MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

REVISANDO A POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E EMPÍRICA A PARTIR DO GOVERNO LULA

REVIEWING THE HUMAN RIGHTS' FOREIGN POLICY: A CONCEPTUAL AND EMPIRICAL ANALYSIS FROM LULA'S GOVERNMENT

DANIELLE COSTA DA SILVA
Doutoranda em Ciência Política (IESP/UERJ)
E-mail: daniellecsilva87@gmail.com

PABLO DE REZENDE SATURNINO BRAGA
Doutorando em Ciência Política (IESP/UERJ)
E-mail: pablo_saturninobraga@yahoo.com.br

RESUMO: A partir do debate conceitual e a evolução da subárea de Análise de Política Externa, esse artigo trata das principais questões que permeiam a relação entre política externa e direitos humanos. Adota como chave de leitura a política externa como sendo uma política pública, e, nesse esforço, aprofunda o diálogo entre os campos da Ciência Política e das Relações Internacionais. O estudo de caso da política externa de direitos humanos durante o governo Lula serve como parâmetro para iluminar as marcantes dualidades entre soberania e direitos humanos, bem como suas consequências para a formulação da política externa brasileira na área dos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: *Análise de Política Externa – direitos humanos – política externa brasileira – política pública.*

ABSTRACT: From the conceptual debate and the evolution of the subarea of Foreign Policy Analysis, this article addresses the key issues that permeate the relationship between foreign policy and human rights. It adopts the reading of foreign policy as a public policy, and in this effort, deepen the dialogue between the fields of Political Science and International Relations. The case study of human rights' foreign policy during the Lula government serves as a parameter to illuminate the striking dualities between sovereignty and human rights, as well as its consequences for the formulation of brazilian foreign policy on human rights.

KEYWORDS: *Foreign Policy Analysis – human rights– brazilian foreign policy– public policy*.

INTRODUÇÃO

A análise da política externa de direitos humanos (PEDH) que será explanada nesse artigo leva em conta os determinantes domésticos e internacionais do processo de formulação da política externa. Por isso, do ponto de vista teórico-metodológico o presente artigo transita nas fronteiras dos campos da Ciência Política e das Relações Internacionais (RI), mais especificamente sua subárea denominada Análise de Política Externa (APE). A APE inovou ao realizar a abertura da "caixa-preta" do Estado, como comumente se diz na literatura especializada, valorizando os fatores domésticos e internacionais no estudo do processo de tomada decisão. Essas são características epistemológicas que exigem o diálogo das RI com outras áreas de saber das ciências sociais, principalmente no que concerne ao estudo da influência dos fatores domésticos na elaboração da agenda de política externa dos países. O debate contemporâneo da APE reforça o caráter da política externa como sendo uma política pública, sujeita às questões políticas, sociais e econômicas do ambiente doméstico e às disputas entre diversos atores estatais e não governamentais.

Partindo então da afirmação de que a política externa de direitos humanos (PEDH) consiste em uma política pública, o caso da PEDH do Brasil, especificamente no período iniciado pelo governo Lula da Silva (2003-2010) será utilizado para exemplificar o revisionismo da política externa em relação ao regime internacional de direitos humanos, o qual está fundamentando na inter-relação entre o plano doméstico e externo, na participação de outros atores na formulação da política externa.

1. A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: INCLUINDO OS FATORES DOMÉSTICOS NA ANÁLISE

A Análise de Política Externa (APE) se caracteriza pelo estudo dos tomadores de decisão humanos, que agem individualmente ou em grupo, e por ser uma análise aberta, conceitual, interdisciplinar, que tenta ir além das fronteiras entre o doméstico e o externo. Tal análise considera o entrelaçamento entre o nível doméstico e o internacional, valorizando os fatores domésticos e internacionais no estudo do processo de tomada de decisão da política externa, estabelecendo que o comportamento externo de um país possa sim ser determinado tanto por atores e fatores domésticos.

Houve o tempo em que as RI, fundamentalmente, se debruçavam sobre os acontecimentos internacionais sem problematizar a importância das questões domésticas. Para alguns autores, como Walker (1993), a retificação das fronteiras entre o doméstico e o internacional foi uma necessidade de distinção das RI como tática de sobrevivência do campo. Paralelamente, a política comparada na Ciência Política se desenvolveu priorizando os elementos domésticos das estruturas político-jurídicas de cada país, sem maiores reflexões sobre os assuntos de natureza internacional. As limitações auto impostas desses campos das Ciências Sociais acabavam por restringir a produção de conhecimento, por isso, acredita-se na natureza simultânea das questões domésticas e internacionais – ou, como conceito criado por Hocking (1993) e reafirmado por Hill (2003) – as questões intermésticas. Desde sua gênese, com o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1954), a APE inovou a disciplina de Relações Internacionais, principalmente por valorizar o plano doméstico como elemento explicativo para a ação dos Estados. A subárea foi constituída no diálogo entre o movimento behaviorista com os realistas clássicos nas RI.

Devido ao aumento da pressão política do período da Guerra Fria sobre a necessidade dos estudos sociais serem mais científicos, por meio da capacidade de previsão e cálculo, a APE objetivou uma correção de rumos no estudo da política

internacional, criticando a ênfase no nível de análise sistêmico e nos estudos dos resultados que, para o *mainstream* realista, seriam sinônimos de cientificidade e corresponderiam aos objetivos do movimento behaviorista. Para Snyder, Bruck e Sapin (1954), o estudo da política internacional deveria focar nos processos de tomada de decisão (e não nos resultados) que levam à elaboração da política externa, considerando as particularidades políticas, econômicas, sociais e culturais dos países. Os autores não refutaram o racionalismo como um elemento central, mas a necessidade da racionalidade dos atores políticos ser analisada nos processos de construção da política. O modelo racional precisava ter a leitura correta das conjunturas em que os tomadores de decisão operam, com a problematização da agência política. Portanto, a APE nasceu com inovações relevantes cujos debates foram aprofundados com a evolução do campo, como a porosidade entre os ambientes doméstico e internacional, o foco na agência e o estudo do contexto político doméstico como variável importante na elaboração da política externa dos países.

Essas suposições foram fortalecidas com o proeminente estudo de Rosenau (1967) sobre as fontes domésticas da política externa. A leitura de diversos modelos que Allison (1971) desenvolveu para estudar a crise dos mísseis de 1962 também enrobusteceu o campo, apesar de seu estudo ser mais vinculado à Ciência Política do que propriamente à APE (MILANI; PINHEIRO, 2012, p.14). Dessa forma, uma das premissas centrais da APE é a necessidade de se estudar a política doméstica para a análise da política externa de um país. Houghton (2007) explica o potencial multidisciplinar da APE e suas possibilidades de contribuição para a teoria de RI, embora a área tenha permanecido nas 'sombras' do debate teórico, renegada até nos principais manuais da área, como por exemplo, Viotti e Kauppi (1999), que a inserem dentro do "liberalismo".

A inclusão da política doméstica nos estudos de política externa é fortalecida ainda mais pela noção de entrelaçamento (ou inter-relação) entre os níveis doméstico e internacional da APE, a qual é estruturada por meio de modelos de análise como os propostos por Putnam (1988) e Milner (1997). A abordagem de *jogos de dois níveis*

(*two-level game*) de Putnam, diferentemente das teorias estadocêntricas, reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do "interesse nacional" (PUTNAM, 2010 [1988], pp.169-170) na luta política das negociações internacionais. Nessa luta, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem e defendem seus interesses, pressionam o governo a formular e adotar políticas que atendam a esses interesses, com os políticos também administrando possíveis coalizões entre esses grupos; já no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar o atendimento às pressões domésticas enquanto minimizam as possíveis consequências dos acontecimentos externos. Dessa forma, nenhum dos dois jogos pode ou deve ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois ambos os níveis permanecem interdependentes entre si. Como crítica à percepção estadocêntrica, a qual não teria bases para teorizar a interação entre as políticas doméstica e internacional, Putnam (2010 [1988], p.150) afirma que uma concepção apropriada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais não deve se limitar apenas ao poder Executivo (o qual tem um papel de mediação entre os dois níveis) e aos arranjos institucionais, mas deve enfatizar também a luta política doméstica, com os demais atores como os partidos políticos, as classes sociais, os diversos grupos de interesse, os legisladores, a opinião pública, a sociedade civil, entre outros.

Procurando ir além da análise de jogos de dois níveis proposta por Putnam, Milner (1997) argumenta que a política doméstica e as relações internacionais estão intrinsecamente relacionadas: a posição internacional de um país exerce um impacto importante nos seus assuntos de política interna e econômicos, assim como sua situação interna molda seu comportamento nas relações exteriores. A ênfase da autora é em desenvolver um modelo abstrato de interação entre política doméstica e internacional, indo além da estrutura de análise do jogo de dois níveis proposta por Putnam, a qual não constituiria em uma teoria com hipóteses testáveis, mas levando em conta a ideia fundamental dessa teoria: que os líderes políticos constantemente atuam simultaneamente nas arenas doméstica e internacional, buscando vários objetivos e enfrentando pressões em ambas as arenas (MILNER, 1997, p.4).

A inter-relação entre o nível doméstico e o internacional, é um fundamento teórico vital para a discussão proposta por esse artigo. O motivo está no fato de a agenda política de direitos humanos consistir em uma política pública do nível doméstico e de nível internacional, seja em relação à sua elaboração quanto à implementação. Diretrizes internacionais de proteção e promoção de direitos humanos adotadas pelos países objetivam a realização de ações políticas em nível doméstico, sendo tal atuação responsável por definir o desempenho do Estado em nível internacional. Ao mesmo tempo, a conduta doméstica do Estado, seja na proteção ou na violação de direitos humanos na esfera nacional, terá reflexos no nível internacional: um caso de violação, por exemplo, poderá ser levado ao conhecimento do Conselho de Direitos Humanos da ONU ou da Corte Interamericana de Direitos Humanos que poderá agir, gozando de legitimidade internacional, contra o Estado (tal ação pode ser judicial ou de caráter indicativo, dependendo da natureza da instituição internacional).

1.1. Democratizando a APE: a pluralização de atores e agendas

As diversas mudanças no cenário internacional, a multiplicação de agendas e atores e a crescente institucionalização dos temas em regimes internacionais, levaram especialistas a diversificar as lentes da APE, o que não significou o abandono de sua crença primordial, qual seja, o estudo do processo de formulação da política externa. No debate contemporâneo, a abordagem inovadora da APE estuda a "nova política externa", a qual é influenciada por uma diversidade de atores e com a inflexão nas concepções do papel decisor do Estado, conforme definição dos autores Hill (2003), Neack (2003) e Hudson (2005).

A inter-relação entre o nível doméstico e o nível externo resultou na pluralização dos agentes políticos, com o foco da análise da política externa indo para além dos Estados, considerando também outros atores tais como os tomadores de decisão, legisladores e demais grupos domésticos e internacionais como sendo

agentes da política externa. Sendo assim, a questão de agência[1] (quem age, para quem e com qual propósito) como objeto da política externa, acabou sendo estendida para além do Estado e dos tomadores de decisão oficiais por autores que trabalham a influência dos determinantes domésticos. Por exemplo, Hill (2003), considerando a emergência de novos atores na política externa, apresenta a questão de onde estaria localizada a agência nas políticas públicas e na política externa. Sua principal observação é a de que os atores políticos são todos indivíduos humanos dotados (em graus diferentes) de agência, e, portanto, responsáveis pela tomada de decisão (*decision making*) e pela implementação das políticas. Dessa forma, cai por terra a ideia do Estado como ator unitário e ascende, na prática e nas reflexões teóricas, a de que diversos atores internacionais, transnacionais e domésticos são capazes de representarem interesses na escolha e implementação de decisões da política externa. A política externa é definida então pela soma das ações dessa pluralidade de agentes e dos fatores que afetam as suas escolhas, havendo vários níveis de coordenação e decisão: doméstico, regional, internacional e/ou transnacional.

Dentro desse entendimento de atores plurais, Milner (1997) argumenta que tais atores são "poliárquicos[2]", no sentido de disposições sobre a divisão de poder ou autoridade da tomada de decisão entre grupos domésticos, com os atores dividindo o controle dos elementos-chave da tomada de decisão, definindo a agenda, as propostas e implementando políticas, e as instituições políticas domésticas definindo a distribuição desse controle entre os atores. Sendo assim, segundo Milner, para o entendimento da formulação da política é preciso compreender como o jogo entre os atores domésticos é jogado, o que depende de três variáveis: a diferença entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição da informação no âmbito doméstico e a natureza das instituições políticas (1997, p.14). Desse modo, os interesses dos atores, informação e as instituições políticas seriam as três variáveis-

[1] Por *agência* deve-se entender a capacidade de agir; aqueles dotados de agência são os *agentes*, ou atores, as entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.

[2] A autora usa o termo "poliarquia", mas não no sentido de poliarquia concebido por Robert Dahl, o qual se refere a graus de democracias.

chave para determinar a extensão dessa poliarquia doméstica e a natureza do jogo doméstico que molda a política externa[3].

Para exercer essa "poliarquia doméstica" na formulação da política, as instituições políticas domésticas são, conforme assinalado por Milner, as ferramentas indicadas para distribuir e comportar a participação dos atores. Instituições políticas refletem as preferências políticas de atores domésticos, desde que elas sejam criadas intencionalmente para garantir a busca por políticas particulares. Mas elas também têm efeitos independentes: criam regras para a tomada de decisão, ajudam a estruturar agendas e oferecem vantagens para certos grupos enquanto deixam outros em desvantagem (KEOHANE e MILNER, 1996, p.4).

Inserida no contexto da necessidade de estudar os fatores domésticos no comportamento da política externa, a análise das dinâmicas dos diversos atores envolvidos na tomada de decisão dá margem para compreender de forma mais densa a construção da política externa. Com a análise indo além do Estado e considerando também os atores domésticos e não estatais, cuja influência é possível de ser canalizada, entre outras maneiras, por meio de estruturas institucionais de governo, encarregadas de parte da decisão e implementação da política externa, objetiva-se estudar o processo de democratização da formulação da política externa, ou seja, possibilitar que outros segmentos da sociedade, como por exemplo, a sociedade civil, participem do processo decisório da política externa.

[3] Em seu livro, Milner trabalha com o caso da cooperação internacional, mas sendo a cooperação uma política de âmbito externo, é possível utilizar suas ideias para o caso da política externa de direitos humanos no Brasil.

1.2. A formulação da APE: Política Externa é Política Pública.

O estudo das políticas públicas é uma das tradições da Ciência Política e seu objetivo é refletir porque e como agem os governos (SOUZA, 2006). Ainda que seja um ramo da Ciência Política, ela pode ser objeto de análise de outras áreas de conhecimento, pois as explicações da natureza das políticas públicas e de seus processos têm um caráter multidisciplinar (SOUZA, 2006, p.25). De fato, os territórios da Análise de Política Externa e Política Pública permaneceram isolados mesmo com a ascensão da ótica da interdependência complexa nas Relações Internacionais (KEOHANE; NYE, 1971). Acadêmicos pesquisadores da área de Política Pública se restringiam a questões domésticas e analistas de política externa, mesmo desenvolvendo teorias sobre a extensão em que política doméstica se mistura com política internacional, não utilizaram categorias e *insights* da Política Pública (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 725).

Autores clássicos do subcampo da Política Pública, como Jones (1977), Dye (1987), Wade (1972) e Wildavsky (1964), se restringiram às políticas com objetivos domésticos, ignorando questões internacionais que claramente têm impacto direto na política doméstica, como questões de tarifas, comércio, defesa, dívida externa e imigração. Uma das formulações conceituais mais aplicadas no subcampo da Política Pública é a tipologia política de Theodore Lowi (1964), na qual distingue as políticas conforme a abrangência relativa de seus efeitos e beneficiários: distributivas, regulatórias, redistributivas. Em trabalho posterior (1972), o teórico acrescenta ainda a categoria constitutiva. Lowi reconheceu implicações da política externa na política doméstica, mas não estendeu sua análise, tratando-a de forma apenas residual.

Em crítica à escassez de estudos que relacionassem a política externa com o debate conceitual sobre política pública, Ingram e Fiederlein (1988) afirmam a política externa deve ser analisada enquanto política pública, uma vez que grande parte da política externa tem uma dimensão doméstica significativa (1988, p.726). De fato,

Ingram e Fiederlein[4], ao explicarem a influência doméstica na política externa trazem, para a análise dessa última, duas noções utilizadas pelo estudo da política pública: a de que o processo de formulação da política (*policy making*) varia com a natureza do problema e dos impactos apreendidos, e que a influência de participantes nesse processo de formulação varia de acordo com os diferentes estágios do ciclo político (1988, p.742). Ambas as noções são aplicáveis à política externa a qual, mesmo carecendo de uma autorização do Estado, possibilita espaço para que outros atores participem da sua formulação, o que varia de acordo com o tema da política (saúde, economia, direitos humanos, etc.) e o estágio da política (formulação, avaliação, implementação) nos quais as demandas, interesses e conflitos aparecem e são gerenciados.

Durant e Diehl (1989) apresentam estudo que também busca inspiração no debate sobre política pública para construir um modelo de análise de política externa. Os autores usam o trabalho de John Kingdon em "*predecision policy processes*" como uma base para a construção de um modelo. Kingdon aplica o "*garbage can model of organization*" (COHEN ET AL, 1972) para descrever a tomada de decisão na administração pública. Metaforicamente, o processo de tomada de decisão funciona como latas de lixo em que uma mistura de problemas e possíveis soluções são derramadas. "Oportunidades de escolha" podem tornar-se latas de lixo que aguardam as melhores escolhas políticas. Nesse modelo, as diferenças entre política interna e externa são mais de grau do que tipo. Apesar de se influenciarem mutuamente, política doméstica e política externa têm contextos constitucionais, organizacionais e comportamentais relativamente distintos. O modelo de lata de lixo identifica parâmetros de escolha organizacional e, em combinação, as variedades nestes parâmetros organizacionais afetam os fluxos (*streams*), sintetizados como os problemas, as políticas (*politics)* e a política (*politic*), de forma a influenciar o estilo de decisão. A questão principal é compreender quais parâmetros que retratam as oportunidades de escolha de processos políticos no domínio da política externa

[4] As autoras ao apresentarem a proposta de unir as áreas da política pública e da política externa, trabalham com o caso das relações binacionais entre Estados Unidos e México.

(DURANT & DIEHL, 1989, p. 184). Faria (2003, p.25) também ressalta a relevância do modelo de Kingdon, pois esse permite o entendimento dos impactos das ideias na produção das políticas, uma alternativa ao modelo racional que predomina nos estudos sobre política pública e apresenta limitações para compreender a formulação política em condições de ambiguidade, principalmente em relação ao fator temporal quando este é escasso. Preocupado com a dificuldade de diálogo entre a Ciência Política e os estudiosos das Relações Internacionais, Faria (2003, p.25) ressalta os estudos acerca do impacto das chamadas "comunidades epistêmicas" e a contribuição de Goldstein e Keohane (1993), o qual tem no poder explicativo das ideias uma premissa fundamental.

Esses estudos representam uma nova tendência descortinada na conjuntura pós Guerra Fria, que estimulou o debate sobre a relação entre política externa e política pública. O duplo processo de globalização e democratização causou transformações profundas no sistema internacional e os fundamentos centrais do *mainstream* da teoria das Relações Internacionais, capitaneado pelo neorrealismo de Waltz, foram afrontados pela intensidade dessas mudanças. O discurso fundacional de uma lógica binária do dentro e do fora, que distingue a política internacional da política doméstica a partir do elemento definidor da anarquia internacional, perdeu, em grande medida, seu poder explicativo.

A clássica distinção entre a alta e a baixa política, definida pelo realista Hans Morgenthau, tampouco respondeu satisfatoriamente aos temas que se proliferaram na agenda internacional, como se antes estivessem amordaçados pela sufocante lógica bipolar militarista da Guerra Fria. O resultado prático da abertura da agenda foram as Conferências da ONU na década de 1990 em temas variados como meio ambiente, direitos humanos redução da pobreza, narcotráfico, etc. A política externa dos Estados, também sofreu profundas transformações a partir do processo da democratização - vivido por diversos países da América do Sul, da África e do Leste Europeu - e globalização desencadeados pelo fim da Guerra Fria. Alguns dos resultados foram a ampliação da agenda e o aumento da demanda por participação nos processos de formulação e execução da política externa (MILANI, 2012, p.40).

Nesse sentido, a caracterização da política externa como uma política pública faz parte do debate sobre a porosidade entre o doméstico e o internacional, que se aprofundou com as ditas mudanças. Naturalmente, a ampliação da agenda dos temas de política externa e diversificação dos atores estatais e não estatais que participam dos processos de formulação e execução da política externa são fenômenos que resultam da intensificação do intercâmbio de pessoas e mercadorias, revolução das informações e também da dessecuritização da agenda no pós Guerra Fria.

Sendo então uma política pública, a política externa também é sensível ao processo de politização, o qual é próprio da democracia. Por politização pode-se entender a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas, o que insere a política externa na arena do embate político (MILANI e PINHEIRO, 2013, pp. 29-30). Com isso, a presença de vários e distintos atores colabora para tornar a política externa mais plural e democrática, agregando outros valores, ideias, interesses e demandas.

A politização da política externa é reflexo da abertura da agenda internacional e de sua maior incidência nos diversos setores da sociedade. O papel do Estado diante da globalização do capitalismo e da revolução informacional a partir dos anos 1990 é cada vez mais confrontado pelas crescentes demandas por participação política de movimentos sociais e grupos de interesse, embora a legitimidade e monopólio de execução residam, ainda, no Estado. Assim o é também com a política externa. As especificidades da política externa não excluem suas marcas de caracterização como uma forma de política pública. Trata-se de uma política cuja legitimidade de execução é monopólio do Estado, mas que responde, cada vez mais, ao crescente interesse de ministérios, entes federativos, agências, entidades subnacionais e poderes do Estado por temas de política externa e também às demandas sociais pelos efeitos distributivos das políticas.

Em essência nada difere a política externa da política pública para a educação, a saúde, a cultura, ou a agricultura e, inclusive, em muito dialoga com estas e outras, haja vista o processo de internacionalização dessas temáticas a necessidade de cooperação interministerial em muitos temas de natureza internacional. Há, portanto, uma notável pluralização de atores e agendas que tornam ainda mais complexa a luta política que se trava nas trincheiras da elaboração da política externa, dentro e fora do Estado.

Nessa nova realidade política que se desenha para sistemas políticos democráticos, a politização dos temas de política externa reforça a tese de que essa é uma política de governo e não de Estado. A distinção entre política externa e política pública é arcaica do ponto de vista empírico - haja vista o aprofundamento da globalização e os processos de democratização - e teoricamente - foi mais reflexo do distanciamento entre os campos de saber, hoje reconhecido pelos acadêmicos destes respectivos campos. Na medida em que o debate se aprofunda, mais se comprova a inviabilidade de distinção ontológica entre política externa e política pública. A aproximação entre os campos nessa direção é explicada por Milani e Pinheiro:

> [...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na 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. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (2013, p.24).

Naturalmente, países que consolidam suas instituições democráticas tornam suas políticas públicas mais abertas à discussão sobre sua eficiência e seus efeitos distributivos. A política externa, muito vista como domínio tradicional de diplomatas, também se adequa a essa realidade e ao aprofundamento dos processos de

democratização. A revolução das tecnologias de comunicação catalisa esse processo na medida em que os acontecimentos mundiais têm impacto mais perceptível no cotidiano do cidadão comum. O interesse público em política internacional provoca maior demanda e interesse pela política externa dos países, e resulta em fenômenos sociais inovadores como a diplomacia cidadã e as redes de ativismo transnacional (KECK; SIKKINK, 1998). As transformações técnicas encurtam as distâncias e aproximam os povos, e, esses processos, quando andam de mãos dadas com a democratização, expõem as ações dos governos e criam uma maior vigilância dos cidadãos sobre suas políticas públicas. A política externa é uma arena em que há latente contraste entre a tradição aristocrática da diplomacia e o afã por participação política dos cidadãos, e o Estado deve ser resiliente para equacionar essas tensões. A abertura dos canais institucionalizados da política externa para a participação da sociedade civil é central na diplomacia contemporânea, e a atuação dos países do Sul Global nesta arena está sob os holofotes dos "intrusos" que adentraram nas arenas diplomáticas, parafraseando o sociólogo francês Bertrand Badie (2009). Tratar a política externa como política pública é, mais do que um debate conceitual, uma necessidade política dos Estados democráticos no século XXI. E no caso específico da PEDH, esses elementos se afloram haja vista a natureza das questões de direitos humanos e sua potencial ressonância como fonte de reivindicação de atores não governamentais que constrangem a formulação de políticas pelos Estados.

Sendo uma política pública, a política externa conta com uma agenda passível de ser politizada, estando aberta para ideias e interesses de diversos agentes políticos, além do Estado e de seus funcionários. Os campos temáticos envolvidos na política externa são complexos e diversificados, e haja vista a complexificação da agenda internacional dos países com a revolução técnica-científica-informacional pós Guerra Fria, esses temas apresentam potencial de internacionalização e organização em regimes internacionais que o regulam. Esse é o caso, por exemplo, do meio ambiente, com a organização da Conferência Rio 92; do comércio, com a criação da OMC em 1995; e dos direitos humanos, com a Conferência Internacional de Viena em 1993.

A consagração da indivisibilidade dos direitos humanos na Conferência de Viena em 1993 potencializou a internacionalização do tema, que durante a Guerra Fria ficou fortemente marcado pela bipolaridade geopolítica que vinculava Estados socialistas aos direitos sociais, econômicos e culturais e Estados capitalistas com os direitos civis e políticos. As perspectivas otimistas quanto a uma ordem mundial liberal favorável ao respeito dos direitos humanos, muito difundidas no imediato pós Guerra Fria (e em grande medida frustradas por catástrofes humanitárias como as ocorridas em Ruanda e na Ex-Iugoslávia) evidenciaram a relevância do tema, que não mais podia ser relegada ao segundo plano pelos Estados.

Ademais os aspectos conjunturais que catalisaram a presença da temática na agenda de política externa dos países, os direitos humanos em si também é um campo caracterizado pela politização, por causa da natureza das questões tratadas e da diversidade de agentes que atuam nesse campo defendendo uma diversidade de princípios ideológicos. São os embates das diferentes posições ideológicas, entre atores não estatais e o Estado, ou entre os próprios Estados, que tornam a política de direitos humanos altamente politizada. Por isso, a política externa de direitos humanos é uma área de estudo na qual a formulação da *politics* é intensamente objeto de deliberação entre a pluralidade de atores participantes, com o encontro de ideias, princípios e visões, o que deixa margem para a inter-relação entre as agendas doméstica e internacional.

2. O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A PEDH.

As questões de direitos humanos se alocam de forma muito específica no que concerne às políticas externas dos países e à política internacional contemporânea. O regime internacional de direitos humanos se consolidou a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, com os marcos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 e das convenções de 1966 - o Pacto Internacional sobre os Direitos

Econômicos Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos - que, juntos, formam a Carta Internacional de Direitos Humanos. Diversos instrumentos jurídicos internacionais foram consagrados após a DUDH, regional e globalmente. Segundo Symonides (2003):

> A análise dos instrumentos internacionais de direitos humanos confirma a convicção da comunidade internacional, assentada nas trágicas experiências da Segunda Guerra Mundial, de que o respeito pelos direitos humanos é a base para a paz. Assim, a frase, "o reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, justiça e paz no mundo", formulada no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, viu-se repetida tanto no preâmbulo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, quanto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (2003, p.23).

A catástrofe humanitária que resultou em mais de 50 milhões de mortos na Segunda Guerra fustigou o nascimento de uma nova consciência acerca da necessidade da defesa da vida humana diante do poder dos Estados. Pela primeira vez, a comunidade internacional tratou de forma sistemática o tema dos direitos humanos. A construção do edifício do direito internacional dos direitos humanos está relacionado com desenvolvimento histórico de três tendências mais amplas: a difusão de democracia, a tendência de maior prestação de contas dos Estados e a crescente organização transnacional da sociedade civil (SIMMONS, 2009, p.23-25).

A conjuntura geopolítica da Guerra Fria moldou a questão dos direitos humanos em seus momentos de gênese e evolução inicial. A Carta da ONU concedeu ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) o poder de estabelecer, em 1946, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CDU), responsável pela criação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948. Após a DUDH, com caráter apenas recomendatório e sem força vinculante, os direitos humanos ganharam caráter de obrigatoriedade com os dois pactos de 1966: Essa divisão temática foi o retrato da divisão ideológica da Guerra Fria, visto que o bloco capitalista enfatizou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o bloco socialista o Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E as 35 ratificações necessárias à entrada em vigor de cada um somente foram conseguidas dez anos depois, em 1976[5]. Em ambos os Pactos Internacionais, o monitoramento ocorre essencialmente através de relatórios periodicamente submetidos pelos Estados-partes, sendo que para Pacto dos Direitos Civis e Políticos foi criado o Comitê dos Direitos Humanos para exercer essa função de monitoramento[6]. Além dos Pactos Internacionais, as Nações Unidas adotaram diversas declarações ou convenções sobre direitos humanos[7], muitas vezes relativos a determinados tipos de violações contra minorias. Todas essas convenções, a exemplo dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, contam com mecanismos de monitoramento, na forma de grupos de peritos eleitos pelos Estados-partes, que examinam em sessões públicas os relatórios que os governos, ao ratificarem os instrumentos, obrigam-se a apresentar periodicamente (ALVES, 1994, p.138). Alves explica a relação entre a conjuntura e esses marcos dos direitos humanos:

> A rapidez com que se verificou a elaboração da Declaração Universal, nas três primeiras sessões da Comissão dos Direitos Humanos, e sua aprovação pela III Sessão da Assembleia Geral, em 10 de dezembro de 1948, tende a encobrir as profundas divergências ideológicas entre os participantes, divididos entre as linhas da Guerra Fria, com visões conflitantes entre o liberalismo individualista ocidental, o coletivismo economicista dos socialistas e o coletivismo cultural e religioso asiático. Na verdade, a rapidez deveu-se, essencialmente, ao caráter declaratório, em princípio não obrigatório, do documento. Ainda assim foi ele aprovado sem consenso, por votação, com 48 a favor e 8 abstenções (África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética) (1994, p.138).

[5] O Brasil ratificou os dois pactos em 1992.

[6] Em 1987, o ECOSOC decidiu criar o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também composto por 18 peritos, seguindo o modelo do Comitê dos Direitos Humanos.

[7] Os mais importantes desses instrumentos jurídicos são: a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada em 1965, vigente desde 1969 e ratificada pelo Brasil em 1968; a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979, em vigor desde 1981 e ratificada pelo Brasil em 1984; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes, adotada em 1984, em vigor desde 1987 e ratificada pelo Brasil em 1989; a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989, em vigor desde 1990 e ratificada pelo Brasil em 1990 (ALVES, 1994, p.139).

Do ponto de vista institucional, a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) da ONU, criada em 1946, passou por uma fase inicial de grande inércia, conhecida com a fase abstencionista, até 1966. A CDH se abstinha de investigar denúncias sobre violações de direitos humanos e o seu papel se limitava apenas à divulgação e criação de regras. As críticas a CDH se proliferam nos anos 1960, quando países recém-descolonizados e do Terceiro Mundo, articulados no Grupo dos 77, questionaram as funções da comissão principalmente em decorrência das violações do *apartheid* na África do Sul. A resolução 1235 do ECOSOC, em 1967, permitiu o monitoramento da situação na África do Sul pela CDH e iniciou a fase intervencionista da comissão[8]. Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, com destaque para Europa, América e África. Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares (PIOVESAN, 2001).

De uma forma genérica, as interpretações sobre as razões que levaram os Estados a se comprometerem internacionalmente com os direitos humanos variam entre aqueles que consideram os marcos jurídicos um avanço no padrão de vida da humanidade e aqueles que vinculam a aceitação dos Estados à percepção de que estes acordos não acarretariam em constrangimentos à suas ações (REIS, 2006, p.33). A promoção do regime internacional de direitos humanos fornece elementos suficientes para encorajar as duas visões. A carência de mecanismos efetivos de execução das convenções e acordos de direitos humanos faz com as condenações assumam, na maioria das vezes, um constrangimento moral. O questionamento da eficácia das normas de direitos humanos baseia-se, fundamentalmente, na dificuldade de controle das ações dos Estados e no caráter subsidiário que os direitos humanos possuem, já que são os Estados os que possuem responsabilidade primária por sua execução (REIS, 2006, p.35). Por outro lado, a DUDH assume um caráter costumeiro e pode criar constrangimentos reais aos Estados, pois reconhece o indivíduo como portador de direitos que independem dos Estados. O reconhecimento do indivíduo como ator de Direito Internacional Público catalisa a formação de redes de ativismo em torno de

[8] Essa fase se estende até 2007, quando órgão foi substituído pelo Conselho de Direitos Humanos.

temas globais e é a base para uma espécie de Direito Constitucional Internacional (PIOVESAN, 1997).

Questões polêmicas surgem na relação os direitos humanos e a política internacional. Podemos destacar o dilema latente entre dois princípios consagrados e normas imperativas do Direito Internacional: a inviolabilidade da soberania nacional e a garantia dos direitos humanos; o etnocentrismo que pode ser verificado na concepção dos direitos humanos, os quais são fundamentados nos ideais das democracias liberais ocidentais; a reincidente incoerência entre discursos de direitos humanos e suas práticas pelas potências ocidentais e, também como parte disso, o intenso debate sobre a (in)efetividade e (falta de) isenção política das intervenções humanitárias. A despeito dessas questões controversas, o desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos na segunda metade do século XX forneceu diretrizes para governos sobre como tratar seus nacionais. Os direitos humanos se transformaram em parte da política externa de muitos países e, na era da globalização e democratização da maioria dos Estados nacionais, o respeito aos direitos humanos é uma questão fundamental para a legitimidade dos países (FORSYTHE, 2000, p.7).

A normatização dos direitos humanos desde a DUDH permitiu um crescente papel de atores da sociedade civil, principalmente ONGs de direitos humanos, como verdadeiros empreendedores das normas, que cobram os Estados. Essa crescente participação de atores da sociedade civil não significa que o Estado delegue suas funções primordiais. O Estado provê espaço político legal para a operação desses grupos, dá a eles acesso às organizações internacionais e decide se cooperam com eles e em qual medida (FORSYTHE, 2000, p.5).

As decisões de PEDH refletem algum grau de influência doméstica além dos cálculos em nome do interesse nacional realizado pelos operadores da política externa. Conforme a caracterização da política externa como política pública, a PEDH está sujeita às disputas de uma diversidade de atores políticos, como argumenta Forsythe: *"A nation's self-image, current public opinion, extent and nature of bureaucratic in-fighting, legislative independence, political party platforms, authority*

of sub-federal units, and the like combined to affect national human rights policy abroad." (2000, p.10).

Naturalmente, países que consolidam suas instituições democráticas tornam suas políticas públicas mais abertas à discussão sobre sua eficiência e seus efeitos distributivos (SOARES DE LIMA, 2000). Neste sentido, uma questão fundamental que desponta nas relações internacionais contemporâneas é o contraste entre a consolidação de democracias liberais e suas metas de política externa. Os discursos das democracias enaltecem a defesa da democracia domestica e externamente, ou seja, ao menos retoricamente, democracias alinham suas políticas domésticas com a política externa (FORSYTHE, 2000, p.14). Na prática, são comuns os *double standards*, quando as práticas de política externa demonstram-se incoerentes com os valores democráticos que são defendidos. Na área dos direitos humanos esse é um campo analítico especialmente sensível, haja vista a ontologia da temática e a dinâmica normativa conflituosa entre soberania (que pode servir como justificativas de ações em nome de um "interesse nacional") e direitos humanos.

Como objeto de política externa, os direitos humanos ocupam um terreno especial, pois se referem a interesses imateriais (BAEHR; CASTERMANS, 2004, p. 2) - o que não significa que não possa servir ao propósito de interesses materiais dos Estados. A ação de organizações internacionais, ONGs internacionais e nacionais, movimentos sociais, sindicatos, igrejas e setor privado, organizada em redes transnacionais em torno de temáticas de direitos humanos (KECK; SIKKINK, 1998; TARROW, 2005), viabilizam uma maior vigilância das ações dos Estados nessas questões. Há uma maior sensibilidade das sociedades civis no que diz respeito às questões de direitos humanos. São questões de princípios que se catalisam internacionalmente e podem criar grandes constrangimentos para os Estados.

A PEDH é uma temática de política externa que apresenta características bem próximas às políticas públicas domésticas, pois se trata de um tópico mais sensível às políticas sociais que são praticadas domesticamente e às pressões dos movimentos sociais e ONGs. Há, em sua natureza, maior porosidade entre as supostas fronteiras

entre o doméstico e o internacional. Um país que viola direitos humanos domesticamente tem um espaço restrito de atuação internacional. Os direitos humanos remetem a uma discussão muito valorativa, que transcende, desde sua ontologia, a dicotomia entre os ambientes doméstico e internacional. Toda essa conjuntura deve ser ponderada na análise da PEDH que o Brasil desenvolve após a democratização, de forma a identificarmos seus maiores desafios, paradoxos e perspectivas para o futuro.

3. A POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: O REVISIONISMO APÓS A ADESÃO

Em seu âmbito institucional interno, o Brasil tem como principal elemento a Constituição de 1988, a qual consagrou os direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais ao estabelecer que o Brasil se constitua em um estado democrático de direito que tem como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III). Além disso, a Constituição garantiu os direitos humanos, em seu Artigo nº4, como sendo 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. Já a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Em uma medida provisória assinada pelo presidente Lula no dia 25 de março de 2010 ela foi transformada em órgão essencial da Presidência, passando a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) [9]. Uma das principais atividades dessa Secretaria está relacionada ao combate a todos os tipos de violação de direitos humanos, dentre os quais se destacam o combate à tortura, ao

[9]Informações obtidas no site da Secretaria de Direitos Humanos: http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh

trabalho escravo, ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, assim como a todas as formas de discriminação. Além disso, a principal política de Estado brasileira de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil é o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual pode ser considerado uma política de estado, tendo ganhado três versões ao longo de governos de presidentes diferentes. Suas diretrizes, definidas por meio do governo e de sugestões e críticas de órgãos da sociedade civil, se estendem para além das administrações correntes, devendo ser levadas em consideração independente das orientações políticas das futuras gestões, pois, por ter fundamentos nos compromissos internacionais assumidos pelo país, transformou-se numa agenda do Estado brasileiro (PNDH-3, 2010; p.17).

De forma geral, 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 humanos. O 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[10]. O país também aceitou a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em dezembro de 1998, assinou o Estatuto de Roma em 2000, aceitando a jurisprudência do Tribunal Penal Internacional, ratificando-o em 2002, e também ratificou o Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 2002, reconhecendo assim a competência de seu comitê para o monitoramento e recebimento de denúncias individuais.

A política externa do governo Lula, como um todo, foi marcada pela sua distinta característica em comparação com a do governo Fernando Henrique Cardoso. Com exceção das analogias ortodoxas no campo da política macroeconômica, de forma

[10] 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.

geral, ambas as administrações se diferenciam tanto pelas interpretações da conjuntura internacional quando nas ideologias de ambos os líderes e funcionários (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.276), mas, principalmente, pela política externa heterodoxa do governo Lula, a qual se aproximou da estratégia autonomista de restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais, associada à vinculação da política externa à política econômica interna, objetivando uma projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa (SOARES DE LIMA, 2005, pp.35-37).

A política exterior do governo Lula acentuou a necessidade de se ter um mundo mais multipolar e manteve a tradição brasileira de considerar o multilateralismo, mas também esteve marcada pela tendência a maior politização do processo de formulação da política externa, intensificada pela ideologia partidária do presidente. Tradicionalmente, o Brasil se tem negado a criticar o desempenho em matéria de direitos humanos de outros países, mas o governo Lula, por motivos estratégicos, colocou os interesses pragmáticos por cima das preocupações normativas em relação aos direitos humanos. Exemplo disso foi o apoio do Brasil à China e ao Irã, visto como uma medida para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança e por causa da defesa do direito de desenvolvimento (ENGSTROM, 2011; p.17).

Durante o governo Lula, foi crescente a demanda de ONGs de direitos humanos, por exemplo, para que o Brasil condenasse países que violam os 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. A abstenção do Brasil em votos no Conselho de Direitos Humanos da ONU e na Assembleia Geral nas resoluções que condenavam violações de direitos humanos em regime de países como Sudão, Sri Lanka e Coreia do Norte, bem como a aproximação do Brasil com países de reputação negativa nessa área, como ocorreu na tentativa de resolver a crise nuclear com o Irã, foram alvo de críticas da mídia nacional e de ativistas de direitos humanos que classificaram o posicionamento do Brasil como condescendente com esses regimes (MILANI, 2012, p.50). Esse é justamente o ponto de fricção que existe entre os objetivos de política externa e defesa dos direitos

humanos. A política externa "ativa e altiva" de Lula e Celso Amorim procurou diversificar parcerias e propor alternativas à ordem mundial e, nesse sentido, a política externa de direitos humanos sofreu uma inflexão em nome das estratégias revisionistas que mudaram o critério de avaliação de violações de direitos humanos em países em desenvolvimento. No padrão que Celso Amorim classificou como "não intervenção e não indiferença", o Brasil não deve ser seletivo na temática. A cooperação foi assumida como o caminho preferencial para a melhoria dos direitos humanos nesses países. Nesse sentido, Milani explica que países em desenvolvimento mereceram "sob o governo Lula, um enquadramento político que associou a defesa dos direitos humanos à cooperação Sul-Sul e às potenciais transformações estratégicas da ordem internacional" (2012, p.54). Essa é uma notável mudança na PEDH revisionista do governo Lula, que continua a fazer parte dos mecanismos institucionalizados do regime internacional dos direitos humanos, todavia questiona sua efetividade.

Ainda sim, de forma geral, a política do governo Lula 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, relacionando 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.

Dentro da agenda da política externa de direitos humanos de Lula, os temas mais mencionados são relacionados entre si: o combate à fome e à pobreza e o desenvolvimento dos países, principalmente nas questões de cunho social. Essa relação fundamentou a defesa de Lula pela instauração de um modelo de desenvolvimento no Brasil, o qual unia a estabilidade econômica com a inclusão social. Assim, os combates à fome e à pobreza extrema alçaram tópico de importância vital nos campos dos direitos humanos, e também no campo do desenvolvimento marcaram 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 (COSTA DA SILVA, 2014).

A defesa desse modelo de desenvolvimento foi estendida para o âmbito externo, com o presidente defendendo a instauração de uma ordem mundial na qual o comércio deveria servir à promoção do desenvolvimento social, destacando, novamente, a luta contra a fome e a pobreza. 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[11].

Sendo assim, a atuação de Lula ao agir simultaneamente nas arenas doméstica e internacional em prol do combate à fome e à pobreza, aliado ao desenvolvimento, ambas as questões do campo dos direitos humanos, exemplifica na prática política a ideia fundamental dos modelos de Putnam e de Milner de inter-relação entre os âmbitos doméstico e externo, como defendido por grande parte da literatura da APE.

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*[12], ganhou relevância e espaço nas

[11] Conforme explanado anteriormente pelo Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, Celso Amorim.

[12] O conceito de *low politics* abrange as demais questões não consideradas como *high politics*, ou seja, questões vitais para a manutenção do Estado, como, por exemplo, a segurança nacional, estratégia militar e o comércio internacional.

discussões da política externa e na internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012, p.41), o que fortaleceu a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa. Outro efeito da redemocratização foi o processo de criação e consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, como a criação no Brasil de conselhos gestores de políticas públicas, os quais foram conquistas de movimentos sociais brasileiros numa tentativa de criar uma gestão pública mais democrática (TEIXEIRA, 2002, p.107). Isso permitiu a ONGs e outros atores da sociedade civil a possibilidade de cobrarem do governo mais transparência e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas e diretrizes de direitos humanos.

De fato, as demandas de atores não governamentais domésticos e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de democratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate e aumentando a politização da agenda de política externa (inclusive da política de direitos humanos), por meio da intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre as escolhas políticas, de disputas inter e intraburocráticas, além de debates entre atores sociais distintos (MILANI e PINHEIRO, 2013). A ampliação dos atores e a ruptura com o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, deslocando o Itamaraty do centro exclusivo das decisões, resultaram na aproximação da política externa das políticas públicas domésticas, mesmo com os atores não estatais não podendo ser considerados como efetivos tomadores de decisão em política externa. Com isso, o insulamento do Itamaraty tende a ser disfuncional na medida em que a agenda externa passa a ser modificada com a introdução de novos temas e novos atores, mudando também a natureza da política exterior em função de sua maior politização (SOARES DE LIMA, 2005, pp.7-8). Induzindo a modernização dos arranjos institucionais existentes para que levem em conta os novos atores e interesses domésticos na política externa e para que estejam mais abertos ao debate. Nessa conjuntura, temos o exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, o qual é composto por entidades não

governamentais e órgãos do Estado e foi criado a partir de pesquisa apresentada pela ONG Conectas Direitos Humanos na qual foi explanada a falta de transparência e participação nos processos de elaboração e execução desse capítulo da política externa brasileira.

As funções de determinar regras para a tomada de decisão e a de estruturar agendas, juntamente com a necessidade de haver canais de comunicação entre Estado e sociedade, surgida com a liberalização da política brasileira e enfatizada pelo governo petista (inclusive por usa base no Legislativo), foi corporificada pelo Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, uma vez que o caráter dessa instituição seria fornecer um ambiente de deliberação entre atores da sociedade civil, do legislativo e do executivo e, assim, contribuir para a formulação sobre a política externa de direitos humanos.

O projeto de uma inserção internacional mais propositiva no governo Lula colocou o campo de direitos humanos como instrumento da estratégia brasileira de revisionismo da ordem mundial. A mudança dos votos brasileiros nos principais instrumentos multilaterais faz parte da crítica brasileira aos *double standards* das potências ocidentais e são estratégicos para a diversificação de parcerias estratégicas do Brasil com países acusados de violadores dos direitos humanos pelo Ocidente – como Irão, Turquia, Rússia e China. Paralelamente, atores atuantes nas temáticas de direitos humanos, principalmente ONGs de direitos humanos (como a Conectas), condenam os posicionamentos do Brasil e a parceria com esses países, criando tensões que se localizam no ponto nevrálgico da dialética que o Brasil enfrenta hoje: o revisionismo brasileiro compromete ou fortalece sua agenda de direitos humanos? A nosso ver, as práticas revisionistas brasileiras são coerentes haja vista o padrão dúbio que prevalece no regime internacional de direitos humanos e não abalam em nenhuma dimensão os compromissos assumidos pelo país em diversos tratados e convenções de direitos humanos.

As distorções existentes no funcionamento do regime internacional de direitos humanos exige uma conduta crítica fundamentada na ótica do relativismo cultural. A

ação do Brasil, antes de ser incoerente com os valores defendidos e consagrados na Constituição, são atos de denúncia a um regime internacional de direitos humanos caracterizado pela politização e seletividade dos condenados (BELLI, 2009). A existência de contestações e críticas faz parte das dinâmicas da política externa como política pública, exposta ao escrutínio de diversos atores diretamente interessados nas questões. ONGs, movimentos sociais e partidos se apropriaram da temática dos direitos humanos e participam do debate sobre a PEDH e isso cria atritos com agendas mais estratégicas como, por exemplo, a aproximação do país com Rússia e China. Esse é um sintoma positivo da democratização brasileira e da diversificação dos atores atuantes nas agendas de política externa. O interessante é destacar a maior capacidade de participação de outros atores no debate sobre a política externa na área de direitos humanos, como se percebe com a (já citada) criação do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, uma vez que esta objetivou fortalecer a participação popular na elaboração da PEDH (COSTA DA SILVA, 2012, p.233). Outro elemento importante: o governo Lula intensificou a aceitação de competência de comitês e tribunais internacionais que aceitam queixas individuais contra o Estado brasileiro, como a competência do comitê da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, dois protocolos facultativos da Convenção sobre Direitos da Criança, os dois Protocolos ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, e a cláusula facultativa da Convenção contra a Tortura (BELLI, 2009, pp.179-180). Um exemplo emblemático dessa aceitação e da inter-relação entre as instituições internacionais e a política doméstica do Brasil foi o caso Maria da Penha Maia Fernandes apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que determinou a violação da Convenção do Belém do Pará pelo Brasil, exortando que o governo adotasse medidas que garantissem a punição, prevenção e erradicação da violência contra a mulher.

O Estado brasileiro foi condenado por não ter tomado as medidas eficazes de prevenção e punição legal da violência doméstica sofrida pela vítima, contrariando a sua obrigação internacional por não ter agido efetivamente por mais de quinze anos no processo e de punição do agressor, apesar da denúncia. A CIDH recomendou ao

Estado brasileiro a efetivação do processo penal do agressor (ocorrida em 2002): que procedesse a uma investigação para determinar a responsabilidade pelo atraso e irregularidades que impediram a ação da justiça; que fossem adotadas medidas de reparação simbólica e material pela violação; e que intensificasse o processo de reforma que evitasse a discriminação e o desrespeito à violência doméstica contra as mulheres. Cumprindo tais recomendações, o Brasil instituiu a "Lei Maria da Penha" (Lei nº 11.340), sancionada em 07 de agosto de 2006, para a prevenção de atos de violência doméstica por meio de sanções penais efetivas, da promoção de programas de reabilitação aos agressores e que criou instrumentos policiais e cortes especializadas para tratar da questão da violência doméstica. Sendo assim, a aceitação de ingerência de órgãos internacionais pelo Estado mitiga os efeitos onerosos da conflituosa relação entre soberania e direitos humanos – e é no enfrentamento dos dilemas desse conflito normativo que deve ser analisada a coerência das práticas da PEDH de um país.

Herdando as bases do governo Lula, a política externa do governo Dilma Rousseff prosseguiu na empreitada de captar as demandas e expectativas da sociedade, permitindo sua influência na formulação da política externa. Tal posição teve como principal elemento o anúncio (em 2013) pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, da criação de um Fórum da sociedade civil para participar da política externa[13], em cuja composição espera-se ter acadêmicos, sindicatos, setor privado, diversos grupos sociais e ONGs. Outro elemento digno de nota, esse na área da transparência de informações, é a composição do Livro Branco da Política Externa[14], o qual será um documento de caráter público que servirá de registro e de divulgação dos princípios, prioridades e lição de atuação da política externa brasileira.

O que observamos no caso do Brasil então é a possibilidade (mas não em plena funcionalidade) de agentes domésticos e não estatais poderem participar da elaboração e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país

[13] A criação de tal órgão vem sendo uma demanda constante da sociedade civil, sendo amplamente defendido por diversas organizações, inclusive da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).
[14] Os debates e documentos dos "Diálogos de Política Externa", organizados pelo Itamaraty no primeiro semestre de 2014, servirão como base para a elaboração do Livro Branco da Política Externa Brasileira.

(como, por exemplo, por meio do Comitê e do futuro Fórum), contribuindo, portanto, com a diplomacia brasileira em eventos específicos. Conforme defendido por Patriota, o foco dessa participação é fazer com que a política externa represente os verdadeiros objetivos nacionais, o que é conseguido por meio da crescente participação da sociedade (PATRIOTA, 2013, p.13). É possível então identificar a construção da "poliarquia doméstica" no campo da política externa, em geral e no campo dos direitos humanos, com instituições políticas domésticas sendo utilizadas para comportar a participação e refletir a preferência de diversos atores domésticos.

A participação da sociedade em fóruns de participação ou em debates das posições internacionais do país não a habilita de ser um agente tomador de decisão, uma vez que essa é uma prerrogativa do Estado. A sociedade é sim composta por agentes políticos possivelmente capazes de influenciar a tomada de decisão, uma vez que têm a capacidade de apresentar propostas e pressionar os agentes governamentais. Consultar a sociedade antes da tomada de decisão final ou para a elucidação de alguma questão, democratizando-a, trará benefícios para a política externa, pois, sendo ela uma política pública, seus resultados e ações afetam a todos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O subcampo da APE apresenta, desde sua gênese, um amplo potencial de diálogo, haja vista sua natureza multinível, seu foco no ator/agência e capacidade de estudar os fenômenos domésticos e internacionais. A profusão de estudos que inter-relacionam as questões domésticas e a formulação da política externa demonstram um aprofundamento de uma marca de origem da APE. A conjuntura pós Guerra Fria, com a democratização de grande parte dos Estados Nacionais, a proliferação de temas e atores em grandes conferências internacionais na década de 1990, bem como a revolução informacional, foram catalisadores desses estudos que consolidam os estudos da APE em um ambiente de fronteira entre as Relações Internacionais e a Ciência Política. O debate sobre a política externa como a política pública, suposição da

qual partimos nesse artigo, é mais um sinal de amadurecimento na área e da diversificação do diálogo entre esses dois campos das ciências sociais.

Na área dos direitos humanos, a inter-relação entre o doméstico e o internacional apresenta insumos para reflexões interessantes, haja vista o clássico dilema entre as normas internacionais de direitos humanos e a soberania dos Estados Nacionais. Por isso, o terreno de PEDH está exposto às diversas tensões, ambiguidades e dilemas. A capacidade dos Estados de lidarem com tantos paradoxos está diretamente relacionada com a sua abertura ao diálogo com a sociedade, fator primordial para a legitimação de políticas públicas. Nesse sentido, a análise da evolução do regime internacional de direitos humanos que realizamos é primordial para que as possibilidades de ação dos Estados sejam problematizadas. O estudo de caso da política externa de direitos humanos no governo Lula traz à tona esses elementos de imperfeições do regime internacional, suas críticas e formas alternativas e revisionistas de elaboração da PEDH, com ênfase nas questões de desenvolvimento e combate à fome e à miséria. A abertura política para os diversos atores atuantes em direitos humanos é um elemento que reforça o caráter público da PEDH.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de participação política da sociedade civil corrobora a diversificação de atores que influenciam a formulação da PEDH. Por outro lado, a participação das sociedades civis, em especial ONGs de direitos humanos, permitem alguns questionamentos quanto à coerência da PEDH. O pano de fundo desses questionamentos são as parcerias do Brasil com países designados como violadores de direitos humanos, bem como votos não condenatórios a esses países no regime internacional de direitos humanos. Todavia, na perspectiva aqui defendida, as justificativas brasileiras para tais condutas são críveis e não deslegitimam sua política externa no campo dos direitos humanos. O Brasil procura diversificar suas parcerias e questiona o funcionamento do regime internacional de direitos humanos haja vista sua seletividade e politização. E o principal fator de legitimação da PEDH brasileira é a sua dimensão pública e o debate que se aprofunda em diversos setores da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLISON, Graham T. (1993). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. In: VIOTTI, P.R. e KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory - Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, pp. 342-374.

ALVES, José Augusto Lindgren. (1994). A ONU e a proteção aos direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, p. 134-145.

BADIE, Bertrand. (2009) **O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional**. Salvador: EDUFBA.

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

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

COHEN, Michael; MARCH, James & OLSEN, Johan. (1972) *A Garbage Can model of organizational choice*. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25.

COSTA DA SILVA, Danielle. (2012). A política de Direitos Humanos do Brasil e da África do Sul: O Vínculo entre os fatores domésticos e a política externa. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v.1, n.2, p. 213-235.

_____. (2014). Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da Análise de Conteúdo de Discurso. **Anais Eletrônicos do IX Encontro da ABCP**, Brasília. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403668736_ARQUIVO_PoliticaExternaBrasileiradeDireitosHumanos-artigoABCP.pdf>.

DIEHL, Paul F.; DURANT, Robert F. (1989). Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 2, pp. 179-205.

DYE, Thomas A. (1987). **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: PrenticeHall.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51.

FORSYTHE. David P. (2000). **Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace**. Tokyo: United Nations University.

_____. (2006). **Human Rights in International Relations**. Nova York: Cambridge University Press.

GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. (eds.). (1993). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca, N.Y., Cornell University Press

HILL, Christopher J. (2003). **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York, Palgrave Macmillan.

HOCKING, Brian. (1993). **Localizing Foreign Policy**. New York: St. Martin's Press.

HUDSON, Valerie. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor–Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v.1, n. 1, pp.1-30.

INGRAM, Helen; FIEDERLEIN, Suzanne. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, pp. 725-745.

JONES, Charles O. (1977). **An Introduction to the Study of Public Policy**. North Scituate, MA: Duxbury Press.

KECK, Margareth; SIKKINK, Kathryn. (1998). **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Nova York: Cornell University Press.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. (1971). **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press.

_____; MILNER, Helen V. (ed.). (1996). **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

LOWI, TheodoreJ. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, pp. 298-310.

_____. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, pp. 677-715.

MEIER, Kenneth J. (1987). **Politics and the Bureaucracy**. North Scituate, MA: Duxbury Press.

MILANI, Carlos R. S. (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, p.33-70.

_____; PINHEIRO, Letícia. (2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, pp. 11-41.

MILNER, Helen V. (1997). Actors' Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation. In. MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations**. Princenton: Princenton University Press.

NEACK, Laura. (2003). **The New Foreign Policy – U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century**. Oxford: Rowman & Littlefield Publ., Inc.

_____; HEY, Jeanne A.K; HANEY, Patrick J. (1995). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in its Second Generation**. New Jersey: Prentice Hall.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (2012). **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas***.* Rio de Janeiro: FGV Editora.

PIOVESAN, Flávia. (1997). **Direitos humanos e Direito Constitucional Internacional***.* 2a ed. São Paulo: M. Limonade

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

PUTNAM, Robert D. (2010) [1988]. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, pp. 147-174.

REIS, Rossana Rocha. (2006) Os Direitos Humanos e a Política Internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, pp.33-42

_____. (2010). ***Política de direitos humanos****.* São Paulo: Hucitec.

RIPLEY, Randall. (1985). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Nelson Hall.

ROSENAU, James. (1971) [1967] Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In: ROSENAU, James (ed.). **The Scientific Study of Foreign Policy**. New York: Free Press, pp. 95-150.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. (2000). Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-303.

_____. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, pp. 24-59.

SOUZA, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, pp. 20-45

SIMMONS, Beth A. (2009) *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge, Nova York: Cambridge University Press.

SNYDER, R.C., BRUCK, H.W., SAPIN, B. (eds.). (1954). **Foreign Policy Decision Making - An approach to the study of International Politics***.* Nova York: Free Press, pp. 186-192.

SYMONIDES, Janusz. (2003). **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

TARROW, Sidney. (2005). **The New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge University Press.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (2002). A Atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In. DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335.

VIOTTI, P. KAUPPI, M. (1999). **International Relations Theory: realism, pluralism and globalism**. New York: Basic Books.

WADE, Larry L. (1972). **The Elements of Public Policy**. Columbus, Ohio: Merrill.

WALKER, Robert. (1993). **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.

WALTZ, Kenneth N. (1979). **Theory of International Politics**. Reading: Massachusetts

_____. (1996). International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, pp. 54-57.

WILDAVSKY, Aaron. (1964). **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little,Brown.

REFERÊNCIAS ADICIONAIS

Íntegra do relatório da CIDH do caso nº 12.051 – Maria da Penha Fernandes, disponível em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm

Recebido em 03 de agosto de 2014.

Aceito em 10 de fevereiro de 2015.