

IX ENCONTRO DA ABCP

Estudos de Política Externa

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS: ANALISANDO A
TRAJETÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO POR
MEIO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE DISCURSO**

Danielle Costa da Silva, IESP-UERJ

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS: ANALISANDO A TRAJETÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO POR MEIO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE DISCURSO

Danielle Costa da Silva, IESP-UERJ

Resumo do trabalho: O artigo explana sobre o desenvolvimento da posição mais aberta e ativa do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos na política externa brasileira após a democratização do país, analisando o impacto da dimensão doméstica na política externa do Brasil, utilizando a visão oficial, a história e a ciência política. O diferencial dessa pesquisa está na utilização da análise de conteúdo dos discursos dos presidentes, em especial aqueles que mencionam ou tem como tema principal os direitos humanos, verificando as diferenças e/ou similaridades no tratamento da temática dos direitos humanos defendida pelos governos, as ênfases adotadas no campo dos direitos humanos e os resultados das posições dos presidentes para a política de direitos humanos, focando no contexto doméstico para compreender a política externa.

Palavras-chave: direitos humanos; política externa; determinantes domésticos; discurso.

Introdução

O artigo explana sobre o desenvolvimento da posição mais aberta e ativa do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos na política externa brasileira após a democratização do país, analisando o impacto da dimensão doméstica na política externa do Brasil, utilizando a visão oficial, a história e a ciência política. Busca-se demonstrar a evoluçãoda atual posição do Brasil perante o regime internacional dos direitos humanos, identificando os tópicos considerados mais relevantes segundo cada governo e destacando a aproximação entre a política doméstica e externa brasileira nesse tema.

O diferencial dessa pesquisa está na utilização da análise de conteúdo dos discursos dos presidentes, verificando as diferenças e/ou similaridades no tratamento da temática dos direitos humanos defendida pelos governos, os tópicos sobre direitos humanos abordados e os resultados das posições dos presidentes para a política de direitos humanos, focando no contexto doméstico para compreender a política externa. Sendo o discurso socialmente construído, moldado pelos processos da prática social, podemos utilizá-lo como ferramenta de análise da ação dos atores encarregados da prática política (chefes de Estado e de governo) por meio da qual podemos identificar as ideias e os interesses dos atores, levando

em consideração também quem discursa, para quem discursa, em qual lugar e com qual objetivo, passando assim o entendimento e a interpretação necessários para uma análise da política externa brasileira.

Os resultados dessa análise preliminar de discursos auxiliarão na construção de uma narrativa mais densa e no exame do comportamento do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos, apresentando uma compreensão diferenciada sobre a mudança de posição do Brasil em relação aos instrumentos internacionais de direitos humanos e a implementação deles em seu âmbito doméstico.

1. Introduzindo a Análise de Conteúdo de Discurso

Por meio da análise de conteúdo dos discursos oficiais de representantes do Estado brasileiro a respeito dos direitos humanos, ilustra-se o desenvolvimento da posição do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos como política pública. A análise usa o método proposto por Bardin (2011), segundo o qual “a análise do conteúdo dos discursos aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (2011, p.44). Utilizando o software de pesquisa NVivo 10 para refinar os discursos, objetiva-se identificar a mudança de comportamento do Estado brasileiro, no discurso oficial, em relação aos direitos humanos.

A “análise de conteúdo de discurso” tem por princípio uma abordagem investigativa e descritiva do conteúdo das mensagens, a qual não negligencia as influências socioespaciais e o contexto econômico, social, cultural e político no qual determinado discurso se insere, bem como não negligencia a própria capacidade de influência do olhar do pesquisador sobre este processo. Segue-se o modelo proposto por Bardin (2011), no qual a análise de conteúdo é realizada por meio de três fases distintas: a pré-análise, que corresponde a organização do material, como a escolha dos documentos e do objetivo; a exploração do material, a fase mais longa e complexa com a classificação e codificação das fontes; e o tratamento dos resultados, por meio da dedução e da interpretação dos dados. A intenção da análise é realizar deduções lógicas, transformando o conteúdo dos discursos em dados quantitativos e/ou analisando-os de forma qualitativa.

Já que o discurso é socialmente construído e, portanto, moldado pelos processos da prática social e do contexto político, podemos utilizá-lo como ferramenta de análise da ação dos atores encarregados da prática política (Presidentes, Ministros, entre outros) e dos fatores que a impactam. Assim, pode-se considerar o discurso como uma estrutura social

por meio da qual é possível identificar as ideias e os interesses dos atores, levando em consideração também quem discursa, para quem se discursa, em qual lugar e com qual objetivo, sendo então possível obter dados para analisar as expressões discursivas das similaridades, diferenças e mudanças na atuação dos governos na conjuntura da política externa.

Destaca-se que a análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais aqui proposta se diferencia da epistemologia discursiva proposta pelos pós-estruturalistas, a qual é centrada na ideia de que a prática discursiva implicaria uma ligação ontológica entre a política e a identidade, sendo por meio do discurso da política externa que a identidade do ator político surgiria (HANSEN, 2006, p.19). Nessa ontologia, o conceito de “discurso” não é equivalente ao de “ideias”, pois incorporaria tanto fatores materiais quanto ideacionais, e que a linguagem é significativa uma vez que é por meio dela que objetos, sujeitos, Estados, seres vivos e estruturas materiais seriam concebidos como tendo uma identidade particular. Dessa forma, o foco analítico estaria na construção do discurso da identidade ao mesmo tempo constitutivo da política externa e produto dela, o qual não é o objetivo da presente pesquisa, orientada a visualizar, por meio da prática discursiva, a visão e a ação dos atores na formulação da política externa.

Tratando-se de um exercício preliminar no âmbito de uma pesquisa mais complexa, a análise de conteúdo foi aqui realizada tendo como fontes principais os vinte e oito pronunciamentos feitos tanto por Presidentes quanto Ministros das Relações Exteriores do período pós-redemocratização do Brasil (1985-2013) na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas¹. Tais pronunciamentos correspondem ao posicionamento oficial do Brasil em matéria de política externa diante dos demais Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU), que tem a Assembleia Geral como arena pública na qual todos os Estados membros têm direito a apresentar seus posicionamentos, interesses e ideias como têm direito a voto nas reuniões deliberativas. A importância de tais discursos está no fato do conteúdo do pronunciamento apresentar os parâmetros da política externa brasileira do governo no poder, explicitar a posição do Estado perante as questões internacionalmente pertinentes e também por este ser o principal instrumento para anunciar inflexões, protestos e descontentamentos e, igualmente, expor ideias, conflitos, apoios e acusações perante a comunidade internacional, podendo assim produzir impactos positivos ou negativos nas relações com os demais Estados. Além disso, é grande a atenção dada aos discursos do

¹ A fonte principal de análise é o livro “O Brasil nas Nações Unidas 1946-2011” (2012), organizado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa e editado pela Fundação Alexandre Gusmão. Para complementar o livro, somam-se os discursos da Presidente Dilma Rousseff disponíveis na página de Presidência da República, disponíveis em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0.

Brasil uma vez que lhe cabe a tarefa de ser o primeiro país a discursar na Assembleia Geral (antes mesmo dos Estados Unidos), devido ao fato de ter sido o primeiro país a se tornar membro das Nações Unidas após a sua criação com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945.

Para analisar o conteúdo dos discursos do Brasil pronunciados na Assembleia Geral das Nações Unidas, primeiramente os textos dos discursos, já inseridos no software NVivo 10, foram codificados de acordo com o nome do Presidente correspondente aos anos de seu período de governo, mesmo que alguns discursos tenham sido feitos por Vice-Presidentes ou por Ministros das Relações Exteriores. Por meio da leitura de tais discursos, foram identificados os trechos referentes ao campo dos direitos humanos e, em seguida, foi feita uma análise categorial desse conteúdo objetivando identificar quais foram os tópicos dentro do campo dos direitos humanos que tiveram mais destaque ou que mereceram atenção especial pelos governos democráticos. Essa análise categorial foi projetada primeiramente identificando o aparecimento de termos-chave (por exemplo, democracia, desenvolvimento, nomes de tratados ou instituições internacionais) nos trechos referentes aos direitos humanos, os quais serviram de base para a criação das categorias. As presenças de tais categorias são consideradas como representando a concepção de quem discursa (no caso, do governo) sobre o tema abordado. Em seguida, os trechos textuais, de acordo com seu conteúdo, foram agregados nessas categorias temáticas identificadas. Ressalta-se que algumas referências textuais podem ser inseridas em mais de uma categoria. As categorias identificadas foram:

- Respeito aos direitos humanos: agrega afirmações sobre respeito, promoção, proteção dos direitos humanos e contra a sua violação, os quais abrangem em sua totalidade os direitos civis, políticos, sociais e econômicos. A categoria direitos humanos tem presença marcante em todos os governos por se tratar de menções sobre o respeito aos direitos humanos de uma forma mais geral.
- Instituições e tratados internacionais: nessa categoria foram agregadas referências ao papel das instituições e órgãos internacionais, principalmente das Nações Unidas, em relação aos direitos humanos;
- Autodeterminação dos povos: afirmações relacionadas ao direito à autodeterminação dos povos, como nos casos do conflito Palestina-Israel, autonomia e não ingerência em países na África, independência e criação de novos Estados;

- Democracia: afirmações que destacam a íntima relação entre direitos humanos e a democracia como forma de governo, capaz de garantir liberdade e os direitos fundamentais das pessoas;
- Discriminação: agrega falas referentes às situações de segregação praticadas por Estados (por exemplo, apartheid), determinando a posição do Brasil como um país que condena as várias formas de discriminação, como o racismo, a segregação racial e a xenofobia;
- Desenvolvimento: afirmações que destacam a relação entre a promoção do desenvolvimento, em suas condições econômica e social, estabilidade econômica e inclusão social, a garantia dos direitos humanos, sua não violabilidade e a preocupação com o desenvolvimento humano e, por exemplo, a erradicação da pobreza;
- Combate à fome e à pobreza: menções aos tópicos de combate à fome e à pobreza, considerados como política de promoção dos direitos humanos, estando também relacionado com desenvolvimento;
- Terrorismo: afirmações de condenação ao terrorismo, visto como sendo uma ameaça à segurança da humanidade;
- Direito das mulheres, igualdade racial, direito das crianças e direitos dos indígenas: aglomera as menções a tais direitos específicos, tanto no âmbito das instituições internacionais quanto em nível doméstico, tratando-se de casos de políticas públicas de promoção da igualdade e de garantia de direitos.

Foi possível então realizar a análise categorial do conteúdo dos discursos, identificando-se a frequência de aparição de tais categorias dentro dos discursos dos governos. Com isso, foi possível construir gráficos² que quantificam tais elementos categoriais para cada governo presidencial. Como tal categorização realizada pelo software não só quantifica como também armazena o discurso em referências textuais, é possível analisar qualitativamente o conteúdo da mensagem e, portanto, seu contexto histórico, político, econômico e social.

2. O Contexto Político Antes da Redemocratização

A atual postura do Brasil na política externa pode ser marcada pela sua colaboração com os instrumentos normativos dos direitos humanos no sistema internacional. No entanto,

² As datas entre parênteses ao lado dos nomes dos Presidentes nos gráficos se referem às datas dos discursos por esse governo na Assembleia Geral das Nações Unidas.

os fundamentos de tal postura não foram sempre os mesmos, tendo variado de acordo com a situação de sua política doméstica, com reflexos claros em sua política externa. Os direitos humanos nem sempre figuraram como uma preocupação do Estado ao longo do período em que o Brasil está inserido no sistema internacional, principalmente durante o período da Ditadura Militar a qual assumiu uma postura supressão dos direitos em nível doméstico e de negação dos casos de violação em nível externo, com a política externa ficando marcada pela atuação conservadora e cautelosa nos foros internacionais.

Tomando como foco a extinta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (a qual foi extinta sob a alegação de não transparência das decisões, dando lugar a uma nova instituição, o Conselho de Direitos Humanos), Lindgren Alves (1994, p.92) identificou três fases relativamente distintas na atuação do Brasil no campo dos direitos humanos e em âmbito externo: de 1978 a 1984, caracterizada pelo conservadorismo do estágio final do período militar; de 1985 a 1990, que corresponde ao período de transição do governo Sarney, caracterizada pelo reconhecimento tímido da legitimidade das iniciativas multilaterais de controle das violações; e de 1991 em diante, marcada pela compreensão de que os mecanismos internacionais são importantes auxiliares dos esforços nacionais para a observância dos direitos humanos.

Inicialmente, a atuação do Brasil no campo da política externa de direitos humanos é marcada pelo voto a favor da adoção da Declaração dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948 e também pelo posicionamento crítico em relação à União Soviética por meio do tema dos direitos humanos ao apoiar a retórica antissoviética dos Estados Unidos a qual apresentava as dificuldades de exercer as liberdades individuais nessa região do mundo, sendo condenada moralmente por essa atitude. No plano regional, a Delegação do Brasil foi quem propôs na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948), a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal proposta – aprovada e adotada como Resolução XXI da Conferência de Bogotá – ressaltava a necessidade da criação de um órgão judicial internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (CANÇADO TRINDADE, 2000; p. 39).

A projeção externa do projeto de desenvolvimento do Brasil, durante os anos 60, em especial de Jânio Quadros e de João Goulart, durante os quais a Política Externa Independente (PEI) foi exercida, se refletiu no posicionamento do governo brasileiro na questão dos direitos humanos, especificamente, na defesa de que eles não seriam apenas os direitos de natureza individual (entende-se os de primeira classe, direitos civis e políticos), mas também os direitos sociais. Defendendo a promoção dos direitos humanos

de segunda geração (econômicos, sociais e culturais), a PEI alegava que as considerações de política internacional não poderiam excluir o problema da pobreza e do subdesenvolvimento que atingia a maior parte da população mundial (ARIMA JR, 2012, p.2).

Durante o período do Regime Militar, a temática dos direitos humanos só passou a ganhar destaque devido às denúncias de prática de tortura aos opositores do regime e das demais ações praticadas sob a instituição do Ato Institucional nº5. O regime militar assumiu uma posição negacionista em relação às violações, bloqueando as investigações internacionais, tanto das Nações Unidas quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e desqualificando as notícias sobre violações de direitos humanos afirmando, por exemplo, que tais notícias eram produtos de “campanha orquestrada com a finalidade de denegrir a imagem do país no exterior” (OLIVEIRA, 1999, p.84). Essa posição negacionista é observável pelas decisões do governo de Médici em não autorizar a visita da Cruz Vermelha às prisões e a não responder aos pedidos de informação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não aceitando de forma geral qualquer tipo de monitoramento externo da situação interna dos direitos humanos no país, isso em prol de uma dita “defesa” da imagem do país no exterior, a qual vinha sendo tratada como uma questão de segurança nacional. Tal atitude conservadora do Brasil, baseada na premissa da não ingerência em assuntos internos, acaba refletida na atuação cautelosa e restritiva do país na Comissão de Direitos Humanos (CDH), a qual o país integrou pela primeira vez em 1977, sendo que a preocupação em integrar a CDH veio somente após o Brasil ter sido alvo de exame da situação dos direitos humanos pela CDH, com o governo brasileiro negando veemente a existência de casos de violação e ressaltando que tinham sido alcançados progressos nas áreas econômica, social e política.

O restabelecimento da democracia acabou trazendo óbvias consequências positivas na relação entre política externa e direitos humanos, como a ratificação dos principais tratados de proteção internacional dos direitos humanos e o reconhecimento explícito da legitimidade do trabalho da ONU no campo dos direitos humanos. O principal avanço na política externa obtido com a democratização, de fato, foi a superação da posição conservadora e cautelosa que predominou durante o regime militar, principalmente em relação aos direitos humanos. Enfim, é inegável o peso que o restabelecimento da democracia no país para o processo de integração dos direitos humanos à política doméstica e externa do país, sendo ela apenas o primeiro passo desse complexo e contínuo processo.

3.A Política Externa Após a Redemocratização: Contextualização e Especificidades dos Governos

As mudanças profundas pelas quais passou o país nos campos político, econômico, social e cultural teriam impacto profundo sobre o perfil da delegação brasileira e seus posicionamentos nos foros multilaterais. O fim do ciclo autoritário e a implementação de um governo civil em 1985 constituíram ponto de inflexão, marcando o fim do período eminentemente defensivo, em que a presença nos foros de direitos humanos tinha o objetivo de impedir eventuais condenações às obrigações morais do país, para um período de adesão crescente às obrigações derivadas dos instrumentos internacionais de direitos humanos (BELLI, 2009; p. 170). No plano doméstico, a Constituição de 1988 acaba consistindo em um documento abrangente dos direitos humanos, garantindo-os em seu Artigo nº4 como o segundo princípio (logo após o princípio da independência nacional) a reger as relações internacionais do Brasil, além da coroação da democracia por meio das eleições presidenciais diretas de 1989. Na antiga Comissão de Direitos Humanos, a atividade da delegação brasileira ganhou contornos mais assertivos, intervendo em debates sobre a agenda, deixando de votar contra resoluções sobre alguns países específicos e esforçando-se para responder todas as comunicações enviadas sobre casos de violações de direitos humanos no país (OLIVEIRA, 1999, p.93).

De forma esquemática, Belli (2009; p.184) assinalou os princípios que passaram a orientar a atuação do Brasil no sistema de direitos humanos da ONU desde o início da década de 1990. Apesar de Belli ter analisado a atuação do país somente na ONU, pode-se dizer que tais princípios são fundamentais na política externa brasileira em nível global e regional. Eles são:

- **Transparência e cooperação:** indicando que o Brasil valoriza o diálogo com o sistema como parte dos esforços internos para superar problemas, revelando compromisso com o monitoramento e denúncias, mas também com a oferta de ajuda para os que mostram dispostos a cooperar;
- **Legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos em qualquer parte do mundo:** antes mesmo de esse princípio ser consagrado na Conferência de Viena³ (1993), o Brasil já endossava a importância das pressões internacionais para pôr fim aos regimes autoritários na América Latina e para alcançar a democracia;

³Documento produzido na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, em Viena.

- Universalidade dos direitos humanos: o Brasil tende a interpretar esse princípio como a garantia de que todos os direitos humanos devem ser aplicados de maneira global e de que o monitoramento não pode dar pesos diferentes para os distintos conjuntos de direitos, nem reger-se pelo etnocentrismo;
- Interdependência e reforço mútuo da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento: o Brasil foi um dos responsáveis pela introdução desse princípio na Conferência de Viena, segundo o qual 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 e falta de desenvolvimento.

Cabe salientar que desde a redemocratização da política brasileira e com o aumento do interesse e do debate público, a questão dos direitos humanos, juntamente com outras questões compreendidas como *low politics*, ganhou relevância e espaço nas discussões da política externa e na internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012, p.41), fortalecendo também a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa.

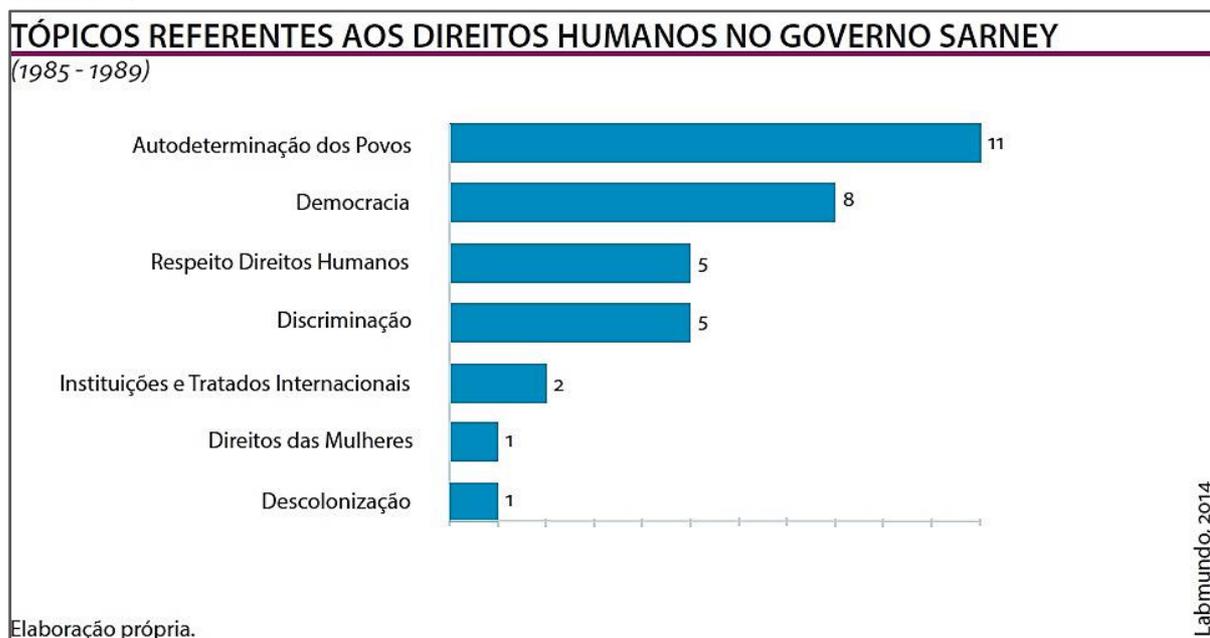
Desse modo, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativa importância no regime internacional de direitos humanos. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo de direitos humanos⁴. Todavia, tal evolução da posição da política externa no campo dos direitos humanos não foi feita de forma rápida e homogênea. Cada governo eleito após o processo de redemocratização do país teve suas particularidades, positivas e/ou negativas, nesse processo.

Desde o início do processo de redemocratização do Estado, principalmente desde a promulgação da Constituição de 1988, o governo brasileiro tem-se pautado por uma política de respeito às regras do regime multilateral dos direitos humanos. O discurso do presidente Sarney na XL Assembleia Geral da ONU, em 1985, é considerado o marco inaugural da nova retórica oficial nos foros multilaterais, demonstrando a importância que se passava a

⁴O Brasil ainda está ausente da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 1990, e também ao Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotada em 2008. Tecnicamente, o texto do primeiro documento ainda estaria em processo de análise pelos órgãos governamentais brasileiros competentes. Quanto ao segundo documento, ele trata das funções que serão desempenhadas pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas.

atribuir aos valores de direitos humanos como parte da transformação democrática do Estado e da sociedade brasileiros (BELLI, 2009; p. 176). Nele, Sarney buscou transmitir à comunidade internacional uma mensagem explícita de que o Brasil consolidava-se não só como uma democracia representativa, mas principalmente como uma nação respeitadora dos direitos humanos.

Gráfico 1.

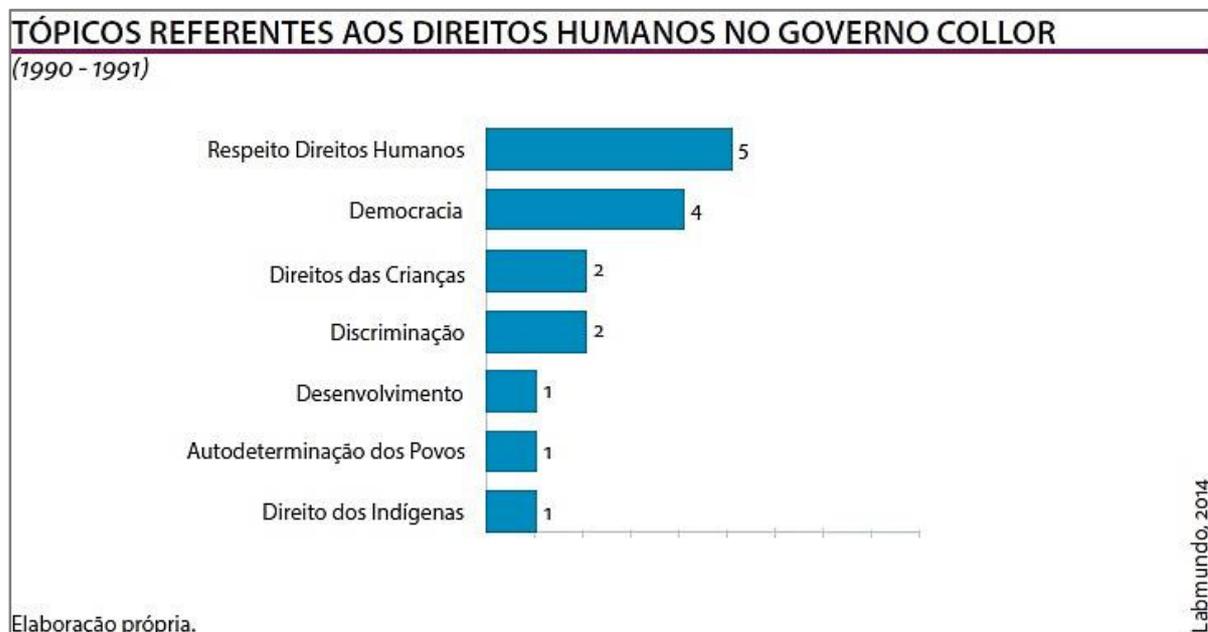


Podemos ver que durante o governo Sarney as categorias que possuem mais referências são autodeterminação dos povos, democracia e discriminação. Isso reflete bem os contextos doméstico e externo desse governo, uma vez que o Brasil acabara de sair de um regime ditatorial marcado por diversos casos de privações de liberdades e violações aos direitos humanos e havia uma condenação da sociedade internacional ao regime do *apartheid* na África do Sul, resultando na suspensão pelo Brasil de exportações e outras atividades de intercâmbio com esse país enquanto vigorasse tal regime racista e renegador dos direitos humanos. A conjuntura internacional ainda estava marcada pela defesa da independência da Namíbia, conseguida em 21 de março de 1990 e que sofreu intensa resistência por parte da África do Sul, pela busca de países do Oriente Médio pela autodeterminação ou por estarem em situações de conflito étnico ou territorial e também conflitos como os ocorridos no Líbano, no Golfo Pérsico, no Afeganistão e a questão das Ilhas Malvinas, na qual o Brasil reconheceu os direitos soberanos da Argentina. Cabe mencionar que nas duas referências às instituições e tratados internacionais está a decisão do país em aderir aos Pactos das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, caracterizando a

atuação desse governo como estando voltada para a defesa dos direitos humanos mais elementares: o direito à vida, à saúde, à moradia, à alimentação, ao trabalho, de forma geral, direitos que garantisse o bem estar das pessoas.

Primeiro presidente eleito por eleições diretas no período da redemocratização, Fernando Collor de Mello(1990-1992) procurou dialogar com as entidades envolvidas na proteção dos direitos humanos, sendo tal atitude marcada pelo encontro entre Collor e a delegação da Anistia Internacional nos anos 1990. Em sessão da CDH, em 1991, o embaixador Rubens Ricupero explicitou as bases da atuação brasileira em matéria de proteção dos direitos humanos e discussão de casos de violação ao redor do mundo, entre os itens destacam-se:a valorização das instituições multilaterais; transparência e diálogo entre as Estados, organizações e demais entidades envolvidas com o tema;exigência de atenção internacional para as causas estruturais da violência social; que o reconhecimento da não implementação dos direitos econômicos e sociais não poderia servir de desculpa para o não cumprimento dos direitos civis e políticos, e vice-versa; e reconhecimento de que as obrigações perante aos direitos humanos não poderiam ser descumpridas em função da escassez de recursos (ALVES, 1994, pp. 96-97).

Gráfico 2.

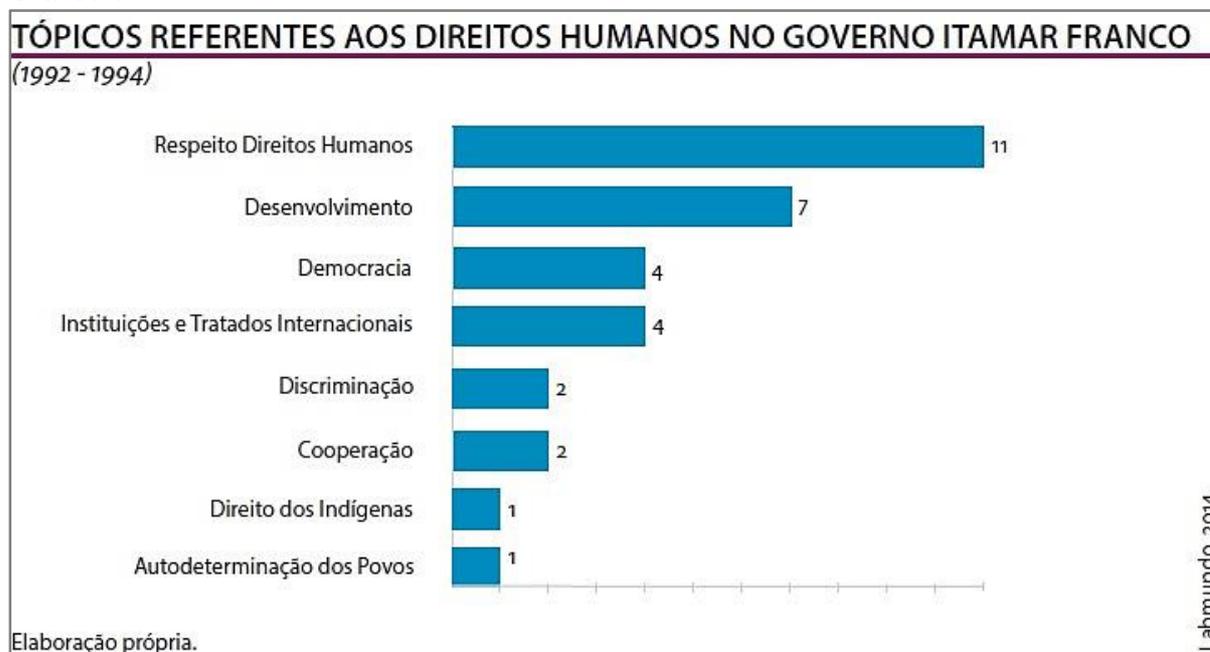


Nos dois anos do governo Collor, continuou a posição do país em reafirmar a consolidação de sua democracia e dos valores inerentes a ela. Collor reafirmou os ideais democráticos com a pauta temática dos direitos humanos também ganhando importância, sendo essa uma tendência mundial a qual o Brasil apoiava e seguia: a afirmação universal das liberdades e dos direitos dos indivíduos, com a realização dos direitos humanos nos

planos político, econômico e social. Especial atenção foi dada pelo governo Collor aos direitos das crianças, os quais foram considerados prioridades desse governo em nível doméstico, justificando assim a sua participação na Cúpula Mundial da Criança realizada em 1990. Com o fim do *apartheid*, o tom de condenação do discurso brasileiro cedeu lugar as saudações e votos para o fim de quaisquer formas de discriminação baseadas na esperança de que tais problemas têm solução.

Sucessor interino de Collor, Itamar Franco (1992-1994) manteve a tendência de aceitação da supervisão internacional, com o Brasil fortemente envolvido na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena 1993 e sendo anfitrião da Conferência Interamericana de Belém do Pará, na qual foi adotada uma nova convenção regional referente à violência contra a mulher em 1994. O governo Itamar foi marcado pela adesão e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, em 1992, além da ratificação dos Pactos de Direitos Cíveis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral em 1966, o Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), adotada em 1969.

Gráfico 3.



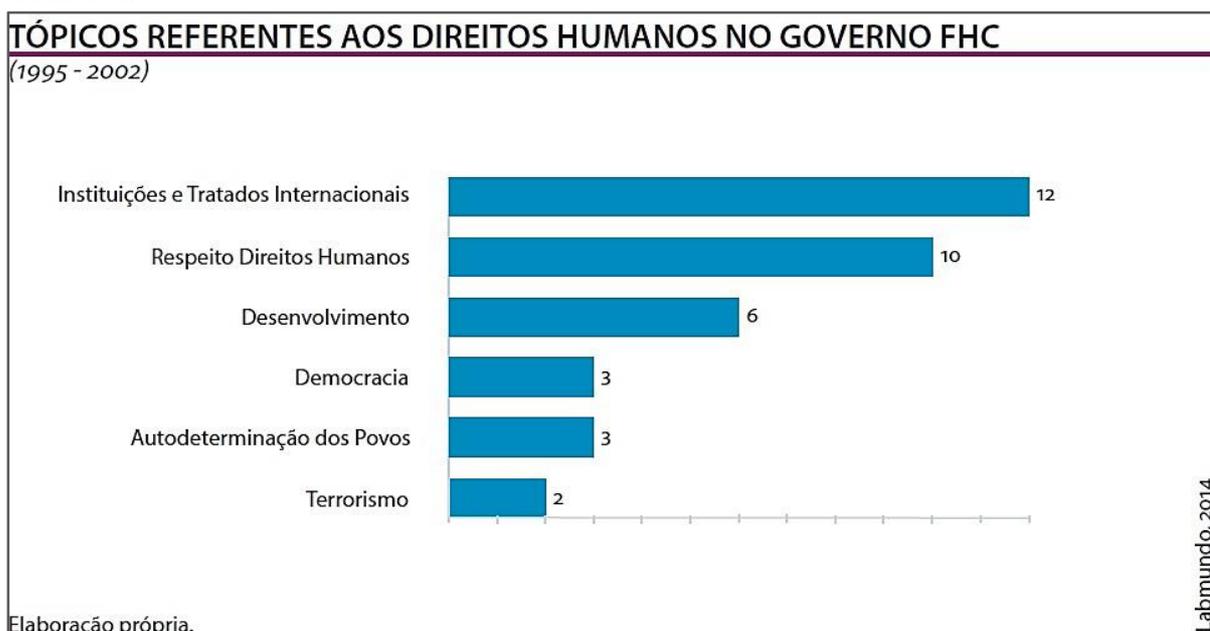
Nos discursos do governo Itamar Franco, destaca-se a força que o tópico desenvolvimento ganha na sua relação com os direitos humanos⁵, em seu sentido de promover benfeitorias para o bem estar dos indivíduos. As afirmações com relação à

⁵ Cabe destacar a relação entre o papel de Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores com o aparecimento do tópico do desenvolvimento tanto durante o governo de Itamar Franco quanto o governo do presidente Lula.

democracia continuam tendo como base os benefícios que a democracia e agora também o desenvolvimento trazem para o campo dos direitos humanos, com o conjunto democracia, direitos humanos e desenvolvimento se tornando indissociáveis. Itamar dá como exemplo as difíceis questões da situação doméstica brasileira na área de direitos humanos e o vínculo delas com a herança deixada pelo autoritarismo do regime militar, ressaltando que somente com o desenvolvimento, tanto do Brasil quanto de todas as nações, somado a justiça social seria possível diminuir os desequilíbrios causadores de diversos problemas humanitários, como fluxo de refugiados, e dispor das condições indispensáveis para a promoção dos direitos humanos.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os direitos humanos se converteram em um componente explícito da agenda política presidencial, com o governo continuando a firmar seu compromisso internacional e, seguindo as recomendações da Convenção de Viena (1993), lançando o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), no qual ficou estabelecida uma conexão entre a política doméstica e a externa em matéria de direitos humanos. Em 2002, foi lançado o PNDH II, a versão atualizada que incorporava os direitos econômicos, sociais e culturais. O PNDH acabou por se tornar uma política de Estado do Brasil, ganhando outras duas versões atualizadas, as quais ampliaram e especificaram o escopo das políticas de direitos humanos a serem implementadas no país.

Gráfico 4.



Nos discursos na Assembleia Geral da ONU, além do fato de o presidente Fernando Henrique Cardoso ter discursado pessoalmente somente uma vez em oito anos de

governo⁶, destaca-se o número de referências da categoria instituições e tratados internacionais, com a contínua menção ao papel da ONU como órgão mundial principal de proteção e promoção dos direitos humanos, a iniciativa do governo em reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998, e também a defesa da constituição do Tribunal Penal Internacional ao assinar o Estatuto de Roma, fato considerado pelo governo como sendo um avanço histórico para a causa dos direitos humanos. Sobre o respeito dos direitos humanos, a posição do governo consistia na promoção das liberdades civis e a busca pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, e entre maiorias e minorias, baseado no que o governo chamava de “concepção moderna de desenvolvimento” a qual requereria a promoção dos direitos humanos, tanto civis e políticos, sociais e culturais, apesar de ter sido o viés econômico do desenvolvimento o que mais se sobressaiu durante essas referências, como a defesa da eliminação das práticas e barreiras protecionistas para garantir acesso aos mercados e melhorar as condições do combate às doenças, exemplificado pelo caso do Brasil em relação à quebra de patentes e à produção de remédios genéricos, buscando disponibilizá-los de forma mais barata à população brasileira. E, pela primeira vez, a questão do terrorismo aparece não só no discurso do governo como é considerado pelo Brasil como sendo um ato contra a humanidade e a integridade humana como um todo.

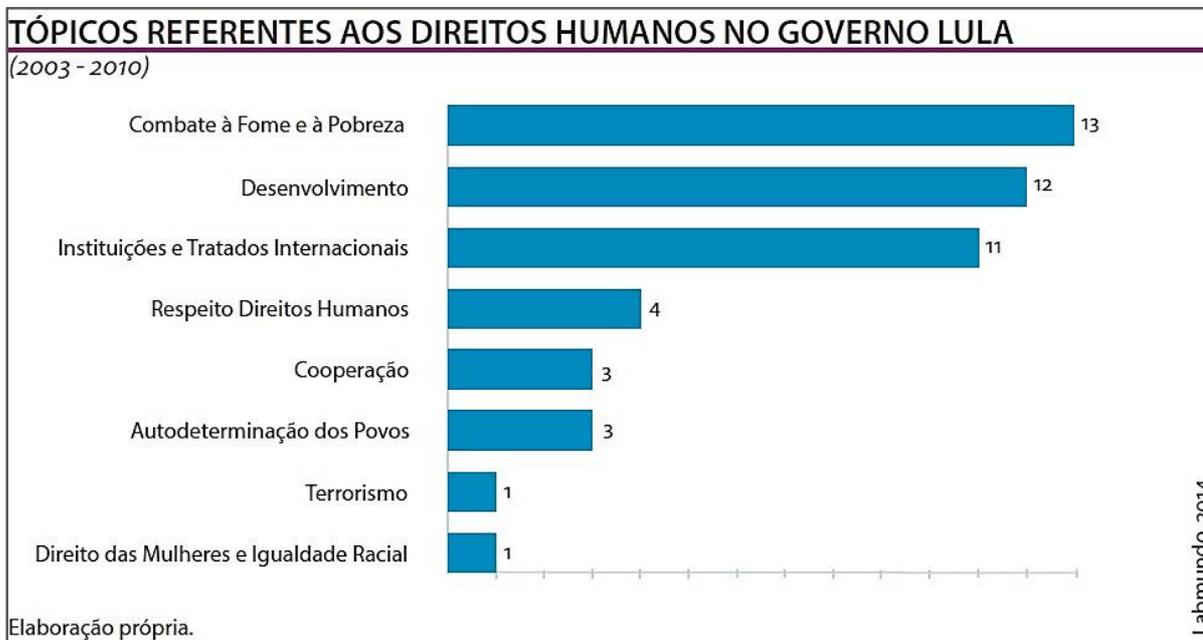
A política externa do governo Lula (2004-2010), de forma geral, reforçou a participação do Brasil nos órgãos de proteção dos direitos humanos da ONU, além de ter colaborado com a busca de solução para problemas econômicos e sociais em nível global ao relacionar intensamente a questão do desenvolvimento com a dos direitos humanos. A própria política externa do governo Lula foi formulada e realizada em prol do processo de desenvolvimento nacional do Brasil e também de outros países em desenvolvimento.

No plano doméstico, o PNDH III, lançado em 2010, representou de fato um passo maior na consolidação do programa e na concretização da promoção dos direitos humanos no Brasil. Dentre as suas principais características estão a sua transversalidade e a interministerialidade das diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas, objetivando a proteção da universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (PNDH-3, 2010; p.11), além de contribuir para a ampliação da participação brasileira nos sistemas global e regional dos

⁶ FHC só discursou na Assembleia Geral no ano de 2001, provavelmente devido à delicada situação da conjuntura internacional causado pelos ataques terroristas ocorridos nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. Os demais discursos foram feitos pelos Ministros das Relações Exteriores, Luiz Lampreia e Celso Lafer (em 2002).

direitos humanos, dando continuidade à política de adesão a pactos e convenções internacionais de direitos humanos.

Gráfico 5.



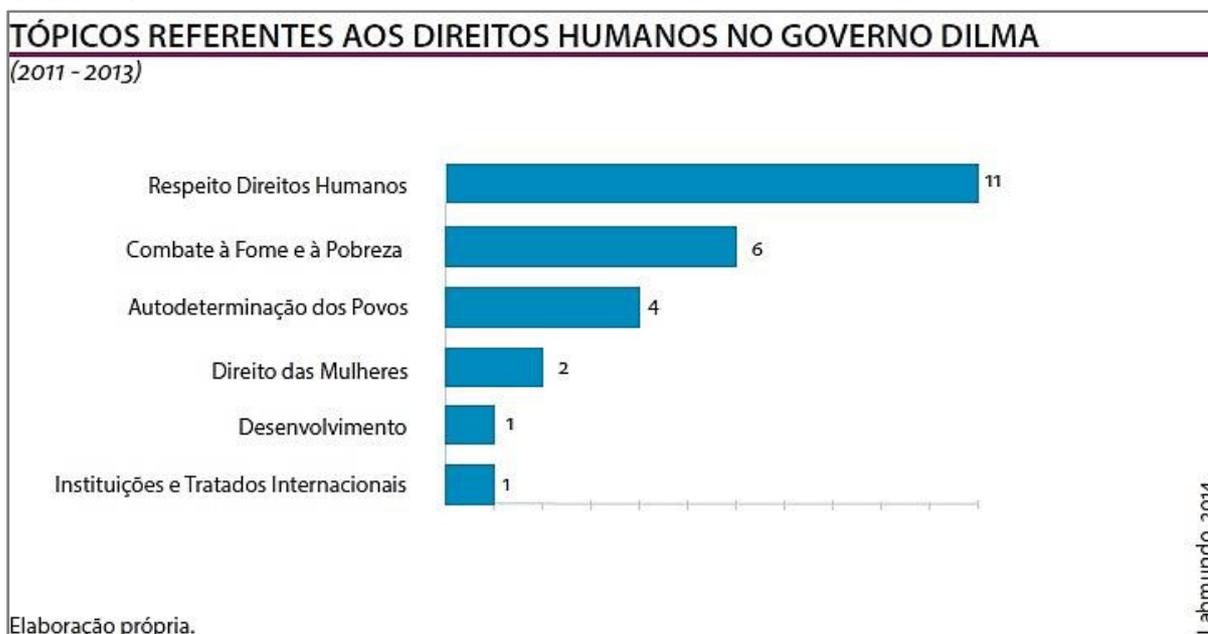
Os três tópicos com os maiores números de referências têm, de alguma forma, relação entre si: o combate à fome e à pobreza, o desenvolvimento e as instituições internacionais. A partir do governo Lula, a referência explícita ao combate à fome e à pobreza extrema como sendo tópico de importância vital no campo dos direitos humanos e também ao desenvolvimento marcou uma forte presença, uma vez que o combate à fome foi uma das principais características da política interna de Lula, sendo a mesma, portanto, incorporada à política externa desse governo. A própria defesa da erradicação da fome, em âmbito doméstico e externo, está baseada naquele que seria o mais fundamental dos direitos humanos: o direito à vida.

Ao mencionar em seus discursos que o Brasil estava instaurando um modelo de desenvolvimento no Brasil que unia estabilidade econômica com inclusão social, o governo Lula defendeu a instauração de uma ordem mundial na qual o comércio deveria servir à promoção do desenvolvimento social, principalmente na luta contra a fome e a pobreza, em complementação ao trabalho já desenvolvido pela Assembleia Geral, como a convocação de várias Conferências temáticas (direitos humanos, meio ambiente, direitos da mulher, discriminação racial). Para isso, o governo se engajou na proposta da criação de um Fundo Mundial de Combate à Fome e também a criação no âmbito da ONU de um Comitê Mundial de Combate à Fome, o qual seria integrado por chefes de governo. Também houve o pedido de reforço e aperfeiçoamento dos mecanismos da ONU na esfera dos direitos humanos,

apoiando a criação do Conselho de Direitos Humanos, baseado nos princípios da universalidade, do diálogo e da não seletividade. Ainda nesse tópico, o governo Lula destaca o papel da cooperação internacional na esfera dos direitos humanos, principalmente entre países em desenvolvimento, para a solução de problemas socioeconômicos e de assistência humanitária, sendo que ambos devem se orientar pelo princípio da responsabilidade coletiva, da não intervenção em assuntos internos, mas também acompanhada da ideia da “não indiferença”.

Durante o atual governo de Dilma Rousseff (2011-), tem sido mantida a posição da política externa brasileira de defesa dos direitos humanos, desde que exercida nos órgãos multilaterais apropriados (ARIMA JR, 2012, p.4), reforçando a postura brasileira à multilateralização na questão de violação dos direitos humanos, com a mesma continuando a ser pautada no princípio da não intervenção, porém acompanhada pela noção de “não diferença”, assim como durante o governo Lula. Destaca-se o impacto da instalação da Comissão Nacional da Verdade, a qual se encarrega de investigar e esclarecer os casos de violação dos direitos humanos ocorridas durante a Ditadura Militar. Apesar de ser uma política de nível doméstico, a Comissão conta com a aprovação internacional das Nações Unidas, uma vez que a investigação de tais casos de violação também era uma solicitação dessa instituição internacional.

Gráfico 6.



Dando continuidade ao modelo de desenvolvimento defendido pelo seu antecessor e também do compromisso com o combate à fome e à pobreza, o governo Dilma Rousseff defendeu na Assembleia Geral que os maiores desafios da comunidade internacional seriam

o combate à pobreza, à fome e à desigualdade, de forma que uma política de direitos humanos eficaz deve superar tais problemas. Nessa questão do desenvolvimento e da superação das desigualdades sociais, o governo de Dilma ressalta o papel das mulheres, principalmente como principais gerenciadoras dos recursos de programas de distribuição de renda, somando-se também a luta pela igualdade de direitos e contra a discriminação e a violência. Devido a sua própria história de vida, a presidente Dilma apresenta um discurso bem definido em relação ao respeito aos direitos humanos, afirmando que as violações de direitos humanos ocorrem em todos os países sem exceção, sendo necessário criticar de forma explícita tais casos.

Aliás, uma situação em particular teve destaque no último discurso da Presidente foi o caso de espionagem de comunicações e interceptação de informações pessoais de cidadãos e de funcionários do governo brasileiro pela Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos. Ao discursar na tribuna da Assembleia Geral em 2013, a Presidente denunciou não só o desrespeito à soberania nacional do Brasil, mas a violação dos direitos humanos e civis fundamentais dos cidadãos do Brasil sob a alegação da tentativa de garantir o direito à segurança dos cidadãos norte-americanos. Centrada em questões de direitos civis, econômicos e sociais, tal situação introduziu um novo assunto de direitos humanos na atuação da política externa brasileira: a questão do direito à privacidade do indivíduo, tendo como campo de atuação a Internet. Para isso, a Presidente advertiu a necessidade de estabelecer mecanismos multilaterais capazes de garantir os princípios de liberdade de expressão, respeito aos direitos humanos, universalidade do desenvolvimento social e humano, diversidade cultural (sem imposição de valores) e a neutralidade da rede, impedindo restrições por motivos políticos, religiosos ou de outra natureza.

4. Conclusões preliminares

O presente artigo consiste na apresentação da metodologia e dos resultados preliminares de uma pesquisa mais ampla a qual se utiliza da análise de conteúdo de discurso para auxiliar na construção narrativa e analítica da atuação da política externa brasileira na área de direitos humanos. Por meio desse método, é possível identificar as especificidades, as mudanças e as semelhanças dos discursos oficiais dos governos federais no âmbito das Nações Unidas e, conseqüentemente, da atuação do Estado brasileiro perante a política externa de direitos humanos.

O trabalho de identificação das categorias de atuação dos governos consiste em uma das etapas de interpretação dos dados obtidos com a exploração do material que essa

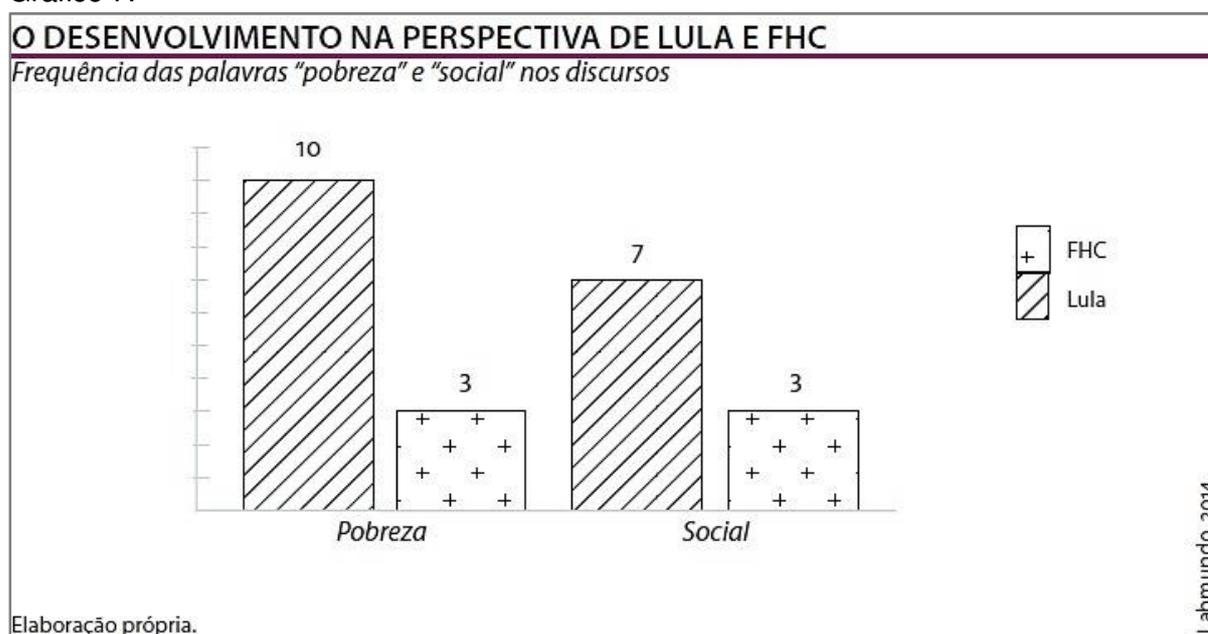
pesquisa se dispôs a analisar. A variação nas categorias da quantidade de referências entre os governos do período pós-redemocratização do Brasil nos mostra as características particulares de cada governo, sendo elas tanto de natureza governamental doméstica (ou até mesmo ideológica), como a decisão do governo Lula de priorizar o combate à fome, quanto influenciadas pela ocorrência de situações de conjuntura externa, que fogem do controle do Estado brasileiro ou que são imprevisíveis, como o caso dos atentados terroristas de 11/09 e o caso da espionagem norte-americana às informações do Brasil no governo Dilma. Tais particularidades apresentadas no artigo são importantes para construir a narrativa analítica da política externa brasileira, seja no campo dos direitos humanos ou de qualquer outro setor dessa política.

Mesmo sendo um trabalho inicial, algumas conclusões já podem ser delineadas. Inserida na inter-relação entre o contexto interno e o contexto externo, o binômio democracia-direitos humanos é um tópico que se faz presente nos discursos do Brasil até o período de FHC, com o objetivo de reforçar o peso da redemocratização do país perante o regime internacional de direitos humanos ao indicar o compromisso do país em promover os direitos humanos por meio de menções à Constituição do Brasil e a manutenção do estado de direito. Outro fator de aparição constante e cujo contexto internacional obrigou o país a tomar uma posição clara foi o regime de *apartheid* na África do Sul e a condenação a qualquer forma de discriminação racial, de segregação racial e/ou xenofobia. Após o fim do *apartheid*, a última menção à categoria discriminação ocorre com o governo Itamar Franco. Contudo, uma variação do tema reaparece com o governo Lula ao mencionar as políticas de igualdade racial implementadas no Brasil (política de cotas).

A categoria desenvolvimento, que passa a ganhar mais espaço nos discursos do Brasil a partir do governo Itamar Franco, conta com diferenças interpretativas de acordo com os governos presidenciais, a qual pode ser notada por meio da leitura dos trechos dos discursos inseridos em tal categoria. Inicialmente, ao longo dos governos Itamar e FHC, a ligação entre direitos humanos e desenvolvimento era guiada pelo entendimento liberal de bem estar social, ou seja, do atendimento às necessidades essenciais dos indivíduos, o qual é guiado pelo viés econômico liberal de desenvolvimento. A partir do governo Lula, é observável a definição da relação entre direitos humanos e uma concepção social do desenvolvimento, uma que visa à justiça social através do combate à fome e à pobreza e a promoção da inclusão social. Estes tópicos em especial ganharam tanto destaque que a política, inicialmente de cunho doméstico, foi levada para o nível externo e defendida como meta a ser alcançada pelos demais Estados da comunidade internacional, conforme visualizado pela defesa das Metas de Desenvolvimento do Milênio.

Complementando a leitura textual, ao fazer uma busca pelas palavras mais frequentes no conjunto de discursos da categoria desenvolvimento de ambos os governos, pode-se observar o número de vezes que as palavras aparecem nos discursos⁷. Aplicando tal recurso nos discursos do governo FHC dessa categoria, não é observável a predominância de alguma palavra que indique esse viés economicista do desenvolvimento, mas podemos identificar o aparecimento de palavras como “mercado”, “educação”, “pobreza” e “social”. Já nos discursos do governo Lula, destacam-se as palavras “renda”⁸, “pobreza”, “fome” e “social”, com as duas últimas contando com uma margem de aparição de dez vezes nos trechos categorizados, além do não aparecimento da palavra “mercado”. Embora apareça o termo “econômico” (quatro vezes), o contexto da utilização da palavra de fato se refere à ideia de não domínio somente do lado econômico do desenvolvimento. Comparando dois termos que aparecem em ambos os governos, “pobreza” e “social”, podemos ver essa distinção do caráter da relação direitos humanos e desenvolvimento entre os dois governos:

Gráfico 7.



Mas não são somente as diferenças que ganham destaque com a análise de conteúdo de discurso. É digna de nota, por exemplo, a permanente citação à categoria autodeterminação dos povos, a qual aparece na fala de todos os Presidentes. Dentre os casos mencionados ao longo do período, especial referência é dada por todos à questão

⁷ As tabelas de frequência de palavras da categoria “desenvolvimento” estão no Anexo I.

⁸ No sentido de empoderamento financeiro dos indivíduos.

Palestina e Israel, a qual o Brasil acompanha de perto⁹, sempre se posicionando a favor da existência de um Estado Palestino, do Estado de Israel com suas fronteiras originais (antes da ocupação de 1967) e também da possibilidade de palestinos e israelenses conviverem juntos.

Enfim, seja nas particularidades ou nas semelhanças, nas diferentes prioridades estabelecidas ou nas percepções de desenvolvimento, é inegável que os governos do período pós-redemocratização do Estado brasileiro refletiram a nova conjuntura política interna do país e garantiram uma atuação ativa do Brasil em defesa dos direitos humanos no plano externo.

Referências bibliográficas:

ALVES, J. A. Lindgren. **Os Direitos Humanos como tema global**. São Paulo: Editora Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1994.

ARIMA JR, Mauro Kiithi. “A proteção internacional de direitos humanos sob a perspectiva da política externa brasileira”. In. **Jus Navigandi**. Teresina: ano 17, nº 3273, junho de 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22034>>

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011 [1977].

BELLI, Benoni. **A Politização dos Direitos Humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

CANÇADO TRINDADE, A.A. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2ª Edição.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (ORG.). **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

HANSEN, Lene. “Discourse analysis, identity, and foreign policy”. In. **Security as practice: discourse analysis and the Bosnian War**. Nova York: Routledge, 2006, cap.2, pp. 15-32.

MILANI, Carlos R. S. “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”. In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Leticia (orgs). **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OLIVERIA, Miguel Darcy. **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010.

⁹ O Brasil é membro observador do Movimento dos Não Alinhados (NAM), sendo sua participação voltada especialmente para o acompanhamento da situação da Palestina e dos embates com Israel.

Referência adicional:

Discursos da Presidente Dilma Rousseff disponíveis em:
http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0 .

Anexo I

Tabela de frequência de palavras da categoria “Desenvolvimento” – 25 palavras mais frequentes.

Contagem frequência de palavras – Governo FHC Categoria Desenvolvimento		Contagem frequência de palavras – Governo Lula Categoria Desenvolvimento	
Palavra	Contagem	Palavra	Contagem
acesso	2	anos	3
brasileiros	2	brasil	3
combate	2	compra	3
educação	2	dessa	3
humano	2	deve	3
implementação	2	estamos	3
internacional	2	global	3
maior	2	medicamentos	3
mercado	2	metas	3
muito	2	milhões	3
país	2	milênio	3
pela	2	mundo	3
ponto	2	ordem	3
promoção	2	plano	3
proteção	2	econômico	4
requer	2	internacional	4
estão	3	pela	4
nações	3	vida	4
pobreza	3	para	5
sociais	3	renda	5
brasil	4	países	6
desenvolvimento	5	desenvolvimento	7
humanos	5	pobreza	7
direitos	6	fome	10
para	9	social	10

Fonte: autoria própria.