrom (2011) afirma que foi durante o governo Cardoso que os direitos humanos se converteram em um componente explícito da agenda presidencial do Brasil. Além disso, o governo continuou ratificando tratados, enfatizando o multilateralismo, e reconhecendo os mecanismos de direitos humanos da ONU e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A atuação do Brasil no plano internacional durante o governo Lula no que diz respeito aos direitos humanos deve ser analisada partindo de um ponto de vista crítico, que procure entender os fatores que impactaram nas posições do país, especialmente nas relações com regimes acusados de violações sistemáticas. Dentro dessa lógica, o foco desta pesquisa é analisar os argumentos das ONGs de direitos humanos para fundamentar suas críticas sobre o Brasil nos dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) no que tange os laços do país com regimes autoritários, assim como as respostas da diplomacia à tais críticas, e responder à seguinte pergunta: em que medida a política externa de direitos humanos promovida pela gestão entrou em tensão com a abordagem de condenação pública defendida pelas organizações não-governamentais?

Nesse sentido, é preciso investigar tais críticas às posições da política externa brasileira na promoção dos direitos humanos, e as respostas da diplomacia, levando em consideração seus custos econômicos e diplomáticos, e a posição do Brasil no sistema no início do século XXI, como um país que buscava maior projeção internacional.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que direitos humanos “são valores, padrões ou regras acordados internacionalmente que regulam a conduta dos Estados em relação aos seus próprios cidadãos e não cidadãos” (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004, p.3). Em segundo lugar, essa pesquisa entende, em relação ao *shaming*, que é uma estratégia das ONGs para colocar governos violadores de direitos humanos sob o holofote da opinião pública

internacional, que ele pode ser usado também como uma ferramenta de pressão sobre países considerados aliados desses regimes.

Segundo Davis, Murdie e Steinmetz (2012), as organizações não-governamentais de direitos humanos usam o *shaming* para condenar regimes violadores, bem como para incentivar outros países a pressionar tais regimes sobre a situação dos direitos humanos em seu território. Esse tipo de abordagem parte de uma percepção onde as violações dos direitos humanos ocorrem não só nas mãos do próprio governo de um país, mas conjuntamente como consequência das ações ou inações de outros Estados (GIBNEY, 2016). A ideia seria que, condenando publicamente o violador, estes outros Estados poderiam estimular a *compliance* de tal governo com os padrões estabelecidos pelo regime multilateral de direitos humanos.

Em terceiro lugar, uma outra questão deve ser considerada nesta pesquisa. Bocayuva (2004) reforça que as organizações não-governamentais trabalham com diferentes concepções e interpretações quanto aos direitos humanos, afirmando que a posição socialista entra em tensão com a concepção liberal e individualista. Citando Boaventura de Sousa Santos, o autor reforça que as ONGs que atuam no “Terceiro Mundo” e tem bases sociais locais são bastante distintas das grandes organizações. Assim esta pesquisa busca investigar as críticas proferidas por ONGs como Anistia Internacional, Human Rights Watch e Conectas, que acreditavam que o Brasil, por manter relações com regimes autoritários e não condená-los publicamente por suas violações, também deveria ser censurado, mas pela sua *inação*.

Como exemplos das críticas feitas por tais organizações durante o governo Lula, podem ser citadas as reações pelo Brasil não ter condenado países considerados violadores sistemáticos no Conselho de Direitos Humanos da ONU (como Coreia do Norte ou Sri Lanka) ou numa suposta “falta de disposição” do governo brasileiro em condenar as violações cometidas por países que o presidente visitou (como Egito e Cuba) durante os seus dois mandatos². Em vista disso, as posições das ONGs selecionadas, dependendo da situação ou país envolvido, foram desde uma percepção de que o Brasil falhou em criar ônus para países violadores dos direitos humanos (CONNECTAS, 2010), até uma ideia de que houve, de fato, uma condescendência da política externa brasileira para com regimes autoritários (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009).

² Human Rights Watch, 2004 e 2009. Disponível em <<https://goo.gl/FRrpzp>> e <https://goo.gl/VdKzYo> Acesso em: 15 ago. 2017.

Mas como a diplomacia da administração Lula (2003-2010), marcada pela preferência por alianças estratégicas com países do Sul global, respondeu às acusações de leniência com violadores de direitos humanos?

Diante da nova conjuntura internacional multipolar no início do século XXI, o Brasil se destacou como um dos principais países emergentes que diligenciavam maior inserção internacional. O país ganhou mais influência na arena econômica global, com o G20 comercial e as mudanças que o grupo trouxe para a arena de negociação da OMC, além de ter participado ativamente das questões de segurança internacional, colaborando na Minustah, e cooperando com outras operações de paz da ONU. Mas o país também se firmou como um dos principais questionadores do arcabouço organizacional de diversos organismos multilaterais, pleiteando reformas em órgãos importantes para a governança global, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Wallerstein (2003), no primeiro ano do mandato de Lula, questionou até que ponto é possível um governo de esquerda se estabelecer e perpetuar, resistindo e opondo-se às forças do neoliberalismo, enquanto as pressões dos EUA, do FMI e de outros atores importantes do sistema liberal, são tão influentes. A resposta está na cooperação Sul-Sul. Segundo Gray e Murphy (2013), o discurso da cooperação Sul-Sul pode ser visto como uma retórica com a qual negociar uma posição de barganha mais forte dentro da ordem mundial centrada nos EUA.

Desse modo, a construção de alianças estratégicas com os países do Sul foi uma das prioridades do governo Lula. A questão a ser considerada é em que medida as preocupações com os direitos humanos estiveram presentes na consolidação de tais alianças com governos considerados violadores. Para Asano (2013), o comportamento dos países emergentes em relação ao sistema internacional de direitos humanos não é tão claro, afirmando que tais potências muitas vezes agem de forma contraditória no que diz respeito aos compromissos assumidos e as práticas da sua política externa. Para o Brasil, mais especificadamente, tais compromissos dizem respeito não apenas aos tratados internacionais assinados e ratificados, mas também ao princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do país (BRASIL, 2016³).

3 “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

O caso é que, segundo Milani (2015, p.86), ao contrário do que alguns analistas esperam, o fato de que o Brasil ressaltava a necessidade das estruturas e dos mecanismos de governança global serem pluralistas, ou mesmo a sua participação ativa no regime de direitos humanos, “não implica que o país necessariamente converja com todas as normas liberais globais e valores ocidentais”. Na verdade, de forma bem incisiva, a diplomacia brasileira da gestão Lula criticou abertamente o funcionamento do regime multilateral de direitos humanos, seja pela instrumentalização política feita pelas potências ocidentais dos seus mecanismos (*double standard*), ou pela preferência por métodos de condenação, e não de cooperação, para garantir a *compliance* de países violadores.

Este trabalho parte do princípio de que a política externa brasileira, por ser uma política pública, conta em seu processo decisório com atores que partem de diferentes perspectivas em relação a como o país deveria se comportar a nível internacional na promoção dos direitos humanos. Assim sendo, dado que o objetivo é investigar em que medida as críticas das grandes ONGs entraram em tensão com a política externa brasileira entre 2003 e 2010, a sua hipótese é a de que a diplomacia do governo Lula foi crítica à estratégia de condenação pública (*shaming*) proposta por tais organizações, entrando diretamente em disputa com a percepção promovida por elas de como deveria ser a política externa brasileira de direitos humanos.

Assim sendo, três níveis serão analisados: 1) o arcabouço funcional das redes transnacionais de ativismo e das ONGs que fazem parte delas; 2) as preferências gerais da política externa brasileira durante o governo Lula; e finalmente; 3) a interação entre as grandes ONGs, a política externa e os direitos humanos durante a gestão.

No primeiro capítulo, busco analisar o papel das organizações não-governamentais no sistema internacional e sua função enquanto parte integrante das redes transnacionais de ativismo. Nesse capítulo, exploro primeiro o que são ONGs e o seu papel no sistema internacional, para depois investigar o que são, como funcionam e quais são os limites de atuação das redes transnacionais de *advocacy*, usando como principal marco teórico o clássico de Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders* (1998).

A análise de Keck e Sikkink sobre as redes transnacionais de *advocacy* mostra o papel que as organizações não-governamentais têm em tais redes, usando seus recursos para traçar

ao terrorismo e ao racismo; IX–cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X–concessão de asilo político” (BRASIL, 2016, p.22).

estratégias que impactem a política internacional e o comportamento dos Estados por meio da difusão de informações e da pressão a atores mais poderosos. Para além disso, este capítulo também explora tais estratégias, desde a fase de definição de agenda, até a de monitoramento dos compromissos firmados por um governo.

Reconhecer a intervenção e a capacidade de influência dos atores que compõe as redes de ativismo no processo decisório da política externa brasileira é também reconhecer a importância das ideias para tal processo. Mais do que isso, este primeiro capítulo pretende mostrar que as ONGs, enquanto parte integrante fundamental das redes de *advocacy*, partem de princípios específicos sobre como um país deve promover os direitos humanos na sua política externa e o lugar que tais valores devem ocupar nas relações internacionais do Estado em questão.

O capítulo 1 busca revelar, portanto, que dentro das oportunidades de participação providas pelo processo de formulação da política externa, integrantes das redes de ativismo, como as ONGs, buscam promover a sua visão de mundo em um meio onde as disputas políticas são constantes, devido às diversas preferências dos atores envolvidos. Nesse contexto, o *shaming* aparece como um modo de alavancar os objetivos políticos das organizações não-governamentais.

Ainda assim, o primeiro capítulo leva em consideração que a literatura sobre redes de ativismo e organizações não-governamentais é extremamente otimista quanto ao papel desses atores na arena internacional, provendo também uma seção sobre os limites da atuação desses grupos. Dentre os principais problemas que estão relacionados à sua atuação, estão o fato de que as assimetrias que existem nas relações Norte-Sul no sistema internacional também podem ser encontradas nas relações entre atores dentro das redes de ativismo (JORDAN; VAN TUIJL, 2000), ou de que as ONGs, assim como as potências ocidentais no regime multilateral, usam o *shaming* de forma seletiva, reportando alguns países continuamente por violações de direitos humanos, enquanto outros não atraem tanta atenção, o que pode acontecer devido à necessidade que tais organizações têm de atrair a atenção da mídia para alavancar doações (MEERNIK et al, 2012).

O objetivo deste primeiro capítulo é entender o papel das redes transnacionais de *advocacy* no sistema internacional e a posição central das ONGs nessas redes, assim como analisar de forma crítica as estratégias desses grupos (destacando a sua seletividade e o

problema do viés pelos princípios ocidentais) para entender os possíveis limites das suas estratégias de pressão.

No capítulo 2, o foco será a política externa do governo Lula (2003-2010). Primeiramente, um levantamento dos princípios do paradigma globalista do pensamento diplomático brasileiro será feito, para que sejam expostos os antecedentes históricos que inspiraram a política externa de Lula. Por meio da análise do globalismo, é possível entender algumas das preferências da administração em questão, como a diversificação de parcerias e a priorização das relações com os países do Sul global.

A abordagem histórica também é fundamental para entender que, apesar dos princípios constitucionais serem permanentes na política externa, como a resolução pacífica de conflitos e o respeito à soberania, diferentes abordagens podem ser colocadas em prática quando se trata de política externa. Ao longo da história, cada governo desenvolveu distintos entendimentos sobre quais deveriam ser as prioridades e os objetivos da política externa brasileira, e analisando o paradigma globalista, é possível perceber sua influência na política externa da gestão de Lula.

Em seguida, será feita uma análise das preferências e interesses da política externa da gestão Lula da Silva, que teve como foco principal a inserção internacional do Brasil pautada pela disputa por novos espaços políticos e pela democratização dos fóruns multilaterais, que por sua vez, seria alcançados por meio da reforma dos principais organismos da governança global. A priorização dada pela administração às relações com os países do Sul global terá destaque nesta seção.

No entanto, este capítulo também busca, de um modo mais geral, analisar as críticas que a diplomacia do governo Lula recebeu. A última seção do capítulo 2 tem como foco a acusação, feita pela oposição e parte da elite diplomática brasileira, de que houve uma suposta “partidarização” da política externa durante a gestão. Dentro do contexto da “partidarização”, estiveram críticas relacionadas à opção do governo Lula pelas relações com o Sul, e especialmente, à manutenção de relações com ditaduras e governos acusados de serem violadores sistemáticos dos direitos humanos (com destaque para as críticas às relações com Irã, Cuba e Venezuela).

O objetivo do capítulo 2 é, desse modo, construir as bases para a exposição de como as preferências do governo Lula (política externa como meio de implantação de um projeto de desenvolvimento nacional e aproximação com países do Sul global) definiram também a sua

política externa de direitos humanos e as escolhas da diplomacia, servindo de base para a sua reação às críticas proferidas pelas ONGs.

No capítulo 3, as críticas das organizações não-governamentais de direitos humanos sobre as relações do Brasil com países violadores dos direitos humanos serão analisadas, assim como as respostas da política externa do governo Lula. Este capítulo busca entender, em geral, a relação da política externa brasileira com a promoção dos direitos humanos a nível internacional. De modo mais específico, procura investigar como as visões das grandes ONGs e do governo entraram em choque em diversas frentes.

Neste capítulo, o conteúdo das críticas das organizações de direitos humanos às relações do governo Lula com países acusados de serem violadores sistemáticos será estudado. Primeiramente, é preciso considerar que tais críticas partem da noção de que o princípio dos direitos humanos deveria prevalecer sobre o princípio da não-interferência nas relações internacionais do Brasil. Ou seja, as ONGs partem de uma visão universalista dos direitos humanos, em conformidade com a abordagem promovida pelo regime multilateral, onde as normas do direito internacional deveriam ser a prioridade da política externa brasileira.

Em segundo lugar, é necessário compreender que, por causa da projeção internacional que o Brasil buscou durante o governo Lula, muitas expectativas surgiram quanto ao papel do país no regime multilateral de direitos humanos: as ONGs esperavam que o Brasil de Lula fosse mais incisivo na sua política externa no que tange sua relação com regimes autoritários, os condenando publicamente.

A condenação pública, segundo esses grupos, seria fundamental para que o Brasil se colocasse no sistema internacional como uma potência emergente que teria os direitos humanos como cerne da sua política externa. Esta seção mostra, portanto, como algumas posições do Brasil durante a gestão Lula da Silva foram um ponto de tensão entre a diplomacia e as organizações não-governamentais, e que a abordagem adotada pela PEB sobre os direitos humanos não necessariamente refletiu aquela adotada pelas ONGs.

A seção seguinte trata das respostas da diplomacia brasileira para as críticas das organizações não-governamentais. O governo Lula partiu de uma noção onde, apesar de reforçar a importância do respeito aos direitos humanos no plano internacional, também defendeu que o regime multilateral estava corrompido.

O discurso do Brasil durante a gestão em relação à sua política externa de direitos humanos se baseava na crítica à eficácia do *shaming* e à seletividade do regime multilateral de

direitos humanos. Esta seção mostra como a abordagem do diálogo e da cooperação foi o norte da política externa brasileira durante o período analisado, no lugar da condenação pública de regimes violadores e, simultaneamente, também trata da posição da diplomacia sobre a questão da seletividade do regime multilateral, e do discurso da necessidade de reforma de seus instrumentos, para que de fato priorizassem a promoção de todos os tipos de direitos e destacassem violações em todo mundo.

Por fim, a última seção deste capítulo trata de como a crítica ao *shaming* e à seletividade do regime definiram não apenas o discurso, mas também as ações práticas do governo Lula no que tange seu relacionamento com regimes violadores. Primeiro, a promoção do diálogo e da cooperação serão investigadas por meio da análise dos dados de cooperação brasileira para o desenvolvimento com países que foram mencionados nas críticas das ONGs por serem violadores sistemáticos, com destaque para a cooperação com Cuba, um dos maiores exemplos de como o Brasil manteve seu discurso de promoção do diálogo, e contra a condenação pública. Em seguida, ações que dizem respeito à crítica a seletividade do regime multilateral serão analisadas, com destaque para a relação do Brasil com o Irã, um dos países considerados pária no sistema internacional e acusado de violações sistemáticas.

Finalmente, na conclusão desta pesquisa, proponho uma reflexão sobre a relação entre as organizações não-governamentais e a política externa brasileira de direitos humanos no governo Lula da Silva, que permeia discussões sobre as estratégias dessas organizações, as preferências da gestão, mas principalmente, sobre o conceito de direitos humanos difundido pelo regime multilateral.

1 – ONGs, REDES TRANSNACIONAIS DE ATIVISMO E POLÍTICA EXTERNA

O papel das organizações não-governamentais como atores não estatais que podem influenciar a formulação da política externa dos países ganhou proeminência a partir do momento em que tais organizações passaram a ser reconhecidas como atores legítimos dentro do sistema internacional. Kaufman (2013) entende que ONGs não estão ligadas às ações de nenhum país específico, e por isso, se encontram em uma posição única para efetuar mudanças no plano internacional. Além disso, a imagem socialmente construída dessas organizações é amplamente aceita em todo mundo, e também altamente positiva, uma vez que são vistas como grupos dedicados a melhorar a condição humana.

As organizações não-governamentais também ocupam um papel central dentro das redes de ativismo, são grupos fundamentais para a construção e manutenção das mesmas. Deste modo, ONGs são atores não estatais, que aparecem como parte integrante de redes de *advocacy*, que interagem entre si, mas também com países, organizações intergovernamentais, corporações, entre outros atores, seja a nível doméstico ou internacional, delineando uma atuação transnacional.

Segundo Ahmed e Potter (2006), apesar da crescente importância dos atores não estatais para o sistema internacional, o do *boom* de estudos acadêmicos sobre a atuação das organizações não-governamentais, ainda não existem muitas pesquisas sobre como tais atores se inserem no *mainstream* da teoria das Relações Internacionais. Uma das possíveis explicações para tal é que a capacidade de influência das ONGs e das redes de *advocacy* na política externa dos países, e o desafio que trazem à tradicional separação entre o interno e o externo, questionam alguns dos princípios defendidos por teorias clássicas das Relações Internacionais.

O Realismo, por exemplo, paradigma ainda dominante das Relações Internacionais, é indiferente aos atores não estatais (AHMED; POTTER, 2006), além de acreditar na “dimensão do poder, da força e da segurança (a ‘alta política’)”, onde “relações entre Estados [...], entre unidades de poder que detêm a legitimidade e a legalidade do recurso à força armada” são as únicas relações relevantes para o sistema internacional (ECHART, 2017, p.5). Kaufman (2013) afirma que os realistas questionam a validade das organizações não-governamentais, e descartam a possibilidade delas assumirem qualquer papel legítimo

internacionalmente, uma vez que não podem existir, segundo a corrente, como atores independentes.

Outras abordagens, como o construtivismo, a teoria feminista, e o transnacionalismo, seriam mais receptivas à atuação das redes de ativismo e das organizações não-governamentais, porque reconhecem que as interações sociais são importantes o suficiente para influenciarem diretamente as políticas dos Estados (KAUFMAN, 2013; CLARK et al, 1998).

Desse modo, apesar dos Estados continuarem a ser os protagonistas das Relações Internacionais no século XXI, as mudanças na política internacional que aconteceram nas últimas décadas do século XX proporcionaram a emergência dos atores não estatais, como as organizações não-governamentais, a um lugar de grande relevância, como agentes de apoio à transnacionalização de novos temas, e também promotores de questões antes consideradas “*low politics*”. Foi nesta conjuntura internacional que esses grupos floresceram. Nesse contexto, é preciso considerar a importância dos estímulos dados pelas organizações internacionais para a promoção das ONGs no sistema internacional. No período pós Segunda Guerra houve uma tendência geral para uma maior abertura das instituições internacionais às organizações não-governamentais em termos de acesso, esforços colaborativos, e oportunidades de participar na formulação e implementação de políticas (REIMANN, 2006). As ONGs despontaram, então, não apenas como possíveis influenciadoras nas *policies* dos Estados, mas também tomando para si papéis que tais Estados não poderiam ou não queriam assumir (KAUFMAN, 2013).

Considerando a importância das organizações não-governamentais no cenário internacional, e sua crescente influência no processo decisório da política externa dos países, este capítulo procura, primeiramente, fazer uma introdução à posição das ONGs no sistema internacional. Em seguida, as redes transnacionais de ativismo serão exploradas, assim como o papel das ONGs como parte integrante de tais grupos. Busco responder as seguintes perguntas: 1) O que são redes transnacionais de *advocacy*? 2) Quais são suas estratégias de atuação? 3) Como se dá o impacto delas na política externa dos países? Entende-se que a partir dessa delimitação, também será possível investigar os limites da atuação das organizações não-governamentais, enquanto atores centrais para essas redes. Estas seções utilizarão a contribuição de Keck e Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders*, como espinha dorsal e ponto de partida para futuras reflexões.

1.1- Organizações Não-Governamentais e o Sistema Internacional

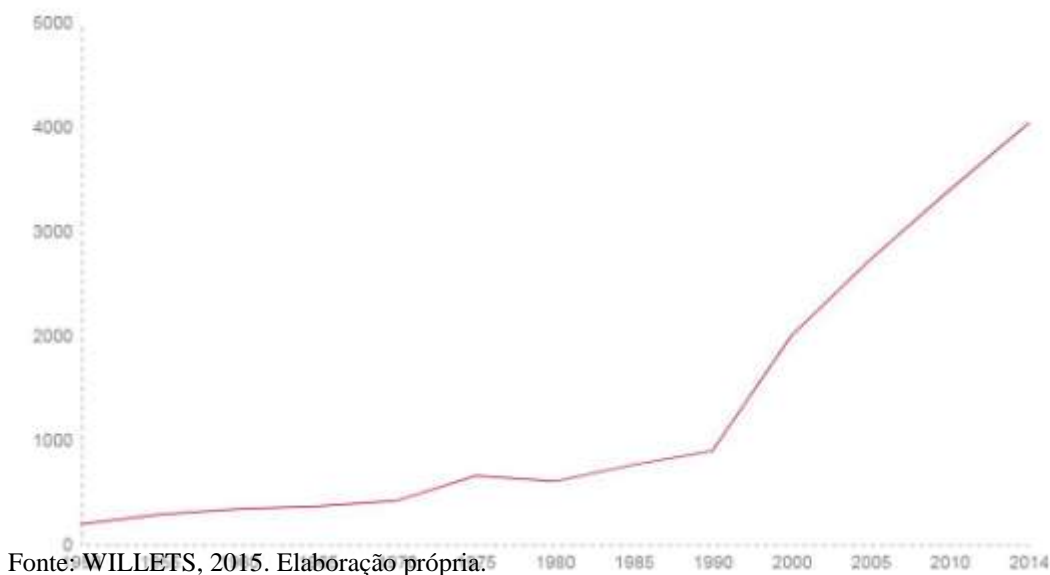
Keck e Sikkink (1998) mostram que alguns eventos foram determinantes para a expansão do ativismo ao longo da história mundial. O movimento antiescravagista e a campanha pelo sufrágio feminino são exemplos dados pelas autoras de como a sociedade civil poderia se organizar de modo a promover uma causa ou interesses considerados públicos. As ONGs ganham destaque nessa conjuntura onde a ação coletiva transnacional ocorre, por meio da articulação e da dinâmica de cooperação entre elas e outros atores que fazem parte das redes de ativismo.

O movimento antiescravagista deu origem a muitas dessas organizações. A *British and Foreign Anti-Slavery Society* foi fundada em 1839 e é considerada por muitos a primeira organização não-governamental (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004). Para além disso, foi marcante a fundação do Comitê Internacional para a Cruz Vermelha, em 1863. O século XIX foi a gênese da criação desses grupos, que abordaram questões que foram dos direitos das mulheres, à condição dos pobres. Os sindicatos também emergiram como uma força líder no movimento das ONGs no final desse século (PAUL, 2000).

O processo de formação e sobrevivência das ONGs foi bem-sucedido, segundo Reimann (2006) porque:

O maior número de oportunidades de acesso político e de participação nos processos políticos internacionais inspirou a formação de novos grupos e deu-lhes a chance de sobreviver como organizações, uma vez que o acesso aos tomadores de decisão pode fornecer aos grupos a influência e legitimidade de que precisam para justificar e manter a sua existência (REIMANN, 2006, p.55).

O crescimento do número de organizações não-governamentais na segunda metade do século XX e início do século XXI, no entanto, é o fenômeno que mais se destaca. Uma das formas de investigar tal expansão é por meio da análise do número de ONGs que possuem status consultivo no ECOSOC da ONU. O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) conta com a participação de grandes organizações, que possuem ampla rede de membros e trabalham em diversas frentes, mas também com grupos pequenos e muito especializados. O Gráfico 1 mostra o crescimento do número de ONGs no ECOSOC de 1950 a 2014.

Gráfico 1 – Total de ONGs com status consultivo no ECOSOC (1950-2014)

O total de organizações com status consultivo no ECOSOC cresceu de 4 em 1946 para 4045 em 2014⁴. O *boom* do crescimento, como é possível observar, se deu a partir dos anos 1990. Segundo Baehr e Castermans-Holleman (2004), um quarto do total de ONGs que existem hoje no mundo foi formado durante a década de 1990. Em dezembro de 2016, o ECOSOC contava com 4507 ONGs⁵.

Esse crescimento encontra suas origens em diversos fatores. Alguns estudos apontam, de modo mais geral, para a integração econômica aos mercados globais e para a adoção dos paradigmas democráticos ocidentais como as bases para a multiplicação das ONGs, enquanto outros sublinham, mais especificadamente, que o “declínio” do Estado, o surgimento de um ativismo de natureza transnacional e a revolução das tecnologias da informação também devem ser entendidos como agentes causadores da sua expansão repentina (REIMANN, 2006).

Mathews (1997, p.50) coloca que houve uma redistribuição de poder no sistema, onde governos nacionais passaram a “compartilhar poderes” com empresas, organizações internacionais e grupos da sociedade civil. Não se pode menosprezar, no entanto, as assimetrias de tal redistribuição. Segundo Ahmed e Potter (2006):

4 WILLETS, Peter (2015). The Growth in the Number of NGOs in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations. City University of London. Disponível em <<https://goo.gl/rewCco>> Acesso em: 12 set. 2017.

5 ONU (2017). NGO Branch. Disponível em <<https://goo.gl/A9SRmV>>. Acesso em: 12 set. 2017.

It is clear that NGOs do not have the kinds of power resources that states do. They are not sovereign and therefore legally not the equals of states. They cannot make law or enter into treaties. They are observers rather than full members of the formal international organizations. They do not possess coercive power; nor do they maintain armies or police forces to compel obedience and compliance. But they do act in international politics, and they do exercise some kind of power (AHMED; POTTER, 2006, p.14)⁶.

Portanto, é preciso considerar que embora o ativismo transnacional das ONGs geralmente trabalhe em torno de sistemas de representação formal e formas estabelecidas de governança internacional, ele não as substitui (JORDAN; VAN TUIJL, 2000). Segundo Baehr e Castermans-Holleman (2004), ao mesmo tempo que as ONGs enfatizam sua distância e independência dos governos nacionais, são principalmente as ações desses governos a causa e propósito da sua existência. Os autores declaram: sem governos, não haveria ONGs.

O impacto das ONGs começa, portanto, por meio da comunicação entre si, e com outros atores, não estatais e estatais. A comunicação acontece, e através de ações de *advocacy*, conscientização do público e monitoramento, as organizações não-governamentais conseguem utilizar sua pesquisa e expertise para incidir em posições e comportamentos dos Estados no plano internacional. Ahmed e Potter (2006, p.15) reforçam: “O poder das ONGs, então, é o poder da persuasão”.

Organizações não-governamentais, segundo Khagram, Riker e Sikkink (2002), são grupos privados e voluntários, cujo principal objetivo é influenciar publicamente alguma forma de mudança social. Para os autores, são organizações que provém modos mais formais e profissionais de ação coletiva transnacional, por possuírem status legal e uma folha de pagamento de funcionários. As ONGs domésticas são formadas por membros de um país, embora seus esforços possam ser direcionados internacionalmente, enquanto as internacionais têm uma estrutura de decisão que conta com membros de três países ou mais, e objetivos que também podem ser de âmbito doméstico e ou internacional (KHAGRAM, RIKER E SIKKINK, 2002).

Portanto, pode-se considerar que as ONGs integram uma parte mais formal e institucionalizada das redes de ativismo. Kaldor (2014 apud COSTA DA SILVA, 2016) entende ONGs como movimentos sociais “domesticados”, devido à sua profissionalização e

6 O trecho traduzido é: “É claro que as ONGs não têm os tipos de recursos de poder que os Estados têm. Elas não são soberanas e, portanto, legalmente não são iguais aos Estados. Elas não podem fazer lei ou entrar em tratados. Elas são observadoras em vez de membros das organizações internacionais formais. Elas não possuem poder coercivo; nem mantêm exércitos ou forças policiais para obrigar obediência e conformidade. Mas elas atuam na política internacional, e exercem algum tipo de poder” (AHMED; POTTER, 2006, p.14).

burocratização. Para Badie (2008 apud MARQUES, 2015, p.3) “as ONGs possibilitam que o indivíduo se torne um ator político desterritorializado”.

Na definição usada por Ahmed e Potter (2006), que é baseada na da ONU, uma organização não-governamental é aquela que, primeiramente, não foi estabelecida por um acordo intergovernamental. Os autores reforçam que tais organizações não têm fins lucrativos, não podem advogar o uso da violência, não podem ser instituições de ensino, partidos políticos, grupos religiosos ou corporações. Para além disso, caso sejam ONGs que trabalhem no setor de direitos humanos, sua atuação não pode ser seletiva.

Kaufman (2013) reforça que organizações não-governamentais são vistas como atores que agem mais prontamente às crises internacionais do que os próprios Estados, dando como exemplo as respostas a desastres naturais, como o caso do terremoto no Haiti, em 2010, e do tsunami no Japão, em 2011. Murdie e Davis (2010) sustentam que o crescimento das abordagens baseadas em direitos levou a um aumento do número de ONGs que podem ser classificadas não apenas como de direitos humanos, mas sim organizações híbridas, que incluem também temas de saúde, meio ambiente ou desenvolvimento.

Uma questão torna-se relevante nessa conjuntura: as ONGs que atuam no setor de desenvolvimento ou assistência humanitária e técnica regularmente não descrevem seu trabalho como “político”. O mesmo era verdade até pouco tempo para as organizações de direitos humanos, afirmam Ahmed e Potter (2006). Segundo os autores, a Anistia Internacional, por exemplo, passou a maior parte da sua história descrevendo suas estratégias de atuação como “apolíticas” para evitar críticas e aparentar neutralidade, e apenas recentemente reconheceu que se envolver com *advocacy* em direitos humanos é, inevitavelmente, se envolver na política. Não obstante, também é preciso considerar que, como organizações sem fins lucrativos, precisam arrecadar doações para manter-se na ativa, e que muitas vezes suas agendas podem ser ditadas pela necessidade de recursos financeiros, e não necessariamente pela emergência da situação dos direitos humanos em uma região (MEERNIK et al, 2012).

Contudo, permanece a intenção das organizações não-governamentais de direitos humanos de não parecer partidárias ou ideologicamente motivadas, sustentando a ideia de que lutam pelas vítimas das violações, representando os interesses dessas pessoas e não trabalhando pelos interesses de algum governo. É a partir dessa reivindicação de representatividade de minorias, ou daqueles que “não têm voz”, combinados à sua expertise

técnica e à promoção de princípios morais teoricamente universais, que as ONGs atingem a legitimidade necessária para impactar as políticas e posições dos países. Hannum (2004) sustenta que esse tipo de organização não-governamental deve não apenas zelar pelo respeito aos direitos humanos dentro do seu país de origem, mas também demandar que todos os governos deem prioridade para as questões de direitos humanos na formulação da sua política externa.

Por fim, é necessário reconhecer que o termo “organização não-governamental” é abrangente, e que tal definição pode abarcar instituições que diferem em termos ideológicos e organizacionais. Muitas foram criadas para responder a um problema específico, ou a uma situação em particular, enquanto outras focam em apenas alguns tipos de direitos, procurando desenvolver expertise e atividades mais efetivas (HANNUM, 2004).

A relação entre as ONGs e as redes de ativismo se dá a partir do momento em que as primeiras se inserem em tais redes, junto com outros atores estatais e não estatais, construindo laços entre si e desenvolvendo estratégias coletivas de ação transnacional, que têm como base princípios compartilhados e a troca de informações. A próxima seção busca investigar o que são redes transnacionais de ativismo e a atuação das organizações não-governamentais enquanto suas integrantes.

1.2- ONGs e Redes Transnacionais de Ativismo

Em seu livro *Activists Beyond Borders* (1998), Margaret Keck e Kathryn Sikkink trabalham com três categorias de redes: aquelas com objetivos essencialmente instrumentais (geralmente formadas por corporações e bancos), aquelas motivadas por ideias e causas compartilhadas relacionadas ao conhecimento (compostas por grupos científicos e comunidades epistêmicas) e aquelas motivadas por princípios e valores compartilhados (constituída por ativistas). As autoras nomearam o último tipo de redes transnacionais de ativismo (*transnational advocacy networks* em inglês).

As redes de *advocacy* modernas estão cada vez maiores e mais complexas. Sua função central é construir e aprofundar ligações entre os Estados, as organizações internacionais e a sociedade civil, multiplicando canais de acesso ao sistema internacional (KECK; SIKKINK, 1998). Para tanto, os atores inseridos nessas redes fazem uso criativo da informação, empregam estratégias políticas sofisticadas e promovem a implementação de normas. Tal

promoção se dá através da pressão que fazem sobre atores chave para que adotem novas políticas, e, por meio do monitoramento, que verifica se os padrões internacionais estão sendo cumpridos. Assim, os integrantes das redes de ativismo buscam maximizar o impacto das suas estratégias de persuasão sobre atores poderosos, contribuindo para a redefinição de percepções sobre interesses e preferências, para o redirecionamento de posições discursivas, e eventualmente, mudando políticas e comportamento.

Florini (1999 apud Price, 2003) usa o conceito de sociedade civil transnacional para se referir a grupos de ativismo organizados, que tomam ações coletivas voluntárias lutando por aquilo que acreditam ser o interesse público. Com um enfoque mais específico, Schmitz (2010), chama de redes transnacionais de direitos humanos aquelas que representam uma forma de ação coletiva transfronteiriça criada para promover o cumprimento de normas universalmente aceitas, e que procuram responsabilizar governos, expondo as lacunas entre seus compromissos internacionais e sua conduta doméstica. Nesse cenário, os valores que unem os atores das redes de *advocacy* são os do direito internacional, em especial aqueles da Declaração Universal de 1948⁷, documento fundamental que fornece justificativas para ações e provê uma linguagem comum para os atores das redes transnacionais de direitos humanos (KECK; SIKKINK, 1998).

Ainda assim, é importante salientar que apesar de o conceito trabalhado por Keck e Sikkink (1998) utilizar-se de uma tradição sociológica que foca nas interações entre os atores, na construção de enquadramentos e significados, e na negociação de identidades e interesses, os recursos usados estrategicamente por essas redes visam, como as próprias autoras reforçam, “afetar um mundo de Estados e organizações internacionais construídas por Estados” (KECK; SIKKINK, 1998, p.14).

Desse modo, é preciso responder à seguinte pergunta: qual é o papel das redes transnacionais de ativismo no sistema internacional? Em primeiro lugar, o termo “transnacional” implica que tais grupos fazem parte tanto da política doméstica dos países, quanto da internacional. Thomas Risse-Kappen (1995 apud AHMED; POTTER, 2006) define as relações transnacionais como interações para além das fronteiras nacionais, onde pelo menos um ator é um agente não estatal ou não opera em nome de um governo, país ou organização internacional. A partir dessa noção, uma característica das redes transnacionais

7 OHCHR. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <<https://goo.gl/re8GjU>>. Acesso em maio 2017.

de ativismo deve ser destacada: é preciso entendê-las como elementos que englobam características de agente e de estrutura. De modo mais específico, são organismos construídos por meio das interações entre organizações e indivíduos, ao mesmo tempo em que têm agência (como um todo e não apenas nos referindo à agência dos componentes que a formam).

Murdie e Davis (2010) entendem que os atores inseridos nas redes transnacionais colaboram entre si por causa da necessidade de reunir forças para perseguir objetivos em comum. Os ativistas das redes de *advocacy* se veem unidos não apenas pela noção de princípios e valores compartilhados, mas também por terem um discurso em comum, e pela troca de informação e serviços. Nesse sentido, a interpretação e o uso estratégico da informação são suas características mais importantes, uma vez que incentivam a ação política e são usados como ferramenta de barganha para ganhar apoio.

Podem ser considerados atores das redes transnacionais de ativismo, segundo Keck e Sikkink (1998): organizações não-governamentais internacionais e domésticas de pesquisa e *advocacy*, movimentos sociais, institutos ou fundações, a mídia, igrejas, sindicatos, intelectuais, partes de organizações intergovernamentais regionais ou locais e setores do poder executivo ou legislativo de um governo. Khagram, Riker e Sikkink (2002) provém uma definição alternativa, menos abrangente, afirmando que alguns autores preferem considerar apenas organizações não-governamentais domésticas e internacionais, e movimentos sociais, como integrantes das redes transnacionais de ativismo. Nas duas definições, no entanto, as ONGs ocupam uma posição central. Segundo Keck e Sikkink (1998), são elas que geralmente iniciam ações e pressionam atores mais poderosos, introduzindo novas ideias, provendo informação e fazendo lobby por mudanças de políticas.

A emergência e a promoção, por parte das organizações internacionais e de certos países, de uma norma internacional pró-ONG, teve início nos anos 80, com a pressão sobre os Estados para apoiar e incluir tais atores nos fóruns da política internacional e doméstica. Como Raimann (2006) aponta, a explosão de novas oportunidades internacionais de financiamento e participação de ONGs criou um ambiente estrutural altamente propício ao crescimento desses grupos.

A criação de novas instituições internacionais e o seu rápido crescimento no período pós-guerra têm estimulado o crescimento das ONGs em todo o mundo, proporcionando novas oportunidades políticas e incentivos à organização. Mais especificamente, à medida que o sistema internacional se expandiu ao longo do tempo, tem oferecido cada vez mais dois tipos de oportunidades internacionais [...]

(1) recursos sob a forma de subsídios, de apoio institucional [...] e (2) acesso político aos órgãos de decisão e arenas de definição de agenda (REIMANN, 2006, p.48).

Alguns exemplos da atuação das ONGs enquanto integrantes das redes de *advocacy* podem ser citados, especialmente no que tange o regime multilateral de direitos humanos. Keck e Sikkink (1998) defendem que a mudança de posição dos países em relação aos tópicos de direitos humanos durante as décadas de 1970 e 1980 estão ligadas às interações entre componentes dos Estados e das redes transnacionais de *advocacy*, e creditam a estas o fato de que os governos passaram a considerar a promoção dos direitos humanos em outros países um objetivo de política externa e uma expressão do interesse nacional. Mihr e Schmitz (2007) entendem que as ONGs contribuíram para a elaboração e adoção de tratados internacionais especializados em direitos humanos, pressionaram governos para integrar preocupações com os direitos humanos em sua política externa, além de terem sido responsáveis por um aumento dos tópicos relacionados nos meios de comunicação.

Gordenker e Weiss (1996 apud BLITT, 2004) tratam da questão de modo mais específico, afirmando que as organizações não-governamentais tiveram um papel central na adoção da linguagem de direitos humanos do rascunho final da Carta das Nações Unidas. Kaufman (2013) credita às ONGs de mulheres um papel fundamental para a formação de um enquadramento de empoderamento e igualdade de gênero na ONU. Murdie e Davis (2010) reforçam a criação da Corte Penal Internacional como um dos mais importantes resultados da atuação das ONGs por meio das redes de ativismo. Portanto, existem diversos casos ao longo da história recente que demonstram a força dos movimentos da sociedade civil e das organizações que os representam na área de direitos humanos.

O reconhecimento das organizações não-governamentais como importantes atores nas redes de ativismo e no sistema internacional em geral, também pode ser analisado por meio de uma investigação sobre os incentivos financeiros que tais grupos recebem. Reimann (2006) afirma que o apoio das Nações Unidas às ONGs desde a década de 1980 cresceu exponencialmente e inclui não só financiamento para a implementação de projetos, mas também para a participação em conferências da instituição, treinamento e programas de capacitação. Portanto, a medida em que a participação das ONGs foi ampliada a nível multilateral, seus cofres passaram a ganhar contribuições mais robustas, correspondentes ao seu novo papel na política internacional.

As contribuições, é importante reforçar, não vêm apenas da Organização das Nações Unidas. ONGs de direitos humanos notadamente recebem colaborações financeiras de empresas, organismos internacionais, celebridades, civis e outros tipos de atores. A Conectas, por exemplo, recebeu em 2015, 37,27% da sua receita da Ford Foundation, 11% da Open Society Foundation, e 0,64% da União Europeia, para citar algumas das fontes de doações⁸. A Human Rights Watch cita também a Ford Foundation e a Open Society Foundation como “parceiros”, além de várias outras instituições⁹. A presença de fundações nessas listas mostra que as interações entre os atores das redes de ativismo se dão não apenas no nível discursivo e de comunicação, mas também financeiro.

Por fim, é preciso tratar dos cenários mais favoráveis para o surgimento e manutenção das redes transnacionais de ativismo que acolhem as ONGs. Segundo Keck e Sikkink (1998), existem conjunturas onde é mais provável que novas redes floresçam: 1) quando os canais entre organizações domésticas e seus governantes estão bloqueados ou não produzem resultados, o que leva tais grupos a procurar apoio no plano internacional (*boomerang effect*); 2) quando empreendedores políticos as promovem¹⁰; 3) quando ocorrem conferências ou outros tipos de eventos que promovem o contato entre ativistas e favorecem a criação e o fortalecimento das redes (KECK; SIKKINK, 1998; SCHMITZ, 2010).

Para além disso, o tipo de regime promovido pelo sistema internacional também é importante. Marques (2015, p.5) afirmou: “A democracia oferece uma ampla estrutura de oportunidades políticas que fornece as condições sociais necessárias para a comunicação de diferentes grupos”, possibilitando “a construção de intercâmbios colaborativos entre ONGs internacionais e outros movimentos e atores desterritorializados”. Em relação às interações entre ONGs, Murdie e Davis (2010, p.19) complementam afirmando que o papel das organizações multilaterais também é importante: “As ONGs com conexões com organizações intergovernamentais podem ter mais chances de colaborar entre si. Através de reuniões e conferências compartilhadas, sua colaboração é encorajada e elas, talvez, tenham mais uma oportunidade de se conectar umas com as outras”.

8 Mais em: Conectas <<https://goo.gl/vWvd9R>>. Acesso em maio 2017.

9 Mais em: Human Rights Watch <<https://goo.gl/6FpmFe>>. Acesso em maio 2017.

10 Exemplos conhecidos de empreendedores individuais foram: Henri Dunant para as leis da guerra, Eleanor Roosevelt para a Declaração Universal, Raphael Lemkin para a Convenção sobre o Genocídio, e Jody Williams para a campanha de minas terrestres (MIHR; SCHMITZ, 2007).

Dessa maneira, com as características principais das redes transnacionais de *advocacy* analisadas, e a posição das ONGs como parte fundamental delas delimitada, pode-se seguir para a investigação das estratégias desenvolvidas por essas organizações, para entender a sua capacidade propositiva e o seu impacto na mudança de posições dos Estados em relação aos direitos humanos.

1.3- ONGs e Redes Transnacionais de Ativismo: estratégias, influência e a questão dos direitos humanos ocidentais

É importante considerar, antes de analisar as estratégias e como se dá a influência das ONGs e das redes transnacionais de ativismo na política externa dos países, que a atuação desses grupos parte de um conceito de direitos humanos que está arraigado a princípios da sociedade ocidental liberal. Bocayuva (2004, p.27) propõe que os direitos humanos precisam passar por um processo de reconstrução cultural, uma "desocidentalização", que parte de uma crítica ao individualismo do Norte e da valorização dos direitos coletivos.

Como Reis (2004) salienta, as fases de transformação dos direitos do homem coincidem com a história das sociedades ocidentais, sem menção às experiências africanas, asiáticas, indígenas ou de outras civilizações. Nesse sentido, os direitos humanos, nos moldes em que são interpretados atualmente a nível multilateral, são uma formulação da cultura ocidental, onde “a expressão ‘direitos humanos’ tem o poder de fazer os indivíduos aderirem a determinadas posições ideológicas” porque tais valores são colocados como objetivo da democracia liberal (GRUBBA; RODRIGUES, 2012, p.171).

Uma das maiores heranças da Revolução Francesa para a civilização ocidental foi o reconhecimento da relevância dos direitos individuais e políticos através da proclamação da liberdade e da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, a pedra fundamental do apelo universalista da concepção de direitos humanos que se tornou base do regime multilateral contemporâneo.

A questão é que a visão universalista não leva em consideração que os direitos humanos podem ser usados como um discurso pelas potências ocidentais para impor seus valores a outras civilizações como forma de manutenção do seu poder e influência, servindo de base para as acusações de imperialismo cultural. Para essa perspectiva, a soberania dos Estados mais fracos seria desmembrada, ou como afirma Nunes Simões (2014, p.5): “Os

direitos humanos estavam a tornar-se uma das ideologias pelas quais os Estados mais poderosos se apoderam para impor os seus valores, a sua perspectiva do mundo e a sua força perante os outros, violando a sua soberania e o seu direito à autodeterminação”, enquanto a democracia liberal e os valores defendidos por ela seriam o “padrão de referência a ser seguido, no intuito de reforçar as relações de dependência por meio da imposição de comportamentos determinados” (GRUBBA; RODRIGUES, 2012, p.164).

O imperialismo dos países ocidentais em relação aos direitos humanos seria baseado, portanto, na “crença de que os direitos humanos, em sua totalidade, só podem ser alcançados dentro do sistema econômico capitalista” e que “segundo a ideologia dos Estados centrais, não há respeito aos direitos e garantias individuais e aos direitos políticos no resto do mundo”, apontando assim o Estado de Direito ocidental como o único que pode garantir o respeito aos direitos humanos (GRUBBA; RODRIGUES, 2012, p.170). Nesse sentido, o discurso dos direitos humanos adotados pelas organizações internacionais multilaterais, como as Nações Unidas, e pelas grandes ONGs especializadas, seria fundamentado em conceitos e valores ocidentais liberais.

Com o conceito de direitos humanos que é adotado pelas principais ONGs e por outros atores das redes de ativismo explicado, é possível passar para a análise de suas estratégias. Como mencionado anteriormente, o ativismo transnacional das ONGs geralmente funciona dentro de formas estabelecidas de governança. Nesse sentido, os grupos que têm a defesa dos direitos humanos como missão podem se engajar em vários tipos de atividades, como lobby por mudanças políticas, monitoramento de compromissos assumidos e *shaming* de violadores de normas compartilhadas. Tais atividades “ocorrem dentro de marcos legais estabelecidos pelos Estados individualmente ou coletivamente, e todos envolvem comunicação persuasiva” (AHMED; POTTER, 2006, p.15).

O papel político das ONGs dentro das redes de ativismo é delineado, em primeiro lugar, pelo que a literatura chama de *issue emergence*, a construção de problemas específicos em questões que merecem a atenção da comunidade internacional. Questões emergem quando um problema é definido como uma violação de direitos humanos por um empreendedor político (*issue definition*) e, a partir disso, as principais ONGs do setor passam a fazer referência à tal questão em seus materiais (*issue adoption*) (CARPENTER, 2007).

O segundo passo, é iniciar campanhas. Campanhas são, segundo Keck e Sikkink (1998, p.16), “atividades estrategicamente ligadas onde os membros de uma rede desenvolvem laços

e papéis mutuamente reconhecidos, na busca de um objetivo em comum”. Campanhas ocupam grande parte do tempo e do orçamento das organizações não-governamentais de direitos humanos que fazem parte das redes de ativismo. Segundo o Global Finance Report (2017) da Anistia Internacional, a instituição arrecadou 279 milhões de euros em 2016, e teve um gasto total de 283 milhões de euros. Do total de gastos, 51% das despesas foi com pesquisa em direitos humanos, *advocacy* e campanhas. Em segundo lugar estão os gastos com a construção da base de apoio, com 24%. Portanto, é possível afirmar que campanhas são atividades centrais para as ONGs de direitos humanos, e cada uma delas geralmente foca numa situação específica ou em um tema, como a tortura ou a pena de morte.

Existem outras atividades desenvolvidas pelos atores das redes de ativismo que podem, ou não, ter as campanhas como ponto de partida. Segundo Keck e Sikkink (1998), as estratégias das redes podem ser divididas em quatro categorias principais: políticas de informação, políticas simbólicas, políticas de coação e políticas de *accountability*.

As políticas de informação são a peça central de muitas campanhas. Keck e Sikkink (1998, p.19) afirmam que a habilidade de gerar informação de forma rápida e precisa, e de divulgá-la de modo efetivo, é “a moeda de troca mais valiosa” das organizações não-governamentais nas redes de ativismo, alavancando tais grupos como *players* internacionais legítimos. A mídia aparece como uma grande parceira na divulgação de notícias, mostrando a importância da cooperação entre os atores que integram as redes de ativismo para que, de fato, algum impacto seja alcançado.

Espera-se que políticas de informação ajam em duas frentes: precisam ser confiáveis e atrair atenção. Portanto, devem ser técnicas e ao mesmo tempo, dramáticas, usadas num contexto oportuno para persuadir público e *policymakers* a agir, usando fatos para informar e depoimentos para retratar a situação de modo mais humano. Portanto, as políticas de informação colocam as ONGs como atores fundamentais no processo de conscientização da opinião pública pelas redes de ativismo, tanto no lado doméstico (no sentido de fazer com que um povo entenda as violações cometidas pelo seu próprio governo), quanto internacional (fazendo a comunidade internacional se engajar em um tópico, ou pressionando uma terceira parte a agir) (DAVIS; MURDIE; STEINMETZ, 2012).

Um componente importante das políticas de informação é o enquadramento, que interpreta eventos ou situações como importantes e merecedores de atenção. O desenvolvimento de enquadramentos em comum é um indicativo de que existe uma

integração global entre as ONGs (KECK; SIKKINK, 1998; CLARK et al, 1998). Igualmente importante é o eco do enquadramento no entendimento público. Enquadramentos devem cativar a audiência, mas também procurar oportunidades para promover-se onde as condições são as mais favoráveis para alavancar a questão central da campanha. Nesse sentido, Keck e Sikkink (1998) afirmam que o enquadramento muitas vezes é interpretado em termos de “bom versus mau”, simplificação que apela para princípios compartilhados, e que pode ampliar o poder da persuasão.

O segundo tipo de estratégia tratado por Keck e Sikkink (1998) são as políticas simbólicas. Esse tipo de política é colocado em prática por meio do enquadramento de eventos como de importância simbólica, de tal forma que não apenas desenvolvem a consciência coletiva da audiência sobre tais situações, como também ampliam as bases das redes de ativismo, seja em relação a pessoal, ou arrecadação de fundos.

As políticas de coação (*leverage politics*), são aquelas onde os integrantes das redes pressionam atores mais poderosos a mudarem suas políticas ou posições. Esse tipo de política se dá principalmente entre organizações não-governamentais e governos, instituições financeiras ou outros atores privados. Para que sejam eficientes, primeiro é preciso que as ONGs elevem seus status por meio das políticas de informação e simbólicas, uma vez que organizações com perfis mais proeminentes têm mais chance de serem bem-sucedidas no lobby por mudanças políticas (KECK; SIKKINK, 1998).

Logo, podem existir dois tipos de coação: a material, quando grupos de direitos humanos provém informação sobre um regime violador, e pressionam países a cortarem ajuda militar ou econômica, e a moral, também chamada de *shaming*, onde um regime acusado de violações de direitos humanos é colocado sob o holofote da opinião pública, acreditando que a perda de credibilidade a nível internacional, somada ao medo das consequências que a queda de sua reputação pode causar, poderá motivar a sua mudança de comportamento.

Essencialmente, o *shaming* parte da noção de que existem princípios morais compartilhados, e a condenação moral coletiva é um esforço para isolar o alvo como moralmente inferior e digno de censura (MOHAMED, 2013). O *shaming* tem o objetivo de transformar um país violador dos direitos humanos em pária, um regime que está cometendo violações grosseiras, e que por isso, deve ter o desprezo da comunidade internacional civilizada (BLITT, 2004). Para além disso, é importante considerar que “as organizações de direitos humanos também usam o *shaming* no nível internacional para incentivar os Estados,

indivíduos e organizações intergovernamentais [...] a pressionarem os regimes repressivos em relação aos seus registros de direitos humanos” (DAVIS; MURDIE; STEINMETZ, 2012, p.205).

Dessa forma, buscando influenciar não apenas a mudança de comportamento de um regime violador, mas também posições mais firmes sobre os direitos humanos de outros atores da comunidade internacional, Mohamed (2013, p.1201-1202) afirma que o *shaming* é uma parte fundamental do movimento de direitos humanos e das ONGs do setor, citando o diretor executivo da Human Rights Watch, que descreveu a prática como “o núcleo da metodologia” da organização.

A centralidade do *shaming* para as organizações não-governamentais está no fato de que atores não estatais não têm poder para produzirem leis vinculativas ou fazer cumprir a lei. Nesse sentido, as ONGs têm poucas ferramentas à sua disposição: não podem impor sanções ou iniciar processos penais, como os Estados. Dentro desse cenário, a mídia aparece mais uma vez como um importante parceiro, já que Baehr e Castermans-Holleman (2004) afirmam que a mobilização do *shaming* é muito dependente da atuação da imprensa. Os políticos e os governos são mais propensos a serem persuadidos a agir em prol dos direitos humanos diante da atenção da mídia ou da ameaça de exposição.

Contudo, é preciso destacar que a falta de capacidades e recursos para manter um bom desempenho em matéria de direitos humanos não implicaria em uma razão para se empregar o *shaming*, as ONGs e outros atores das redes de ativismo de direitos humanos precisam mostrar que o país acusado de violações não tem vontade ou disposição de seguir as normas coletivas. Para além disso, “o *shaming* é usado quando normas ou práticas são compartilhadas por uma comunidade da qual o alvo da vergonha procura se tornar ou permanecer parte” (MOHAMED, 2013, p.1205), de modo que a noção do coletivo não pode ser desprezada.

As políticas de *accountability* são um monitoramento das promessas feitas pelos países, para que posições tomadas a nível discursivo não sejam apenas sofismas para desviar a atenção do público. Nesse sentido, “uma vez que um governo se comprometeu publicamente com um princípio – por exemplo, em favor dos direitos humanos ou da democracia – as redes usam tais posições [...] para expor a distância entre discurso e prática” (KECK; SIKKINK, 1998, p.31).

Dessa forma, as estratégias das redes de ativismo e das organizações não-governamentais que fazem parte delas se entrelaçam e justapõem, sendo todas elas atividades

importantes, e fundamentais para que se entenda o impacto das ações desses atores na agenda de política externa dos países. Uma vez que tais estratégias foram definidas, é possível analisar a influência das redes de *advocacy* como grupos de pressão na mudança de posições discursivas, políticas e de comportamento dos Estados.

Primeiramente, é preciso tratar a noção de influência. Villa (1999, p.23) entende que “um ator tem *poder* de mando, em última instância, na medida em que controla a coerção física; quando carece desta, mas se vale de meios *consensuais* para conseguir o objetivo de encontrar obediência nas vontades alheias, tem *influência*”. O autor define que “influência” é a categoria mais apropriada para explicar o alcance da ação transnacional, porque é ela que permite que atores não estatais, como as organizações não-governamentais que são integrantes das redes de ativismo, possam desenvolver uma ação política dirigida. Villa (1999) complementa: “os atores transnacionais não estariam interessados em estabelecer formas diferenciadas de poder político ou em concorrer por ele [...] mas se interessariam por orientar sua ação política de tal forma a gerar consenso em torno do conteúdo de sua atuação, resultante de suas inserções nos processos globais transnacionais” (VILLA, 1999, p.24).

Segundo Brown (2001 apud POLLARD; COURT, 2005), a influência das ONGs sobre as políticas públicas encontra suas bases na sua legitimidade, seja ela moral, técnica, política ou legal. Mais do que isso, a influência de tais organizações se dá em diversas frentes. As conferências globais, por exemplo, são um exemplo não apenas da interdependência entre atores transnacionais e estatais, mas principalmente da capacidade propositiva dos agentes não estatais (VILLA, 1999).

Em relação à influência que as ONGs exercem por meio das redes, Keck e Sikkink (1998) identificam quatro estágios ou tipos: definir agendas, influenciar posições discursivas, influenciar o processo institucional, influenciar a mudança de políticas, e finalmente, influenciar o comportamento de um Estado. As autoras usam o conceito de estágios de influência, e não apenas tipos, porque acreditam que uma mudança pode impactar a outra, desencadeando uma reação interligada, onde os governos se veem mais propensos à mudança de comportamento na medida em que se tornam mais permeáveis à ação das redes. Dessa forma, países que fizeram mudanças de posições discursivas estão mais propensos a se comprometerem com mudanças procedimentais, que por sua vez, podem impactar diretamente em mudanças políticas, e mudanças significativas são mais prováveis em casos

onde outros tipos de impacto já foram alcançados. Porém, é preciso sublinhar que mudança de políticas e mudança de comportamento são etapas diferentes.

Nesse contexto, ter acesso ao governo é extremamente importante para as organizações não-governamentais conseguirem exercer algum impacto na política externa de um país, embora tal acesso não seja garantia de sucesso (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004). Partindo de tal noção, Murdie e Davis (2010, p.3) entendem que não se pode olvidar que “simplesmente estar conectado ou em rede não resulta automaticamente em influência; a natureza e a estrutura da rede global são importantes para a eficácia, a eficiência e a transmissão de informação”.

A influência das ONGs também depende de questões sistêmicas e organizacionais. Por exemplo, campanhas são altamente dependentes das características dos atores alvos (se são vulneráveis a coações morais e materiais), assim como das próprias redes (o quão fortes são) (SCHMITZ, 2010), além de que muitos temas não conseguem status para serem alavancados. Isso acontece porque, segundo Keck e Sikkink (1998) problemas que podem ser associados à causas claras e ações intencionais de indivíduos identificáveis têm mais potencial para serem escolhidos para campanhas do que causas muito estruturais e de difícil explicação. Para além disso, Murdie e Davis (2010) apontam um problema estrutural relevante: o fato de que as redes de direitos humanos têm uma estrutura bastante esparsa, onde poucas ONGs são tidas como *players* centrais e muitas organizações menores não estão sequer conectadas à rede principal.

Em relação às questões sistêmicas, Reimann (2006) afirma que os Estados, principalmente aqueles em desenvolvimento, foram encorajados e pressionados, por meio de processos de socialização que vieram de cima, a incluir e sustentar a participação das organizações não-governamentais no âmbito doméstico e multilateral. Todavia, Clark et al (1998) afirmam que os governos ainda mostram um padrão inconsistente de aceitação das ONGs nos fóruns multilaterais. As autoras entendem que a influência das organizações não-governamentais foi limitada pela falta de vontade dos Estados em garantir maior participação desses grupos em ocasiões onde a posição dominante dos governos nas negociações parecia ameaçada.

Não se pode deixar de considerar também que governos têm a habilidade de responder seletivamente aos enquadramentos propostos pelas ONGs, adotando alguns e rejeitando outros. Como afirma Clark et al (1998, p.35): “Receptividade não significa necessariamente a

aceitação das perspectivas das ONGs [...] a maioria parece responder calculando seus interesses invés de cultivar um relacionamento com as ONGs”.

Keck e Sikkink (1998) resumem como acreditam que se dá o processo de atuação das organizações não-governamentais por meio das redes transnacionais de ativismo ao afirmarem:

Activists pressured governments and international organizations to develop formal procedures to investigate the human rights situation in member states. The work of NGOs exposed state repressive practices, causing other states to respond by demanding explanations, and repressive states in turn produced justifications. The combination of changing international norms, compelling information, institutional procedures for action, and targeted lobbying and pressure campaigns created awareness and often caused states to modify their human rights practices (KECK; SIKKINK, 1998, p.42)¹¹.

1.4- ONGs e Redes Transnacionais de Ativismo: limitações

Alguns dos estudos sobre as ONGs e as redes transnacionais de ativismo são extremamente otimistas quanto ao papel desses atores, tanto na arena internacional quanto doméstica (JORDAN; VAN TUIJL, 2000). No entanto, é preciso tratar também das críticas feitas à atuação desses grupos.

De modo geral, Schmitz (2010) aponta problemas com a organização das campanhas, e cita alguns obstáculos enfrentados pelas ONGs de direitos humanos para que suas atividades venham a ser bem-sucedidas, como por exemplo: dificuldade de estabelecer e manter redes, viés de algumas organizações ao selecionarem temas, foco na exposição da mídia e não em princípios, dificuldades dos movimentos domésticos de reunirem apoio internacional, resistência local a intervenções externas, etc. Nesse sentido, uma importante crítica feita à atuação das ONGs diz respeito à dificuldade de coordenação entre si. Seja por divergência de interesses ou falta de capacidades, alguns autores citam a chamada “competição inter-ONGs” como um dos grandes problemas enfrentados dentro das redes de ativismo, afirmando que esta pode limitar o impacto da sua atuação (MURDIE; DAVIS, 2010).

Existem também críticas específicas ao arcabouço organizacional das organizações não-governamentais, que afirmam que elas não necessariamente são democráticas e

11 O trecho traduzido é: “Ativistas pressionaram os governos e organizações internacionais a desenvolver procedimentos formais para investigar a situação dos direitos humanos nos Estados membros. O trabalho das ONGs expôs as práticas repressivas do Estado, fazendo com que outros Estados respondessem pedindo explicações, e os Estados repressivos, por sua vez, produziram justificações. A combinação de mudanças nas normas internacionais, informações convincentes, procedimentos institucionais para ação e lobby direcionado e campanhas de pressão criaram conscientização e muitas vezes levaram os Estados a modificar suas práticas de direitos humanos” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 42).

transparentes, não são representativas do interesse público e podem refletir disparidades encontradas no sistema internacional. Esses problemas, segundo Price (2003, p.590) podem afetar a atuação das ONGs, e conseqüentemente, das redes, impactando sua capacidade de influência na política externa, já que “seu poder depende de sua legitimidade como agentes que tratam (e não que produzem seus próprios) déficit democráticos”. Blitt (2004) reforça que também existem problemas legais, uma vez que as ONGs não têm um mecanismo de *accountability* dentro do direito internacional. O autor defende a criação de uma regulamentação das organizações não-governamentais de direitos humanos, para que se impute responsabilidade ao papel cada vez mais influente desses atores no plano internacional. Para além dessas questões, uma das faces do otimismo da literatura sobre o papel das redes de *advocacy* e das ONGs de direitos humanos pode ser encontrada na obra de Keck e Sikkink (1998), que acreditam que as mudanças pelas quais as redes lutam não podem ser diretamente ligadas a um entendimento racionalista de “interesses”. Schmitz (2010) discorda, ao reforçar que existe a emergência de um ceticismo em relação a um ativismo imparcial, e da percepção de que “os grupos de direitos humanos comprometeram seus princípios em favor dos interesses econômicos, da exposição dos meios de comunicação e do crescimento organizacional”. Pode-se afirmar, portanto, que cresceu a ideia de que não se pode pensar o ativismo transnacional como desvinculado de interesses, noção que está diretamente ligada ao princípio gramsciano de que não existe uma sociedade civil independente do Estado e do poder corporativo (PRICE, 2003).

Levando em consideração todos esses problemas, é necessário tocar em uma questão central. Keck e Sikkink (1998) utilizam o conceito de redes porque acreditam que este engloba a noção de grupos onde as relações entre atores se dão de forma aberta. As autoras não consideram que exista uma hierarquia dentro das redes de ativismo, e afirmam que estas “são formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca” (KECK; SIKKINK, 1998, p.17). Nesse sentido, o efeito bumerangue deve ser desmembrado, uma vez que implica em desdobramentos nas relações entre atores das redes de *advocacy* no Sul global e no Norte.

O efeito bumerangue acontece, segundo Keck e Sikkink (1998), quando grupos domésticos vão para a arena internacional procurar aliados que fortaleçam a pressão no seu país para a melhoria da situação dos direitos humanos. A relação estabelecida, segundo as autoras, é de mútuo benefício: para os atores domésticos, geralmente periféricos, ganha-se

acesso a informação e capacidade de influência, enquanto para os centrais, cria-se a noção de que eles não apenas lutam *pelos* seus parceiros periféricos, mas sim *com* eles.

No entanto, é preciso problematizar esta relação. Murdie e Davis (2010) salientam que as ONGs do Norte, por exemplo, têm orçamentos maiores, conexões internacionais com a mídia, burocracias internas formais, e seu tamanho, escopo global, experiência, reputação e histórico de sucesso faz com que muitos as vejam como mais influenciadores do que as ONGs localizadas no Sul, que regularmente possuem problemas de capacidade organizacional e dificuldade de arrecadar fundos.

Baehr e Casterman-Holleman (2004) apontam que na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, em 1993, surgiram diferenças entre ONGs grandes e bem organizadas, geralmente baseadas em países ocidentais do Norte, e organizações relativamente pobres e menos organizadas, muitas vezes de países do Sul. Um exemplo claro dessas diferenças é o fato de que existiu uma “divisão do trabalho” nas Conferências da ONU nos anos 90, como apontado por Clark et al (1998). As autoras reforçam que durante as conferências, as ONGs do Norte se ocuparam da tarefa de *lobby* por serem mais fortes, ativas e eficientes nessa tarefa, enquanto as do Sul encabeçaram os trabalhos de *networking*, mostrando uma relação interdependente, mas nem sempre harmoniosa.

Keck e Sikkink (1998) destacam que os atores do Norte inseridos nas redes de *advocacy* partem de um ambiente cultural de internacionalismo otimista. Para os membros de redes localizados no Sul, no entanto, justificar uma intervenção externa em questões domésticas parte de um lugar mais complexo, porque mexe com memórias da era colonial/neocolonial. O receio não é sem motivos: o *gap* entre a situação em si e o modo como ela é retratada pelos grupos de transnacionais muitas vezes faz com que aqueles que lutam localmente percam o controle sobre como suas histórias serão contadas.

No caso do Brasil, como reforçou Fátima Mello (2017) em entrevista à autora desta dissertação, essa distinção é muito importante, porque as grandes organizações internacionais de direitos humanos, como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, têm uma posição mais próxima das teses dos países do Norte, fundamentada numa concepção liberal ocidental dos direitos humanos, enquanto algumas ONGs que nasceram no ambiente doméstico, e que têm uma articulação maior com as lutas sociais dentro do Brasil, possuem uma percepção bem diferente, mais contra-hegemônica.

Dessa questão, nasce uma das maiores críticas ao funcionamento das redes transnacionais de ativismo e das relações estabelecidas entre ONGs que fazem parte das mesmas, e uma que Keck e Sikkink reconhecem: “onde nós vemos laços entre ativistas de diferentes nacionalidades e culturas, outros podem ver imperialismo cultural” (KECK; SIKKINK, 1998, p.53).

A crítica se fundamenta no fato de que a Declaração Universal de 1948, que possui um viés em favor dos direitos liberais ocidentais, serviu como ponto de partida para o ativismo das organizações não-governamentais (BLITT, 2004), como já foi discutindo neste capítulo. Diretamente ligada à tal noção, está a crença de que a ação das ONGs do Norte, por meio das redes de ativismo, pode ser uma tentativa de forçar valores ocidentais liberais em sociedades que não os querem, com as campanhas sendo esforços para que esses grupos imponham seus interesses a outros, mascarados de luta pelos direitos humanos. Murdie e Davis (2010) afirmam:

Embora, [...] as ONGs do Norte sejam capazes de melhorar a ‘força de trabalho’ e os ‘sistemas de tecnologia’ de ONGs baseadas no Sul, muitos têm apontado problemas com questões de dependência e confiança que poderiam limitar o desejo de conexões Norte-Sul [...] Esses argumentos são um pouco contrários à abordagem dominante das redes transnacionais de advocacy, que implica uma relação mais simbiótica entre as ONGs do Norte e suas contrapartes do Sul (MURDIE; DAVIS, 2010, p.18).

Portanto, os ativistas das ONGs do Norte precisariam dar às populações locais mais controle na definição do conteúdo das campanhas, além de desenvolver estratégias para além do *shaming*, que de fato tocassem em mudanças sociais a longo prazo. Schmitz (2010) afirma que os ativistas não podem ver aqueles que apoiam como vítimas da repressão, mas sim como parceiros iguais, “em uma luta conjunta pela expansão dos direitos e liberdades em todo o mundo”.

Finalmente, Schmitz (2010) entende que o argumento de Keck e Sikkink (1998) assume que a mudança de comportamento de um país em relação aos direitos humanos é essencialmente operada pela mobilização transnacional, e não por forças domésticas estruturais, o que o autor considera uma visão que não leva em consideração que a mudança pode não acontecer de forma tão automática. Schmitz (2010) também reforça o fato de que mesmo quando os direitos humanos melhoram no papel, governos podem ter mudado suas práticas repressivas porque já eliminaram seus adversários, ou voltar com a repressão uma vez que a atenção da mídia e de outros atores desapareça. Os Estados acusados, segundo o autor,

também podem aprender a continuar a violar os direitos humanos enquanto colhem os benefícios de ressonar o discurso internacional dominante.

Com as características das redes transnacionais de *advocacy* definidas, o papel das ONGs como parte integrante de tais redes esclarecido, suas estratégias para mudar as políticas e o comportamento dos países delimitadas, seus modos de influência expostos e seus limites de atuação enumerados, pode-se passar para a análise das críticas das ONGs à política externa brasileira, no sentido de pressionar o país a tomar posições mais firmes no plano internacional, que estaria mais em linha com os princípios e valores promovidos pelo regime multilateral de direitos humanos. Mas antes, serão apresentadas as preferências e interesses da política externa brasileira durante a gestão de Lula da Silva (2003-2010).

2 – POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA

A expressão “política externa ativa e altiva” foi usada pela primeira vez por Celso Amorim ao ser confirmado como o indicado de Lula da Silva para o cargo de Ministro das Relações Exteriores do seu governo. O novo ministro queria “definir em algumas poucas palavras, qual seria a diferença em relação a governos anteriores” (AMORIM, 2014, p.32). Após a eleição de um governo que declaradamente tinha um projeto de centro-esquerda, poderia se esperar um esforço para “tornar a política externa mais um instrumento na busca de autonomia para a implementação de um projeto de desenvolvimento com justiça social” (PINHEIRO, 2004, p.68). Logo, de modo geral, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, “um aspecto importante foi a reconfiguração da política externa como instrumento, e complemento no plano internacional, da estratégia de desenvolvimento” (LIMA, 2010, p.7).

A política externa dos dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) procurou definir a inserção internacional do Brasil numa conjuntura internacional pautada por crises econômicas, novas ameaças transnacionais, e mudanças geopolíticas relevantes, como o descongelamento de poder dos EUA e a ascensão das semiperiferias. O período foi caracterizado por uma política externa que, segundo seus principais empreendedores, não apenas buscou consolidar um papel de “ator global” para o Brasil no plano internacional (AMORIM, 2015), mas também impulsionou a ideia de que tal protagonismo deveria ser construído a partir de uma estratégia que teria como prioridade a busca de maior autonomia para o país, focando na cooperação e nas capacidades diplomáticas, uma vez que o Brasil não detém poderio militar e outros atributos do *hard power*.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2016, p.111-114), enquanto a administração anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), procurou ter uma posição moderada, e evitou “assumir um papel que pudesse resultar em responsabilidades e riscos”, a política externa do governo de Lula “apresentava riscos, mas espelhava em parte a nova geografia do poder e da economia mundiais”. Dentro dessa perspectiva, pode-se também entender que: “os formuladores da política externa do governo Lula [...] acreditavam que o papel de liderança pode ser alcançado tanto por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica como pela continuidade da defesa de temas ‘universais’ e pela importância regional do país” (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2016, p.110).

Jakobsen (2016, p.142) afirma que “a estratégia que o Presidente Lula adotou para executar a PEB, além de seu envolvimento pessoal, foi a de aliar a visão petista de Política Externa com a visão dos ‘soberanistas’ do Itamaraty a quem deu o comando do MRE”. Em dezembro de 2002, por ocasião de seu discurso no National Press Club, em Washington, o então presidente eleito Lula afirmou que a política externa da sua gestão procuraria não se acomodar, ou ter uma postura passiva às mudanças do sistema internacional, mas sim se “antecipar criativamente a elas, sempre de acordo com os interesses legítimos do Brasil” (SILVA et al, 2003, p.14). A política externa “ativa e altiva” trazia uma proposta onde a maior projeção internacional para o país seria uma prioridade, apostando também que o Brasil deveria ir além de um papel reativo, tendo como objetivo principal uma elevação do *status* do país num tabuleiro global que mostrava contornos cada vez mais multipolares.

Influenciada por pilares da Política Externa Independente, e da de outros períodos onde o paradigma globalista foi hegemônico no Itamaraty, é possível afirmar que a política externa do governo Lula teve como base a ideia de que o Brasil, para alcançar seus objetivos no sistema internacional, deveria diversificar suas parcerias, focando principalmente nas relações com os países do Sul global, e na integração regional, com o objetivo de “construir polos alternativos” que funcionariam como “um contraponto ao poder econômico e político internacional, que é altamente concentrado” (LOPES, 2014, p.8). Nesse sentido, entendia que era a partir da construção de tais parcerias, em conjunto com uma atuação baseada na autonomia em relação às potências centrais, que poderia construir-se uma ordem internacional menos assimétrica e mais democrática, onde o Brasil desempenharia um papel de maior protagonismo.

Patriota (2014, p.23-24), que assumiria o MRE no governo seguinte ao de Lula, explica tal posição afirmando que não seria um desejo do Brasil “assumir responsabilidade no destino do mundo”, que o país não procuraria presença militar ou uma inserção baseada no *hard power*. Dessa maneira, primeiro é preciso considerar que o Brasil, como um dos poucos países que mantém relações diplomáticas com todos os membros das Nações Unidas (e a Palestina), pautou sua diplomacia durante o governo Lula na cooperação e no diálogo, no compartilhamento de “experiências que possam ser úteis a outros parceiros”, e com foco numa “agenda mutuamente benéfica”. O papel do país seria o de “ponte” entre potências já estabelecidas e aquelas emergentes (PATRIOTA,2014). Para além disso, foi notável a postura crítica da diplomacia brasileira da época em relação ao arcabouço organizacional e ao *modus*

operandi de diversos fóruns multilaterais, pleiteando reformas no FMI, na OMC e na ONU, e discursando contra a sua seletividade e a favor de uma maior representação do Sul global nesses organismos.

Em vista disso, algumas questões específicas foram fundamentais para a construção de uma imagem atuante para o Brasil no contexto internacional da época, como por exemplo: o discurso do combate à fome e a pobreza, as iniciativas do país na OMC em conjunto com outros emergentes, o envolvimento do Brasil em questões que não eram consideradas interesses imediatos do país (como o caso da Declaração de Teerã) ou encarando maiores responsabilidades (como a participação na Minustah, no Haiti), e o pleito por uma maior democratização dos espaços de tomada de decisão nos órgãos multilaterais, em especial, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Desse modo, a política externa da administração Lula adotou uma abordagem sobre as relações internacionais do país, e sobre o lugar do Brasil no mundo, que estabeleceu novas prioridades no cenário internacional, e que também se caracterizou pelo destaque que a política externa passou a ter na agenda doméstica. Segundo Vigevani e Cepaluni (2016, p.112), “o crescimento do debate doméstico sobre política externa ao longo da gestão Lula foi evidente”. Para Saraiva (2013, p.67), cresceu o interesse e o debate sobre política externa na sociedade civil. “A opinião pública e agentes econômicos passaram a acompanhar mais de perto o comportamento externo do país e os meios de comunicação começaram a dedicar mais espaços para a política externa”.

Nesse sentido, Jakobsen (2016) reforça que as Secretarias Especiais criadas pelo governo Lula, que também tinham interfaces com atividades internacionais, mostraram também uma intenção por parte da gestão de manter uma interlocução com os movimentos sociais, como mostram as Secretarias de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres, de Promoção de Políticas e Igualdade Racial e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Assim, Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p.23) entendem que, durante o período, “por ter alargado a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente”.

Feito este breve resumo, a seguir serão explorados os pilares da política externa brasileira do governo de Lula da Silva, que contribuem para uma melhor compreensão das preferências da administração e, desse modo, para a investigação das suas escolhas no que diz

respeito as relações com países violadores sistemáticos de direitos humanos no próximo capítulo.

Em primeiro lugar, serão explorados os antecedentes históricos que influenciaram a política externa do governo Lula, focando principalmente na Política Externa Independente do início dos anos 1960. Em seguida, serão investigadas, em linhas mais gerais, as preferências e os interesses da diplomacia colocada em prática pela gestão Lula da Silva, focando no relacionamento do país com o Sul global e na imagem que o Brasil buscou lograr no plano internacional de 2003 a 2010, atuando como uma potência semiperiférica em busca de maior projeção global.

Finalmente, serão analisadas as bases das críticas a respeito da política externa durante o governo Lula, focando no argumento da oposição, e também de uma parte da elite diplomática nacional, de que houve uma suposta “partidarização” da política externa no período.

2.1- Política externa do governo Lula: uma perspectiva histórica

Para entender as bases da política externa do governo Lula, é preciso, em primeiro lugar, investigá-la em perspectiva histórica, isto é, analisar os antecedentes, na história da diplomacia brasileira, que podem ser identificados como inspiradores dos pilares da política colocada em prática durante os dois primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores na presidência.

O pensamento diplomático brasileiro, apesar de complexo e cheio de nuances, é apresentado, de modo mais geral, como dividido entre duas coalizões distintas, americanismo e globalismo, que estão presentes no interior do Itamaraty. Ao longo dos anos, ambas as coalizões tiveram momentos de hegemonia na condução da PEB (AMORIM; FELDMAN, 2011; JAKOBSEN, 2016). Lima (1994, p.75-76) reforça que, para além dos princípios permanentes da política externa brasileira, como a resolução pacífica de conflitos, o respeito à soberania e a igualdade dos Estados, existiriam paradigmas da PEB, que a autora entende como “verdadeiras teorias de ação diplomática” e “alternativas distintas”. Jakobsen (2016:95) afirma que “ainda que não sejam encontradas correntes ou frações partidárias orgânicas no interior do Itamaraty, não é difícil identificar diferentes coalizões informais em torno de valores políticos e de preferências quanto à PEB, inclusive”.

Em vista disso, Amorim e Feldman (2011, p.276) entendem que “duas linhagens de pensamento moldaram nossa história diplomática republicana”, as definindo como: uma que entendia que o alinhamento com os EUA seria o melhor caminho para o Brasil, enquanto a outra preferia uma agenda internacional mais multilateral e que priorizasse relações com uma pluralidade de atores. Segundo Pinheiro (2004), tais paradigmas podem ser identificados como o americanismo, que vê os EUA como centro das relações internacionais e entende que o Brasil deve aproximar-se da grande potência para aumentar sua capacidade de negociação no sistema, e o globalismo, que preza pela diversificação de parcerias do Brasil com o objetivo de aumentar o poder de barganha do país no plano internacional.

Os dois paradigmas não podem ser rigidamente analisados, e deve-se refletir sobre as várias nuances de cada perspectiva. Levando em consideração tal questão, Pinheiro (2000) entende que o globalismo se divide entre aquele de natureza grotiana e aquele de natureza hobbesiana: o primeiro baseado no princípio da anarquia do sistema internacional, mas que considera a normatividade do mesmo, e a importância dos imperativos morais e da lei, enquanto o segundo acredita num sistema anárquico sem defender a existência de uma autoridade supranacional.

Partindo do princípio da diversificação de parcerias como estratégia de inserção internacional do Brasil, o globalismo se estabeleceu como a principal alternativa ao paradigma americanista (MELLO E SILVA, 1995). Isso se deu em duas frentes, “confrontando a ideia dos EUA como eixo de política exterior, com a visão da necessidade de o Brasil globalizar suas relações externas” e por meio da ideia de que “relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de barganha do Brasil e se tornam consequência da própria ampliação do poder de barganha” (LIMA, 1994, p.76). Para Jakobsen (2016), o globalismo se fez presente em épocas distintas. O autor cita a Política Externa Independente e parte do regime militar no período pós Castelo Branco como momentos em que o paradigma globalista foi hegemônico na condução da política externa.

Logo, um dos períodos da história política brasileira mais associados ao globalismo foi o da Política Externa Independente, iniciada no governo de Jânio Quadros (1961-1961), tendo continuidade na gestão de João Goulart (1961-1964). Esta foi uma política cujos principais formuladores, segundo Lima (1994), foram influenciados 1) pela crítica nacionalista à matriz americanista da política externa gerada no âmbito do ISEB, de onde emerge uma tomada de consciência sobre a situação de subdesenvolvimento do Brasil no âmbito interno, 2) pela

tradição realista das relações internacionais, com a valorização das relações de poder e defesa da natureza anárquica de tal sistema e 3) pela visão Cepalina das relações centro-periferia, que gera as bases para a ação coletiva da periferia no plano multilateral, e segundo Mello e Silva (1995, p.111), “oferece os argumentos intelectuais para a construção de uma identidade econômica entre os países latinoamericanos”.

Um dos maiores feitos da Política Externa Independente foi impulsionar uma percepção da importância do eixo Norte/Sul das relações internacionais, que é o ponto de partida também para uma horizontalização da política externa, numa intensificação das relações Sul-Sul (VISENTINI, 1999). Essa preferência se traduz em muitos dos temas que fizeram parte da agenda da PEI, entre eles a questão da descolonização e do desenvolvimento econômico da periferia (MELLO E SILVA, 1995). Segundo Lima (1994, p.77), “no início dos anos 60, a política externa encontraria no eixo Norte-Sul o espaço adequado para o exercício de um papel protagônico pelo Brasil”. A autora entende, no entanto, que a oposição ao governo, representada por setores conservadores, em grande parte concentrou-se na crítica à valorização do eixo Norte-Sul em detrimento do Leste-Oeste em plena Guerra Fria, o que contribuiu para a derrubada do governo de Goulart com o Golpe Militar de 1964.

Para além dessas questões, a Política Externa Independente também focava em uma abordagem que defendia que o Brasil não seguisse alinhamentos automáticos com os EUA ou a União Soviética. Por consequência, buscava estabelecer um papel assertivo para o país, independente, onde não haveria uma subordinação a nenhum dos regimes apoiados pelas superpotências. Mello e Silva (1995, p.112) reforça que “a independência seria um estágio que os povos atingem quando se revelam capazes de identificar, em meio à polarização política, a posição que melhor convém ao seu interesse nacional”.

Diretamente relacionada à questão da independência, está o fato de que a Política Externa Independente, sob influência do pensamento nacional desenvolvimentista, corroborou uma tomada de consciência sobre a situação de subdesenvolvimento do Brasil no âmbito interno. Mello e Silva (1995) afirma que a questão central para a Política Externa Independente:

Era uma nova consciência quanto ao grau de inferioridade e dominação a que o país estava condenado em virtude de seu subdesenvolvimento, que só poderia ser rompido por uma política “emancipatória e revolucionária” que apontasse para a reforma das estruturas sociais vigentes. O despertar desta nova consciência entre os povos subdesenvolvidos permitia a identificação de interesses comuns e a

progressiva unificação de sua conduta internacional, evidenciando a emergência de uma “força histórica nova” (MELLO E SILVA, 1995, p.112).

Após a Política Externa Independente, o paradigma do globalismo voltou durante o regime militar, no governo Geisel por meio do “Pragmatismo Responsável”. Nesse período, duas tendências puderam ser observadas: uma diz respeito a oposição aos regimes de controle de tecnologia e a busca de parcerias alternativas no campo de ciência e tecnologia, e a outra trata da maior proximidade com a África, o Oriente Médio e com os vizinhos da América do Sul. A política externa do governo Geisel foi marcada pela busca da aproximação com países do Sul global com o objetivo de construir uma situação de menor dependência em relação às potências centrais e reduzir as assimetrias de poder no sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016). Segundo Gelson Fonseca Jr (1998), com o Pragmatismo Responsável, Geisel não apenas se afastou da proposta doutrinária dominante até então no regime militar, como fez uma crítica implícita à formulação diplomática imediatamente anterior e seu “ideologismo”.

A partir do processo de redemocratização do país, pode-se falar de uma continuidade do paradigma globalista durante o governo de José Sarney (LIMA, 1994). Com o fim deste governo, o discurso do esgotamento do modelo desenvolvimentista, e a percepção de que o Brasil precisava dar início a um processo de liberalização da economia, surgiu a tese de que havia necessidade de adaptar o Brasil às novas condições impostas pela conjuntura internacional.

Dentro desse contexto, pode-se falar de uma crise dos paradigmas. Pinheiro (2000, p.308-310) afirma que o período logo após o início do governo de Fernando Collor de Mello inaugurou “um novo tempo na política e economia nacionais responsáveis pela crise final de ambos”, onde tanto o paradigma do americanismo quanto o do globalismo “chegaram ao limite de suas possibilidades”. O esgotamento do globalismo se deu por causa da fragmentação da coalizão diplomática e da crise do modelo de industrialização por substituição de importações (PINHEIRO, 2000).

A questão é principal é que, graças a fatores internos e externos, e apesar da crise dos paradigmas, na política externa brasileira permaneceu o desejo de autonomia. Autonomia, nesse contexto, seria “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente” e que seria “entendida como capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem

interferências nem constrangimentos externos” (RUSSELL E TOKATLIAN, 2000 apud PINHEIRO, 2000, p.313).

Segundo Pinheiro (2000, p.314), a autonomia, a partir dos anos 90, deveria “estar associada ao projeto de ajuste da economia à proposta liberal que se traduziria nos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais”. Villa (2005, p.14) entende que esse período se caracterizou por uma política externa que focou numa inserção internacional que teve uma visão favorável dos regimes internacionais, e abriu a possibilidade da construção de uma agenda positiva em torno de temáticas como meio ambiente, direitos humanos e democracia, temas dos quais por décadas a diplomacia brasileira se afastou, invocando o princípio da não-intervenção.

Isto posto, Villa (2005) afirma que houve uma adaptação dos princípios do paradigma globalista à nova realidade do sistema internacional não apenas durante o governo de Itamar Franco, mas também durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Há, no entanto, divergências quanto a essa classificação. Jakobsen (2016) coloca o período que vai dos últimos anos do governo Sarney, passa pela presidência de Collor e acaba nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso como um período de hegemonia de pelo menos 15 anos dos americanistas no Itamaraty.

Finalmente, a partir da adesão ao projeto econômico do neoliberalismo e às normas internacionais, processos promovidos durante os anos 90, somados a emergência do discurso da interdependência econômica e da cooperação, a política externa do governo Lula ganhou seus contornos iniciais. Na próxima seção, serão abordados as preferências da política externa “ativa e altiva”.

2.2- Política externa “ativa e altiva”: preferências e interesses

Antes de um estudo mais detalhado sobre as preferências e interesses da política externa brasileira durante o governo Lula, é preciso tratar da noção de interesses. Segundo Pinheiro (2004, p.9), “ideias e interesses são resultado da interação dinâmica entre os

principais atores e instituições que compõem a arena de formulação e implementação da política”. Portanto, uma análise de tais preferências deve considerar alguns fatores.

Em primeiro lugar, que a política externa “ativa e altiva” foi produto da conjuntura internacional da época, marcada por crises financeiras, ameaças terroristas, eleições de governos de esquerda na região e a ascensão de países considerados semiperiféricos, que passaram a atuar nos fóruns multilaterais de forma conjunta (como no G20 comercial na OMC) e demandaram maior protagonismo no sistema internacional (as candidaturas de Brasil, Índia e África do Sul a assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo).

Em segundo lugar, a política externa do governo Lula também foi influenciada pelo contexto doméstico. Nesse sentido, deve-se levar em consideração as fragilidades do país que poderiam significar vulnerabilidades no plano externo, como a desigualdade social e as deficiências na área de ciência e tecnologia, por exemplo. Além disso, deve-se refletir sobre a erosão do monopólio do Itamaraty na condução da política externa, assim como a pluralização de atores no processo decisório (CASON; POWER, 2009).

No entanto, mesmo precisando contemplar interesses setoriais na formulação da política externa brasileira, não se pode ignorar que é o Estado quem de fato implementa esta política pública. Isto é, mesmo com a pluralização de atores, as ideias e preferências daqueles responsáveis pela implementação da política externa brasileira, seja no Itamaraty ou no Palácio do Planalto, seguiram sendo elementos fundamentais para compreender a ação internacional do Brasil, e por isso, a influência do paradigma globalista do pensamento diplomático também deve ser considerada. É perceptível uma inspiração da gestão, de modo geral, nos princípios do paradigma globalista, e mais especificadamente, na Política Externa Independente, seja na ênfase dada às questões sociais internas, seja na recuperação de um projeto de cunho desenvolvimentista.

Nesse sentido, o Brasil, como um dos países que mais se destacou na disputa por novos espaços políticos e econômicos nesta conjuntura multipolar em formação, foi um dos atores semiperiféricos mais influentes do período. O foco na maior inserção internacional e na construção de uma imagem independente e soberana do país dado pela gestão de Lula da Silva pode ser entendido como uma estratégia de promoção de uma semiperiferia que possuía aspirações centrais, e buscava maior participação na discussão de temas relevantes para a governança global. Desta forma, segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p.22), é possível

afirmar que na política externa do governo Lula, “constata-se uma combinação de conteúdos substantivos e dimensões institucionais já experimentados no passado com metas e articulações inter-burocráticas e políticas inovadoras”.

Em geral, segundo Lima (2010:8) “a política externa reagiu às oportunidades geradas pela difusão do poder econômico nos planos global e ao novo contexto regional tornando-se mais pró-ativa e pragmática”. Também inspirada pelo globalismo, estava a prioridade dada as relações com o Sul, que Jakobsen (2016, p.84) entende não como um abandono das ligações com o Norte e as potências centrais, mas apenas uma revitalização de relações que “haviam sido abandonadas desde a PEI e ligeiramente retomadas durante o ‘Pragmatismo Responsável’ do General Ernesto Geisel”.

Para além dessas questões, é preciso considerar também o que Jakobsen (2016) chama de uma vocação internacionalista do Partido dos Trabalhadores. Historicamente, o PT defendeu uma política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, que deveria buscar a superação das assimetrias do sistema internacional, partindo da noção de que o Brasil precisava mobilizar “esforços para que o país ocupe, no cenário internacional, posição compatível com sua real dimensão econômica, social, geográfica e cultural” (JAKOBSEN, 2016, p.131).

Princípios históricos da diplomacia brasileira também foram historicamente defendidos pelos programas do partido, tal como o princípio da autodeterminação dos povos, e a não intervenção em assuntos internos de outros países. O programa de governo de 2002, ano em que Lula fora eleito presidente do Brasil, mostra a permanência desses pilares, com um refinamento das propostas, incluindo a associação entre a soberania nacional, a popular e a “solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo” (JAKOBSEN, 2016, p.136).

Entre as principais figuras que impulsionaram a política externa brasileira da época, está, em primeiro lugar, o próprio presidente. A intensificação da diplomacia presidencial foi uma marca da administração de Lula. Apesar de o fenômeno ter sido um destaque da política externa de Fernando Henrique Cardoso, é possível afirmar que foi a um novo patamar nos mandatos do primeiro presidente do Partido dos Trabalhadores. Entende-se que Lula foi uma figura importante para a diplomacia no seu mandato por ter tirado o foco da política externa de uma ação centralizada no Itamaraty. Lula acreditava que a política externa deveria ser um

instrumento do desenvolvimento nacional, que teria como princípios a democracia e a justiça social (JAKOBSEN, 2016).

Como expoentes do pensamento diplomático, Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim foram as principais figuras da política externa “ativa e altiva”. Celso Amorim, escolhido por Lula para ser o Ministro de Relações Exteriores (e onde permaneceu ao longo dos dois mandatos do presidente) já tinha exercido o cargo de 1993 a 1995, no governo de Itamar Franco e era tido como um entusiasta da Política Externa Independente. Jakobsen (2016) entende que, como novo Chanceler, Amorim buscaria adaptar os princípios da PEI ao governo Lula. Samuel Pinheiro Guimarães foi o escolhido para ser Secretário Geral das Relações Exteriores. Nacionalista, entendia as relações centro-periferia como assimétricas, onde o papel dos grandes países da periferia, como o Brasil, deveria ser enfrentar suas vulnerabilidades externas enquanto consolidavam regimes democráticos. Assim sendo, segundo Jakobsen (2016):

Havia consenso entre estes atores sobre o papel estratégico que o Brasil poderia e deveria jogar no sistema internacional naquele momento e que se traduziu em iniciativas de PEB [...] e que implicariam na busca de certos objetivos táticos como combater a pobreza mundial, fortalecer a integração regional em dimensão continental para além dos aspectos comerciais, melhorar a performance do comércio exterior, promover reformas no sistema internacional, fortalecer as relações Sul – Sul, ampliar a cooperação internacional, organizar novas coalizões internacionais e participar de mediações internacionais (JAKOBSEN, 2016, p.149).

De modo mais específico, algumas ações consideradas centrais para a política externa da gestão de Lula podem ser citadas, como: a institucionalização e consolidação de laços com os países emergentes, a participação intensificada e conjunta dos emergentes no âmbito da OMC, a manutenção das relações amigáveis com os países centrais (inclusive reforçando os laços com os Estados Unidos), o estreitamento das relações com países africanos (em especial os de língua portuguesa, da PALOP), o fortalecimento e ampliação do Mercosul, e a campanha constante não apenas pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas também por um assento permanente para o Brasil no órgão (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016; JAKOBSEN, 2016).

Finalmente, é importante reforçar o fato de que o governo Lula também foi marcado por avanços no que diz respeito a democratização do processo decisório da política externa de direitos humanos. Em 2005, com a criação do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos (CBPEDH), a participação civil foi encorajada. Formado por uma coalizão de organizações da sociedade civil e atores estatais legislativos e executivos, o Comitê teria

como objetivo conduzir consultas públicas e monitorar as agendas bilateral e multilateral da política externa de direitos humanos do Brasil (MILANI, 2015).

A política externa de direitos humanos durante o governo Lula se destacou pelos discursos que vinculavam o desenvolvimento aos direitos humanos, que foram uma constante, assim como a retórica sobre o combate à fome e à pobreza. Amorim (2017), classificou a concepção dos direitos humanos do governo Lula como abrangente, abarcando não apenas o aspecto dos direitos civis e políticos, como também os econômicos, sociais e culturais, e que, ao ter a iniciativa de tratar do combate à fome e à pobreza, tal política externa atacava um dos problemas mais graves dos direitos humanos no mundo.

Analisando os discursos de presidentes e Ministros de Relações Exteriores na abertura da Assembleia Geral da ONU no período de 1985 a 2013, Costa da Silva (2014) ilustra a frequência dos principais tópicos discutidos na administração Lula:

Gráfico 2 – Frequência de aparição dos tópicos referentes aos direitos humanos no governo Lula



Portanto, durante o governo de Lula, o perfil internacional do Brasil foi alavancado pela sua projeção baseada no *soft power*. O novo status, somado ao seu recente histórico doméstico de compromisso com a democracia, e à sua relação com o regime multilateral de direitos humanos, destacou o país como um dos *players* a se dar atenção nos debates sobre o tema no plano internacional. Segundo Fátima Mello (2017), o Brasil de Lula tentou articular uma agenda de direitos humanos mais ligada à democratização do sistema internacional.

Ainda no campo dos direitos humanos, o governo Lula encarregou-se de defender uma ordem internacional baseada na justiça e na cooperação, fazendo desse discurso uma das

bandeiras da sua política externa, colocando-se como um ator disposto a fazer mais do que reagir às agendas dadas pelas potências ocidentais e, mais do que isso, questionando a seletividade colocada em prática por esses países. Bocayuva (2004, p.22) afirma que os direitos humanos podem ser vistos como uma “institucionalização dos dispositivos e aparelhos de dominação e hegemonia no Ocidente”. Segundo Asano e Nader (2011, p.126), a diplomacia do governo Lula reforçou a predominância das alianças com países em desenvolvimento no Conselho de Direitos Humanos da ONU, “em contraponto à chamada postura hegemônica ocidental”.

Nesse contexto, é possível afirmar que muitos observadores externos tinham altas expectativas com relação a posição do Brasil em termos de defesa dos princípios dos direitos humanos nas suas relações internacionais. A questão, como reforça Engstrom (2014), é que “é importante ressaltar a diferença entre as expectativas de que o Brasil desempenhasse um papel mais ativo, particularmente por parte das influentes ONGs internacionais de direitos humanos, e sua vontade de fazê-lo”. O autor afirma que houve uma relutância da diplomacia durante a gestão Lula em criticar o comportamento de outros países em relação aos direitos humanos. Isso se deu não apenas porque o princípio da não-intervenção está arraigado nas bases da política externa brasileira (inclusive constitucionalmente), mas também porque a preferência da gestão pela soberania econômica e política, assim como a busca de alianças com o Sul global, sustentou que as normas liberais relativas a democracia, aos direitos humanos e ao livre mercado não refletem um consenso universal (ENGSTROM, 2011).

Sendo assim, o Brasil poderia ser categorizado como um país seguidor das normas internacionais e promotor dos direitos humanos, mas uma análise mais cautelosa mostra que, mesmo assinando tratados e assumindo compromissos, durante o governo Lula (2003-2010), o país apareceu como um dos grandes críticos à seletividade do regime multilateral de direitos humanos, e de como seus mecanismos de monitoramento e pressão poderiam ser usados como arma política contra países em desenvolvimento, considerados fracos no sistema internacional.

Finalmente, Vigevani e Cepaluni (2016, p.100) afirmam que algumas das diretrizes que guiaram a política externa do governo Lula foram “desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração Fernando Henrique Cardoso”, mas partindo de uma mudança de ênfase em determinadas questões. Um exemplo citado pelos autores é o foco do Brasil nas relações com países como Índia, África do Sul, Rússia e China. A mudança colocada em prática pela gestão Lula estaria no destaque para as relações não apenas no âmbito econômico,

mas também no sentido estratégico e geopolítico, e na forma de uma coordenação institucionalizada, como na formação de grupos como G20 comercial, visto por Lima e Hirst (2009, p.53) como uma “oportunidade para o Brasil renovar seu papel de ‘intermediário indispensável’ entre os ‘fracos’ e os ‘fortes’”.

Para Saraiva (2013, p.67), as diferenças entre o governo Lula e o Cardoso dizem respeito à dinâmica do processo decisório da política externa e à forma de inserção do Brasil no sistema internacional. O governo de FHC deu importância para o apoio aos regimes internacionais, promovendo a visão de “um mundo marcado por um concerto de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais”. A gestão de Lula promoveu uma inserção mais proativa do Brasil. Segundo Saraiva (2013, p.70), diminuiu “a convicção nos regimes internacionais, que foi substituída por comportamento proativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio”, com a diplomacia defendendo uma reforma das principais instituições internacionais.

A próxima seção analisará a prioridade dada pela gestão de Lula da Silva para as relações do Brasil com os países do Sul global.

2.3-A prioridade do Sul

As relações com o Sul global durante o governo Lula se organizaram em três frentes. Primeiro, na institucionalização das parcerias entre os países semiperiféricos em fóruns como o IBAS (formado por Índia, Brasil e África do Sul) e o G20 comercial, que implicavam ações conjuntas mais concretas no plano multilateral. Em segundo lugar, numa vontade da administração de dar foco especial à agenda política, e não apenas à questão econômica. Em terceiro lugar, na permanência do discurso da identidade periférica comum, mas acompanhado da ideia de uma cooperação horizontal, onde o Brasil se destacaria como parceiro.

Do ponto de vista estrutural, também é possível afirmar que o Itamaraty reforçou ainda mais as preferências e prioridades estabelecidas pelo governo Lula. Segundo Jakobsen (2016), algumas das mudanças feitas no ministério que refletiram tal percepção foram: a constituição de uma nova Subsecretaria Geral da América do Sul, a divisão do Departamento das Américas em dois: o da América do Norte e o do México, América Central e Caribe, e a divisão do Departamento da África e Oriente Próximo também em dois. Para além disso,

houve a criação de duas Coordenações: a do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e a de Seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes (JAKOBSEN, 2016). O país também tornou-se observador da Liga dos Estados Árabes e da União Africana, e abriu novas embaixadas em países da África, do Caribe e da Ásia (PATRIOTA, 2014). De fato, o Brasil aumentou em 40% o seu número de representações diplomáticas no exterior durante o governo Lula¹². Foram novas embaixadas, consulados gerais, além de escritórios de representação, vice-consulados, missões e delegações.

A Figura 1 mostra os países onde o Brasil abriu embaixadas durante o governo Lula. A leitura do mapa indica um claro objetivo da diplomacia brasileira de intensificar sua presença na África (foram 18 novas embaixadas entre 2003 e 2010), na Ásia (com 7 novas embaixadas), e no Leste Europeu (11 novas embaixadas). Além disso, também é preciso destacar a presença de novas embaixadas na América Central e no Caribe, que não aparecem na imagem por questão de tamanho na escala, mas que ao todo somaram 8 embaixadas abertas durante os dois mandatos de Lula da Silva na Presidência da República.

Figura 1 – Países onde o Brasil abriu Embaixadas (2003-2010)



Fonte: MRE (2017) pela Lei de Acesso a Informação. Elaboração própria.

12 Brasil aumenta em 40% número de representações no exterior no governo Lula. *Opera Mundi*. 17 abr. 2010. Disponível em <<https://goo.gl/LhZbxN>>, Acesso em: 15 jun. 2017.

capital brasileiro em todo o globo, mas com destaque para a cooperação na América Latina e África, principalmente.

Figura 3 – Capital brasileiro destinado à cooperação em 2010, em milhões de reais



Fonte: MILANI et al (2014).

Durante o governo Lula, o Itamaraty defendeu a ideia de cooperação Sul-Sul como uma colaboração simultânea, que teria como propósito compartilhar experiências e conhecimentos com base numa relação não hierárquica, mas sim horizontal. O discurso diplomático era que o Brasil queria despertar um sentido de solidariedade entre os países do Sul. Dessa forma, não se empregou palavras como “doador” e “receptor”, e “ajuda” foi substituída por “cooperação”. Esses conceitos buscavam associar esse tipo de ação a uma ideia de intercâmbio de auxílios, e não de um “favor” que o Brasil faria para o outro país. A intenção era estabelecer, pelo menos no nível discursivo, uma relação mais simétrica (DUARTE, 2013).

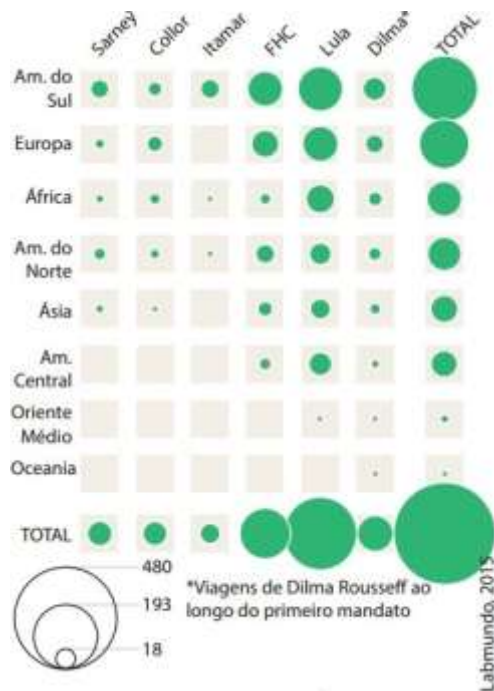
O discurso patrocinado pela política externa da gestão petista também promoveu o papel semiperiférico do Brasil como mediador em situações de crise na América Latina, como no caso da formação do grupo Amigos da Venezuela, ou da crise boliviana, além da defesa de que o Brasil deveria assumir um papel de liderança na Minustah, operação da paz de ONU no Haiti, posições vinculadas ao que o pensamento diplomático da época chamou de “não-indiferença”. Em adição, existia a questão do pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança. Guimarães (2006, p.294-295) entende que seria a partir de uma “firme e gradual construção de um polo político econômico sul-americano” que o Brasil

superaria a vulnerabilidade política, e que a formação de tal bloco facilitaria a inclusão da região no Conselho de Segurança. Dentro desse contexto, o Brasil seria o candidato latino-americano mais evidente para um assento permanente no órgão, devendo exercer uma posição de liderança não hegemônica.

África também se consolidou como uma área estratégica para a política externa brasileira durante o governo Lula. A elite diplomática brasileira que era hegemônica no Itamaraty durante o período acreditava que a aproximação política dos países africanos também seria benéfica para a candidatura do país ao Conselho de Segurança, uma vez que o apoio desses países periféricos seria fundamental (HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010). É possível perceber um foco especial na cooperação com os países de língua portuguesa (PALOP), com Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola aparecendo como os primeiros países no ranking da cooperação brasileira na África em 2010 (MILANI et al, 2014). Segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p.33), “a oferta de cooperação do Brasil no continente africano ganhou novo impulso a partir da ação conjunta da diplomacia profissional e presidencial na África”.

Ainda sobre a reflexão dos interesses da administração em intensificar as relações com o Sul, um grande indicativo dessa preferência são as viagens presidenciais. Jakobsen (2016, p.154) afirma que “a PEB adquiriu uma dinâmica intensa desde o início graças à Diplomacia Presidencial e às complementações efetivadas pela Assessoria Internacional da Presidência e do Itamaraty”. A partir desta perspectiva, é possível entender um pouco melhor o impacto da diplomacia presidencial ao analisar a evolução das viagens dos Presidentes da República no período pós-Ditadura Militar. Como se pode observar na Figura 4, Lula foi o presidente que fez mais viagens internacionais, e seu destino principal foi a América do Sul com a África ocupando o 3º lugar no total de viagens.

Figura 4 – Quantidade de Viagens Presidenciais (1985-2015)



Fonte: MILANI et al (2014)

Portanto, em relação aos países do Sul, a diplomacia brasileira do governo Lula entendeu que era preciso tomar posições firmes em alguns aspectos: primeiro, ampliar as agendas política e social sem descuidar da econômica, e segundo, incentivar tais relações a partir de uma percepção de solidariedade entre semiperiferia e periferia, para que se unissem nesse sentido, especialmente no que diz respeito aos importantes debates nos fóruns multilaterais, como a reforma do Conselho de Segurança na ONU e as disputas na OMC. Foi também um traço da gestão tentar criar uma concepção de identidade entre os países emergentes, com o objetivo de buscar uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária” ao constituírem uma força negociadora (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.109). Para além disso, existiu a autopercepção de que o Brasil deveria atuar como um mediador entre fracos e fortes, o que foi visto como um meio de conquistar maior influência (LIMA; HIRST, 2009).

Vigevani e Cepaluni (2016, p.104) chamaram tal tendência do governo Lula da Silva de “autonomia pela diversificação”, baseada na “adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul” e em acordos com parceiros não tradicionais, buscando “reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações

internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais”. Segundo os autores “diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas implica também capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos e que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.111).

Os objetivos da política externa na gestão de Lula foram, portanto, de modo geral: contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional e atenuar o unilateralismo, fortalecer as relações bilaterais e multilaterais, aumentar o peso do país nas negociações internacionais, aproveitar as possibilidades de intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural, e evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento a longo prazo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

Desse modo, a priorização das relações com o Sul foi um primeiro passo para a “mudança” que Celso Amorim queria traçar em relação à administração anterior. A mudança, no entanto, surge na percepção, por parte dos principais atores envolvidos na formulação da política externa do governo Lula da Silva, de que o Brasil teria a possibilidade de tornar-se uma grande potência, devido ao seu tamanho territorial, populacional e a importância de seus recursos naturais, desenvolvendo uma atitude de relativa autonomia e “em alguns casos de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Europeia” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.114).

A administração anterior se alinhou mais com os interesses dos EUA, partindo do princípio que o Brasil não tinha excedente de poder para alcançar, sozinho, um papel mais relevante no sistema internacional, especialmente no que diz respeito aos fóruns multilaterais. Patriota (2014, p.20-21) afirma que a gestão de Fernando Henrique Cardoso “era mais reativa, menos criativa, menos transformadora da realidade internacional”, além de ter dado prioridade para questões econômicas e comerciais, enquanto o governo Lula teve como característica “o acionamento, em sua plenitude, do que se pode chamar de agenda política, sem descuidar dos temas econômicos, comerciais e financeiros”.

A preferência pelas parcerias com o Sul, no entanto, foi alvo de críticas, seja da oposição, ou de vários setores da elite política, diplomática e econômica brasileira, que entenderam tal preferência como uma “partidarização” da política externa pelo Partido dos Trabalhadores. A relação mais próxima com alguns países específicos, como Cuba, Irã e Venezuela, também foi pilar da crítica da “partidarização”.

Com os princípios da política externa “ativa e altiva” do governo de Lula da Silva definidos, e suas preferências em relação a inserção internacional do Brasil explicitadas, é possível avançar para as principais críticas a esta diplomacia, incluindo a suposta “partidarização” pela qual a política externa passou na gestão do Partido dos Trabalhadores.

2.4- Críticas à política externa do governo Lula

Apesar da política externa do governo Lula ter sido louvada em diversos círculos da elite intelectual brasileira e internacional¹⁴, inclusive acadêmica, também foi uma política que despertou inúmeras críticas durante todo o seu tempo de execução, seja de setores da imprensa, ou das elites política, econômica e diplomática brasileiras.

Jakobsen (2016 e 2013) cita Celso Lafer (Ministro de Relações Exteriores de Collor e Fernando Henrique), Luiz Felipe Lampreia (Ministro de Relações Exteriores de Fernando Henrique), Rubens Ricupero (Ministro de Meio Ambiente e da Fazenda de Itamar Franco), Rubens Barbosa (Embaixador nos EUA) e Paulo Roberto de Almeida (diplomata de carreira) como ávidos críticos da política externa feita pela administração Lula, inclusive escrevendo artigos em jornais e revistas sobre o assunto ao longo dos dois mandatos do presidente, no que o autor classificou como manifestações expressadas de forma “ácida”.

O conteúdo das críticas destes autores gravitou em torno da ideia de que o PT impôs uma Política Externa “ideologizada e partidarizada” e rompeu o “consenso” construído ao longo de anos, contrariando a perspectiva de que a Política Externa seria uma política de Estado e não de governo (JAKOBSEN, 2016, p.16).

A adoção do termo “partidarização” para se falar da política externa do governo Lula tornou-se cada vez mais comum ao longo dos mandatos do presidente, sendo utilizado também por autoridades que serviram à Casa de Rio Branco. Celso Lafer (2009 e 2010), por exemplo, falou explicitamente de uma “partidarização da política externa brasileira” em diversos artigos de opinião publicados em jornais, afirmando que a mesma levou a “equivocos na gestão diplomática”¹⁵, enquanto Rubens Barbosa (2009 e 2010) criticou a “diplomacia da generosidade” do Itamaraty para com os vizinhos sul-americanos, alegando que esta seria uma

14 Celso Amorim foi incluído na lista dos 100 pensadores globais mais importantes da atualidade da Foreign Affairs em 2010 (JAKOBSEN, 2013).

15 Para citar alguns exemplos, ver “Partidarização da Política Externa Brasileira” (2009) e “Diplomacia brasileira, novas variações críticas” (2010), publicados n’O Estado de São Paulo.

evidência da “partidarização”, além de afirmar que o Mercosul foi “um dos projetos que mais sofreu com a partidarização da nossa política externa¹⁶”.

Dentro do conteúdo “partidarizado” dessa política, estaria, em primeiro lugar, uma suposta “exacerbação da diplomacia presidencial onde o estilo carismático e ideológico da atuação internacional do Presidente Lula colocou em risco o caráter necessariamente institucional e impessoal da diplomacia” (JAKOBSEN, 2016, p.16-17). Celso Lafer (2010) confirma essa percepção ao afirmar que os responsáveis pela diplomacia brasileira se dedicaram a “glorificar a presença do chefe de Estado no cenário mundial”, e que tal “celebração do prestígio do presidente aponta para um personalismo populista que impede a construção de um consenso mínimo em torno da política externa”. Rubens Ricupero (2010 apud JAKOBSEN, 2013) entende que o excesso de protagonismo do presidente na PEB durante os mandatos de Lula teria prejudicado o andamento da mesma como política de Estado, além de favorecer a influência partidária sobre ela.

Em segundo lugar, quando o assunto é a suposta “partidarização” da política externa brasileira colocada em prática pela administração Lula, também é possível encontrar acusações de “terceiro mundismo” por conta das relações prioritárias com o Sul, de antiamericanismo e de manutenção de relações com ditaduras e governos acusados de serem violadores sistemáticos dos direitos humanos (com destaque para as críticas às relações do Brasil com Irã, Cuba e Venezuela).

Celso Lafer (2010) falou de um “benevolente endosso à violência e à fraude do processo eleitoral no Irã”, de uma “intransigente” defesa de Zelaya “dificultando o equacionamento da questão democrática em Honduras”, num uso do princípio da não-intervenção para “favorecer a omissão quanto aos riscos para a democracia e os direitos humanos provenientes da atuação do presidente Chávez na Venezuela”, além de criticar a posição da diplomacia em relação à Cuba e à situação em Darfur.

Rubens Barbosa (2010), criticou “a visão de mundo” do Partido dos Trabalhadores e sua prioridade para criar um contrapeso aos EUA na América do Sul e a inclusão da Venezuela no Mercosul. Além disso, afirmou que “a política da generosidade confunde objetivos políticos e partidários com o interesse nacional brasileiro”. Luiz Felipe Lampreia (2010 apud JAKOBSEN, 2013) entendeu que houve um afastamento por parte do Brasil dos

16 Ver Contradição Interna (2009), publicado n’O Globo e “Mercosul e Integração Regional” (2010), publicado n’O Estado de São Paulo.

valores ocidentais, como democracia e respeito aos direitos humanos, e chegou a afirmar que ocorreu uma “desfiliação” por parte da diplomacia brasileira de tais princípios, e que a sua adoção não seria mais o pensamento dominante no Itamaraty.

Nesse sentido, a “partidarização” estaria também diretamente associada às críticas que o Brasil recebeu por ser “leniente” com violações de direitos humanos em alguns países, porque procurou estabelecer uma relação causal entre a suposta influência que o Partido dos Trabalhadores teve na formulação da política externa do período e as posições tomadas pelo Brasil internacionalmente que foram consideradas problemáticas. Dentro dessa lógica, segundo Jakobsen (2013, p.284), “a crítica das relações com países governados por ditaduras é uma tentativa sutil de identificar o PT e Lula com regimes autoritários”.

Paulo Roberto de Almeida (2014, p.145) entendeu que entre todas as políticas propostas durante os mandatos do presidente Lula, “nenhuma conseguiu, com mais fidelidade, refletir as ideias, interpretar os valores e reproduzir as prioridades” do Partido dos Trabalhadores quanto a política externa, em especial a diplomacia regional, onde indica que houve diálogo político e coordenação de posições “com determinados governos da região, alegadamente identificados ao campo socialista ou anti-imperialista” (ALMEIDA, 2014, p.146). Para além disso, o autor também entende que o conteúdo partidário esteve presente nos métodos e nas opções da política externa do governo Lula, um elemento que acredita que “raramente fez parte das tradições da diplomacia tradicional”, e compara a PEB de Lula com a de FHC, chamando a primeira de “diplomacia partidária”, e a segunda de “diplomacia presidencial” (ALMEIDA, 2014, p.145).

Desse modo, e partindo do princípio de que o Partido dos Trabalhadores de fato causou enorme influência na política externa, a ponto de direcionar as posições do país, Almeida (2014) entende que a concepção petista sobre o lugar que o Brasil ocupa no sistema internacional era fora da realidade. O autor reforça:

Essa diplomacia exibiu pretensões de partida um tanto ambiciosas em relação à capacidade real do Brasil de influenciar seu entorno regional – ou a própria agenda internacional –, e a publicidade que foi feita, ao seu término, em torno de suas alegadas realizações, peca por certo exagero quando se comparam suas ambições originais a seus resultados concretos (ALMEIDA, 2014, p.190-191).

Lafer (2010) reforça essa percepção ao entender que “interesses específicos do país e os seus interesses gerais, na boa dinâmica de funcionamento da ordem mundial” não foram articulados de maneira eficiente durante a gestão, “em razão da obsessiva prevalência

atribuída a paixão pelo prestígio”, concluindo que “a realidade oferece resistência a aspirações que são apenas desejos”, e que um bom juízo diplomático é fundamental, para que se possa conciliar “o que se quer e o que se pode”.

Portanto, existiu também uma percepção, por parte dos críticos da diplomacia do governo Lula, de que o Brasil não possuiria o excedente de poder necessário para empreender, no plano internacional, as propostas da política externa “ativa e altiva”.

Nesse sentido, uma das críticas feitas à política externa da gestão, que também encontra bases na tese da “partidarização”, é de que a mesma foi “megalomaniaca”, no sentido de buscar “obsessivamente” um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (JAKOBSEN, 2016) ou de mediar assuntos que não eram de interesse imediato do país, como “a busca de um reconhecimento protagônico na esfera da alta política da paz e da guerra no Oriente Médio” (LAFER, 2010), ou no envolvimento na questão nuclear iraniana. Lafer (2009) afirmou, inclusive, que a “partidarização” levou a uma “incessante busca de prestígio” e à “inconsequência de muita agitação para poucos resultados”.

Para além dessas questões, outras considerações devem ser feitas quando o assunto é a suposta “partidarização” da política externa pelo Partido dos Trabalhadores e seus críticos. Primeiro, que aqueles que defendiam, academicamente e na imprensa, a diplomacia do governo Lula, foram considerados simpatizantes dessa política externa, enquanto aqueles que atacaram a política externa da gestão, foram chamados de “analistas independentes” ou “críticos” (ALMEIDA, 2014).

Segundo, a existência dessas críticas é considerada por Almeida (2014) como uma “configuração relativamente nova no panorama político-institucional brasileiro”, uma vez que considera que antes do governo Lula teria existido um consenso em relação à política externa, mesmo nos meios que mostravam uma ampla diversidade político partidária ou ideológica concluindo que “cabe, de fato, reconhecer que existem analistas do meio acadêmico que se opuseram à política externa de Lula, não por qualquer predisposição oposicionista, mas por julgá-la em seus próprios méritos, e daí concluírem que ela rompeu tradições diplomáticas consagradas” (ALMEIDA, 2014, p.160-161).

Em vista disso, as críticas à política externa da gestão Lula, em geral, seguem uma lógica onde a visão política do Partido dos Trabalhadores determinou os rumos da PEB, rompendo assim com o suposto “consenso” que existiria dentro do Itamaraty, e que havia sido

construído ao longo de anos, de que a política externa seria uma política de Estado e não de governo (JAKOBSEN, 2013). Lafer (2009) afirma: “A Política Externa tende a ser, no Brasil e em outras nações, uma política de Estado, e não de governo ou de partido – como vem ocorrendo na Presidência Lula”.

Levando em conta o conteúdo de todas essas acusações, algumas reflexões devem ser feitas em relação a “partidarização”. Em primeiro lugar, Jakobsen (2013) entende que existe uma abordagem, de base positivista, que parte do princípio onde o insulamento do Itamaraty significou que a sua burocracia resistiu em ceder e compartilhar poder com outras agências. Nessa conjuntura, aqueles que servem ou serviram à Casa de Rio Branco, por se considerarem “técnicos” da diplomacia, seriam os mais capacitados para tomar as decisões relacionadas à política externa, e deteriam a razão, combatendo visões classificadas de “ideológicas”, geralmente provenientes da esquerda.

As bases desse discurso estão na ideia de que a PEB é uma política de Estado consensual, onde o monopólio do Itamaraty foi central para criar no imaginário das elites brasileiras a ideia de que o discurso diplomático partiria de uma perspectiva autônoma, que consideraria “a política externa como uma questão de Estado, desvinculada e acima da política doméstica, lugar dos conflitos e das facções” (LIMA, 2005, p.2 apud MILANI; PINHEIRO, 2013, p.31). Jakobsen (2016) cita Lafer, Barbosa, Lampreia, Ricupero e Almeida como representantes daqueles que defendem tal abordagem.

Em segundo lugar está a abordagem onde, segundo Jakobsen (2016) a política externa, como uma política pública, deve ser conduzida de modo que as escolhas feitas pelo partido ou coalização democraticamente eleitos também façam parte do escopo de fatores que a influenciam. O autor defende essa abordagem ao considerar tal condição como absolutamente legítima, e trata a política externa como qualquer outra política pública, que tem seus rumos determinados também por questões políticas. Nessa abordagem, portanto, política externa “trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional” (PINHEIRO, 2004, p.7).

Partindo dessas duas abordagens, Jakobsen (2016) reforça que não se pode pensar os diplomatas brasileiros como servidores apolíticos, mas sim como atores que possuem valores morais, preferências políticas, crenças e conhecimentos variados. Dessa maneira, seria importante entender a política externa “ativa e altiva” como uma mistura de preferências não apenas do núcleo petista envolvido, mas também dos diplomatas que participaram de sua

formulação. Jakobsen (2016, p.18) afirma que se trata de “constatar que ambos os lados, PT e ‘soberanistas’, tinham visões estratégicas sobre a PEB e que elas se complementavam”, e que tal combinação de políticas de governo e preferências das coalizões dentro do próprio Itamaraty podem ser observadas em diversas ocasiões ao longo da história das relações internacionais do Brasil¹⁷.

Nesse sentido, para entender a questão da “partidarização” da política externa durante o governo Lula, é preciso levar em consideração que, embora os atores domésticos, tais como partidos, organizações da sociedade civil, e o próprio presidente da República, tenham sido de fato influentes no processo decisório, não se pode descartar a importância da “burocracia profissional representada pelos funcionários do Itamaraty dirigida pelo seu setor ‘soberanista’” (JAKOBSEN, 2016, p.18). Isto é, ainda que o Itamaraty tenha perdido centralidade no processo decisório da política externa brasileira, ele é ainda o ator que detém o controle da gestão da mesma, e por isso, a visão dos formuladores desta política durante o governo Lula, de que o Brasil era uma potência média que deveria resolver suas disparidades internas e buscar seu lugar entre os grandes, foi determinante para as ações finais do país no plano internacional (JAKOBSEN, 2013).

Finalmente, é necessário compreender que as acusações de “partidarização” partem não apenas de uma ideia onde o Partido dos Trabalhadores teria quebrado o “consenso” do Itamaraty, ou que a política externa é uma política de Estado e não de governo, mas também de uma dicotomia entre globalistas e americanistas que sempre existiu no Itamaraty, e que se explicitou, ao longo da história diplomática do país, na tomada de posições que mostravam diferentes perspectivas em relação a percepção do lugar do Brasil no mundo e do papel que o país deveria trilhar no plano internacional. Jakobsen (2013) aponta que essa disputa de visões, somada à mudança da hegemonia da condução da PEB no ministério, que mudou para as mãos dos setores globalistas, deu suporte para algumas das críticas feitas à política externa de Lula e às acusações de “partidarização”.

A percepção de que a política externa é uma política pública e que por isso espelha as preferências e interesses do governo responsável por sua execução esteve presente no governo Lula, e ações como a abertura de novas Embaixadas nos países do Sul global, ou a ênfase no

17 Para diversos exemplos dessa questão, ver JAKOBSEN, K. A. *Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula*. 2016. 203f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

discurso do combate à fome e à miséria nos fóruns multilaterais refletem tais preferências. A fala do Ministro de Relações Exteriores dos dois mandatos do presidente do Partido dos Trabalhadores durante o II Curso para Diplomatas Sul-Americanos diz respeito diretamente a essa questão. Amorim aponta que:

Do mesmo jeito que há uma política social, uma política educacional, uma política econômica, há uma política externa. E, ao ser uma política externa, é também uma *public policy*, digamos assim. [...] É uma *public policy* e, por isso, espelha as atitudes e percepções dos governos. Naturalmente, essas percepções e essas atitudes não podem estar em contradição com aqueles princípios [constitucionais da PEB]. Mas elas são uma maneira de levar esses princípios à prática, de transformar esses princípios em diretrizes políticas (AMORIM, 2007 apud LOPES, 2011, p.77).

Mais do que isso, no mesmo discurso, o ministro complementou tal ideia, afirmando que, por mais que alguns elementos sejam tradicionais na política externa brasileira, e defendidos histórica e constitucionalmente, como a solução pacífica de conflitos ou a soberania dos Estados, como cada governo conduz essa política na prática diz respeito às diretrizes que tal governo tem. Em suma, como reforça Lopes (2011, p.77): “As premissas constitucionais da PEB seriam o ponto de partida para uma formulação de política pública que variará conforme mudam as interpretações e as contingências do exercício de governo”.

Em vista disso, pode-se concluir que essa abordagem traz a política externa para o terreno da *politics*, reconhecendo que sua formulação faz parte da “dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política” (MILANI E PINHEIRO, 2013, p.24).

É necessário, portanto, reconhecer que a política externa, como qualquer outra política pública, é permeável às nuances e imposições colocadas pelo jogo político, especialmente num cenário onde o insulamento do Itamaraty parece cada vez mais desgastado e a maior participação de outros atores, tanto não estatais, como daqueles que se inserem no arcabouço do Estado, é iminente.

Destarte, interesses diversos, preferências variadas e demandas distintas fazem parte das dinâmicas presentes no processo decisório da política externa, o que significa que a suposta noção de um “interesse nacional” consensual e permanente, que aparenta estar longe da arena das disputas partidárias, deve dar lugar a uma abordagem que percebe que a disputa entre diferentes projetos de inserção internacional para o Brasil existe, e que tal disputa

também têm base nas “coalizões políticas que foram e dão sustentação ao governo” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.29).

Prendemos reforçar o fim da crença de que o campo da política externa, por sua natureza supostamente particular, mereceria um tratamento que o retirasse da arena do embate político. Existe uma agenda sobre como o Brasil deveria se inserir internacionalmente, fazendo opções que podem, em última instância, revelar projetos políticos distintos sobre o lugar do Brasil no mundo (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.30)

Por fim, falar de uma “partidarização” da política externa não leva em consideração todas essas nuances, e coloca a PEB como uma política de Estado, imutável, insulada, onde as decisões são tomadas longe da arena democrática. Preferências partidárias são apenas alguns dos fatores que se encontram em meio ao processo decisório da política externa brasileira, e sua presença em tal processo deve ser entendida como natural da formulação de qualquer política pública, e próprio da democracia.

3- POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DIREITOS HUMANOS NA GESTÃO LULA

O conceito de direitos humanos atualmente dominante no sistema internacional encontra suas bases nas revoluções liberais do século XVIII, e começou a ganhar força no regime multilateral após a Segunda Guerra Mundial, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸, firmada em 1948 no âmbito das Nações Unidas. Segundo Blitt (2004) a Declaração foi motivada pelos horrores dos campos de concentração nazistas, pelos refugiados da guerra e pela questão dos prisioneiros torturados. Não havia obrigações legais ou mecanismos de cumprimento imputados ao documento, mas a declaração foi um marco por reconhecer os direitos dos indivíduos e os ideais de dignidade e valor do ser humano, compartilhados pelas Nações Unidas.

A comunidade internacional estabeleceu obrigações legais em relação aos direitos humanos anos depois, por meio do Pacto Internacional de Direitos Políticos e Cívicos (1966) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (1966). Tratados complementares também foram assinados, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Além disso, aumentou o número de conferências e grupos de trabalho que reforçavam a consciência coletiva sobre os direitos humanos (BLITT, 2004; MILANI, 2011). Foram essas mudanças que promoveram o surgimento de uma burocracia internacional, que teria como função principal o monitoramento dos Estados para garantir o cumprimento das obrigações assumidas por seus governos (BLITT, 2004).

Keck e Sikkink (1998) afirmam que a questão dos direitos humanos só se tornou objeto de debates a nível internacional a partir do momento em que os governos conectaram as práticas de defesa de tais princípios às suas relações diplomáticas. Essa questão é reforçada por Baehr e Castermans-Holleman (2004, p.1-2), ao afirmarem que muitos governos não apenas adotaram os direitos humanos como princípio a nível doméstico, mas também

18 OHCHR. Universal Declaration of Human Rights. Disponível em <<https://goo.gl/DhYrDS>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

tentando influenciar a situação dos direitos humanos em outros países, entendendo que “o modo como seres humanos são tratados é uma preocupação legítima de todos os Estados”.

A relação entre a política externa e os direitos humanos foi um tema amplamente discutido durante os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010), especialmente por meio de artigos de diplomatas, acadêmicos, integrantes de ONGs e outros especialistas. No centro do debate, estavam não apenas as acusações contra o Brasil sobre suas próprias violações¹⁹, mas também sobre o relacionamento do país com regimes considerados violadores. Este capítulo busca entender como se deu a promoção dos direitos humanos a nível internacional pela política externa brasileira do governo Lula, a partir das respostas da diplomacia às críticas das ONGs sobre a aproximação do país com regimes considerados violadores sistemáticos de direitos humanos.

A primeira seção busca analisar a relação da política externa brasileira com as organizações não-governamentais de direitos humanos, partindo da ideia de que a política externa, como política pública, deve considerar a atuação desses atores no seu processo decisório. Assim, pretende-se investigar o teor das críticas à política externa de direitos humanos durante o governo Lula (2003-2010) que teriam como questão central a relação do Brasil com regimes considerados violadores.

A segunda seção analisará as posições da diplomacia brasileira em relação às críticas das ONGs, investigando o discurso empregado pelo Brasil na gestão de Lula da Silva em duas frentes: na promoção do diálogo e da cooperação, e na crítica à seletividade do regime multilateral de direitos humanos. Esta seção analisará também ações práticas do Brasil, para discutir se, de fato, o país colocou em prática o seu discurso sobre como lidar com os países considerados violadores de direitos humanos.

3.1-Política externa brasileira de direitos humanos e ONGs no governo Lula

Violações, segundo Hafner-Burton (2013, p.7), são “cálculos deliberados e aparentemente razoáveis (aos olhos dos abusadores) de benefícios e custos. O abuso é uma aposta que os perpetradores pensam que vale a pena”. Katzenstein (2013), aponta que a prática do *naming and shaming* é o processo de exposição, publicização e condenação de

19 O Brasil enfrentava, e ainda enfrenta, críticas sobre violência policial, condições das prisões, direitos indígenas, etc. Mais em <<https://goo.gl/nfvGsV>> e <<https://goo.gl/7AAdKc>> Acesso em: 13 ago. 2017.

violações de direitos humanos. Kinzelbach e Lehmann (2015) entendem o *shaming* como um megafone que ajudaria a construir a pressão internacional sobre o país violador (*pressure from “above”*), e também a pressão doméstica (*pressure from “below”*), contra as violações. O *shaming* foi descrito como “a arma mais comumente usada no arsenal dos proponentes dos direitos humanos” por Sonnenberg e Cavallaro (2012 apud KATZENSTEIN, 2013, p.1083).

A origem das ONGs no Brasil, segundo Haddad (2007), seriam os movimentos sociais. Com o início da redemocratização em 1985, os grupos que lutaram pela restauração da democracia durante o regime militar autoritário começaram a se institucionalizar, e com isso, as organizações não-governamentais ganharam visibilidade e reconhecimento no ambiente doméstico. No contexto pós-ditadura, a consolidação das ONGs como atores relevantes da arena política brasileira não apenas reforçou seu papel de representantes da sociedade civil, mas também fortaleceu o processo democrático. A Constituição de 1988 forneceu as bases para que a mobilização social ampliasse a participação desses grupos na formulação das políticas públicas, eventualmente também abrindo portas para o envolvimento das organizações não-governamentais no processo decisório da política externa brasileira (HADDAD, 2007).

Dentro desse contexto, o *shaming*, predominantemente usado para condenação internacional de governos violadores de direitos humanos, também pode ser utilizado como forma de encorajar outros Estados a pressionar os regimes repressores em relação a suas violações a nível internacional (DAVIS; MURDIE E STEINMETZ, 2012). No Brasil, as ações das ONGs nesse sentido têm origem nas oportunidades políticas criadas domesticamente pela pluralização de atores no processo decisório da política externa, e internacionalmente, por meio do comprometimento do país com o regime multilateral de direitos humanos (ENGSTROM, 2011).

É nesse aspecto que esta pesquisa foca: nas críticas das organizações não-governamentais, durante o governo Lula, baseadas na pressão para que a diplomacia brasileira se posicionasse contra governos acusados de violações sistemáticas de direitos humanos, “uma reivindicação que tem como pano de fundo a *prevalência da norma do respeito aos direitos humanos em relação à soberania e a norma da não ingerência nos países*” (COSTA DA SILVA E BRAGA, 2014, p.191, grifo nosso.)

O Secretário-Geral da Anistia Internacional, Salil Shetty (2013), afirmou que países como Brasil, Índia e África do Sul, cada vez mais atuam como *global players*, e que se eles

participarem ativamente dos debates sobre as questões de direitos humanos, poderão ter um impacto profundo²⁰. Assim, durante o governo Lula, as ONGs possuíam expectativas de que o Brasil usasse sua crescente influência para pressionar violadores a respeitar os direitos humanos. A diplomacia da gestão Lula, no entanto, adotou uma postura de questionamento do regime multilateral de direitos humanos por conta da sua seletividade, além de um discurso de promoção do diálogo no relacionamento com regimes repressivos (PETRASEK, 2013; ENGSTROM, 2014; COSTA DA SILVA E BRAGA, 2014). Portanto, como se deu a relação entre as organizações não-governamentais de direitos humanos e o governo brasileiro durante a gestão Lula (2003-2010)? A próxima seção busca analisar o papel das ONGs nesta complexa interação.

3.1.1-As críticas das ONGs

Durante o governo Lula existiram expectativas externas em relação a atuação internacional do Brasil, mas também internas, quanto ao país ocupar espaços de maior destaque nos fóruns multilaterais, inclusive no que diz respeito aos temas de direitos humanos. “Brazil’s distinctiveness, both in terms of its domestic human rights record, and in terms of its historical relationship with the international human rights regime, means that the country is likely to impact on debates on the meaning and nature of human rights in the decades to come” (ENGSTROM, 2014, p.15)²¹.

Van Lindert e Van Troost (2014, p.14) complementam esta noção ao afirmar que o país teria “capacidade para mediar diferenças e disputas entre potências estabelecidas e emergentes na promoção, proteção e realização dos direitos humanos globalmente”.

A questão é que, embora o Brasil tenha conseguido avanços significativos em matéria de direitos econômicos e sociais na gestão de Lula da Silva, e que também tenha buscado “disseminar sua experiência e engajar a comunidade internacional na luta contra a fome e a pobreza” (ASANO; NADER, 2011, p.121), o país enfrentou críticas em relação à sua atuação

20 SHETTY, Salil (2013). Challenges and opportunities in a changing world. Open Democracy. Disponível em <<https://goo.gl/AaKYY1>>. Acesso em: 15 set. 2017.

21 O trecho traduzido é: “O caráter distintivo do Brasil, tanto em termos do registro nacional de direitos humanos quanto em termos de seu relacionamento histórico com o regime internacional de direitos humanos, significa que o país provavelmente terá impacto nos debates sobre o significado e a natureza dos direitos humanos nas próximas décadas” (ENGSTROM, 2014, p.15).

internacional na área de direitos humanos, especialmente no que tange direitos civis e políticos.

As críticas se manifestaram em duas frentes: por um lado, a grande mídia nacional condenou o que chamava de condescendência do governo do Partido dos Trabalhadores com regimes que eram considerados autoritários (MILANI, 2015), num suposto movimento de “partidarização” da política externa brasileira. Por outro, ativistas e membros de algumas organizações da sociedade civil reconheceram que, embora o Brasil tivesse avançado em diversos temas da agenda de desenvolvimento, a atuação do país no âmbito internacional seguiu sendo ambígua em relação a certos regimes acusados de violações sistemáticas dos direitos humanos (MILANI, 2011).

Segundo Martins (2016), os ativistas estavam insatisfeitos com as práticas da política externa de direitos humanos de Lula, primeiramente, porque as entendiam como incompatíveis com o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil, do art.4º da Constituição de 1988. Em segundo lugar, como Asano e Nader (2011, p.119), da Conectas, entendem, junto a projeção internacional que o Brasil teve ao longo do governo Lula, o país também adquiriu responsabilidades, inclusive em relação a proteção e promoção dos direitos humanos a nível global. As autoras reforçam que “os direitos humanos deveriam ser o cerne da atuação internacional do Brasil nesse novo protagonismo” mas que em muitos casos não o foi. Salil Shetty (2013), Secretário-Geral da Anistia Internacional afirmou que “se os países se veem como *global players*, devem assumir papéis globais”, mas que o se viu por parte do Brasil foi uma posição que ignorou as vítimas de repressão em outros países, segundo o ativista.

Nesse sentido, Costa da Silva e Braga (2014) apontam que a demanda das ONGs de direitos humanos para que o Brasil condenasse países violadores cresceu durante o governo Lula. Segundo Asano e Nader (2011), a estratégia brasileira do diálogo franco apenas seria considerada uma boa alternativa caso o país reconhecesse publicamente as violações praticadas pelos países dos quais se aproximou e se colocasse a favor da responsabilização dos violadores. As autoras afirmam que, se essa condenação pública não fosse feita, como de fato não foi, o Brasil correria o risco de legitimar tais violações.

Portanto, a abstenção do Brasil em votos na Comissão, e depois no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, além da aproximação a países com reputação negativa no campo, foram pontos de tensão com as ONGs. Alguns ativistas defenderam que a

diversificação de parcerias e a priorização das relações Sul-Sul, uma das preferências da administração, levaram a um aprofundamento da relação do Brasil com governos que “notoriamente violam de maneira sistemática os direitos fundamentais de seus cidadãos” (ASANO; NADER, 2011, p.119). Dentro desse contexto, a visão das organizações não-governamentais partiria de uma noção universalista da defesa dos direitos humanos, onde tais valores deveriam prevalecer sobre o princípio da não-intervenção. Segundo Milani (2015), pode-se perceber que:

Some Brazilian civil society organisations tend to adopt more universalist positions in their defence of human rights, and therefore are ready to attack BFP-HR’s recent conciliatory positions in relation to regimes considered authoritarian or undemocratic [...] In this sense, for these civil society organisations, intervention in domestic issues would not be a violation of national sovereignty as it does not target political independence or the state’s territorial integrity, but simply to prevent or to end systematic violations of human rights (MILANI, 2015, p.77)²².

No geral, as grandes organizações não-governamentais entenderam que, a partir do momento em que o Brasil não condenou publicamente as violações dos direitos humanos cometidas por parceiros diplomáticos para favorecer os interesses estratégicos do país, a política externa de Lula mostraria uma não *priorização* dos direitos humanos nas suas ações. A Conectas, nas vozes de Asano e Nader (2011, p.119-123), confirma tal noção ao afirmar que, muitas vezes, a diplomacia do período deixou os direitos humanos “a reboque de uma política externa que opôs pragmatismo a princípios”, salientando que “em diversas ocasiões, colocou o conceito de não-interferência acima de princípios básicos da dignidade humana”. Engstrom (2014), em publicação da Anistia Internacional, reforçou que por causa da ambição brasileira de construir alianças no nível Sul-Sul, o Brasil priorizou interesses estratégicos, deixando em segundo plano questões relacionadas a princípios internacionais compartilhados. A Human Rights Watch (2004), em carta aberta ao presidente Lula, corroborou a impressão de uma atuação ambígua do país no tema dos direitos humanos, e condenou a “falta de vontade” do Brasil para se posicionar contra alguns regimes considerados violadores sistemáticos, afirmando:

22 O trecho traduzido é: “Algumas organizações da sociedade civil brasileiras tendem a adotar posições mais universalistas na sua defesa dos direitos humanos e, portanto, estão prontas para atacar as recentes posições conciliadoras da política externa brasileira de direitos humanos em relação a regimes considerados autoritários ou antidemocráticos [...] Neste sentido, para essas organizações da sociedade civil, a intervenção em questões domésticas não constituiria uma violação da soberania nacional, pois não visam a independência política ou a integridade territorial do estado, mas simplesmente prevenir ou acabar com violações sistemáticas dos direitos humanos” (MILANI, 2015, p. 77).

Brazil has taken important steps on several international fronts [...]. You have also elevated the issues of poverty and hunger on the global agenda. At the same time, we were disappointed by Brazil's failure to condemn certain abusive governments at the U.N. Commission on Human Rights, and by your unwillingness to speak about abuses in countries that you visited, such as Egypt, Libya, Syria, and Cuba. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, n.p.)²³.

Um exemplo das críticas sobre as relações do Brasil com países autoritários ou acusados de serem violadores foi sua aproximação com o Irã durante o governo Lula. Engstrom (2014) condena o rápido endosso do governo brasileiro às eleições presidenciais iranianas de 2009, e o convite de Lula para que Mahmoud Ahmadinejad fizesse uma visita ao país. Para além disso, houve o acordo entre Brasil, Irã e Turquia conhecido como Declaração de Teerã, firmado em 2010.

O país também foi criticado pelo seu voto de abstenção na Assembleia Geral das Nações Unidas numa proposta que condenava o uso de chibatadas, apedrejamento e amputações como punição no Irã (CONNECTAS, 2010a). No caso de Sakineh Ashtiani, condenada à morte por apedrejamento, Lula recorreu ao princípio da não-intervenção ao afirmar que não se podia desobedecer as leis iranianas para atender a pedidos dos presidentes e que o Brasil receberia Ashtiani “de bom grado”, o que gerou acusações das ONGs de que o país teria fechado os olhos para as sistemáticas violações de direitos humanos por parte do regime iraniano (ASANO; NADER, 2011, p.124).

A relação bilateral com Cuba também foi problemática. Considerado por Santoro (2014, p.71), como um “caso marcante da relutância do Brasil em criticar outras nações latino-americanas que violam os direitos humanos”, os laços da diplomacia brasileira com o regime cubano durante o governo Lula representaram um ponto de disputa, uma vez que, para alguns, representou a falta de vontade do país de incluir a agenda de promoção dos direitos humanos na sua política externa regional (ENGSTROM, 2014).

Asano e Nader (2011) citam o caso onde Lula visitou Cuba logo após a morte de um dissidente por greve de fome. O presidente, quando questionado sobre aqueles que apelaram ao governo brasileiro para interceder ao seu favor, afirmou respeitar as decisões do governo cubano, além de também ter condenado o uso da greve de fome pelo preso. A Human Rights

23 O trecho traduzido é: “O Brasil tomou medidas importantes em várias frentes internacionais [...] você também elevou as questões da pobreza e da fome na agenda global. Ao mesmo tempo, ficamos desapontados com o fracasso do Brasil em condenar certos governos abusivos na Comissão dos Direitos Humanos da ONU e pela sua falta de vontade de falar sobre abusos nos países que visitou, como Egito, Líbia, Síria e Cuba (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, n.p.).

Watch (2003), logo no primeiro ano do governo Lula, condenou o “silêncio” do Brasil em relação a Cuba. Macaulay (2014) aponta tal relutância como um resultado de uma política externa que tendeu a ser “mais favorável aos governos esquerdistas, como os de Cuba e a Venezuela”.

Para além dos casos amplamente comentados, como Irã e Cuba, foram criticadas também as posições “questionáveis e ambíguas” do Brasil em relação a Coreia do Norte, Sri Lanka e República Democrática do Congo no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ASANO; NADER, 2011, p.120). Os votos de abstenção do Brasil no Conselho deram origem a alguns dos mais duros exemplos de condenação que o país sofreu por parte das organizações não-governamentais nesse sentido, com a Human Rights Watch (2009) afirmando que o Brasil se alinhou com violadores dos direitos humanos e não com suas vítimas, enquanto Asano e Nader (2011, p.125) entenderam que a atuação do Brasil no CDH durante o governo Lula “ficou aquém do potencial conquistado pelo país ao afirmar seu protagonismo nas relações internacionais”

As críticas chegaram ao seu ápice quando a Conectas, que acompanha os votos do Brasil no Conselho da ONU por meio de um programa de Política Externa em Direitos Humanos, acionou a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão para reverter o voto de abstenção do Brasil em relação a Coreia do Norte em 2009, declarando que a diplomacia brasileira falhou em criar ônus para violadores dos direitos humanos (CONNECTAS, 2010).

A Conectas (2008) também condenou a postura brasileira nos organismos internacionais em relação ao Zimbábue, afirmando que a mesma teria sido marcada “pela completa falta de ação”, uma vez que o país nunca apoiou uma resolução da ONU sobre os direitos humanos no país africano, ecoando a fala de Tafadzwa Mugabe (da *Zimbabwe Lawyers for Human Rights*), que afirmou: “A falta de ação do Brasil só pode ser fruto de ignorância, incompetência ou cumplicidade”.

Para além desses casos, a Anistia Internacional (2009) declarou que causava “perplexidade” também o voto do Brasil sobre uma resolução preliminar sobre os direitos humanos no Sri Lanka e de justificar sua ação utilizando o princípio da não-intervenção. A declaração oficial da ONG concluiu que:

Brazil's statements of principle in the Human Rights Council in connection with human rights situations in countries, such the Democratic People's Republic of Korea and Sri Lanka, have not been translated into corresponding positions on related HRC resolutions. While Amnesty International acknowledges the potentially valuable bridging role that Brazil endeavors to play across regions and groups of

states in the HRC, this must not come at the cost of taking firm positions in favor of the protection of human rights, particularly in situations of gross and systematic violations. Brazil must not fail itself, and it must not fail the victims of human rights violations (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009, n.p.)²⁴.

Nesse sentido, as críticas das grandes organizações não-governamentais se caracterizaram por questionar o papel que os direitos humanos ocuparam no estreitamento da relação do Brasil com países como o Irã, Coreia do Norte, Sudão, Guiné Equatorial, todos acusados de violações sistemáticas no regime multilateral (ASANO; NADER, 2011), seja pelas próprias ONGs ou por potências ocidentais. O Brasil aparece, nesse sentido, como um apoiador dos direitos humanos no nível retórico, ao ser signatário de diversos tratados internacionais, enquanto sua atuação em termos concretos se dá numa área cinza, onde relativismos poderiam ocorrer quando interesses estratégicos fossem mais importantes para o país. Asano e Nader (2011, p.124-125) afirmam que o governo Lula, nas relações com regimes considerados violadores, “em determinadas ocasiões acabou por legitimar a ação desses países ao protegê-los com o manto do diálogo e da cooperação”.

A Conectas (2010b) entende que “não é um contrassenso o Brasil se relacionar com países ditatoriais, desde que responsabilize o país pelas violações em direitos humanos e não haja conivência com essas ações”. A questão central para as ONGs de direitos humanos, no entanto, é que “em diversas ocasiões, mostrou-se tênue o limite entre diálogo, discrição e cooperação, e omissão e conivência” (ASANO E NADER, 2011, p.123). Portanto, um ponto fundamental, é que, segundo as organizações não-governamentais, o que é questionado não é a legitimidade das aproximações com regimes considerados autoritários, mas sim o papel que os direitos humanos ocuparam no estreitamento da relação do Brasil com tais países. Asano e Nader (2011) afirmaram que:

Não se trata aqui de promover uma visão ingênua das relações internacionais, que recriminaria qualquer tipo de aproximação e diálogo com países não-democráticos e que violam de maneira sistemática os direitos humanos. Trata-se de preocupação com relação ao lugar que ocupam os direitos humanos na política externa brasileira. [...] Finalmente, trata-se de questionar quais os fins que objetivam as aproximações do Brasil com tais países (ASANO; NADER, 2011, p.124).

24 O trecho traduzido é: “As declarações do Brasil no Conselho de Direitos Humanos em relação a situações de direitos humanos em países como a República Popular Democrática da Coreia e o Sri Lanka, não foram traduzidas em posições correspondentes sobre as resoluções relacionadas do CDH. Embora a Anistia Internacional reconheça o papel potencialmente valioso que o Brasil se esforça para desempenhar como ponte entre regiões e grupos de Estados no CDH, isso não deve se dar a custo de assumir posições firmes a favor da proteção dos direitos humanos, particularmente em situações de violações sistemáticas. O Brasil não deve falhar consigo mesmo, e não deve falhar com as vítimas de violações dos direitos humanos” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009, n.p.).

As organizações não-governamentais, portanto, defenderam que a intervenção do Brasil nos temas domésticos de países acusados de violações sistemáticas não seria uma afronta à soberania nacional dos mesmos, apenas visaria o cumprimento das normas internacionais, e que a condenação pública por parte do país seria fundamental para sinalizar uma priorização dos direitos humanos na sua política externa.

O papel que a diplomacia presidencial de Lula deveria ter também foi destacado por essas organizações. Ao condenar o Brasil por não se posicionar sobre abusos na Chechênia, em Cuba e no Turcomenistão a Human Rights Watch (2004a) se disse desapontada com o presidente. “Lula tem a credibilidade necessária para tornar o Brasil um líder na luta pelos direitos das pessoas”, afirmou José Miguel Vivanco, o Diretor Executivo da Divisão de Américas da Human Rights Watch, “Mas ele precisa falar de forma mais consistente, e sem considerar alianças políticas. O Brasil criticou com razão a seletividade da administração Bush. Não deve ceder às mesmas considerações”. A Conectas, em declaração publicada em reportagem, defendeu, inclusive, que o Brasil, durante a administração Lula, mostrou um comportamento tão seletivo quanto o das potências que sua diplomacia criticava (CONNECTAS, 2010a).

A seletividade brasileira teria relação também com um dos principais objetivos da política externa na gestão Lula: a busca de apoio para o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança. Milani (2015) afirmou que muitos ativistas, brasileiros e estrangeiros, condenaram o Itamaraty por proceder com cautela nas acusações de violações dos direitos humanos em outros países, por entenderem que a demanda por um assento permanente não deveria ser uma moeda de troca em debates internacionais de direitos humanos.

Uma declaração de Camila Asano, da Conectas (2010b) resumiu o conteúdo das principais críticas das organizações não-governamentais de direitos humanos sobre a relação do Brasil com regimes autoritários: “Os direitos humanos não podem servir como elementos de barganha seja política ou econômica. A proteção às vítimas não pode ficar em segundo plano”.

Com as críticas das ONGs direcionadas à política externa do governo Lula no relacionamento com países considerados violadores sistemáticos explicadas, pode-se passar para a análise das respostas da diplomacia brasileira a elas.

3.2- As posições da diplomacia brasileira

Apesar das fortes críticas das organizações não-governamentais à política externa de direitos humanos do governo Lula (2003-2010), sua diplomacia deixou claro que acreditava que existiam lacunas a serem preenchidas no regime multilateral de direitos humanos, que classificou como “injusto (países fortes que criticam os fracos), hipócrita (normas aplicadas seletivamente) e ineficaz (a vergonha diplomática não melhora os direitos humanos no país acusado de violações)” (ENGSTROM, 2014, p.17).

De modo geral, as posições da política externa brasileira de direitos humanos durante a gestão Lula se concentravam em duas questões: numa ineficácia da condenação pública a nível internacional praticada pelas organizações não-governamentais e organismos multilaterais em melhorar a situação de direitos humanos em países violadores, e na seletividade do regime multilateral de direitos humanos em si, explicitado no *double standard* praticado pelas grandes potências (KOCH, 2014). Ambas as questões estão entrelaçadas, e devem ser explicadas para compreender as reações da diplomacia brasileira durante o governo Lula, em relação às críticas das ONGs de direitos humanos.

No que diz respeito ao *shaming* por parte das organizações não-governamentais, dois níveis podem ser analisados. No nível retórico, a diplomacia brasileira se mostrou cética em relação a eficácia dessa estratégia de condenação pública. No nível prático, a administração buscou reafirmar seu discurso de que a cooperação e o diálogo seriam a melhor alternativa para lidar com os regimes violadores de direitos humanos.

No que tange à seletividade do sistema, é preciso levar em consideração que tal crítica é baseada em dois princípios da gestão para a atuação internacional do Brasil: 1) a interpretação de que a universalidade dos direitos humanos deve garantir a aplicação e o monitoramento de todos os tipos de direitos, para todos os países; e 2) a ideia de que existe uma interdependência entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento, onde “a falta de desenvolvimento não justifica violações de direitos civis e políticos, mas a fruição das liberdades nunca será plenamente satisfatória em contextos de pobreza extrema” (COSTA DA SILVA, 2014, p.10-11).

O objetivo dessa seção é investigar, em diferentes níveis, as posições brasileiras em relação às críticas proferidas pelas ONGs de direitos humanos aos laços do país com regimes violadores. A análise do argumento da diplomacia do governo Lula, assim como de algumas

ações práticas, é fundamental para entender se, de fato, o Brasil colocou interesses estratégicos à frente do princípio do respeito aos direitos humanos durante o período.

Primeiramente, será trabalhado o discurso da diplomacia brasileira para justificar sua aproximação com regimes considerados autoritários, com foco nos pontos citados anteriormente: a crítica à eficácia do *shaming* e à seletividade do regime multilateral de direitos humanos. Em segundo lugar, questões estratégicas relevantes no que diz respeito ao relacionamento do Brasil com violadores serão levantadas, focando principalmente nas relações Brasil-Cuba e Brasil-Irã.

3.2.1-O discurso da política externa brasileira de direitos humanos no governo Lula

A expectativa para a política externa brasileira de direitos humanos com a eleição de Lula em 2002 era de que ela fosse uma afirmação do Brasil como uma força progressista na arena internacional. Na prática, foi reforçada a importância do multilateralismo durante o período, mas sempre sob o discurso da necessidade de reforma das instituições da governança global, acompanhado do argumento de que assim haveria mais justiça no sistema internacional (ENGSTROM, 2011).

A política externa da gestão Lula, portanto, adotou uma posição crítica em diversas frentes, questionando algumas das bases do regime multilateral, ao mesmo tempo em que mostrou uma atitude construtiva ao tentar articular posições divergentes entre países do Norte e do Sul global (MILANI, 2015). Petrasek (2013) afirmou que, enquanto os atores das redes de *advocacy* defendiam que as potências emergentes deveriam utilizar sua crescente influência para pressionar violadores a respeitar os direitos humanos, esses países priorizaram a não-intervenção.

A questão é: como conciliar o princípio da não-intervenção com a aspiração do Brasil por um papel mais protagonista no sistema internacional? A resposta, para a diplomacia brasileira, estaria no conceito de “não-indiferença”. Celso Amorim, em discurso na Assembleia Geral da OEA, em 2005, afirmou, sobre o princípio da não-intervenção nos assuntos internos de outros países: “o Governo do Presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como ‘não-indiferença’. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo” (BRASIL, 2007, p.21).

O conceito de não-indiferença foi concebido dentro de uma cultura de solidariedade internacional e responsabilidades compartilhadas, além de ter sido baseado em princípios particulares da política externa do governo Lula, como a busca de justiça social e a redução das desigualdades (SEITENFUS et al, 2007). Lula declarou, em discurso na Assembleia Geral da ONU, que a diplomacia do seu governo não acreditava na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco se refugiava na omissão e na indiferença (BRASIL, 2007).

Amorim entendeu que o Brasil sempre procurou “trabalhar de maneira persuasiva, sem invasão das responsabilidades e da soberania”, e que esse seria o jeito mais positivo de lidar com violações dos direitos humanos em outros países (AMORIM, 2014, p.50-51). Em entrevista, o ministro de Lula também salientou que o regime em questão deve estar disposto a se engajar na resolução dos problemas, afirmando que quando o governo do país estava interessado na mediação e na facilitação, a diplomacia brasileira atuou, mas quando não houve uma abertura, tal mediação não poderia ser forçada. Amorim concluiu que o Brasil sempre se posicionou com cuidado nesse sentido, por causa do princípio da não-intervenção (AMORIM, 2017).

A conciliação da não-intervenção com as aspirações brasileiras de maior protagonismo durante o governo Lula foi definida num momento onde a política externa brasileira de direitos humanos era marcada pelo pragmatismo. No entanto, como Seitenfus et al (2007, p.22) reforçam, é preciso definir a abrangência e os limites da não-indiferença, “de modo que ela possa constituir-se em efetivo agente da solidariedade”.

É partir desse contexto que deve-se entender as posições da diplomacia brasileira durante o período em relação as críticas ao seu relacionamento com regimes violadores. As próximas seções explorarão tais posições.

3.2.1.1-A crítica ao *shaming* e a preferência pelo diálogo e a cooperação

Nos fóruns multilaterais, o Brasil tem promovido iniciativas exitosas que visam à evolução do arcabouço conceitual e dos instrumentos à disposição da comunidade internacional. Defendemos uma abordagem para o tema que privilegie a cooperação e a força do exemplo como métodos mais eficazes do que a mera condenação [...] No plano internacional, o Brasil tem pautado sua atuação pela defesa do diálogo e do exemplo e por uma visão abrangente – não hierarquizante nem

seletiva – de que todos os países têm deficiências e podem beneficiar-se da cooperação.

Celso Amorim

Como explicitado na fala do Ministro de Relações Exteriores do governo Lula da Silva (2003-2010), Celso Amorim, o Brasil buscou privilegiar o diálogo e a discricão a reprimendas ou condenações públicas de abusos aos direitos humanos cometidos por outros países durante a gestão, o que acabou colocando a abordagem da diplomacia brasileira em tensão com a concepção das ONGs de que a condenação internacional seria fundamental na promoção dos direitos humanos. Mais do que uma simples preferência, segundo Amorim, “o diálogo e a cooperação são mais efetivos para assegurar o exercício dos direitos humanos do que a arrogância baseada em uma suposta superioridade moral auto-conferida” (ASANO; NADER, 2011, p.123).

Milani (2015) afirma que a escolha de se abster ou de votar contra resoluções que condenam países em desenvolvimento refletiu uma mudança na identidade do Brasil, uma vez que não apenas mostraria uma preferência pelo diálogo e pela mediação, mas contra a condenação, numa demonstração de que suas prioridades e estratégias como potência emergente diferiam daquelas empregadas pela diplomacia brasileira até então.

Amorim (2009, p.75) afirmou que o Brasil renovou seu compromisso internacional com os direitos humanos durante a administração Lula, ao mesmo tempo em que defendeu o desenvolvimento de uma agenda positiva de proteção de tais princípios, que romperia “com a tradição de debates estéreis sobre o assunto com base mais na conveniência política dos países do que nas reais necessidades das pessoas que sofrem os efeitos de violações”.

Resumindo a estratégia da gestão, Amorim (2017), em entrevista, afirmou que o governo Lula não tinha um enfoque na condenação pública, porque acreditava que a mesma não seria a melhor maneira de lidar com o problema das violações, acrescentando que o isolamento certamente não contribuiria para a melhora dos direitos humanos em outros países. Uma boa maneira, de acordo com o ministro de Lula, seria se aproximar, e através da aproximação, exercer persuasão nesse sentido.

Lula afirmou, na 61^a Assembleia Geral da ONU, em 2006, que “o Brasil é um firme defensor das organizações multilaterais como espaço de cooperação e diálogo. Não há modo mais efetivo de aproximar os Estados, manter a paz, proteger os direitos humanos” (BRASIL,

2007, p.36). Amorim (2009) complementou tal ideia ao entender que abrir canais de diálogo é o caminho para que resultados práticos sejam alcançados, que de fato impactem na vida daqueles que são as vítimas das violações de direitos humanos.

Em relação a países específicos, Amorim (2009) cita alguns exemplos de como a opção pela cooperação foi o norte da política externa de direitos humanos do Brasil durante o governo Lula. O Ministro mencionou Haiti, Moçambique, Sri Lanka, Timor-Leste e Guiné-Bissau como países onde a estratégia do diálogo como ferramenta para reforçar políticas de direitos humanos foi aplicada pelo Brasil.

O caso do Sudão também é mencionado porque, segundo Amorim (2009), a atuação do Brasil se deu de forma construtiva e isenta de alinhamentos automáticos no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Num primeiro momento, o país apoiou um projeto de resolução do Grupo de Países Africanos para monitorar a crise humanitária em Darfur. Com o agravamento da situação na região, o Brasil se juntou à União Europeia no seu pedido por uma Sessão Especial sobre o Sudão, e tentou contribuir para uma conciliação entre as posições dos dois grupos de países. Por fim, a diplomacia brasileira apoiou a proposta de criação de um mandato de um ano de especialista independente, uma posição que Amorim (2009, p.72) entendeu que garantiria o monitoramento da crise “sob uma perspectiva mais construtiva, baseada na cooperação”.

Na Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Sri Lanka, o Brasil procurou o diálogo com o governo do país. Segundo Amorim (2009, p.73), “a persuasão era mais eficaz do que a adoção de uma resolução excessivamente condenatória”. Da mesma forma, na votação sobre a situação dos direitos humanos em Cuba, ainda na Comissão de Direitos Humanos, em 2005, a delegação brasileira decidiu-se pela abstenção em relação ao projeto de resolução E/CN.4/2005/L.31²⁵, por entender que este não contribuiria para a melhoria da situação dos direitos humanos no país, além de afirmar que mantinha contínuo diálogo com o governo cubano.

Em entrevista, Amorim (2017) afirmou que a diplomacia agiu sempre com cuidado em relação à Cuba, para não despertar uma reação que tornaria a posição brasileira “inútil”, entendendo que nem sempre era conveniente que as ações do Brasil nesse sentido fossem

25 Resolução E/CN.4/2005/L.31, de 12/04/2005. Convidava o Representante Pessoal do Alto Comissário para os Direitos Humanos a informar a Comissão sobre o estado atual da situação dos direitos humanos em Cuba. Mais em <<https://goo.gl/pb7bfQ>>. Acesso em: 12 out.2017.

divulgadas, defendendo o uso da diplomacia silenciosa²⁶ em alguns casos para obter resultados. Segundo Amorim (2017), uma atuação discreta e sem condenações foi escolhida porque havia outros fatores, no caso de Cuba, que deveriam ser levados em consideração, como o embargo econômico imposto pelos EUA, e o fato de que o presidente Bush colocou o país no Eixo do Mal.

Finalmente, quando questionado sobre a situação dos direitos humanos no Irã, Amorim afirmou que o Brasil poderia obter mais resultados mantendo o diálogo aberto com o governo do país árabe. Para o ministro, esse tipo de conduta seria mais importante para as vítimas de violações do que “pôr o diploma na parede e dizer que recebemos o aplauso de tal ou qual ONG”, numa clara posição contrária a estratégia condenatória das organizações não-governamentais (CONNECTAS, 2010a).

O *modus operandi* do Conselho de Direitos Humanos também foi criticado pela diplomacia brasileira na época. A Resolução que fundou o Conselho define que o trabalho do órgão deveria ser orientado pelo princípio do diálogo e da cooperação, e incluir a proteção de todos os direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento. O documento também afirma que o Conselho deveria promover educação e aprendizagem em direitos humanos, bem como assessoria, serviços, assistência técnica e capacitação²⁷. A questão, como apontam as críticas feitas pela diplomacia brasileira, foi a falta de propostas que envolvessem projetos de cooperação técnica em direitos humanos, apesar da existência de uma “significativa demanda” (AMORIM, 2009).

Milani (2015, p.78-79) afirma que, tanto por preferências estratégicas, quanto pelo arcabouço funcional do Conselho, o tratamento que a gestão Lula deu para os países emergentes e em desenvolvimento “ligou o apoio aos direitos humanos à cooperação Sul-Sul e à potencial transformação estratégica da ordem internacional”. Tal posição se deu porque, segundo Amorim (2009, p.73), o Conselho repetiu os erros da antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU “ao restringir-se à mera condenação dos países, sem realizar ações concomitantes voltadas à melhoria da situação dos direitos humanos por meio da capacitação estatal e da troca de experiências”. Nesse sentido, defende que o Brasil poderia desempenhar

26 “Uma abordagem tradicional e muito comum é aproximar-se de outro governo através de canais diplomáticos e confidenciais. A ‘diplomacia silenciosa’ é a maneira clássica pela qual os governos, ao longo dos tempos, lidaram um com o outro. Eles lidam discretamente uns dos outros em reuniões privadas, trazendo questões de interesse mútuo” (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004, p.70).

27 Resolução 60/251, de 03 abr. 2006. Fundou o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Mais em <<https://goo.gl/5vDbV6>>. Acesso em: 12 out. 2017.

um papel relevante, e que a experiência prática habilitaria o país a atuar tanto na área de direitos econômicos, sociais e culturais, como na de direitos individuais e políticos.

Dentre as estratégias da política externa brasileira do período para alcançar resultados práticos em matéria de cooperação em direitos humanos, estão: auxílio financeiro, envio de missões técnicas, a atuação do Brasil na Minustah no Haiti (“O Brasil buscou transcender o aspecto meramente militar da liderança da missão e inovou ao integrar as dimensões da promoção do desenvolvimento e do fortalecimento do Estado de direito no país”), e a mediação entre as partes envolvidas (AMORIM, 2009, p.74).

De fato, Amorim (2017) reconheceu o potencial do Brasil como mediador citando casos individuais onde o país atuou juntamente a regimes considerados párias no regime multilateral, e foi bem-sucedido. O ministro também afirmou, em entrevista, que se alguma autoridade de um país considerado uma potência ocidental tivesse atuado da mesma forma, não conseguiria os mesmos resultados, porque não teria diálogo entre os dois espectros.

Em pronunciamento na 1ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em 2006, Amorim ressaltou que era preciso que o objetivo do órgão não fosse a condenação, mas a promoção dos direitos humanos, e que os países não deveriam correr atrás de vitórias políticas. “A cooperação precisa prevalecer sobre a vitimização”, afirmou o ministro na ocasião (BRASIL, 2007, p.286). Amorim (2009, p.74) ressaltou também que, de modo geral, “melhorar efetivamente as condições de vida da população no terreno, era mais importante do que passar atestados de culpa de eficácia duvidosa por violações de direitos humanos”.

A crítica ao *shaming* proposta pela diplomacia brasileira na gestão Lula se baseia, assim, na crença de que a condenação pública a nível internacional não seria um método eficaz na promoção dos direitos humanos em um país violador. Tal crítica dialoga com a preferência pela abordagem do diálogo e da cooperação, que está diretamente ligada a princípios enraizados na política externa brasileira, como a não-intervenção, e também a preferências da administração Lula, como a diversificação de parcerias.

Petrasek (2013) afirma que existem diversas formas de promover os direitos humanos por meio da política externa de um Estado, entendendo que “as novas potências buscarão cada vez mais influenciar a pauta de investigações de países específicos [...] de forma a dar primazia a uma perspectiva não de confronto, mas alicerçada no diálogo”. Dessa forma, é possível afirmar que o Brasil, durante o governo Lula da Silva, reagiu às críticas sobre seu relacionamento com regimes violadores apresentando uma proposta alternativa ao *shaming* e

ao condicionamento da relação com outras nações ao seu grau de proteção aos direitos humanos.

3.2.1.2-A crítica brasileira à seletividade do sistema e a necessidade de reforma dos instrumentos multilaterais

O projeto de inserção internacional do governo Lula colocou o campo de direitos humanos como um dos temas centrais da estratégia brasileira de revisionismo da ordem mundial (COSTA DA SILVA, 2014), onde a defesa da reforma de diversos mecanismos do regime multilateral foi uma peça chave. Dentro desse contexto, a crítica à seletividade do regime de direitos humanos aparece como uma estratégia em duas frentes: em primeiro lugar, na questão do próprio conceito de direitos humanos, e em segundo lugar, no que diz respeito às ações dos países que fazem parte de tal regime. Os dois tipos de seletividade têm sua origem no comportamento internacional das grandes potências e no conceito ocidental de direitos humanos que é adotado pelas organizações internacionais e ONGs.

A concepção de direitos humanos trabalhada atualmente a nível multilateral é baseada na percepção de que a democracia liberal capitalista é o modelo a ser seguido por todos os países. A principal crítica ao regime multilateral dialoga com a questão do imperialismo cultural: o universalismo promovido pode ser visto como uma tentativa de impor valores ocidentais, enquanto a condenação internacional poderia ser utilizado como um modo de potências ocidentais isolarem e pressionarem outros países, com o objetivo de garantirem a realização dos seus próprios interesses estratégicos.

A partir da percepção de que existiria um imperialismo cultural inerente ao regime multilateral de direitos humanos, é possível entender por que “a crítica ocidental de violações de direitos humanos teve um impacto insignificante sobre grandes potências como a China ou a Rússia, ou médias e pequenas potências não dependentes do ocidente, como o Irã e o Sudão, ou Sri Lanka e Zimbábue” (PETRASEK, 2013). Nesse sentido, como afirma Milani (2015), uma das posições da política externa brasileira desde 2003 foi denunciar o fato de que os diplomatas ocidentais, de acordo com os interesses das economias mais avançadas, poderiam instrumentalizar politicamente o suposto universalismo dos direitos humanos.

Neste contexto, o primeiro ponto a ser considerado é a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais para o governo Lula. O marco da civilização ocidental

contemporânea no campo dos direitos humanos, a Declaração Universal de 1948, deu prioridade aos direitos civis e políticos em detrimento dos econômicos, sociais e culturais, além de dar grande importância ao direito à propriedade privada, todos tradicionalmente tidos como aqueles valorizados pelo ocidente (SANTOS, 1997). Em entrevista, Celso Amorim (2017) afirmou que duas questões foram importantes para os direitos humanos na gestão Lula: 1) a estratégia da aproximação e da persuasão, indo contra a condenação e o isolamento, e 2) o fato de que a administração possuiu uma “visão ampla” dos direitos humanos, “não limitada à questão dos direitos civis e políticos”, o que o ministro de Lula classificou como a forma “correta” de abordar o tema.

A priorização dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo governo Lula fica clara na fala de Celso Amorim na 1ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos em Genebra, em 2006. Na ocasião, o ministro afirmou:

A fome e a doença podem também, em seus efeitos, serem vistas como formas anônimas de tortura, impostas por sociedades injustas – ou mesmo pela própria sociedade internacional – aos indivíduos. Aqueles afetados por tais males não estão em posição de usufruir outros direitos civis ou políticos. Combater a pobreza e a doença é também uma forma de promover os direitos humanos e reforçar a democracia (BRASIL, 2007, p.286).

Portanto, a administração, que tinha como pilares da sua política externa o combate à fome e à pobreza, a justiça social e a promoção do desenvolvimento, se mostrou cética em relação a um regime cujo arcabouço funcional foi baseado numa concepção dos direitos humanos fundamentada nos ideais das democracias liberais ocidentais (COSTA DA SILVA; BRAGA, 2014). Segundo Engstrom (2011), a política exterior de Lula percebia as instituições internacionais como meios de consolidar os privilégios do mundo desenvolvido, e para o autor, era improvável que o Brasil desenvolvesse uma concepção sobre os direitos humanos em linha com os ideais ocidentais.

Dessa forma, é possível afirmar que a concepção de direitos humanos adotada pela diplomacia do governo Lula diferia daquela utilizada no regime multilateral e adotada pela maioria das organizações não-governamentais em pontos fundamentais: uma era focada em direitos econômicos, sociais e culturais e teria uma abordagem extremamente pragmática, enquanto a outra era baseada em direitos individuais e políticos, e na valorização das normas. Nesse sentido, Archer (2006) reafirma a importância que os direitos econômicos, sociais e culturais na conjuntura internacional pós-Guerra Fria, ao notar que “os ativistas de direitos humanos reconheceram que, tendo se concentrado por muitos anos principalmente nos

direitos civis e políticos, precisam se engajar com o mesmo afincamento em relação aos direitos sociais e econômicos para continuarem a ser relevantes”.

O segundo ponto a ser considerado é a seletividade relativa aos países. O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi um dos principais alvos das críticas em relação à seletividade. Samuel Pinheiro Guimarães (2014) menciona o caso da Líbia, que entende ter sido um exemplo de como as potências poderiam intervir na região usando das ferramentas do Conselho, com o objetivo de derrubar um governo que lhes era contrário. O caso ocorreu em 2011, já no governo de Dilma Rousseff, mas segundo o Secretário-Geral das Relações Exteriores do governo Lula, foi uma amostra de como supostas ações em defesa dos direitos humanos podem ser usadas para avançar interesses políticos e estratégicos das grandes potências.

Outro órgão criticado pela diplomacia brasileira foi a Comissão de Direitos Humanos da ONU, que foi substituída pelo Conselho sob argumento de que havia se tornado um fórum altamente seletivo. Amorim (2009, p.68) afirmou que as resoluções sobre países adotadas no âmbito da Comissão eram “frequentemente inspiradas antes na singularização do país violador por motivações políticas do que na necessidade de monitoramento efetivo da situação dos direitos humanos”. O ministro de Lula também entendeu que a seletividade e a politização observadas na Comissão comprometeram sua credibilidade e eficiência (AMORIM, 2005).

Em seu discurso em defesa da criação do Conselho, na 60ª Assembleia Geral, Celso Amorim afirmou que o Brasil acreditava que o Conselho de Direitos Humanos deveria se basear nos princípios da universalidade, do diálogo e da não seletividade, e que o relatório global sobre direitos humanos deveria cobrir todos os países e situações (BRASIL, 2007). Koch (2014) corroborou esta percepção da diplomacia brasileira durante a gestão de Lula da Silva ao afirmar que:

Há uma forte crítica por parte do Brasil em relação à forma pouco aberta e inclusiva com que essas negociações [de direitos humanos em mecanismos multilaterais] são feitas, tendo em vista que tais decisões ainda se concentram nas mãos das potências consolidadas e desenvolvidas e que acabam, sem dúvida, orientando as decisões (KOCH, 2014, p.203).

Nesse sentido, Koch (2014) afirma que a crítica da diplomacia brasileira de que alguns casos graves de violações de direitos humanos são negligenciados pelo regime multilateral, enquanto outros são colocados em foco, é válida e precisa. Segundo Milani (2015), o governo

brasileiro questionou, através de suas ações no CDH, o *double standard* praticado pelas grandes potências, que tendem a ser rigorosas com seus oponentes políticos, mas indulgentes com seus aliados estratégicos, e com suas próprias violações. Fátima Mello (2017) confirma essa percepção ao entender que uma das grandes reivindicações do Brasil no governo Lula na pauta de direitos humanos dizia respeito a grandes potências, como os EUA, que impunham uma agenda de direitos humanos sobre outros países mas que também eram grandes violadores.

Celso Amorim (2017), em entrevista, criticou até mesmo o governo sucessor, de Dilma Rousseff, por ter cedido à seletividade das grandes potências e votado a favor de um relator especial pros direitos humanos no Irã, afirmando que quando não se tem nenhum relator para países como Arábia Saudita, ou para investigar a situação em Guantánamo, por exemplo, atitudes como essa apenas acirram o sentimento de isolamento do país violador em questão, e não alcança nenhum efeito prático.

Para Aldo Faleiro (2014 apud KOCH, 2014, p.206), diplomata que trabalhou por quase oito anos na assessoria internacional da Presidência da República com Marco Aurélio Garcia, existiria um processo de instrumentalização política dos direitos humanos no regime multilateral, onde normativamente existe a ideia de universalização, mas na prática, a defesa dos direitos humanos se dá de forma seletiva. Faleiro também defendeu que as relações internacionais não são uma divisão entre “mocinhos e bandidos”, mas sim uma complexa rede de interesses e articulações.

A seletividade não é uma novidade, no entanto. Huntington (1999, p.230-231) afirma que durante a Guerra Fria, o ocidente, e particularmente os Estados Unidos, foi confrontado com o problema dos “tiranos amigos”. Tais tiranos eram ditadores repressivos, que também cometiam violações de direitos humanos, mas que eram vistos pelo ocidente como parceiros úteis por serem anticomunistas, além de estarem mais suscetíveis às influências ocidentais. O apoio às ditaduras da América Latina na segunda metade do século XX, assim como a regimes repressivos na África e na Ásia, são os exemplos mais citados.

Dessa forma, as potências se mostram bastante tolerantes em relação às violações de direitos humanos cometidas por seus aliados políticos, enquanto condenam veementemente aquelas perpetradas pelos seus inimigos, que são quase sempre governos que não fazem parte do mundo ocidental, que passam a ser vistos como párias no sistema internacional, e promotores de um movimento contra hegemônico. Um exemplo recente de como as grandes

potências tentaram transformar a questão dos direitos humanos em um debate de bons versus maus, foi o caso dos países do “Eixo do Mal” (Irã, Iraque e Coreia do Norte) apontados por George W. Bush quando presidente dos EUA, e vistos como inimigos não apenas dos Estados Unidos, mas de toda a civilização ocidental (KOH, 2003, p.1492).

Como mencionado anteriormente, segundo Milani (2015), a política externa brasileira de direitos humanos resultou das alianças estratégicas do Brasil com os países em desenvolvimento, e das suas prioridades para as relações Sul-Sul. A mudança dos votos brasileiros nos fóruns multilaterais de direitos humanos faz parte, portanto, da crítica ao *double standard* das potências do ocidente e é uma peça-chave da estratégia de diversificação de parcerias do Brasil com países do Sul global, inclusive aqueles acusados de violarem os direitos humanos pelo ocidente (COSTA DA SILVA, 2014). A preferência do governo brasileiro por se abster ou votar contra resoluções específicas, seja no Conselho de Direitos Humanos, ou na Assembleia Geral, ocorreu em relação a economias emergentes ou áreas sob a influência direta de parceiros estratégicos para a política externa brasileira na época. Da mesma forma, as violações dos direitos humanos no caso dos países em desenvolvimento foram analisadas com base em novos quadros interpretativos (MILANI, 2015).

Finalmente, também é preciso tratar dos casos da Coreia do Norte e do Sri Lanka, episódios em que o governo Lula mudou de posição. Tanto na Assembleia Geral em 2008, como no CDH em 2009, a diplomacia brasileira optou por abandonar a condenação e se abster de votar. “O argumento utilizado pelo governo na época era que, para combater a política de seletividade e *double standard*, era imperativo promover a cooperação entre os países, em vez de simplesmente denunciar a violação dos estados no cenário internacional”, afirmou Milani (2015, p.78), mostrando uma clara ligação entre a crítica à seletividade do regime e a promoção da cooperação como estratégia brasileira para a política externa de direitos humanos.

Dessa maneira, a política externa brasileira no governo Lula não rejeitou o regime multilateral de direitos humanos, mas entendeu que existiam distorções no funcionamento do mesmo, e que tal questão exigiria do país uma conduta crítica. Segundo Costa da Silva e Braga (2014), a ação do Brasil foi baseada num tom de denúncia a um regime internacional de direitos humanos caracterizado pela politização e seletividade dos condenados.

Essa questão mostra que o debate sobre a relação do Brasil com países considerados violadores sistemáticos de direitos humanos deve considerar não apenas as normas, como o

princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos ou a não-intervenção, mas também variáveis domésticas, como as preferências e prioridades de cada governo, e as sistêmicas, como o próprio funcionamento do regime multilateral de direitos humanos.

Para além das questões discursivas, as próximas seções buscam ilustrar quais são as questões estratégicas relevantes para se entender a relação da diplomacia brasileira com as críticas das ONGs durante o governo Lula.

3.2.2- Questões estratégicas para a política externa brasileira de direitos humanos no governo Lula

Para além da importância do discurso promovido pela diplomacia durante o governo Lula da Silva, é preciso considerar também as ações da política externa brasileira no período, para entender se, de fato, como acusam as ONGs, os interesses estratégicos do Brasil prevaleceram sobre os princípios dos direitos humanos durante a gestão.

Segundo Milani (2015), alguns dos interesses estratégicos do Brasil estão diretamente ligados à cooperação em áreas como comércio e tecnologia. Tal questão, somada à preferência da administração por fazer parcerias com países do Sul global, levaram a consolidação de acordos com países como Irã, Turquia, Rússia e China. Isso criou, segundo o autor, uma “tensão dialética” nas agendas da política externa brasileira de direitos humanos, uma vez que o país passou a ter de conciliar tais parcerias estratégicas com a necessidade de promover um discurso em favor dos direitos humanos.

A resposta da diplomacia brasileira para tal tensão ficou clara quando Celso Amorim afirmou que “se só formos ter relações com países que consideramos ter um comportamento perfeito em matéria de direitos humanos, provavelmente não vamos nos relacionar com ninguém” (AMORIM, 2014, p.50).

Nesse sentido, os países mencionados nessa seção foram selecionados porque apareceram em casos citados pelas organizações não-governamentais na seção anterior deste capítulo. O foco especial em Cuba e Irã se dá por causa da frequência com que esses dois países apareciam nas críticas à política externa de direitos humanos do governo Lula, e pelos dois países serem exemplos de como o Brasil manteve seu discurso de cooperação e diálogo (Cuba sendo um dos maiores exemplos), assim como também o de crítica a seletividade do sistema (Irã sendo um dos maiores exemplos).

3.2.2.1- Questões estratégicas: cooperação para o desenvolvimento e promoção do diálogo

O governo brasileiro durante a gestão Lula se recusou a usar os direitos humanos como uma ferramenta política para condenar os países em desenvolvimento, além de ter evitado qualquer uso de outra condicionalidade política em seus projetos de cooperação para o desenvolvimento (MILANI, 2015). Segundo o relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) do IPEA (2010), a assistência humanitária e a cooperação técnica registraram aumentos absolutos significativos entre 2005-2009, mostrando que a política externa brasileira, de fato, colocou em prática o seu discurso de diálogo e cooperação como prioridades da gestão, inclusive no que diz respeito à abordagem da complementariedade entre desenvolvimento e direitos humanos.

Em relação aos países considerados violadores sistemáticos que apareceram nas críticas das ONGs à política externa de direitos humanos do Brasil no governo Lula, é possível perceber a presença de alguns como parceiros do país no contexto da cooperação para o desenvolvimento.

A seguir, uma tabela da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional deixa claro que o Brasil de Lula não deixou de cooperar com violadores sistemáticos mesmo sendo criticado pelas ONGs de direitos humanos por não se posicionar publicamente contra tais regimes, e assim manteve sua estratégia de cooperação e diálogo, e rejeição da condenação pública no plano internacional. A tabela, referente aos dados de 2010, mostra uma preferência da administração pela América Latina (região onde os países considerados violadores receberam mais recursos) e África (região onde houve a maior quantidade de países considerados violadores recebendo recursos).

Tabela 1- Cooperação brasileira para o desenvolvimento com países selecionados (2010)

País	Posição na Região	Total de Recursos
Cuba	8	R\$4.687.923
Venezuela	14	R\$1.567.202
República Democrática do Congo	7	R\$1.232.762
Egito	21	R\$343.342

Guiné Equatorial	24	R\$182.758
Sudão	26	R\$174.449
Zimbábue	32	R\$116.047
Irã	11	R\$85.892
Coreia do Norte	14	R\$62.909

Fonte: IPEA, 2013. Elaboração própria.

A República Democrática do Congo apareceu como o 7º país do continente africano que mais recebeu recursos do Brasil de cooperação para o desenvolvimento, totalizando R\$1.232.762, 00, 1,9% do total destinado a região. O país recebeu R\$222.896,00 em cooperação técnica, e contribuições do Brasil também por meio de organizações multilaterais: R\$5.130.820,00 para a Monusco, da ONU²⁸. O Egito apareceu como o 21º país africano que mais recebeu recursos em 2010, somando R\$343.342, ou 0,5% do total direcionado para a região, recebendo R\$45.038 em cooperação técnica, e aparecendo como o 18º parceiro do Brasil em cooperação científica e tecnológica, com R\$262.996. A Guiné Equatorial é o 24º país africano que mais recebeu recursos do Brasil para cooperação em 2010, com R\$182.758 e 0,3% do total para a África, dos quais a maior parte, R\$127.868, foi para cooperação técnica. O Sudão foi o 26º país africano que mais recebeu recursos (R\$174.449, 0,3% do total africano), e tudo foi direcionado para cooperação técnica. O Zimbábue foi o 32º país africano que mais recebeu recursos, com R\$116.047 e 0,2% do total do continente, onde tudo também foi para cooperação técnica (IPEA, 2013).

O Irã foi o 11º país que mais recebeu recursos do Brasil de cooperação para o desenvolvimento na Ásia e Oriente Médio, com R\$85.892, 0,7% do total da região, dos quais R\$6.758 foram destinados para cooperação técnica. A Coreia do Norte foi o 14º receptor de recursos brasileiros na região da Ásia e Oriente Médio em 2010 (R\$62.909 ou 0,5% do total da região), e tudo foi para a cooperação técnica (IPEA, 2013).

A Venezuela foi o 14º país da América Latina e Caribe a receber mais recursos, com R\$1.567.202 e 0,8% do total da região em 2010, dos quais R\$1.209.782 foram para a cooperação técnica, com destaque para projetos de desenvolvimento urbano, e R\$209.135

28 A Monusco – Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, foi a segunda operação de paz da ONU que mais recebeu recursos do Brasil em 2010, ficando atrás somente da Missão das Nações Unidas em Darfur (UNAMID) (IPEA, 2013).

para cooperação científica e tecnológica. Para além disso, a Venezuela também recebeu recursos de cooperação humanitária entre 2007 e 2010 (R\$801.000) (IPEA, 2013).

Um dos principais parceiros do Brasil durante o governo Lula na cooperação para o desenvolvimento foi Cuba. O relatório de 2005-2009 do IPEA informa que a região que mais recebeu assistência humanitária do Brasil foi a América Latina e o Caribe, com 76,27% do total no período, ou R\$107.819.457,37 de ajuda enviada diretamente aos países beneficiados. Entre os países que mais receberam recursos está Cuba, que recebeu 21,59% da assistência humanitária distribuída pelo Brasil. Acordos de cooperação em educação com Cuba também ganharam importância, como o Programa Pós-Doc Cuba, além do país ter sido um dos principais receptores de recursos no setor de cooperação técnica, científica e tecnológica, com 4% do total investido pelo Brasil durante o período (IPEA, 2010).

O relatório de 2010 do IPEA (2013) coloca Cuba como o 8º país da América Latina e Caribe que mais recebeu recursos, somando R\$4.687.923 gastos pelo Brasil, 2,4% do total da região. Do total investido em Cuba, R\$1.542.666 foram gastos com cooperação técnica. Cuba também aparece como o 12º país onde o Brasil mais gastou com cooperação científica e tecnológica no ano de 2010 (um total de R\$467.015).

Foram assinados cerca de 57 atos bilaterais com Cuba durante a gestão, dos quais 12 instrumentos de cooperação foram assinados logo na primeira visita de Lula ao país, em 2003²⁹. Alguns dos principais programas desenvolvidos em parceria com o governo cubano se relacionavam com a agricultura, por meio da Embrapa. Também ganharam destaque os projetos de infraestrutura que receberam investimento brasileiro por meio do BNDES (processo que também ganhou força na Venezuela durante a gestão), como a modernização do Porto de Mariel, que contribuíram para a internacionalização de empresas brasileiras, para o crescimento da economia e para a integração de Cuba ao mercado global, segundo Amorim (2017).

É importante ressaltar também a cooperação na área da saúde, que foi altamente benéfica para o Brasil, uma vez que Cuba é considerado um país modelo na área pela ONU (SANTOS; SILVA, 2016; MRE, 2017c). Para além disso, segundo Santos e Silva (2016:630-631), enquanto Cuba “necessitava de acordos e apoios que o Brasil poderia propiciar, este, ao projetar sua imagem internacional, poderia se beneficiar de tal relação, reafirmando sua

29 Mais informações em MRE (2017b). Disponível em <<https://goo.gl/hhdhSG>>. Acesso em set. 2017.

hegemonia no contexto latino-americano”, o que seria especialmente importante para o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A diplomacia brasileira entendeu que houve “avanços verificados em Cuba no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais” e que o governo brasileiro encorajou o regime cubano a “adotar novas medidas para assegurar a plena vigência de todos os direitos humanos, tanto os econômicos, sociais e culturais como os civis e políticos” (BRASIL, 2007, p.82).

Celso Amorim resumiu a posição do Brasil em relação à Cuba ao afirmar que:

Uma política de cooperação, construtiva, é sempre melhor que uma de isolamento. [...] Por isso temos uma política de solidariedade com uma nação latino-americana que há 40 anos sofre com um embargo com o qual não concordamos. Nós temos conversado sobre certos gestos. Por exemplo, somos contra a pena de morte, contra julgamentos sumários. Mas há certos limites a respeitar. Não podemos substituir o povo e os dirigentes cubanos, mas podemos contribuir para uma atmosfera mais positiva (BRASIL, 2007, p.80-81).

Desse modo, a partir dos dados quantitativos e a reafirmação do Ministro de Relações Exteriores de Lula, fica claro como o Brasil, de 2003 a 2010, sustentou com ações práticas a defesa do seu discurso de que a promoção dos direitos humanos em países violadores deveria se dar a partir da cooperação e do diálogo, e não por meio do *shaming* e da condenação pública, como defenderam as ONGs de direitos humanos. Intrínsecas a tal discurso, estão algumas das preferências estratégicas da gestão Lula, seja a curto prazo, como a diversificação de parcerias com foco no Sul global, ou a longo prazo, como a busca de maior protagonismo por parte do Brasil e de apoio à candidatura do país ao Conselho de Segurança da ONU.

3.2.2.2- Questões estratégicas: crítica à seletividade e protagonismo internacional

Como mencionado anteriormente, a crítica à seletividade do regime multilateral foi um tópico importante para a diplomacia brasileira da gestão Lula. Segundo Asano (2013, p.124), o Conselho de Direitos Humanos, como a Comissão que o precedeu, foi alvo de críticas dos países emergentes por sua “falta de critérios coerentes e transparentes para decidir quais países são alvo de resoluções e quais temas são considerados prioritários”, além de criticado “por poupar ou negligenciar países que apresentam crises urgentes ou crônicas de direitos humanos ao mesmo tempo em que emite reiteradamente resoluções relativas a determinados Estados”.

Assim, uma questão central surge: como a crítica à seletividade do sistema teve impacto no relacionamento bilateral do Brasil com países considerados violadores de direitos humanos durante o governo Lula? Enquanto o discurso da cooperação e do diálogo foi reforçado pelos acordos de cooperação técnica, científica e humanitária fechados pelo Brasil com tais países, o enfrentamento da questão da seletividade na agenda brasileira da política externa se deu em diversas frentes.

Celso Amorim (2015, p.129-130) afirmou que o Brasil quebrou “paradigmas ao promover, sem submissão a visões preconcebidas, relações com países de diferentes tendências e alinhamentos no contexto internacional”. Em relação aos países árabes, por exemplo, o ministro de Lula entendeu que a maioria sofria restrições políticas que os afastavam do modelo ocidental de democracia, e retratou uma situação onde foi questionado por visitar a Síria e a Líbia, ressaltando que “a preocupação em relação à eventual natureza autoritária de um regime não se manifestava quando se tratava de países aliados de Washington”.

Nesse sentido, um exemplo notável do questionamento feito pelo Brasil de Lula a respeito da seletividade praticada pelas potências ocidentais no regime multilateral foi a sua relação com o Irã. Segundo Asano (2013), o Brasil se absteve desde 2001 (com exceção de 2003) em todas as votações de resoluções que condenavam violações de direitos humanos no Irã, mostrando sua preferência por rejeitar resoluções condenatórias.

Segundo Amorim (2015), sua atuação como ministro em relação ao Irã se pautou pela resistência às pressões que pediam um voto a favor de projetos condenatórios, seja na Comissão de Direitos Humanos da ONU, ou depois da criação do CDH. Durante a gestão de Lula, os princípios da PEB da autodeterminação dos povos, da não-intervenção e da solução pacífica de conflitos, somados às preferências da gestão pela cooperação e pelo diálogo, ditaram a aproximação do Brasil com o país árabe.

O Irã é um país que, a partir da sua Revolução, em 1979, adotou um sistema híbrido: “uma democracia liberal, tutelada por um regime teocrático com poder de veto” (VISENTINI, 2010). Desse modo, o Irã se colocou internacionalmente como um país que combate a influência ocidental no Oriente Médio e que se posiciona contra o imperialismo praticado pelos EUA. Com a decisão de George W. Bush de colocar a potência do Oriente Médio no “Eixo do Mal”, o Irã se consolidou como um país a ser evitado por todos os Estados que não quisessem arriscar reflexos nas suas relações diplomáticas com os EUA.

Ciente da situação internacional em que fora colocado o Irã, Celso Amorim (2015, p.15) entendeu que “se o Brasil desejasse uma maior proximidade com um Estado visto como ‘pária’, ainda que injustamente, era necessário legitimá-la com alguma ação que contribuísse para o equacionamento da questão nuclear”. Enquanto o ocidente queria privar o Irã da possibilidade de enriquecer urânio, inclusive recorrendo à sanções, o reconhecimento do governo brasileiro do direito do Irã ao desenvolvimento e uso da energia nuclear para fins pacíficos, com base nos princípios estabelecidos no Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), foi fundamental para o desenrolar do acordo que ficou conhecido como Declaração de Teerã, um dos episódios mais comentados da política externa do governo Lula (AMORIM, 2015).

Para o Irã, o enriquecimento de urânio para fins pacíficos era um direito que lhe estava sendo negado por causa de um tratamento discriminatório. O Brasil entrou como um mediador entre o Irã e as potências ocidentais, junto com a Turquia, reconhecendo o direito legítimo do Irã de desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos, mas também a necessidade de que o país árabe cumprisse os compromissos assumidos. No entanto, Amorim (2015, p.25) também destaca que não parecia haver sinais claros de que os países do ocidente estivessem “dispostos a abandonar a mera condenação do Irã e passar a uma política real de engajamento”.

As críticas em relação à aproximação do Brasil com o Irã giraram em torno da visita do presidente Mahmoud Ahmadinejad ao Brasil. O gesto foi entendido por setores da imprensa e da elite política nacional como uma conivência da política externa brasileira com as violações de direitos humanos cometidas pelo regime, segundo Amorim (2015). Vidal (2013) afirma que o acordo também foi chamado de “antiamericano” por membros da oposição brasileira. Casteñeda (2010, p.115-116) criticou a aproximação do Brasil com Teerã ao afirmar que apesar da vontade do país de fazer parte do “*great power club*”, o Brasil desconsiderava a importância da democracia e dos direitos humanos, apontando que as relações diplomáticas brasileiras com Cuba, Venezuela e Irã seriam sinais desse descaso.

No entanto, Amorim (2015) também ressalta que as críticas nunca aconteceram quando George W. Bush, presidente dos EUA, visitou o Brasil, apesar das claras violações praticadas pelo governo estadunidense em Guantánamo ou ainda, da invasão do Iraque sem autorização da ONU. Apesar do ministro de Lula reconhecer Ahmadinejad como um líder populista e autoritário, também “achava absolutamente justificável e necessária para o Brasil a

busca de relações mais próximas com um país de peso”, que desempenhava um papel importante na política global e regional (AMORIM, 2015, p.25).

É também necessário considerar as vantagens comerciais que a aproximação com o Irã traria para o Brasil. A associação entre direitos humanos e interesses comerciais já havia sido feita pelo próprio Celso Amorim, ao afirmar que “negócios são negócios” e que “os direitos humanos são uma pregação moralista”, quando questionado sobre a visita de Lula à Guiné Equatorial (ASANO; NADER, 2011, p.124). No caso do Irã, Amorim afirmou que o país árabe “oferecia um mercado extremamente promissor para produtos brasileiros”, apesar de reconhecer que as questões comerciais não foram determinantes no fechamento do acordo. O Ministro de Relações Exteriores também levou ao Irã uma comitiva de empresários brasileiros (AMORIM, 2015, p.25).

O Gráfico 3 mostra como foi a evolução das exportações brasileiras para o Irã durante o governo Lula.

Gráfico 3 – Exportações do Brasil para o Irã (2003-2010), em US\$



Fonte: MDIC, 2017. Elaboração própria.

É possível notar que o pico das exportações para o Irã foi 2010, ano em que a Declaração de Teerã foi firmada, totalizando US\$2,1 bilhões, um claro contraste dos US\$869 milhões de 2003. Além disso, é preciso considerar que o Irã é um dos grandes *players* mundiais do setor energético, pois tem grandes reservas de petróleo e gás natural, e que por isso, seria uma aliança estratégica valiosa para o Brasil.

No entanto, a variável determinante para que o Brasil se aproximasse do Irã foi política. Vidal (2013) salienta que a diversificação que a diplomacia brasileira buscava no governo Lula ia além da tentativa de variar suas parcerias, mas incluía também a intervenção em questões que não eram interesses imediatos do Brasil, priorizando coalizões que poderiam aumentar seu poder relativo e inserção internacional. Amorim (2015, p.25) confirmou tal percepção ao afirmar que mais do que uma demonstração da capacidade diplomática do Brasil, a mediação do acordo com o Irã “seria também uma maneira de elevar nossa estatura no tabuleiro político mundial”.

Desse modo, o objetivo de longo prazo da política externa de Lula de reforma das instituições internacionais ganharia legitimidade, e a candidatura do Brasil para ocupar espaços mais protagônicos nesse contexto ganharia apoio. Para Amorim (2015)

O esforço do Brasil, juntamente com a Turquia, no sentido de negociar um caminho pacífico para o programa nuclear iraniano – mais do que qualquer outra ação adotada nos últimos anos ou mesmo décadas – nos aproximou do que se poderia qualificar como “o grande jogo da política internacional” (AMORIM, 2015, p.103).

A crítica à seletividade do sistema internacional fica clara na posição da diplomacia brasileira de se aproximar do Irã e na decisão de mediar um debate tão polêmico quanto a questão nuclear iraniana. Vidal (2013) entende que a mediação brasileira foi além de uma tentativa de maior protagonismo na agenda de segurança internacional, e que o Brasil “buscava demonstrar uma lógica contraditória e injusta de um sistema que privilegia as grandes potências [...] e penalizava as nações de médio porte que buscavam sua autonomia e desenvolvimento próprio” (VIDAL, 2013, p.51).

Nesse sentido, é preciso considerar que, enquanto as críticas focalizavam numa suposta confraternização ou apoio do Brasil a Ahmadinejad, além de se sustentar no argumento de que “não se podia confiar no Irã” (AMORIM, 2015), para a diplomacia brasileira, até que se provasse o contrário, o programa nuclear iraniano teria objetivos pacíficos e, portanto, não deveria ser motivo de sanções ou intervenções externas (VIDAL, 2013). Dessa forma, a política externa brasileira do governo Lula entendeu que os direitos humanos não poderiam ser usados como uma desculpa para que as potências ocidentais isolassem países que teriam posturas antiocidente no plano internacional.

Finalmente, em relação aos países considerados violadores sistemáticos, é possível perceber ações estratégicas da diplomacia brasileira durante o governo Lula que, por meio do discurso da não seletividade, impulsionaram não apenas ganhos financeiros para o país no

campo do comércio exterior, mas também a imagem internacional do Brasil como um ator engajado, que promove a reforma das instituições multilaterais, e que estaria disposto a encarar novas responsabilidades no plano internacional. A crítica à seletividade do sistema, mais do que um discurso que respondeu às condenações sobre o relacionamento do Brasil com países acusados de serem violadores dos direitos humanos, de fato, trouxe ganhos políticos e financeiros para o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de política externa, como campo de estudos, reconhece a importância dos fatores domésticos no processo de formulação desta política sem desconsiderar a influência da conjuntura externa na ação final dos países. Nesse sentido, na medida em que focaliza nos processos políticos guiados pelo Estado, ao mesmo tempo, não descarta a importância de considerar outros fatores para compreender a realidade internacional.

Desse modo, ao “abrir a caixa preta do Estado”, a análise de política externa, quando aplicada à realidade da política externa brasileira, expôs a necessidade incluir novos atores no processo decisório desta política e reconhecer sua influência. Mesmo com o fato de que “a condução dos assuntos de política externa permaneceu fortemente concentrada no âmbito das instituições do Estado, em particular – embora não mais exclusivamente – o Itamaraty” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.27), a pluralização de atores (estatais e não estatais) e as demandas advindas de cada um, descentralizaram o processo de formulação da política externa brasileira, ao menos no que tange aos potenciais influenciadores sobre o conteúdo da política. Ao mesmo tempo, alguns temas tradicionais da chamada “baixa política”, como os direitos humanos, passaram a desempenhar um papel importante na projeção internacional do Brasil.

Assim, a política externa, que era vista como uma política de Estado, consensual e imutável, passou reconhecer essas novas dinâmicas, e o Itamaraty precisou se adaptar ao novo contexto externo, como também às mudanças que ocorreram no plano doméstico, incluindo a incorporação de interesses setoriais no processo de definição de agenda da política externa brasileira. Segundo Putnam (1988, p.432), as questões domésticas que interferem na política externa e contribuem para a sua formulação devem incluir também o fator político. Os interesses setoriais a serem considerados, portanto, devem incluir partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores e a opinião pública, cujos lugares políticos devem sempre ser levados em conta nas análises sobre a política externa de um governo.

Nesse contexto, Milani e Pinheiro (2013) reforçam o conceito de “politização” da política externa. Os autores entendem politização como “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto a melhor forma de contemplar suas demandas” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.30). Ou seja, a ideia de politização se

aproxima da questão da pluralização de atores, da maior interação entre os mesmos, e, principalmente, da percepção de que tais atores partem de lugares políticos diversos, onde valores e preferências diferentes contribuem para o debate e para a democratização do processo decisório.

Esta pesquisa, ao considerar as estratégias das redes de ativismo e das organizações não-governamentais que fazem parte delas como ações que representam interesses setoriais, mostrou que, para investigar a relação da diplomacia do governo Lula (2003-2010) com as grandes ONGs, no que tange os temas de direitos humanos, os lugares políticos de ambos os atores devem ser explorados, para compreender melhor de onde partiram as ações das organizações, e as escolhas feitas pelos *policymakers* que deram forma à ação final do Brasil durante o período.

Na medida em que a pluralidade “convive com hierarquias, assimetrias e competências distintas dos atores, além de visões variáveis sobre o bem público” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23), esta pesquisa conclui, em primeiro lugar, que as ONGs e a diplomacia do governo Lula partiram de visões não concordantes em relação a política externa de direitos humanos, e como o Brasil deveria tratar da questão nas suas relações internacionais na conjuntura internacional do início do século XXI.

Sobre a visão das ONGs, é importante ter em vista alguns pontos. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1997, p.14), “não existe condição global para qual não consigamos encontrar uma raiz local, uma imersão cultural específica”. Nesse sentido, ter em mente que o conceito de direitos humanos que é adotado a nível multilateral parte de uma noção ocidental de direitos humanos é fundamental. Tal noção está baseada nas Declarações resultantes das revoluções liberais do século XVIII, e na sua raiz existe a ideia de que indivíduos teriam direitos básicos sobre os quais não era preciso agir em prol de merecê-los, porque seriam intrínsecos à natureza humana. Esses direitos estariam vinculados a um reconhecimento dos seus pares, e a uma universalidade que superaria divisões geopolíticas, étnicas, de classe e culturais.

Com base nessa noção, é preciso acrescentar que, como foi mencionado no capítulo 1 deste trabalho, o próprio conceito de direitos humanos que é dominante no regime multilateral traz consigo noções particulares sobre a democracia e a importância dos direitos individuais e políticos, tendo o poder de fazer os países aderirem a determinadas posições ideológicas (GRUBBA; RODRIGUES, 2012). A crença, presente no regime multilateral, de que o

respeito aos direitos humanos apenas poderia ser alcançado dentro da democracia liberal, despertou acusações de imperialismo cultural por parte de diversos países, inclusive aqueles que foram acusados pelas grandes organizações não-governamentais de serem violadores sistemáticos dos direitos humanos, e foram alvos de campanhas lançadas por esses grupos regularmente. Não por acaso, estes são os países com os quais o Brasil tem relações que foram o centro das tensões que existiram entre estas organizações e a diplomacia no governo Lula.

Milani (2011, p.50-51) afirma que as críticas advindas das ONGs partiram de uma visão mais universalista da defesa dos direitos humanos, que “reflete uma filosofia sobre a sociedade mundial contemporânea, que deveria ser socialmente integrada, respeitosa de valores universais e aberta a intervenções de natureza humanitária”. A questão, como autor também reforça, é que “diferentes atores operam como veículos para diferentes representações sociais, cultura política e estruturas interpretativas”. Portanto, a abordagem da diplomacia brasileira durante o governo Lula e àquela adotada pelas grandes ONGs, “expressam pontos de vista distintos sobre a forma como o Estado deve se comportar em apoio aos direitos humanos” (MILANI, 201, p.68)

Dentro dessa lógica, a principal questão a ser reforçada quando o assunto é as críticas das organizações não-governamentais de direitos humanos à diplomacia brasileira pela sua relação com países violadores, é que o discurso dos direitos humanos das ONGs especializadas (exceto em casos onde os objetivos de tais grupos são contra hegemônicos), é fundamentado em conceitos e valores ocidentais liberais. Segundo Petras (1999), as grandes ONGs promovem um novo tipo de colonialismo cultural. Para Hopgood (2013), esses grupos e os defensores dos direitos humanos ganham força política internacionalmente apenas quando atendem aos requisitos das grandes potências.

As críticas proferidas pelas organizações não-governamentais, portanto, partem de uma noção bem específica quanto ao lugar que os direitos humanos deveriam ocupar na política internacional, e por consequência, na política externa dos países. Mais do que isso, as ONGs teriam como prioridades questões que diretamente entraram em disputa com as preferências da diplomacia brasileira no governo Lula, especialmente no que diz respeito aos métodos que a gestão propôs para se lidar com os regimes violadores. Desse modo, a proposta das ONGs de utilizar o *shaming* como estratégia de pressão, e a expectativa de que governos

considerados democráticos deveriam condenar publicamente regimes violadores dos direitos humanos, já seria, em si, uma preferência ligada à valores ocidentais.

É preciso considerar tal abordagem quando se trata das posições dos ativistas que estabeleceram uma relação direta entre as preferências da gestão Lula e um aprofundamento das relações do Brasil com governos violadores. A visão de mundo de tais ONGs mostra um viés por uma abordagem que advoga pela condenação pública de violadores dos direitos humanos, e suas estratégias de ação, enquanto parte integrante das redes transnacionais de ativismo, podem ser tão seletivas quanto as posições das potências ocidentais.

O fato é que a condenação internacional é considerada por esses grupos como a melhor estratégia para alavancar uma mudança na situação dos direitos humanos em um país violador. No entanto, não se pode ignorar que o *shaming* requer estratégias claras em relação aos possíveis contra discursos que o regime acusado de violações sistemáticas pode empregar para se justificar ou desviar a atenção da comunidade internacional (KINZELBACH; LEHMANN, 2015), ou ainda, como foi o caso do Brasil durante o governo Lula, a retórica de outros países para não cederem às pressões pedindo por uma condenação de um parceiro estratégico.

Segundo Blitt (2004, p.290), quando se trata das políticas de pressão colocadas em prática pelas organizações não-governamentais que atuam no campo de direitos humanos, “o uso efetivo da política de coação, particularmente a moral, depende da capacidade das ONGs de [...] explorar a autoridade moral inerente à retórica dos direitos humanos”. Nesse sentido, também é preciso que os tomadores de decisão acreditem que “ativistas não estão apenas objetivamente certos, no sentido de fornecer informações precisas, mas também moralmente certos, nos fins para os quais esse conhecimento é aproveitado” (PRICE, 2003, p.589).

A questão é que o Brasil de Lula, apesar das suas aspirações de maior protagonismo internacional e de inserção em diversos espaços considerados centrais no plano multilateral, mostrou um ceticismo em relação à abordagem proposta por essas organizações não-governamentais de direitos humanos. Em entrevista concedida à autora desta dissertação, Celso Amorim (2017) afirmou que o trabalho pelos direitos humanos é importante, mas que as formas de trabalhar nisso são cheias de linhas cinzentas.

A política externa da gestão de Lula da Silva, que teve como bases a busca de novas parcerias para o país e uma forte noção de justiça social, estabeleceu-se como uma força progressista no plano internacional, e defendeu uma abordagem mais pragmática em relação

aos direitos humanos, baseada na crença de que isolar violadores não faria com que tais regimes passassem a seguir os padrões internacionais. Celso Amorim (2017) entendeu que apesar de não existir a ilusão de que o comportamento de um país violador mudaria de forma repentina, ele acredita que não isolar tal regime seria mais eficiente ao longo prazo do que a mera condenação, que, na sua opinião, apenas enrijeceria a posição do violador em questão. Desse modo, cooperação e diálogo seriam mais eficientes do que o *shaming* para garantir melhoras para as condições dos cidadãos que de fato sofrem com as violações.

A visão promovida pela diplomacia do governo Lula teve origem em inspirações históricas providas por governos que colocaram em prática uma política externa baseada nos princípios do paradigma globalista do pensamento diplomático brasileiro (especialmente, mas não apenas, a Política Externa Independente), adaptando os mesmos à realidade doméstica e externa do período, e moldando preferências e interesses com base nesses fatores. Dessa maneira, as questões que foram centrais para a condução da política externa da gestão - diversificação dos laços com os países do Sul global e priorização dos temas relacionados ao desenvolvimento - foram estratégias que também ditaram o comportamento internacional do Brasil no que diz respeito aos temas de direitos humanos. Tal estratégia implicou em posições críticas do país em relação ao regime multilateral, incluindo a reprovação do *shaming* e a condenação da seletividade do regime.

Esta pesquisa conclui, em segundo lugar, que por partirem de diferentes interpretações quanto aos direitos humanos, a política externa do governo Lula e as ONGs entraram em tensão, e que por causa de tal discordância, as críticas das ONGs focadas nas relações do Brasil com países violadores sem tê-los condenados publicamente, não afetaram a relação do país com tais regimes.

Tal conclusão parte da crítica da diplomacia do governo Lula sobre a eficácia do *shaming* como estratégia de pressão internacional. Diversos estudos sobre a estratégia de condenação internacional, de fato, afirmam que a efetividade deste tipo de abordagem não é garantida, mas sim altamente dependente do contexto específico em que a condenação acontece (KINZELBACH; LEHMANN, 2015), com variáveis como tipo de regime do violador, tipo de atores que fazem o *shaming* e presença de organizações de direitos humanos no país acusado de violações sistemáticas influenciando seus efeitos (KATZENSTEIN, 2013). Os resultados da pesquisa de Hafner-Burton (2008) mostram que alguns dos governos colocados sob o holofote da opinião pública internacional por violarem direitos políticos e

civis tomam atitudes contraditórias. A autora mostra que alguns regimes continuam ou até aumentam certos tipos de violações. Isso se dá porque, em alguns cenários, a publicidade pode incentivar as autoridades dos regimes violadores, que buscam se manter no poder, a aumentar a repressão. Ou ainda, motivar grupos terroristas, gangues ou milícias, a orquestrar atos de violência para atrair a atenção internacional. Para além dessas questões centrais, um dos possíveis efeitos colaterais do *shaming* é que os regimes violadores também podem desacreditar e assediar ativistas locais de direitos humanos (KINZELBACH; LEHMANN, 2015). Em todos casos, é a população do país quem mais sofre.

Celso Amorim (2017) entendeu que a diplomacia brasileira na gestão de Lula compartilhou da mesma visão, reafirmando a importância de considerar as possíveis consequências do *shaming*, defendendo uma abordagem diplomática e métodos não-condenatórios, e entendendo que “se você vai muito forte, as vezes gera uma reação contrária”.

Para além disso, o *shaming* pode não ser efetivo quando regimes violadores utilizam discursos que desafiam a legitimidade da crítica, ou quando os custos materiais não são “grandes” o suficiente para incentivar uma mudança por parte de tal governo. Existem também questões sobre o grau de submissão do país violador ao regime multilateral de direitos humanos (quanto mais envolvido, maior a possibilidade de impacto do *shaming*) e o quanto tais governos se importam com a sua reputação a nível internacional (KINZELBACH; LEHMANN, 2015).

Segundo Petrsek (2013), parece que a pressão só funciona quando o país sendo investigado tem algo a ganhar (ou a perder) do país ou países que o pressionam. O autor afirma que, historicamente “os países que enfrentaram esta nova pressão do exterior [...] resistiram a essa pressão, ou mudaram suas políticas, conforme o caso, em grande parte conforme o grau em que dependiam das relações comerciais, militares ou de ajuda externa das potências ocidentais que estavam exercendo tal pressão” (PETRASEK, 2013, n.p.).

A questão é que países menores têm uma influência limitada nos assuntos globais, e por isso, são mais capazes de promover de forma central os direitos humanos em sua política externa. Enquanto isso, os países poderosos moldam a política mundial e enfrentam preocupações com a *realpolitik* que podem exigir que relações com regimes acusados de violações sistemáticas sejam condicionadas por questões estratégicas, políticas e econômicas, e não por princípios internacionais compartilhados (DIETRICH; MURDIE, 2017).

Do mesmo modo, o nível de proximidade no relacionamento entre o país violador e o pressionado a condenar tal regime importa. Aqueles que obtêm benefícios políticos diretos da relação seriam mais passíveis de ignorar ou contrariar condenações públicas, mas aqueles com pouco ou nenhum interesse político no regime em questão estariam mais inclinados a condenar o mesmo (ESAREY; DEMERITT. 2016). Desse modo, seria muito difícil encontrar casos onde foram feitas condenações públicas por países que de fato poderiam impactar na situação do regime violador em questão.

Para além da eficácia de modo mais direto, existe a questão das consequências indiretas do *shaming*. Dietrich e Murdie (2017) entendem que o *shaming* influencia a tomada de decisões sobre auxílios financeiros e outros tipos de ajuda a regimes violadores de direitos humanos, porque incide na opinião pública dos países doadores, podendo impactar nas decisões sobre sanções. Apesar das autoras afirmarem que a população do país doador prefere que a ajuda ao violador não seja diminuída, apenas que venha por meios não governamentais, não existem garantias de que as vítimas das violações continuarão a receber (quantitativa e qualitativamente) o mesmo tipo de ajuda. Portanto, a questão a condenação internacional é questionada, também, por causa das consequências negativas que tal exposição poderia trazer para as vítimas de violações dentro do regime em questão.

Desse modo, a abordagem proposta pelo governo brasileiro durante a gestão Lula de crítica à eficácia do *shaming*, encontra sustentação em alguns estudos, assim como a sua opção pela estratégia do diálogo e da cooperação.

Risse, Ropp e Sikkink (2013), ao revisitarem o modelo espiral que propuseram em *The Power of Human Rights* (1999), entendem que conformidade com as normas internacionais de direitos humanos não depende apenas do compromisso e da boa vontade do regime violador, mas também da sua capacidade institucional. Dentre os mecanismos citados pelos autores para incentivar a *compliance* do violador com os padrões internacionais, estão: coerção, sanções, persuasão/diálogo, e construção de capacidades. A diplomacia brasileira do governo Lula, por meio do discurso que favoreceu o diálogo e a cooperação, explicitamente defendeu os dois últimos métodos como os mais eficientes.

Risse, Ropp e Sikkink (2013) afirmam que se a persuasão funcionar, ela tem uma vantagem sobre a coerção, na medida em que induz os violadores à conformidade voluntária. Os autores também reforçam que o uso do diálogo combinado a mecanismos de incentivo é um método bem-sucedido. Apesar de Risse, Ropp e Sikkink (2013) colocarem tanto o

shaming como o diálogo com os regimes violadores na mesma categoria, a diplomacia brasileira deixou claro, durante o governo Lula, sua opção pela segunda abordagem.

A preferência pela estratégia do diálogo também está ligada à noção de que a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos estão interligados, e mais do que isso, são indissociáveis. Essa relação fica explícita no engajamento do Brasil em questões como a Resolução sobre Metas Voluntárias em Direitos Humanos, durante a celebração dos 60 anos da Declaração Universal, onde alguns dos compromissos findados foram o combate à fome e à pobreza e o direito ao desenvolvimento (AMORIM, 2009).

Dentro desse contexto, se insere também a preferência da diplomacia brasileira do período pela construção das capacidades estatais dos regimes violadores por meio da cooperação em direitos humanos, o que incluiria programas de treinamento e educação, além da ajuda na construção das capacidades administrativas do governo em questão. Risse, Ropp e Sikkink (2013) reforçam:

So, if human rights norms are violated in areas of limited statehood because of a lack of state capacity to enforce them, the three other mechanisms discussed will not do the trick [...] Commitment might not lead to compliance when central state authorities lack the institutional and administrative capacity to enforce decisions, including human rights standards (RISSE, ROPP e SIKKINK, 2013, p.15)³⁰.

Celso Amorim (2017), em entrevista, entendeu que as críticas das ONGs de direitos humanos não afetaram a relação do Brasil com nenhum país, citando diversos motivos para o não impacto de tais ações na política externa brasileira durante o governo Lula.

Primeiramente, o ex ministro do governo Lula afirmou que “Os Estados certamente não estão acima da crítica, mas as ONGs também não”. Nesse sentido, Amorim reforçou que o nível das críticas ao Brasil durante o governo Lula variou de uma organização para a outra. Amorim tratou também da necessidade de saber não apenas quem financia as organizações não-governamentais, mas também porque elas procuram focalizar num país e não em outros, reforçando a importância de aplicar mecanismos de regulamentação e transparência dentro de tais grupos. O ex ministro de Lula afirmou, na mesma entrevista:

Eu não necessariamente acredito na boa fé de todas as ONGs [...] É preciso saber quem financia. Eles pedem transparência do governo, mas há transparência nas ONGs de saber quem financia? [...] Essa recusa em ser transparente é muito grave,

30 O trecho traduzido é: “Assim, se as normas de direitos humanos são violadas em áreas de Estado limitado devido à falta de capacidade estatal para executá-las, os outros três mecanismos discutidos não farão efeito [...] O compromisso pode não levar à conformidade quando as autoridades do Estado central não possuem capacidade institucional e administrativa para impor decisões, incluindo padrões de direitos humanos” (RISSE, ROPP e SIKKINK, 2013, p.15)

as consequências são graves, dificulta muito você saber quais são os objetivos (AMORIM, 2017, n.p.).

Em segundo lugar, o Amorim (2017) criticou a seletividade praticada pelas ONGs, afirmando: “Eu não posso lidar com um mundo que é dois pesos e duas medidas”, citando as relações dos EUA com a Arábia Saudita como uma que não recebe a devida atenção das grandes organizações não-governamentais de direitos humanos, enquanto as críticas ao Brasil por manter relações com países considerados violadores sistemáticos foram constantes, citando o caso de Guiné Equatorial como exemplo.

Os achados de Ron, Ramos e Rodgers (2005) e de Meernik et al (2012) apontam que, de fato, seletividade é um problema que também afeta as organizações não-governamentais de direitos humanos. Os estudos apontam para poder estatal, nível das violações e capacidade de atrair atenção midiática como fatores relevantes para a definição de quais países sofrerão *shaming*, mostrando assim, que a situação de direitos humanos em um país nem sempre é a prioridade das ONGs na hora de determinar quais regimes serão alvos de campanhas e sofrerão condenações. Para além disso, Ron, Ramos e Rodgers (2005) reforçam que alguns dos países na lista de “mais repressivos”, não apareceram na lista de “mais reportados”, comprovando que muitas vezes as ONGs produzem publicações ou notícias sobre alguns países mais do que outros porque procuram maximizar oportunidades para *advocacy* e melhorar seu status internacional para conseguir financiamento, apoio público e atenção da mídia.

Dentro desse contexto, Fátima Mello (2017), em entrevista, também aponta para uma questão fundamental no caso do Brasil: para o fato de que não existe um consenso na comunidade de direitos humanos brasileira sobre chamar países como Cuba, Irã e Venezuela como os grandes violadores, mencionando que essa visão é defendida por grandes ONGs, que em sua maioria estão baseadas em países do Norte. Amorim (2017), no entanto, condenou em especial, a seletividade de algumas das ONGs baseadas no Brasil, que segundo ele não pediam condenações ou tratavam de questões relacionadas às grandes potências nesse sentido. Portanto, o viés ocidental não apenas operaria no nível das grandes organizações não-governamentais internacionais, mas também influenciaria as estratégias e percepções de algumas das ONGs que têm base no Brasil.

Para além disso, é importante destacar que a tensão entre as abordagens propostas pelas ONGs que foram críticas ao relacionamento do Brasil com acusados de violações de

direitos humanos e a diplomacia brasileira não se deu apenas entre esses dois atores. Para Fátima Mello (2017), o viés ocidental do conceito de direitos humanos que é adotado por tais organizações, tanto as oriundas de países do Norte, quanto as domésticas financiadas por grupos baseados em tais países, também foi criticado por algumas ONGs brasileiras menores. Tais organizações domésticas estavam mais próximas da visão adotada pelo governo, e segundo a ativista, constataram diversos avanços no campo dos direitos humanos durante a gestão de Lula, confirmando que existiria uma tensão entre percepções dentro das próprias redes de ativismo.

O caso da Guiné Equatorial também foi o exemplo usado por Amorim (2017) para a terceira razão para que as críticas das ONGs não impactassem a relação do Brasil com regimes violadores: o fato de que a gestão Lula acreditava que não seria isolando o país acusado de violações que se conseguiria melhoras na situação dos direitos humanos em seu território, mas sim atraindo-o e engajando-o com o sistema internacional, para aos poucos poder ter alguma influência.

Tal questão é central quando se coloca a visão das ONGs e a da diplomacia do período em perspectiva. Amorim tocou mais uma vez na questão da ineficiência da condenação pública, reforçando a cooperação e o diálogo como a melhor estratégia para atingir resultados concretos nesse sentido. O ex ministro do governo Lula concluiu afirmando que há anos se condenam certos países, como por exemplo Coreia do Norte, e que tal condenação não tem efeito algum (AMORIM, 2017).

Para além disso, deve se levar em conta que apesar das organizações não-governamentais não disporem de muitas opções para pressionarem governos, e por isso o *shaming* é fundamental para a sua atuação, tais grupos esperam que os países considerados democráticos se engajem no mesmo tipo de estratégia condenatória, sem considerar as implicações e custos políticos (e muita vezes econômicos) que tal posição pode provocar. Amorim, apesar de reconhecer que as críticas são importantes, reprovou a “total incompreensão” das ONGs em relação aos processos políticos, afirmando que é preciso considerar o interesse nacional e os interesses estratégicos do Brasil (AMORIM, 2017).

Nesse sentido, a partir do momento em que questões domésticas e internacionais diversas influenciam diretamente o comportamento dos países em relação aos direitos humanos, é possível que, em muitos casos, a diplomacia da gestão Lula simplesmente não se considerasse influente o suficiente no que diz respeito à mudança de comportamento de países

como China e Irã. Celso Amorim (2017), em entrevista, reconheceu ainda que o Brasil poderia ter uma chance maior de influência em países como Cuba, e menos em regimes como o Irã, que está em outra parte do mundo e é uma potência regional.

Nesses casos, tais questões estariam fora da alçada direta de influência do Brasil, e os interesses estratégicos e econômicos do país seriam uma prioridade (ENGSTROM, 2014). Portanto, a condenação pública internacional apareceria como uma opção em casos muito específicos, apenas quando contribui para o entendimento de que, continuando a colaborar com um país violador, o Brasil poderia prejudicar seus objetivos ao longo prazo. Para além disso, o receio de ser o próximo na lista daqueles que seriam alvos de condenação das ONGs pelas suas próprias violações também deve ser levado em conta ao analisar a preferência brasileira por reações menos expressivas e condenatórias no plano internacional.

Finalmente, é possível concluir que a visão proposta pela diplomacia brasileira durante o governo Lula para a sua política externa de direitos humanos simplesmente tinha outras prioridades, que não as promovidas pelas ONGs. Pode-se perceber tal preferência na promoção dos direitos econômicos e sociais, que geraram oportunidades importantes para promover políticas efetivas além das suas fronteiras. Segundo Fátima Mello (2017), a agenda de direitos humanos tem muitos níveis, e o Brasil de Lula teve um papel crucial no que diz respeito a promoção do direito humano à alimentação na agenda global, por exemplo. Um esforço nesse sentido pode ser observado na internacionalização de políticas públicas de combate à fome e a miséria implantadas pelo governo, como o Fome Zero.

Dentro dessa lógica, o Brasil foi um grande *player* internacional para os temas de direitos humanos ao vincular a eles a ideia de desenvolvimento, além de ter sido um país que lutou por uma atuação mais preventiva e menos reativa em relação às violações em outros países, promovendo uma abordagem mais pragmática, que procuraria atacar as causas estruturais das violações, e não apenas reativa, que reporta e condena violações que já ocorreram e não trabalham com os governos violadores por uma melhora da situação dos direitos humanos em seu território.

Por fim, é importante lembrar que, mesmo quando criam tensões e discordam em pontos fundamentais, a presença de diversas visões sobre como deve se dar a atuação internacional do Brasil é consequência da abertura e da democratização do processo decisório da política externa brasileira. Esta, por ser uma política pública, deve conciliar e adaptar posições, ideias e interesses diversos na sua formulação. Assim, a inclusão de novos atores no

processo decisório da política externa, e sua conseqüente “politização”, também são benéficas para o país do ponto de vista internacional, uma vez que colaboram para o aprofundamento dos processos democráticos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, S.; POTTER, D. M. NGOs and International Relations Theory. In:_____. *NGOs in International Politics*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, p.5-17, 2006.

ALMEIDA, P. R. *Nunca antes na diplomacia: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Appris, 2014.

AMORIM, C. A ONU aos 60. *Política Externa*, v.14, n.2, p. 17-24, 2005.

_____. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, v.18, n.2, p.67-75, 2009.

_____. Início de uma Política Externa Altiiva e Ativa. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.R.; BERRON, G. (Org.). *2003-2013: Uma nova política externa*. Copiart, p.32-51, 2014.

_____. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

_____. Entrevista Concedida à Juliana Pinto Lemos da Silva. Rio de Janeiro, 20 out. 2017.

AMORIM, C.; FELDMAN, L. A Política Externa do governo Lula em perspectiva histórica. In: DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Global Financial Report, 2017*. Disponível em <<https://goo.gl/fnggrG>> Acesso em: 15 maio 2017.

_____. *Amnesty International Public Statement: Brazil Must Show More Commitment to the Protection of Human Rights in the UN Human Rights Council, 2009*. Disponível em <<https://goo.gl/uLttkE>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

ARCHER, R. Os pontos positivos de diferentes tradições: o que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento? *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n.4, p.80-89, 2006.

ASANO, C. Política externa e direitos humanos em países emergentes: reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.10, n.19, p.118-137, 2013.

ASANO, C.; NADER, L. Reflexões Sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula. In: DE PAULA, M. *Nunca Antes na História Desse País...? - Um Balanço das Políticas do Governo Lula*. Fundação Heinrich Böll, p.117-133, 2011.

BAEHR, Peter R; CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique. *The Role of Human Rights in Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 3. ed. 2004.

BARBOSA, R. Contradição Interna. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28 jun. 2009.

_____. Mercosul e Integração Regional. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 abr. 2010.

BLITT, R. C. Who Will Watch The Watchdogs? Human Rights Nongovernmental Organization and the Case for Regulation. *Buffalo Human Rights Law Review*, v.10, p.261-398, 2004.

BOCAYUVA, P. C. C. Os direitos humanos como roteiro de emancipação. *Revista de Debate da Fase*, n.101, p.20-27, junho/agosto de 2004.

BRASIL. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em <<https://goo.gl/tNkW6o>>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. Ministério de Relações Exteriores. *Lei de Acesso a Informação*, 2017. Acesso em 15 jun. 2017.

_____. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, *Decretos*. 2017a. Disponível em <<https://goo.gl/enBsyU>> Acesso em: 02 jun. 2017.

_____. Sistema Consular Integrado – *Sistemas Atos Internacionais*, 2017b. Disponível em <<https://goo.gl/WHTiyF>> Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *República de Cuba*, 2017c. Disponível em <<https://goo.gl/hhdhSG>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior*, 2017d. Disponível em <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 13 set. 2017.

CARPENTER, C. Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks. *International Studies Quarterly*, v.51, p.99-120, 2007.

CASON, J. W.; Power, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p.117-140, 2009.

CASTAÑEDA, J. G. Not ready for prime time: why including emerging powers at the helm would hurt global governance. *Foreign Affairs*, v.89, n.5, p.109-122, 2010.

CLARK, A. M.; FRIEDMAN, E. J.; HOCHSTETLER, K. The Sovereign Limits of Global Civil Society: a Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women. *World Politics*, n.51, p.1-35, 1998.

CONECTAS. *Transparência*, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/hGmVaR>> Acesso em: 13 maio 2017.

_____. *Sob Lula, Brasil adota política de abstenção*. 2010. Disponível em <<https://goo.gl/uEkQ1t>> Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. *Ativistas criticam posição do Brasil em relação ao Irã*. 2010a. Disponível em <<https://goo.gl/k5iEVB>> Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. *O preço da neutralidade*. 2010b. Disponível em <<https://goo.gl/RcSb2f>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. *Eleições no Zimbábue*. 2008. Disponível em <<https://goo.gl/HdGwev>> Acesso em: 13 ago. 2017.

COSTA DA SILVA, D. *Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da análise de conteúdo de discurso*. In: IX ENCONTRO DA ABCP, 2014, Brasília.

_____. *A incidência das ONGs na agenda da política externa brasileira de direitos humanos: o caso do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa*. In: X ENCONTRO DA ABCP, 2016, Belo Horizonte.

COSTA DA SILVA, D.; BRAGA, P. R. S. Revisando a política externa de direitos humanos: uma análise conceitual e empírica a partir do governo Lula. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.3, n.6, p.169-203, 2014.

DAVIS, D. R.; MURDIE, A.; STEINMETZ, C. G. “Makers and Shapers”: Human Rights INGOs and Public Opinion. *Human Rights Quarterly*, n.34, p.199-224, 2012.

DIETRICH, S.; MURDIE, A. Human Rights Shaming Through INGOs and Foreign Aid Delivery. *The Review of International Organizations*, v.12, n.1, p.95-120, 2017.

DUARTE, R. S. Inovar ou Seduzir: Uma Análise do Discurso Oficial Brasileiro para a Cooperação Internacional. *Conjuntura Internacional*, v.10, n.1, p.27-39, 2013.

ECHART, E. Relações Internacionais. In: BATISTA, C.; ECHART, E. (Org.) *Teoria e Prática da Política*. 1. ed. Curitiba: Appris, v.1, p.317-339, 2017.

ENGSTROM, P. Brasil: los derechos humanos em la politica exterior de una potencia emergente. In: COVARRUBIAS, A.; SALTALAMACCHIA, Na. (eds.), *Los derechos humanos y la política exterior de los países de América Latina*. México, ITAM & Editorial Porrúa, p.53-86, 2011.

_____. Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects. In: VAN LINDERT, T.; VAN TROOST, L. *Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil, Amnesty International Neatherlands*, p.15-23, 2014.

ESAREY, J.; DEMERITT, J. Political Context and the Consequences of Naming and Shaming for Human Rights Abuse. *International Interactions*, v.43, p.589-618, 2016.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v.34, n1, p.311-355, 2012.

FERNANDES, P. O direito internacional dos direitos humanos e a ditadura militar no Brasil: o isolacionismo deceptivo. In: PADRÓS, E. S. et al (Org). In: I JORNADA DE ESTUDOS SOBRE DITADURAS E DIREITOS HUMANOS. Porto Alegre, APERS, p.438-446, 2011.

FONSECA JR, G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: _____. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

GIBNEY, M. *International Human Rights Law: Returning to Universal Principles*. 2.ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.

GRAY, K.; MURPHY, C. N. Introduction: Rising Powers And The Future Of Global Governance. *Third World Quarterly*, v.34, n.2, p.183-193, 2013.

GRUBBA, L. S.; RODRIGUES, H. W. O discurso de proteção aos direitos humanos e a dominação periférica. *Filosofia Unisinos*, v.13, n.2, p.163-181, 2012.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. 2003-2013 – O Brasil frente os grandes desafios globais. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.R.; BERRON, G. (Org.). *2003-2013: Uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, p.53-66, 2014.

HADDAD, T. M. A. *Diplomacia pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995)*. 2007. 153f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HAFNER-BURTON, E. M. Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization*, p.689-716, 2008.

_____. The Problem of Human Rights. In: _____. *Making Human Rights a Reality*. Princeton University Press, p.1-17, 2013.

HANNUM, H. Implementing Human Rights: An Overview of NGO Strategies and Available Procedures. In: _____. *Guide to International Human Rights Practice*. Brill/Nijhoff, p.19-38, 2004.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, p.22-41, 2010.

HOPGOOD, S. *The End Time of Human Rights*. Cornell University Press, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Partners*. 2017. Disponível em <<https://goo.gl/YAf6NR>>. Acesso em: 2 maio 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Brazil: support victims, not abusers*. 2009. Disponível em <<https://goo.gl/bZnm2z>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. *Letter to President Lula da Silva*. 2004. Disponível em <<https://goo.gl/FvXme8>>. Acesso em: 15 dez: 2016.

_____. *Brazil: Lula urged to play global rights role*. 2004a. Disponível em <<https://goo.gl/9Wc7bt>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. *U.N. Rights Body in Serious Decline*. 2003. Disponível em <<https://goo.gl/SorzPa>> Acesso em: 17 ago. 2017.

HUNTINGTON, S. P. *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. 2. ed. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

JAKOBSEN, K. A. Desventuras de Alguns Críticos da Política Externa do Governo Lula. *Lua Nova*, São Paulo, p.275-295, 2013.

_____. *Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula*. 2016. 203f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)- Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JERÔNIMO, J. *ONU denunciou repressão na ditadura militar brasileira*. Estado de Minas, 23 jun. 2012. Disponível em <<https://goo.gl/DiaXSb>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

JORDAN, L.; VAN TUIJL, P. Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy. *World Development*, v.28, n.12, p.2051-2065, 2000.

KATZENSTEIN, S. Reverse-Rhetorical Entrapment: Naming and Shaming as a Two-Way Street. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 46, p.1079-1099, 2013.

KAUFMAN, J. P. *Introduction to International Relations: Theory and Practice*. Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2013.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. London: Cornell University Press, 1998.

KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. In: KHAGRAM, S. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. University of Minnesota Press, 2002.

KINZELBACH, K.; LEHMANN, J. *Can Shaming Promote Human Rights?* Publicity in Human Rights Foreign Policy – A Review and Discussion Paper. In: EUROPEAN LIBERAL FORUM, ASBL, FRIEDRICH NAUMANN FOUNDATION FOR FREEDOM, 2015.

KOCH, C. Mesa 8: Política externa brasileira, soberania e direitos humanos. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.R.; BERRON, G. (Org.). *2003-2013: Uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, p.201-209, 2014.

KOH, H. H. On American Exceptionalism. *Yale Law School Legal Scholarship Repository – Faculty Scholarship Series*, paper 1778, 2003.

LAFER, C. Partidarização da política externa. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2009.

_____. Diplomacia brasileira, novas variações críticas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 jun. 2010.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, A.. *Os Brics e a ordem global*. FGV, 2009.

LIMA, M. R. S. Eixos Analíticos e Conflito de Paradigmas na Política Exterior Brasileira. In: FUNAG. *As Políticas Exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: Diversidade, Convergência e Complementaridade*. Caderno do IPRI, Brasília, n.11, p.71-82, 1994.

_____. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. *Plataforma Democrática*, Working Paper n.3, 2010.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.54, n.1, p.67-86, 2011.

LOPES, I. I. Apresentação da conferência. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.R.; BERRON, G. (Org.). *2003-2013: Uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, p.8-10, 2014.

MACAULAY, F. The Impact of Domestic Politics on Brazil's Foreign Policy on Human Rights. In: VAN LINDERT, T.; VAN TROOST, L. *Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil, Amnesty International Neatherlands*, p.77-85, 2014.

MARQUES, T. C. S. Democracia e Direitos Humanos no Brasil: o papel da Anistia Internacional. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015, Porto Alegre.

MARTINS, M. Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.1, n.2, set-dez/2016, p.91-110.

MATHEWS, J. T. Power Shift. *Foreign Affairs*, v. 76, n.1, p.50-66, 1997.

MEERNIK, J.; ALOISI, R. ; SOWELL, M. ; NICHOLS, A. The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns. *Journal of Conflict Resolution*, v.56, n.2, p.233-256, 2012.

MEIRELLES, R. Civilização e barbárie: liberdade e direitos humanos no âmbito do direito internacional. In: PADRÓS, E. S. et al (Org). I JORNADA DE ESTUDOS SOBRE DITADURAS E DIREITOS HUMANOS. Porto Alegre, APERS, p.429-437, 2011.

MELLO, F. Entrevista Concedida à Juliana Pinto Lemos da Silva. Rio de Janeiro, 1 nov 2017.

MELLO E SILVA, A. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*, v.8, n.15, p.95-118, 1995.

MIHR, A.; SCHMITZ, P. Human Rights Education (HRE) and Transnational Activism. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v.29, p.973-993, 2007.

MILANI, Carlos R. S. Atores e Agendas no Campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R.S. *Política Externa Brasileira: a Política das Práticas e as Práticas da Política*. Editora FGV, p.33-70, 2011.

_____. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência*, n.69, p.57-75, 2015.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v.35, n.1, p.11-41, 2013.

MILANI, C. R. S.; ECHART, E.; DUARTE, R. S.; KLEIN, M. *Atlas da Política Externa Brasileira*. 1. ed. - Buenos Aires: CLACSO. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

MOHAMED, S. Shame in The Security Council. *Washington University Law Review*, v.90, p.1191-1254, 2013.

MURDIE, A.; DAVIS, D. R. Looking in the Mirror: Comparing INGO Networks. *OpenSIUC*, Southern Illinois University Carbondale, paper 31, 2010.

NUNES SIMÕES, L. F. *O Discurso dos Direitos Humanos: Teoria, Práticas e Fundamentação*. 2014. 123f. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus)- Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2014.

OHCHR. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em <<https://goo.gl/pgr5ZN>>. Acesso em: 15 maio 2017.

OPERA MUNDI. *Brasil aumenta em 40% número de representações no exterior no governo Lula*. 2010. Disponível em <<https://goo.gl/hNiU5o>>, Acesso em: 13 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolução E/CN.4/2005/L.31*, 2005. Disponível em <<https://goo.gl/pb7bfQ>>. Acesso em: 12 out. 2017

_____. *Resolução 60/251*, 2006. Disponível em <<https://goo.gl/5vDbV6>>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. *NGO Branch*, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/MV4jMJ>>. Acesso em: 3 set. 2017.

PANTALEÓN, J. Antropologia, desenvolvimento e organizações não-governamentais na América Latina. In: L'ESTOILE, B.; NEIBURG, F.; SIGAUD, L. *Antropologia, Império e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, p.235-251, 2002.

PATRIOTA, A. A. Próximos anos: cenários e desafios da política externa. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.R.; BERRON, G. (Org.). *2003-2013: Uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, p.15-30, 2014.

PAUL, J. A. NGOs and Global Policy Making. *Global Policy Forum*, 2000. Disponível em <<https://goo.gl/b5n5aE>>. Acesso em: 16 set. 2017.

PETRAS, J. NGOs: in the service of imperialism. *Journal of Contemporary Asia*, v.29, n.4, p.429-440, 1999.

PETRASEK, D. Novas potências, novas estratégias? Diplomacia em direitos humanos no século XXI. *Sur24 – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.10, n.19, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/wjze43>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.305-335, 2000.

POLLARD, A.; COURT, J. How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A literature review. *Overseas Development Institute*, Working Paper 249, 2005.

PRICE, R. Transnational Civil Society and Advocacy World Politics. *World Politics*, n.55, p.579-606, 2003.

POWERS, M. The Structural Organization of NGO Publicity Work: Explaining Divergent Publicity Strategies at Humanitarian and Human Rights Organizations. *International Journal of Communication*, n.8, p.90-107, 2014.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REIMANN, K. D. A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs. *Political Science Faculty Publications*. Paper 4, 2006. Disponível em <<https://goo.gl/h9D7mf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

REIS, M. V. *Multiculturalismo e Direitos Humanos*. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Polícia, 2004. Disponível em <<https://goo.gl/CfEbiq>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. *The Persistent Power of Human Rights – From Commitment to Compliance*. Cambridge Studies in International Relations, 2013.

RON, J.; RAMOS, H.; RODGERS, K. Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting 1986-2000. *International Studies Quarterly*, v.49, n.3, p.557-587, 2005.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.* v.56, n.1, p.40-59, 2013.

SANTORO, M. Will Brazil ever become a credible Human Rights promoter in South America? In: VAN LINDERT, T.; VAN TROOST, L. *Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil, Amnesty International Neatherlands*, p.67-76, 2014.

SANTOS, B. S. Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.48, p.11-32, 1997.

SANTOS, B. A.; SILVA, M. A. As relações contemporâneas entre Brasil e Cuba: do intercâmbio comercial à cooperação. *Conjuntura Global*, v. 5 n. 3, set./dez 2016, p. 622 – 637, 2016.

SARAIVA, M. G. Continuidade e Mudança na Política externa Brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, n.37, mar. 2013, p.63-78.

SCHMITZ, H. P. Transnational Human Rights Networks: Significances and Challenges. In: DENEMARK, Robert E, MARLIN-BENNETT, Renée. *The International Studies Encyclopedia*. Wiley-Blackwell, p.7189-7208, 2010.

SEINTEFUS, R. A. S.; ZANELLA, C. K. ; MARQUES, P. M. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *Rev. Bras. Polít. Int.* v.50, n.2, p.7-24, 2007.

SHETTY, S. (2013). Challenges and opportunities in a changing world. *Open Democracy*, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/AaKYY1>>. Acesso em: 7 set. 2017.

SILVA, L. I. L.; AMORIM, C.; PINHEIRO GUIMARÃES, S. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

VAN LINDERT, T.; VAN TROOST, L. Introduction. In:_____. *Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil, Amnesty International Neatherlands*, p.9-14, 2014.

VIDAL, C.F. O Protagonismo Brasileiro diante da Declaração de Teerã. *Conjuntura Austral*, v.4, n.18, p.41-61, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/csFfgd>> Acesso em: 2 dez. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

VILLA, R.A.D. Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, n.12, p.21-33, 1999.

_____. Política Externa do governo Lula: continuidades e rupturas. *Revista Adusp*, maio 2005.

VISENTINI, P.G.F. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p.134-154, 1999.

_____. República Islâmica do Irã: potência emergente ou regime em crise? *NERINT*, 2010.

WALLERSTEIN, I. *Brasil e o Sistema-Mundo: A Era de Lula*. New York, 2003. Disponível em <<https://goo.gl/oPsGbJ>> Acesso em: 25 out. 2017.

WILLETS, P. The Growth in the Number of NGOs in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations. City University of London, 2015. Disponível em <<https://goo.gl/5A1cNt>> Acesso em: 7 set. 2017.

APÊNDICE A- Entrevista com Celso Amorim, 20 de outubro de 2017, Rio de Janeiro

JP: Como o senhor descreveria a política externa do governo Lula em relação aos temas de direitos humanos? O senhor acredita que a política externa do governo Lula avançou na temática dos direitos humanos internacionalmente? Como e por quê?

CA: Eu acho que a temática de direitos humanos já vinha crescendo na política externa brasileira há algum tempo. A medida que houve a democratização, o tema deixou de ser um tabu. Eu participei de outras iniciativas que eu acho que tinham certa importância. Eu creio ter sido a primeira pessoa assim do primeiro escalão a ter dito, já no governo Itamar, que um dos problemas do Brasil nos direitos humanos era a impunidade, era uma afirmação um pouco ousada, porque tinha ocorrido aquele problema dos yanomamis, aquele massacre da Candelária... Então isso veio de um processo, nós fomos desenvolvendo essa linha. Eu fui Ministro, voltei a ser Embaixador em Genebra, eu voltei pra ONU depois em Genebra, e continuei lidando com a temática de direitos humanos. Estou dizendo isso porque, por exemplo, teve uma coisa muito importante, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, em particular foi uma iniciativa pessoal minha, que foi a resolução da Comissão de Direitos Humanos que dizia que o racismo era incompatível com a democracia. Eu chamo atenção pra isso porque a atuação, por exemplo, que o Brasil tinha na Comissão de Direitos Humanos, e outros países na realidade, eu era reativa à proposta de outros, ou quando tinha iniciativas, era sempre na área social, cultural e econômica, porque a área de direitos civis e políticos, eram até capítulos diferentes da Resolução, isso era prerrogativa dos países ricos. Eu não vou dizer que foi o primeiro caso, não sei também, nunca fiz uma pesquisa, mas dentro daquele período, não era comum, era absolutamente raro, a não ser uma coisa de Israel contra os árabes, os árabes contra Israel, aí era uma coisa muito localizada, mas numa questão assim mais global, era muito raro um país em desenvolvimento tomar uma iniciativa na área de direitos civis e políticos. Então eu queria tratar o racismo dentro da área de direitos civis e políticos e isso despertou muita reação, só pra mostrar como vai havendo evolução. E também nessa época ainda, nós tivemos a ideia, isso não foi só ideia minha, várias pessoas que trabalhavam na época, foi quando surgiu a ideia de um relatório global sobre os direitos humanos para resolver o problema da seletividade. Na realidade, isso só viria a frutificar já na época do governo Lula, claro que com a participação de outros países, mas foi uma ideia que o Brasil defendeu, a criação não do relatório global mas o RPU, que era na realidade o mesmo espírito

de um relatório global. Então essas coisas foram coisas em que o Brasil teve participação forte, e o governo Lula também, porque embora ele tivesse escolhido a título pessoal o Embaixador Baena Soares foi indicado por nós para aquela comissão que participou da reforma da ONU, de propostas novas, tinha esse relatório do Kofi Annan de 2005, e essa foi uma ideia que o Embaixador Baena defendeu, claro que ideias dele também, mas bem entrosado conosco e era um desdobramento que a gente vinha fazendo. E para dar um exemplo assim, a própria criação do Conselho nós apoiamos, etc. Agora, eu acho que uma coisa importante também verificar que no governo Lula a concepção dos direitos humanos também não abrangia só esse aspecto, abranger o combate à fome e à pobreza é atacar um dos problemas mais graves dos direitos humanos e o presidente Lula teve essa iniciativa, ele próprio inicialmente, depois rapidamente o presidente Chirac - digamos até com um sentido de oportunidade política pra ele também, porque era um governo mais de centro-direita na França – aderiu, e aí outros países foram aderindo, etc e tal. Enfim, essa é uma longa história, não preciso contar, mas é uma coisa interessante. E teve um resultado prático, que foi a criação do órgão cujo Conselho eu presido atualmente que é o UNITAID, que não é sobre fome ou pobreza, mas nasceu daquela iniciativa – uma explicação mais longa que talvez eu não precisa dar agora – mas que é voltado para facilitar o acesso a medicamentos, saúde também é um direito humano fundamental, como é reconhecido até pelo CDH, e facilitar o acesso a medicamentos para três doenças que são as mais comuns no mundo, especialmente nos países em desenvolvimento, são AIDS, tuberculose e malária. Bem, então quer dizer, esse enfoque esteve presente, e eu acho que nós fomos muito ativos na busca da realização dos direitos humanos em vários lugares do mundo. Como está dito no artigo que você já leu, quer dizer, nós tínhamos um enfoque que não era só de condenação, achávamos que isso assim – a não ser em casos extremos – realmente não é a melhor maneira de lidar com o problema, o isolamento certamente não é uma boa maneira, é melhor você se aproximar, e através da aproximação você também poder exercer persuasão e dessa maneira contribuir para a melhora de direitos humanos. A minha última ação em viagem no exterior no governo Lula foi à República Democrática do Congo, estávamos lançando um programa de combate à violência contra a mulher. Era um problema muito sério, aliás até quase proporções genocidas, não era só nos grupos armados, isso era uma coisa mais geral no país também, e foi uma contribuição que o Brasil deu US\$1.000.000,00, não era também uma grande quantia, mas não era também uma quantia insignificante, para o tipo de coisa que o Brasil fazia, porque foi dado especificamente

para a Alta Comissária de Direitos Humanos para agir nessa área. Então eu acho que nós demos muita atenção aos direitos humanos, da forma correta, ao meu ver, que é essa da aproximação, da persuasão, e com uma visão ampla dos direitos humanos também, não limitada à questão dos direitos civis e políticos. E juntando, porque essa Resolução, como essa do racismo, que na realidade isso ocorreu na época do governo Fernando Henrique, mas continuamos renovando e aprimorando essa Resolução todos os anos, e houve outras, mas isso aí é só pra dar uma primeira resposta à sua pergunta.

JP: Como foram recebidas as críticas das ONGs sobre o relacionamento do Brasil com países considerados violadores sistemáticos de direitos humanos? As relações com parceiros estratégicos foram afetadas por conta de tais críticas?

CA: Olha, não. Acho que isso não afetou a nossa relação com nenhum país, na verdade. Eu acho que é preciso distinguir, não sou eu que vai fazer um julgamento sobre todas as ONGs, mas o nível de crítica era variável. Não vou dizer que não tenham havido críticas também da Amnesty International, mas as vezes não era tanto essa, eram algumas outras ONGs, tipo a America's Watch, algumas estabelecidas no Brasil, como a Conectas. Eu estava vendo uma entrevista que eu dei a um projeto Great Transition, em que eu falo das ONGs, da importância das ONGs, não contexto não só de direitos humanos, mas mais amplamente, mas também você precisa saber quem financia as ONGs, e por que eles procuram focalizar num país e não outro. Os Estados certamente não estão acima da crítica, mas as ONGs também não. Nós tivemos muito boa cooperação com ONGs tipo o MSF, tivemos muito boa cooperação com a Oxfam, inclusive dentro do contexto da Rodada de Doha, está mencionado no meu livro lá a nossa cooperação, uma moça chamada Céline que era ligada a esse tema da Rodada comercial. Então eu acho que é preciso olhar isso. Agora, eu não posso lidar num mundo que é dois pesos e duas medidas. Quer dizer, se os EUA mantém relação com a Arábia Saudita, e está tudo bem, mantém muito mais do que relações, tem acordos de defesa e está tudo bem, e aí o Brasil não pode ter relações com Guiné Equatorial? Eu não vejo dessa maneira, não estou defendendo o que acontece na Guiné Equatorial, mas eu acho que não é isolando o país que você consegue, acho que você atraí-lo, por exemplo, como ele foi atraído para a CPLP e tal, você aos poucos pode ter alguma influência. Também não tenho uma ilusão de você mudar isso de um dia pro outro, mas eu acho que isso é mais eficiente no longo prazo do que a mera condenação, que apenas enrijece. A quantos anos se condenam certos países, como por

exemplo Coreia do Norte, com que efeito? Efeito nenhum. Não estou concordando com as críticas, mas vamos dizer, Cuba, com 50, 60 anos de bloqueio, não mudou regime, a evolução de Cuba se deu por razões internas, principalmente, é ainda um processo em evolução. E hoje em dia se o Brasil fosse querer ter, não podia nem ter relação com ele próprio, porque estão se cortando aqui os direitos trabalhistas, agora um direito absolutamente fundamental, que é essa questão do combate ao trabalho escravo... Então o mundo é uma coisa muito complexa, e eu acho que você tem que reconhecer, naturalmente, que é importante o trabalho pelos direitos humanos, mas as formas de trabalhar nisso são cheias de linhas cinzentas. Aliás, o governo Dilma fez um erro na minha opinião, votar a favor de um relator especial pros direitos humanos no Irã quando não tem nenhum pra Arábia Saudita, quando não tem nenhum pra Guantánamo, não teve nada disso, você só acirra o sentimento de isolamento do país, sem nenhum efeito prático.

JP: O senhor acredita que o Brasil poderia ter tornado mais iniciativas para mediar questões de direitos humanos em outros países?

CA: Olha, não sei, a gente sempre agiu com muito cuidado nisso porque a gente tem o princípio da não-intervenção. Mas eu até cunhei uma expressão, que eu achava até que eu que tinha inventado, depois alguém me disse que a União Africana usava, não sei se no mesmo sentido, mas também usava, que era a não-indiferença, que eu acho que na época, por exemplo, foi útil para a preservação da democracia, um certo grau de democracia, na Venezuela, num momento crítico da vida do país. Obviamente aquilo não era para resolver o problema da Venezuela, mas eu usei essa expressão para justificar a criação do grupo de Amigos, porque alguns críticos achavam que a gente tinha que fazer isso, outros achavam aquilo outro, mas uma das críticas era de que era uma intervenção. Eu falei que não era uma intervenção, mas nós também não somos indiferentes, então quando o próprio país está interessado na mediação e na facilitação, nós entramos, agora, se não há nenhuma abertura, também nós não podemos forçar. Então tudo isso é muito delicado. Eu tive conversas importantes sobre direitos humanos em Cuba, claro que era tudo sempre cercado de uma grande... Aliás tive desde a época do Itamar, mas no governo Lula também tive conversas sobre isso, sempre com cuidado para não despertar uma reação que torna-se a nossa posição inútil. Enfim, essas coisas as vezes aparecem mais, as vezes aparecem menos, as vezes não convém que apareçam, por exemplo, o Brasil acho que teve algum papel em sugerir que Cuba

fosse um dos primeiros países a se voluntariar a fazer a RPU, quando isso estava no começo ainda, e já antes no governo Itamar, eu acho que o Brasil teve um papel, isso está contado em algum lugar aí, não me lembro mais onde eu escrevi isso, mas o Brasil teve algum papel no convite que Cuba fez ao então Alto Comissário de Direitos Humanos em 1994, e acabou se concretizando em 1995, que chamava Ayala Lasso, era um equatoriano, o Brasil teve algum papel, houve uma carta do Itamar para o presidente Fidel Castro, que eu levei [inaudível]. E atuei no mesmo sentido durante o governo Lula sim, sempre procurando fazer uma coisa discreta, sem condenações, até porque haviam outros fatores no caso de Cuba, que explicam a situação, não sei se justifica tudo ou não, mas explica, é um país que está sob um embargo, que está sob um cerco, que é colocado pelo presidente Bush no Eixo do Mal, o que você vai esperar? Que ele vá deixar todo mundo entrar lá e fazer o que quiser? Precisa atuar...as coisas vão evoluindo.

JP: Como a abordagem do diálogo e da cooperação pode ajudar na mudança de comportamento de um país violador?

CA: Bom, esse exemplo de Cuba que eu falei, quando eu fui lá, isso não foi no governo Lula, mas teve atuações semelhantes, mas esse foi muito eloquente porque é fácil de identificar. Eu fui lá, levei a carta do Itamar, falava de duas questões. Era uma época em que Cuba estava muito isolada, porque estava começando o governo Clinton, na Argentina era o Menem, Cuba estava muito isolada mesmo na América Latina, e mesmo em reuniões tipo Ibero-Americana, houve uma tentativa, porque isso eu presenciei e vi, na Cúpula das Américas, já no fim do ano de 1994, promovida pelo Menem, de que houvesse uma condenação a Cuba. Aliás, o presidente Clinton prudentemente não embarcou nessa conversa. Mas havia todo esse clima, e o presidente Itamar achou que era importante abrir um diálogo, e aí dentro desse diálogo, ele incluiu duas questões importantes, que achava que Cuba tinha que fazer alguma coisa: uma não era diretamente relacionada, era a questão deles virem a firmar o Tratado de Tlatelolco, que eles firmaram, e a outra exatamente ter algum diálogo, algum gesto para a comunidade internacional, nessa área de direitos humanos. E aí quando eu estava pra sair, ir embora da visita, naquela época as visitas podiam demorar 2, 3 dias, hoje tudo é 1 dia e tal, mas enfim, quando eu estava para sair, o Ministro do Exterior de Cuba, que era o Roberto Robaina, ele disse assim: “Ah, eu tenho uma boa notícia pra você, você vai gostar. Nós vamos convidar o Alto Comissário de Direitos Humanos a visitar Cuba”. Ayala Lasso, era um

equatoriano. E eu falei: “Puxa, mas isso não é uma boa notícia, é uma grande notícia. Como você sabe, eu vou dar uma entrevista de imprensa antes da minha partida, eu posso falar isso com a imprensa?” Tinha lá a Agência F, várias agências internacionais, e ele falou: “Pode”. Na realidade, é uma coisa muito rara de acontecer, uma autoridade estrangeira mas amiga de Cuba, é que anunciou que Cuba ia convidar o Alto Comissário para visitar. Então tem um efeito, não tenha dúvida de que essa abordagem do diálogo tem um efeito. Há outros exemplos que são menos óbvios, mas contribuem, por exemplo essa questão da Venezuela, nós tínhamos sempre um diálogo também no Haiti, lá com o presidente Préval, enquanto as nossas forças estavam lá. Mas também é uma questão complexa, com certos países não dá pra levantar, eu não vou dizer a você, seria mentiroso, se eu disser...Eu nunca levantei o assunto com a Arábia Saudita, nunca levantei o assunto com o Irã. Não o assunto em geral, mas nós atuamos no caso daquela moça Sakineh, que não foi executada nunca. Não sei, teve outras pessoas que falaram também. Então essa ação assim... Aliás, quando houve uma pessoa presa na Venezuela que era de uma ONG, que a Condoleeza Rice me pediu para falar, eu falei, e a pessoa foi solta. Então quer dizer, pelo diálogo, uma atitude amistosa, você acaba conseguindo coisas que... Aliás, os três prisioneiros americanos que eram *hikers*, o Brasil também atuou para obter a soltura durante o governo nosso soltou a primeira, mas tanto houve um reconhecimento da atuação do Brasil, que as famílias vieram me procurar quando eu estava na Assembleia da ONU, na última de 2010. Outro caso individual, tinha uma estudante francesa presa no Irã... Não entramos no mérito lá da política deles, mas em casos individuais nós podemos atuar, estudante presa, Clotilde Reiss, foi solta exatamente no momento em que o Lula estava chegando, foi solta não, foi mandada de volta para a França, no dia em que o Lula estava chegando em Teerã. Coisa que se um americano, um alemão pedisse, não ia conseguir, porque não tinha diálogo e não tinha nem liberdade para falar desse assunto. Então eu acho que isso é assim, e ao mesmo tempo, por exemplo, eu acho que essa coisa da ONU de ter a RPU, eu acho que isso é muito bom, porque isso aí você vai dizer: “Bom, mas não tem sanções?”, não tem sanções mas a pressão, que dizer, essa persuasão da comunidade internacional é uma coisa útil. Agora, se você vai muito forte, as vezes gera uma reação contrária. Difícil também dizer qual é o grau exato. Eu não quero dizer que a gente é perfeito, mas eu acho que também as críticas...O que me revoltava era essas críticas das ONGs estabelecidas no Brasil que não falava dos outros, e das outras coisas. Quer dizer, o interesse nacional dos americanos vale, o nosso não vale.

JP: É uma percepção de direitos humanos muito ocidental?

CA: Não só ocidental mas ela é parcial também. Eu acho que hoje em dia até aumentou um pouquinho a crítica... tanta barbaridade que aconteceu com as mulheres, então até aumentou a crítica, mas o que a Conectas falava lá disso? E aí você vê críticas que revelam também uma total incompreensão dos processos políticos. Você pega um país como o Haiti, por exemplo, o Haiti é um país muito complexo, muito difícil, muito pobre, você não pode esperar que de um dia pro outro ele se transforme numa democracia igual à Suíça, não tem como, embora na Suíça também haja problemas, com imigrantes e outros, que os Conselhos de Direitos Humanos não tratam tanto. Então eu acho que isso aí é uma coisa importante, eu acho que, por exemplo, inclusive, foi importante para o Brasil que houvessem críticas internacionalmente, eu reconheço isso, a gente tem que aceitar esse fato, de que pode haver um papel, mas também não pode deixar de ver outros interesses nacionais, que são estratégicos, enfim... se amanhã um país vizinho do Brasil tiver um regime menos democrático, digamos assim, o Brasil não vai romper relações em nenhuma hipótese, você tem que lidar com o governo, você pode até falar “não faça isso, faça de tal maneira, é melhor pra você”, etc, “facilita o nosso trabalho”. Aliás, essa é uma frase que eu algumas vezes usei lá com os cubanos, “vocês tem que nos ajudar a que nós ajudemos vocês”.

JP: Quais foram os principais pontos da agenda de relacionamento do Brasil com Cuba e com o Irã nos direitos humanos?

CA: Olha, eu acho que o Brasil, de um modo geral, o relacionamento do Brasil com Cuba sempre foi voltado para uma ideia de que era necessário uma transição, mas que a gente tinha que dizer isso com muita calma, muito cuidado. Eu fui portador de uma carta do presidente Lula, que eu nem sei se é um documento secreto, acho que não, foi mais ou menos noticiado na época, mas pouco. Uma carta do presidente Lula em que ele fala da evolução. Não fala direitos humanos porque sabia que isso aí ia causar uma ferida, entende? A medida em que Cuba modificava a sua estrutura econômica, como estava modificando, as reformas, que isso também teria que ter um impacto mais amplo. Para bom entendedor, meia palavra basta. Então eu fui recebido nessa época lá pelo presidente Raul Castro de uma maneira muito positiva, mais ou menos o que aconteceu 15 anos antes quando eu era chanceler do Itamar, num outro contexto histórico. E depois eu acho que a própria... O tipo de coisa que o Brasil

ajudou a financiar em Cuba, como o Porto de Mariel, de alguma maneira, não é que isso tenha a ver com os direitos humanos, mas de certa maneira era uma integração. Pra que você quer um porto de águas profundas? Não é para comerciar só com a Nicarágua, é pra comerciar com o mundo. E era óbvio que essa melhor integração no mundo também levaria Cuba a fazer certas reformas. Agora, eu acho que com relação a Cuba é um pouco esse lado, conversas - e como isso tudo já passou a muito tempo eu posso falar – reservadas, no sentido de incentivá-los a participar desse processo. Eu especificamente falei disso com o ministro da época, Felipe Roque. Então essa era um pouco a nossa abordagem em relação a esse tema. A nossa relação com Cuba era ampla, econômica e em vários setores, que nos habilitava a fazer essas coisas também, sempre dessa forma. Com o Irã, o Brasil historicamente se abstinha, mesmo antes do governo Lula nessa Resolução, porque é muito forte, tem coisa que é muito simbólica, quando você tem um relator especial para um país, isso é uma coisa assim que... Quando é um tema e tal, é diferente. Mas mesmo naquela época do Itamar, havia uma resolução - não lembro na época se o Brasil se abstinha ou votava contra, acho que se abstinha - que era de um relator especial para Cuba. E eles disseram: “Isso nós não vamos aceitar”, e nem eu estava pedindo isso, eu falei: “Vocês têm que fazer um gesto”. “Isso nós não vamos aceitar porque isso já é uma acusação prévia”, etc e tal, uma intervenção. Mas aí eles fizeram o convite ao Alto Comissário para visitar Cuba. Então você tem que ir trabalhando dessa forma. E com o Irã também, foram casos pontuais, mas também a influência do Brasil num país como Cuba obviamente pode ser maior do que a influência do Brasil no Irã, que é um país de 70 milhões de habitantes, está em outra região do mundo, etc e tal. Então essas coisas são... Eu não necessariamente acredito na boa fé de todas as ONGs, algumas têm, outras não. Outras eu não acredito, sinceramente. É preciso saber quem financia. Eles pedem transparência no governo, mas há transparência nas ONGs de saber quem financia? Se você falar de regulamentação, eu lembro lá na ONU mesmo numa certa época, isso nem era governo Lula não, governo Fernando Henrique, era uma coisa rechaçada, como se fosse intervenção. Os dados do governo são dados abertos, e os das ONGs não são, necessariamente. Não estou dizendo que elas não façam um trabalho extraordinário, durante a minha vida aí, em várias situações, Oxfam, agora mesmo com a UNITAID ou mesmo antes do UNITAID, trabalhei com o MSF, tudo isso é importante, fazem muitas coisas importantes. Eu quando fui ministro do Itamar, visitei, fui o primeiro ministro brasileiro, eu fui visitar o escritório da Anistia Internacional em Londres. Então eu sempre tive uma... Procurei manter uma relação

desse tipo, mas não posso comprar necessariamente tudo o que eles dizem. Ao mesmo tempo tem ONGs que fazem um trabalho notável, não vou dizer que não tem, mesmo essas que eu posso criticar por um lado mas em outras coisas elas têm posições interessantes. É uma coisa difícil, agora, a gente precisa entender... Essa recusa em ser transparente é muito grave, as consequências são graves, dificulta muito você saber quais são os objetivos.

APÊNDICE B- Entrevista com Fátima Mello, 1º de novembro de 2017 – via Skype

JP: Como você descreveria a política externa do governo Lula em relação aos temas de direitos humanos? Acredita que a política externa do governo Lula avançou na temática dos direitos humanos internacionalmente?

FM: Então, primeiro eu acho que a gente precisa separar a categoria direitos humanos. Eu acho que uma coisa é a categoria em geral, o conceito de direitos humanos e as instituições específicas do sistema internacional, do sistema interamericano, que lidam com essa agenda geral. A outra é: outras áreas de política externa e de negociações internacionais que tem impacto sobre os direitos humanos, embora não estejam formalmente nessa categoria. Então por exemplo, os impactos da cooperação e do investimento externos brasileiros sobre o direito à terra na África, vamos supor né, o caso do Pró Savana e tal. Isso acaba tendo um impacto na agenda de direitos humanos, porque como você sabe, o Brasil apostou, durante um longo tempo, em projetos de cooperação de ancoragem da exportação do modelo do agronegócio brasileiro etc, em muitos países africanos e teve um impacto grande para o direito à terra na África para os camponeses. Então uma primeira separação que eu acho importante é essa. Eu acho que no geral, a política externa do governo Lula apostou muito no fortalecimento das instituições internacionais, seja do ponto de vista do sistema multilateral, seja do sistema interamericano. Então o governo Lula teve um papel, uma liderança importante em praticamente todas as áreas de reforço da institucionalidade internacional, então a gente precisa reconhecer o esforço brasileiro, na época do primeiro, segundo governo Lula, no sentido de reforçar a institucionalidade, inclusive no sentido de direitos humanos. Agora, existem algumas controvérsias, por exemplo, no caso do sistema interamericano, da OEA e tudo, existiu um debate, e claro que você já sabe, que era o quanto o Brasil, junto com outros parceiros da América do Sul em especial, poderiam e deveriam liderar o reforço de uma nova institucionalidade, que não fosse dirigida pelos interesses de Washington. Então essa foi a tese que eu acho que gerou muito debate na época do governo Lula, que era alguns interpretando, inclusive algumas ONGs, quando você fala ONGs de direitos humanos, eu acho que também tem que separar um pouco, porque tem de tudo né. O universo das ONGs é muito diverso, muito heterogêneo, e no mundo das ONGs de direitos humanos também tem uma enorme diversidade. Então você pega, por exemplo, as grandes organizações de direitos humanos internacionais, como a Anistia, a Human Rights Watch, você vai ter uma posição mais

próxima das teses dos países do Norte. Por outro lado, se você pega algumas ONGs de direitos humanos que nasceram mais no ambiente doméstico, que tem uma articulação maior com as lutas sociais aqui dentro do Brasil, eu acho que a percepção é bem diferente, é importante ter essa distinção. Voltando ao caso da Comissão Interamericana da OEA, a tese que o governo Lula investiu energia foi na constituição de uma nova institucionalidade, onde os países do Sul, da região da América do Sul, tivesse maior peso na agenda, no processo decisório, do que a OEA. E isso pode ter gerado críticas que, na minha opinião, são críticas injustas, porque na verdade eu acho que foi um esforço muito importante que o governo Lula teve, no sentido de criar a Unasul, depois a CELAC, que tentava articular uma outra agenda, uma agenda de direitos humanos mais ligada à democratização do sistema internacional, ao reforço da integração regional. Então essa é uma primeira percepção minha.

JP: A política externa da gestão Lula cometeu erros em relação aos direitos humanos a nível internacional? O Brasil poderia ter agido de modo a mostrar maior preocupação com os direitos humanos internacionalmente?

FM: Eu acho que em relação ao reforço dos regimes internacionais, o reforço das instituições regionais, instituições multilaterais, eu acho que o Brasil fez um trabalho maravilhoso. Maravilhoso. O que eu acho que o Brasil ficou devendo, e fica devendo até hoje, é em outras áreas de direitos humanos ligadas mais ao impacto sobre o direito à terra, ao território, etc, por conta de um modelo de desenvolvimento que é exportado para a África, para outros países da América Latina, que tem consequências em violações de direitos humanos. Mas aí é uma opção de modelo de desenvolvimento, não uma opção por violar direitos humanos. Agora, eu acho que assim, a tese do Brasil sempre foi o seguinte, da época do governo Lula: grandes violadores dos direitos humanos, como o caso dos EUA com a pena de morte, etc, eles não têm autoridade para impor uma agenda de direitos humanos sobre outros países, e daí eu acho que esse que era o grande debate. A agenda de direitos humanos tem muitos níveis, então por exemplo, o direito humano à alimentação, foi um conceito novo que o Brasil teve um papel crucial na introdução dessa agenda na agenda global, na FAO, então o tema do direito humano à alimentação foi algo que o Brasil foi liderança, por conta da experiência aqui dos programas de segurança alimentar e nutricional, da força dos movimentos sociais do campo no Brasil, das conquistas em termos de políticas domésticas

aqui sobre o direito à alimentação, que se refletiram em normas internacionais de direito humano à alimentação que o Brasil inovou muito. Então a gente precisa também talvez distinguir, dentro da agenda de direitos humanos, de quais direitos a gente está falando.

JP: Como se dava a ação crítica das ONGs? Acredita que as ações alcançaram algum resultado concreto, impactaram a relação do Brasil com países considerados violadores sistemáticos?

FM: Que países são esses, considerados violadores sistemáticos? O que você está chamando de violadores?

JP: Então, de acordo com as críticas que eu peguei até agora, foi Cuba, Venezuela, Irã, Guiné Equatorial, Zimbábue, Coreia do Norte, Sri Lanka, são alguns países que sempre aparecem nas críticas. Então eu estou partindo do princípio que são as críticas aos países que as ONGs estão criticando o Brasil por manter esse relacionamento próximo.

FM: Olha, eu acho assim: algumas ONGs de direitos humanos do Norte, com sede em países do Norte, essas grandes estruturas internacionais, elas focam na crítica a esses países, e a atitude do Brasil em relação a esses países. Agora, essa não é a posição de todas as ONGs de direitos humanos, de forma alguma, e não existe um consenso na comunidade de direitos humanos sobre chamar esses países como os grandes violadores. Existe todo um campo de ONGs de direitos humanos que consideram que os grandes violadores mesmo são os EUA, por exemplo, a vigilância em massa, o fato de ter pena de morte, enfim, com uma série de violações domésticas e globais, que colocam os EUA no topo, se você for fazer uma escala de violação, com a Guerra ao Terror, com Guantánamo, enfim, uma série de violações gravíssimas, que não se comparam em escala, em importância, em gravidade, com esses outros países que você citou. Tentando impor regras aos outros países que eles mesmos não cumprem, como no caso nuclear. E tem um debate grande aí, grande. E o pau come na comunidade de ONGs de direitos humanos sobre isso. Se você quiser fazer a sua pesquisa sobre ONGs que têm esta posição específica, mas isso não é o universo todo de ONGs. Então, por exemplo, existe todo um universo de ONGs de direitos humanos que diz que o Brasil teve um papel importantíssimo na mediação com a Venezuela, criando o grupo Amigos da Venezuela, na época do governo Lula, que inclusive tinha os EUA no grupo, e o Brasil era o único com capacidade de convocação de todas as partes ali, tanto dos EUA quanto dos outros

atores. E o Brasil evitou, por exemplo, o que está acontecendo hoje na Venezuela, naquela época o Brasil conseguiu evitar, pela sua capacidade de diálogo, de mediação, de construção de uma concertação com os parceiros regionais, criou um ambiente para que a Venezuela afirmasse compromissos. Então, talvez essas ONGs que você está falando não reconheçam, mas muitas outras reconhecem o papel do Brasil como um grande defensor da agenda de direitos humanos, trazendo seu peso como mediador para construir a possibilidade de acordo, de mediação, de diálogo.

JP: Isso é muito bom de ouvir, porque eu escolhi três ONGs para analisar, a Anistia, a Human Rights Watch e a Conectas, e a visão delas é mais de fato de criticar o Brasil por ter esse relacionamento com esses países que eu tinha citado. E o meu ponto é exatamente esse, sobre como a visão das ONGs foi conflitante, essa é a minha conclusão do trabalho, como a visão das ONGs foi conflitante com a visão da diplomacia. Eu também entrevistei o Celso Amorim, que era Ministro na época né, ele falou inclusive de uma seletividade por parte dessas ONGs, de só criticar as relações do Brasil em relação a esses países, e não aos EUA, por exemplo. Ele até citou uma visita do Bush, onde ninguém criticou o Brasil por receber o Bush. Então essa visão de quem tem sim na comunidade ONGs que tinham uma posição mais alinhada com essa questão de que não se pode só criticar a relação do Brasil com alguns países, uma visão mais seletiva, digamos, é muito bom ouvir essa parte, porque pelas ONGs que eu estava analisando, foi bem congruente que era um problema esses países, eu não achei nenhuma crítica ao relacionamento do Brasil com os EUA, ou com a China, ou nenhum país grande, digamos, só países considerados párias no sistema que eram criticados de acordo com a visão delas. Então é muito bom ouvir que de fato há um debate na comunidade sobre isso.

FM: Você pega a agenda de direitos humanos *stricto sensu*, os EUA continuam com a narrativa de grandes defensores da liberdade no mundo. Agora, na prática, os EUA se retirarem de instituições internacionais, de regimes, de acordos, compromissos internacionais, tem um impacto gigantesco em direitos humanos. Na agenda de mudanças climáticas, por exemplo, eles são os maiores emissores de gases do efeito estufa no planeta, aí eles vão se retirando, e aí? Isso vai ter um impacto enorme em termos de refugiados climáticos, e um monte de processos que afetam os direitos humanos, desertificação e todo o deslocamento, perda de habitat para as pessoas, enfim, e isso ninguém cobra dos EUA.