

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS: NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE RUMO?

HELISANE MAHLKE¹

Esse artigo propõe uma análise da projeção brasileira no cenário internacional e dos princípios e teorias acerca dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais. A discussão apresentada é pautada na possibilidade de conciliar interesses estratégicos com a afirmação de valores humanistas, por meio da construção de uma postura crítica e consciente da posição política externa brasileira ao longo da história e da reflexão sobre a necessidade de redefinir os rumos da mesma em relação aos Direitos Humanos.

O crescimento da economia brasileira e a estabilidade política alcançada nos últimos anos tem alçado o Brasil a um novo patamar no cenário internacional. Anteriormente reconhecido apenas como um país de importância regional, mas com uma modesta capacidade de projeção de poder no cenário mundial, hoje, o Brasil conquista maior expressão política e econômica, o que implica na exigência de uma participação condizente com essa condição.

A nova configuração do poder mundial que se desenha a partir do declínio relativo do poder americano, abre espaço para a emergência de novas potências cada vez mais indispensáveis nas grandes discussões globais. O Brasil tem tentado ocupar espaço nesse novo arranjo do sistema internacional, especialmente ao assumir uma postura mais pró-ativa em questões cruciais das relações internacionais e propugnando por uma reforma das instituições intergovernamentais, a fim de torná-las mais representativas da nova distribuição de poder.

Apesar do inegável avanço brasileiro do ponto de vista econômico, ele não se reverte necessariamente em poder político, já que o país ainda carece de maior influência nos centros de decisão da política mundial (entendendo-se as Organizações

¹ Bacharel em Direito pela UFSM, Especialista em Direito Internacional e Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS; Professora de Direito Internacional e Relações Internacionais.

Internacionais) e na balança de distribuição estratégica de poder. A falta de uma política de segurança bem definida e ações bastante modestas comparada às pretensões brasileiras no cenário internacional, reduz as possibilidades de implementação de um projeto de “grande potência”. Além disso, as recentes atuações do governo e da diplomacia brasileira, podem ser consideradas, no mínimo, contraditórias, quando não equivocadas. A área mais sensível de atuação do Brasil, nesse sentido, tem sido quanto à defesa dos Direitos Humanos.

A Política Externa Brasileira, no que tange à defesa dos Direitos Humanos, é estabelecida e reconhecida constitucionalmente, pelo disposto no art. 4º, que trata dos princípios que regem suas relações internacionais. Porém, a disposição interna e externa do país em relação ao tema, sempre foi oscilante. Apesar da notória tradição da Diplomacia brasileira na defesa desses direitos, da participação em Organizações Internacionais, da vocação brasileira ao multilateralismo, encontramos exemplos contrários, nos quais há uma flagrante contradição na atuação do país em contraponto aos princípios que regem as relações exteriores do Brasil.

No plano externo, historicamente, as relações do Brasil seguiram ao sabor da instabilidade interna, oscilando de uma participação ativa e importante nas organizações internacionais, especialmente nas Nações Unidas, na qual o Brasil sempre esteve presente em momentos importantes; como a simpatia do Governo Vargas aos partidos nazistas e fascistas e a violenta supressão de movimentos comunistas e anarquistas.

O período pós-Segunda Guerra, especialmente na década de 50, iniciou com uma possibilidade democrática e a participação ativa brasileira nas instituições internacionais como a ONU, da qual o Brasil foi um dos membros fundadores. Desde 1948, o Brasil participou de mais de 30 operações de manutenção da paz, tendo cedido um total de mais de 24.000 homens. Integrou operações na África (entre outras, no Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti), na Ásia (Camboja, Timor-Leste) e na Europa (Chipre, Croácia). Embora tenha enviado militares e policiais em diversos casos, apenas a cinco operações o Brasil cedeu tropas, isto é, unidades militares formadas: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH).

Porém, a Guerra Fria, trouxe consequências nefastas para todo o continente latinoamericano, e com o Brasil não foi diferente. Uma série de golpes militares assolaram o subcontinente, patrocinados pela potência americana, logística e financeiramente, para estabelecer zona de influência estratégica e econômica na região, especialmente após a Revolução Comunista em Cuba. O que se seguiram foram “anos de chumbo”, nos quais os direitos da população foram suprimidos pela mão forte de um Estado autoritário que restringia as liberdades de seus cidadãos. Foram anos obscuros para o país, que permitiam pouca legitimidade para defender os direitos humanos no plano internacional, quando os mesmos eram negligenciados no plano interno, além disso, o jogo de poder das potências em disputa, deixavam pouca margem de manobra para países periféricos como o Brasil.

Em 1969, no vivendo o auge da Ditadura Militar, o Brasil não assina o Pacto de San José da Costa Rica, também chamado de Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a qual só foi ratificada na década de 90. O mesmo aconteceu com dois documentos internacionais que representavam os desejos da comunidade internacional na época: o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto dos Direitos Sociais e Econômicos, ambos de 1966, os quais o Brasil somente ratificou também na década de 90.

A abertura democrática, ocorrida no início da década de 80, marca também uma nova mudança de inserção política do país no plano internacional, porém sua precária situação econômica e sua preocupação em tentar consolidar suas instituições na democracia recém reconquistada, resultaram em uma modesta expressão brasileira no cenário mundial. Todavia, o Brasil buscou retomar sua vocação para a multilateralidade, porém à sombra dos interesses americanos. A década de 90, marca uma participação maior do país nas organizações internacionais e a assinatura e ratificação de uma série de tratados de Direitos Humanos que haviam sido anteriormente negligenciados pelo governo ditatorial.

A recente democracia brasileira, pauta-se na afirmação de suas instituições democráticas e na tentativa de consolidação dos direitos fundamentais de seus cidadãos, tão reprimidos por décadas de governos ditatoriais e assentados nos interesses e privilégios de determinadas camadas da sociedade. Pode-se dizer que, hoje, o Brasil goza de estabilidade política interna e poderes consolidados e equilibrados, o que

permite ao país determinados “voos” na política internacional, com a legitimidade de um país que reconquistou a democracia.

A significativa melhora da situação econômica do Brasil e a consolidação das instituições democráticas, bem como a reafirmação da vocação pacífica brasileira, fez com que o país passasse a se tornar um destino procurado por refugiados e pessoas que tentavam escapar da tirania e da perseguição política. O Brasil foi o primeiro país da região a elaborar uma legislação nacional para refugiados, a Lei Federal n. 9.474 de 1997. Também desenvolve em parceria com o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a Caritas Diocesana, um programa de reassentamento de refugiados, fornecendo aos mesmos condições necessárias à subsistência, educação e trabalho, para que possam recomeçar suas vidas.

A Participação Brasileira no Haiti é mais do que uma forma de reafirmar o direcionamento do Brasil na defesa dos Direitos Humanos, mas uma forma de pleitear uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, em uma suposta e improvável (ao menos a curto prazo) reforma do mesmo. Apesar das críticas a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), vinha conquistando a simpatia do povo haitiano e o reconhecimento da comunidade internacional. Porém, a tragédia do terremoto ocorrido em 2010, trouxe de volta o interesse das grandes potências, que temiam que a catástrofe natural e humanitária também gerasse uma imigração em massa e aumentasse a instabilidade na região. O Brasil viu seu trabalho ser questionado e subestimado pela intervenção de outras forças externas.

Neste início de século XXI, o Brasil tem ratificado uma série de tratados de direitos humanos e também participado ativamente de uma série de convenções e implementação de projetos de direitos humanos previstos pela ONU, ligados à cultura, direitos da criança, meio ambiente, direito humanitário. O Brasil também pleiteia uma reforma nas instituições internacionais, com vistas à torná-las mais representativas da nova configuração global, como a reforma do Conselho de Segurança da ONU e uma revisão da participação brasileira no FMI e no Banco Mundial. Inegavelmente, o Brasil conta hoje com uma situação mais favorável para buscar seu “lugar ao sol” no sistema internacional.

Porém, recentes atitudes do governo brasileiro tem suscitado controvérsias na

política interna e suspeição por parte da comunidade internacional, contrariando o discurso brasileiro de apreço pelos Direitos Humanos e preservação da democracia. Como exemplo, as declarações do ex-presidente Lula sobre os presos políticos em Cuba, ao compará-los a criminosos comuns, e a questionada simpatia pelo regime daquele país manifestada por integrantes do governo, geraram críticas veementes por parte dos Organismos Internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

As reiteradas abstenções no Conselho de Segurança da ONU em relação à possibilidade de punição de países violadores de Direitos Humanos como a Coreia do Norte, o Irã, Mianmar, Sudão e Sri Lanka, apenas para citar alguns exemplos, bem como a recente abstenção em relação às sanções impostas à Líbia, também soam controversas. Seria uma postura pretensiosamente independente, uma forma de protestar contra o neocolonialismo das grandes potências, ou pela hipocrisia das intervenções humanitárias? Resta que a posição brasileira, apresenta-se aparentemente ambígua. A questão em voga é não apenas a discussão sobre essa aparente contradição da política externa brasileira, dissociada de seus princípios constitucionais, mas se o Brasil teria argumentos e força política suficiente para defender essas posições, sejam quais forem as justificativas.

Talvez para demonstrar uma “independência” maior em relação às grandes potências e para mostrar-se um país sempre aberto ao diálogo, o Brasil mantém relações próximas com governos sabidamente antidemocráticos, como o do Irã, Cuba e Venezuela. Especificamente, quanto ao apoio ao governo Hugo Chaves na Venezuela, regime com tendências populistas e que promoveu a supressão da voz opositora interna e dos meios de comunicação, trata-se de outra relação polêmica, que não encontrava total respaldo interno, mesmo tendo o Congresso Brasileiro aprovado a inclusão venezuelana no Mercosul, fato que para alguns críticos, contraria a cláusula democrática da Instituição prevista no Protocolo de Ushuaia de 1998, nos seguintes termos: *"A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do Protocolo."*

A questão iraniana foi outro ponto que abalou a imagem do país no cenário internacional. O Brasil tentou intermediar um acordo com o Irã no que se refere ao seu polêmico projeto nuclear. O acordo assinado com a Turquia foi insuficiente para impedir que o Conselho de Segurança da ONU votasse novas sanções ao país persa. A

justificativa brasileira foi uma opção pela conciliação ao invés da repressão, ou exclusão. Porém, sem ter instrumentos de pressão (ou cooptação) suficientes para dissuadir o Irã de suas pretensões nucleares, a tentativa brasileira foi tida como ingênua.

A tradição brasileira na concessão de asilo político, está prevista na Constituição do país (art. 4º). Em 2010, seguindo essa disposição, o governo brasileiro concedeu asilo diplomático ao ex-presidente hondurenho Manuel Zelaya, que havia sido deposto por um golpe de Estado. O Brasil criticou o golpe de estado que derrubou o ex-presidente, o qual também foi condenado pela Organização dos Estados Americanos (OEA)². Mesmo com as críticas de que sua Embaixada em Tegucigalpa estava sendo usada como palanque para os discursos de Manuel Zelaya e seus apoiadores, o Brasil agiu com coerência pelo disposto em sua Constituição e também pelas diretrizes política assumidas ao aderir à organização interamericana. Simbolicamente, esse ato exorcizava o passado ditatorial brasileiro, ao condenar um governo golpista aos moldes do que outrora usurpara a democracia brasileira.

Outra situação polêmica foi a recusa em extraditar Cesare Battisti, uma vez que o Brasil consentiu ao ex-guerrilheiro italiano o status de refugiado, o que impede a extradição. A decisão foi tomada pelo então Min. Da Justiça Tarso Genro e depois endossada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva. Cabe fazer referência, que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela extradição, e a concessão de refúgio foi dada mesmo contra o parecer do CONARE (Conselho Nacional para Refugiados), que recomendou a não concessão. A Corte Europeia de Direitos Humanos também já havia negado as pretensões de Battisti. A posição brasileira desagradou o governo italiano e a comunidade europeia, expondo o Brasil a uma situação diplomática delicada.

As violações internas de Direitos Humanos, também causam repúdio à comunidade internacional. Ainda restam resquícios de práticas abomináveis, comuns na época da ditadura, como a tortura, a perseguição de testemunhas, o cerceamento da liberdade de associação. Como resultado, o Brasil tem contra si, em torno de quarenta processos na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Uma questão bastante polêmica, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou a constitucionalidade a Lei da Anistia. Essa decisão impede que as vítimas de atrocidades cometidas durante a ditadura, possam requerer a punição dos violadores de direitos

² Tal situação gerou a expulsão de Honduras da OEA, a qual foi novamente readmitida em 2011.

humanos perante à justiça brasileira. A questão suscitou a manifestação dos juízes da Corte, repudiando a decisão do Supremo Tribunal Federal, o que levou à condenação do Brasil na Corte no caso da Guerrilha do Araguaia.

O Brasil tem, hoje, maior importância e voz no sistema internacional, porém é necessário ter a real dimensão dessa importância e estabelecendo que valores queremos defender e quais são as reais capacidades de projeção de poder e influência de que dispomos, para fazer com que esses valores se materializem em ações efetivas. A direção da diplomacia brasileira não poderá se pautar somente no interesse econômico ou em preferências ideológicas, mas em princípios, valores consagrados pela nossa constituição e tendo como a reconquista da liberdade e da democracia, após anos obscuros.

Seria necessário um novo rumo à Política Externa Brasileira em relação aos Direitos Humanos, ou estaria o Brasil apenas tentando mostrar uma postura independente dos interesses e pressões das Grandes Potências, também criticadas pela sua política em relação a esses direitos? Inegavelmente, o Brasil tem um novo papel na comunidade internacional: qual seja o de uma potência regional e uma das dez maiores economias do mundo, podendo ser considerado, hoje, um *global player*. Porém, há um desenho anacrônico no cenário internacional, onde as principais instituições ainda refletem o mundo do pós-segunda guerra. Por mais que as pretensões brasileiras sejam legítimas, na busca de maior poder de decisão nessas instituições, ainda há um caminho a ser percorrido e uma complexa engenharia diplomática precisa ser construída para tornar isso possível.

O início do novo governo, após a posse da Presidente Dilma Roussef e do novo Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, ao que tudo indica, representa uma oportunidade para trilhar caminhos mais claros nas relações internacionais do Brasil, quanto à proteção dos Direitos Humanos e da defesa da democracia. A postura brasileira, em questões cruciais de Direitos Humanos nesse início de século XXI, deveria sinalizar uma reorientação da sua política externa e o retorno aos seus valores essenciais. Há uma necessidade urgente de resgatar sua atuação nesse sentido e tornar a política brasileira mais coerente com a real capacidade de projeção do país no cenário internacional, sem prescindir desses valores em nome de interesses econômicos do Estado, ou assumir uma insubstancial postura de contestação às ações grandes

potências. É necessário que o Brasil resgate e consolide uma política externa fidedigna aos valores constitucionais e humanos, que a sociedade brasileira tanto lutou para reconquistar. Se o Brasil tem uma contribuição a dar no sistema internacional, não será com armas ou retóricas vazias, mas com o exemplo de um país que resgatou a democracia e a cidadania, exemplo esse que deve ser seguido por outros povos.

BIBLIOGRAFIA

CANÇADO TRINDADE, Antônio A.; PEYTRIGNET, Gerard ; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime . As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiado, 1996, 292p.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 425-426.

ALVES, J. A Lindgren, Os Direitos Humanos como Tema Global, São Paulo, Perspectiva e Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.. _____, A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos, São Paulo, FTD, 1997, p. 258-9

BOBBIO, Norberto “Presente e Futuro dos Direitos do Homem”. IN: A Era dos Direitos, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992, p. 25-47.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto A Proteção Internacional dos Direitos Humanos, Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos, São Paulo, Saraiva, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, Gérard PEYTRIGNET e Jaime RUIZ DE SANTIAGO, As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos Humanos- Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados, Brasília, São José da Costa Rica, Co-Edição, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos, São Paulo, Saraiva, 1999.

FISCHEL DE ANDRADE José Henrique Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective”, IN International Journal of Refugee Law, Oxford University Press, vol. 10, number 3, July 1998, 10th Anniversary, p. 389-409, em particular, p.393. _____, O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica, IN: Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés, organizadores, O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem,

GOMES, Luiz Flávio e Flávia PIOVESAN, organizadores, O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000.

PIOVESAN, Flavia O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados”. IN: Nádia de Araújo e Guilherme Assis de Almeida, Coordenadores, O Direito Internacional dos Refugiados- Uma Perspectiva Brasileira, Rio de Janeiro, São Paulo, Renovar, 2001, p. 29. _____, Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional, São Paulo, Max Limonad, 1996.

RANGEL, Vicente Marotta, Direito e Relações Internacionais, 6a edição revista e atualizada, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

SABOIA Gilberto Vergne, “O Brasil e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos”. IN: Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés, organizadores, O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, São Paulo, Editora da USP, 1999, p. 219-38,.

SILVA, Fernando Fernandes da A Proteção do Refugiados no Ordenamento Jurídico Brasileiro: O Fundamento Constitucional e as Medidas Legislativas e Administrativas Aplicáveis” IN: Revista Trimestral de Direito Público, Malheiros, São Paulo, 2002.

WEISS, Carlos, Direitos Humanos Contemporâneos, São Paulo, Malheiros Editores, 1999.