

A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS:

A política externa brasileira no governo Lula

JOÃO PAULO MARQUES SCHITTINI¹

Resumo: O presente artigo estuda a política externa brasileira, durante a gestão de Luiz Inácio da Silva, para a proteção internacional dos direitos humanos. A partir da premissa de que o discurso dos direitos humanos apresenta-se como expressão capaz de tornar viável o questionamento de imperativos da ordem internacional, visa a explicar como a diplomacia brasileira encaminha o tratamento do direito ao desenvolvimento sob o enfoque dos direitos humanos. Em particular, pretende-se analisar em que medida o governo brasileiro encontra o vínculo entre a agenda do desenvolvimento e a promoção dos direitos humanos, incluindo aí seus pleitos de redução das desigualdades e de questionamento/reforma da ordem internacional.

Palavras-chave: Sistema internacional. Direitos Humanos. Desenvolvimento. Política Externa.

Abstract: This paper focuses on the Brazilian foreign policy for international protection of human rights during the Luiz Inácio da Silva administration. From the premise that the speech of human rights presents itself as an expression able to question the international order, the paper aims to analyse in which measure the Brazilian government finds the bond between the agenda of development and the promotion of human rights.

Keywords: International System. Human Rights. Development. Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Os avanços e recuos do regime internacional de direitos humanos apresentam, no início do século XXI, terreno profícuo a reconsiderações e a tentativas de fortalecimento de garantias que proporcionem a efetivação desses direitos. Conforme observado nos últimos vinte anos, a rede tecida para o resguardo do constructo dos direitos humanos tem passado por tímida evolução, o que pode ser creditado, em parte, a assimetrias de posicionamentos entre países, à manutenção de posturas pouco cooperativas, e até mesmo soberanistas, no que diz respeito à

matéria, e aos novos cenários que se delineiam.

Em que pese a década de 1990 ter anunciado a alvorada de um novo tempo, com o fim da Guerra Fria, liberando o mundo do encarceramento ideológico e ensejando consenso e entendimento entre pares outrora antagônicos, bem como com a extraordinária ampliação dos meios de comunicação, monitorando em tempo real potenciais e efetivas violações de direitos humanos, o que se pôde observar foi a conversão do horizonte promissor em um cenário menos estimulante.

Com efeito, após o otimismo e a euforia iniciais, responsáveis, é justo dizer,

pelo encaminhamento de alguns avanços normativos e humanitários, verificou-se uma realidade de incertezas e um processo deflagrado de globalização profundamente ambíguo no que tange aos direitos humanos. Concomitante à disseminação dos ideais de direitos humanos, o processo de globalização também se mostra dando causa ao esvaecimento dos mesmos direitos¹.

De um lado, tem-se a superação da lógica bipolar a favorecer o desenlace de novos e latentes temas na agenda internacional, dentre os quais se incluem os direitos humanos; a segurança humana ocupando espaço da antiga preocupação com a segurança do Estado²; o fortalecimento de correntes que entendem os indivíduos como sujeitos de Direito Internacional; o entusiasmo dos defensores de direitos humanos com a ampliação dos meios de comunicação e a conseqüente diminuição da capacidade de ocultar comportamentos violadores de direitos³.

Por outro lado, observam-se uma concorrência e uma competitividade cada vez mais acirradas na busca por eficiência comercial; um processo de globalização econômica tendente a desfiar a rede

assecuratória de direitos humanos; desemprego estrutural; lógicas do mercado global influenciando reorganizações territoriais e constituindo um dado da produção da política interna e da política internacional de cada país (SANTOS; SILVEIRA, 2008); a desregulamentação dos mercados financeiros a gerar alta volatilidade e especulação; um volume de capital circulante no mundo muito maior do que a produção da economia real; a flexibilização de conquistas sociais e trabalhistas como lógica impositiva para o caminho neoliberal da eficácia produtiva⁴.

Sem embargo, no cenário geral de incertezas que assolam o mundo contemporâneo, os direitos humanos possibilitam uma *vis directiva* de conduta, representando valores fundamentais da convivência coletiva, o norte abrangente para diversos outros temas essenciais (LAFER, 1999). Igualmente apresentam, sob um viés mais singular, a possibilidade discursiva para se fazer frente ao arrefecimento de certos direitos econômicos e sociais, o endereçamento exequível para a redução das desigualdades no plano internacional.

Nesse sentido se afiguram o objeto e a delimitação temática da presente exposição. Objetiva-se seguir o percurso do macro para o micro nos dois aspectos. Pretende-se, portanto, tratar, aqui, da potencialidade que caracteriza a apropriação do discurso dos direitos humanos, por países menos favorecidos, como expressão apta a se contrapor ao desgaste dos direitos econômicos e sociais e, de forma indireta, a proporcionar o desenvolvimento. De modo particular, almeja-se apreciar em que medida a política externa brasileira, em especial durante a gestão de Luiz Inácio da Silva, partiu do prisma da temática dos direitos humanos para questionar imperativos da

¹ Não se trata, a bem da verdade, de um desenvolvimento binário e maniqueísta, mas de uma via dialética que se estabelece internamente ao próprio processo globalizante. Diversos autores já se ocuparam do tema. Uma interessante leitura provém do geógrafo Milton Santos (2000), que, a partir da constatação do fenômeno complexo e multifacetado da globalização, expõe como o território de um país pode-se tornar um “espaço nacional da economia internacional”.

² “A segurança do Estado é cada vez mais conceituada como segurança humana, uma vez que guerras civis e operações terroristas afetam do mesmo modo os combatentes e os não-combatentes.” (MINGST, 2009, p.271-272).

³ Em qual outro momento histórico seria possível acompanhar os fenômenos da blogueira, Yoani Sánchez, denunciando as violações aos direitos humanos na ilha de Cuba, os protestos filmados no hermético regime de Mianmar ou mesmo a mobilização da opinião pública internacional contra a pena de morte imposta à iraniana Sakineh Ashtiani?

⁴ Uma interessante análise sobre a relação entre a globalização e os direitos humanos é feita por Hernandez (2008).

ordem internacional, sob a alegação de viabilizar a redução de assimetrias e contribuir para o desenvolvimento. Como a diplomacia brasileira endereça o tratamento do direito ao desenvolvimento sob o enfoque dos direitos humanos. Pretende-se observar, a partir de uma perspectiva brasileira, o encontro entre a agenda do desenvolvimento e a promoção dos direitos humanos. Esse é o objeto, em última instância, do artigo.

Em procedimento semelhante, não se deve descuidar da delimitação temática do trabalho. Em um regime internacional de proteção dos direitos humanos, encontram-se três vertentes possíveis de se ocupar, a saber: o Direito Internacional dos Direitos Humanos; o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional do Refugiado. A primeira vertente consagra os direitos humanos em sentido estrito, garantindo-os em tempos de paz, os direitos que são necessários para que os indivíduos possam realizar plenamente suas existências como seres humanos. A segunda tem por finalidade, *grosso modo*, limitar os efeitos dos conflitos armados, seja protegendo a parte da população que não integra a guerra, seja restringindo os meios e métodos à disposição dos combatentes para a condução das hostilidades. O refúgio, por fim, é instituto disciplinado por estatuto internacional próprio, o Estatuto dos Refugiados, de 1951, não integrando o *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos, balizamento temático deste trabalho.

HIPÓTESE E VARIÁVEIS

A apropriação do discurso dos direitos humanos, por determinados países como o Brasil, contribui para a promoção do desenvolvimento. A política externa brasileira, do governo do presidente Lula, parece buscar o vínculo entre a agenda do desenvolvimento e a temática dos direitos humanos. A gestão Lula encaminha o tratamento do direito ao desenvolvimento

sob o enfoque dos direitos humanos, incluindo aí seus pleitos de redução das desigualdades e assimetrias entre os países e de questionamento/reforma da ordem internacional.

Três tipos de variáveis podem ser identificados quando se tem em consideração a hipótese em tela. A variável independente é o desenvolvimento. A variável dependente é a abordagem dos direitos humanos, como meio capaz de reduzir as assimetrias internacionais, em especial pelos países menos favorecidos. A variável interveniente, por sua vez, pode ser percebida como a crise financeira internacional de 2008, o que se pretende desenvolver mais à frente.

Para a compreensão inteligível das variáveis, faz-se necessária uma definição constitutiva e outra operacional de cada uma delas. A definição constitutiva é a construção intelectual, a indicação do sentido que dá, à forma abstrata, a significação precisa. *Grosso modo*, é a definição de dicionário. A definição operacional, por seu turno, é aquela que viabiliza um significado concreto ao constructo em análise. Como o próprio termo indica, trata-se da definição que operacionaliza o bom entendimento e o significado da idéia trabalhada, permitindo-se apreender o encaminhamento intelectual que se quer dar à pesquisa (PEIXOTO, 2010).

A definição constitutiva da apropriação do discurso dos direitos humanos passa pela noção de assenhoreamento temático, adequação com vistas a um fim. Fim este que, no caso, servirá como elo relacional, ponte diretiva à segunda variável a ser definida e mensurada.

A definição operacional desta transformação do discurso em linguagem que possibilita um objetivo específico considera, e por vezes se confunde com, sua própria mensuração. A partir da análise de posicionamentos do governo brasileiro em foros multilaterais diversos, e não somente naqueles competentes para o tratamento dos

direitos humanos, tenciona-se que seja possível observar o incremento da abordagem, em termos qualitativos e quantitativos, como também uma uniformidade de entendimento e de assertividade.

Com relação à variável independente, diversas teorias do desenvolvimento merecem consulta a fim de se chegar a um mínimo comum conceitual do termo. Trabalha-se, no artigo, com a idéia de que a definição constitutiva de desenvolvimento relaciona-se com o crescimento econômico, social e político de um país.

A definição operacional de desenvolvimento merece atenção saliente. Teorias contemporâneas do desenvolvimento consideram o aumento do Produto Interno Bruto como parcela do desenvolvimento. A medição do PIB seria, portanto, necessária, mas insuficiente, para se aferir o grau de desenvolvimento de um país. Dentro desse panorama, entram na consideração de um país desenvolvido diversas outras variáveis, como, por exemplo, a garantia dos direitos humanos, o gozo de liberdades e de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qualidade de vida, dentre outros. Índices internacionais de desenvolvimento humano têm pleno emprego na operacionalização do conceito (SEN, 2000).

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A fim de se perceber a correlação entre as variáveis, é interessante observar, de início, a consagração do direito ao desenvolvimento como direito humano, essa nova dimensão temática, muito enfatizada pela atual administração brasileira. A observação auxilia, inclusive, a se vislumbrar o prolongado e constante processo de construção de uma cultura universal de observância aos direitos humanos, bem como a se escapar da síndrome do marco-zero em política externa, sendo certo que prioridade e intensidade diferentes

conferidas a uma ação podem receber atribuições diferentes de valor, i.e., com as quais se concorde ou discorde, mas não significam, por isso, início de um movimento, construção em cima do vazio.

Logo após os pactos internacionais sobre direitos humanos de 1966, passou-se a entender que o Pacto sobre direitos civis e políticos era de aplicação imediata, enquanto o Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais seria de aplicação progressiva. Argumentava-se que os direitos econômicos, sociais e culturais necessitavam de uma regulamentação, uma vez que não eram autoexecutáveis. Contudo, negar a aplicação imediata desses direitos equivale a sustentar a estrutura que ampara a injustiça social (MELLO, 2004). Passou-se, então, a se ponderar a indivisibilidade dos direitos humanos, um sentido de complementaridade. Os direitos fundamentais deixaram de ser meros limites ao poder do Estado - liberdades negativas - para se transformar em um conjunto de valores para a ação positiva dos poderes públicos - liberdades positivas (DINH, 2003). Descerrava-se o ensejo para a nova dimensão temática dos direitos humanos.

Nos últimos anos, a estrutura normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos se enriqueceu com a incorporação de “novos direitos”. Desde 1986, com a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, que o direito ao desenvolvimento encontra-se consagrado, situando a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento.

Não obstante, a década de 1990 é o momento em que o direito ao desenvolvimento recebe acolhida mais efetiva. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, é exemplo sintomático dessa nova dimensão dos direitos humanos. De fato, é a incorporação dos direitos humanos na virtual totalidade das atuações e dos programas das Nações Unidas. Em qualquer das áreas, das

operações de paz aos projetos de desenvolvimento dos organismos financeiros internacionais, já não se podia mais fazer abstração da dimensão dos direitos humanos (TRINDADE, 2000).

Igualmente revelador desse novo momento é a interligação entre todos os direitos humanos: civis, políticos, econômicos, sociais, culturais. Não há a plena realização dos direitos civis e políticos sem a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. E o desenvolvimento passa a ser considerado um processo global em que todos os direitos humanos têm incidência (TRINDADE, 2000).

POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E ANÁLISE DAS VARIÁVEIS

O avanço do regime internacional de direitos humanos depende de uma maior cooperação e coordenação de esforços entre os países, de modo a se alcançar uma governança global diante de temas de alcance internacional (DONNELLY, 2007). Nesse cenário, a contribuição brasileira pode ser importante, já que o país ajuda a conferir credibilidade e legitimidade ao regime pela ênfase recorrente ao diálogo e ao tratamento multilateral da questão.

O país, revelando avanço marcante no seu posicionamento, em um contexto de “renovação de credenciais” pós-redemocratização, vem atuando proativamente na defesa do aprofundamento/reforço do multilateralismo e da transparência na gestão de temas globais, como os direitos humanos (SOUSA, 2008). O realce ostensivo ao reforço de regimes internacionais confirma, em grande medida, a opção brasileira pelo multilateralismo (FONSECA JR., 2010).

Comprometida com o multilateralismo, a política externa brasileira, mediante a leitura de certos indicativos, como votações e posicionamentos em foros internacionais, iniciativas e proposições alavancadas pelo governo, dentre outros, revela uma tendência à apropriação do

discurso como linguagem capaz de viabilizar a redução de assimetrias no sistema internacional. A diminuição das desigualdades, por sua vez, tem de ser entendida, igualmente, como o desenvolvimento dos países menos favorecidos.

A gestão do governo Lula tem-se destacado pela reincorporação da tradição desenvolvimentista na política externa brasileira. Além de promover os interesses dos países em desenvolvimento, o que inclui o seu próprio interesse, no cenário internacional, há consideráveis exemplos de atuação externa brasileira que enfatizam o alívio da fome e da miséria no mundo, que buscam o desenvolvimento social e o crescimento sustentável, com a transferência de tecnologia para países menos favorecidos, bem como o fortalecimento das estruturas institucionais desses países e o provimento de medidas de construção de capacidades (NOGUEIRA, 2010). Dessa forma, intenta-se estabelecer a correlação entre as variáveis, apropriação do discurso dos direitos humanos e desenvolvimento, na presidência de Luiz Inácio da Silva, de modo a se validar a hipótese supramencionada, qual seja em que medida a política externa brasileira encontra o vínculo entre a agenda do desenvolvimento e a promoção dos direitos humanos.

A verificação do incremento, qualitativo e quantitativo, da abordagem da temática dos direitos humanos pode-se dar pelos discursos, votos e entendimentos preconizados pelo governo brasileiro nos diversos foros multilaterais, bem como por iniciativas do país que se desdobram em efetivo desenvolvimento. De modo a tornar a observação inteligível, os discursos e iniciativas brasileiras, durante a gestão Lula, no sentido da redução das assimetrias mundiais e com vistas a uma articulação global para o desenvolvimento, podem ser exemplificados a partir da seguinte categorização: economia, saúde, educação e favorecimento de uma cultura de tolerância. Todas as quatro categorias revelam íntima

conexão com a temática dos direitos humanos, porquanto criam condições para o surgimento de um ambiente propício ao respeito desses direitos.

Como exemplo de medidas iniciadas pelo governo brasileiro no âmbito da economia, com reflexo na promoção dos direitos humanos, pode ser citada a defesa do perdão das dívidas dos países pobres, facilitadora do cumprimento das metas do milênio das Nações Unidas⁵. A articulação, também, por Brasil, Índia e África do Sul, na 58ª Assembleia Geral da ONU (2003), do Fundo IBAS de alívio à fome e à miséria do mundo, é reveladora do posicionamento brasileiro na defesa de uma abordagem do tema que privilegie a redução das assimetrias globais e o desenvolvimento de países menos favorecidos. Igualmente, no projeto de se aliar crescimento econômico ao combate à desigualdade e à pobreza, o governo brasileiro, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passou a sediar o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, em sua sigla em inglês)⁶. Além disso, no campo do

comércio exterior, o país liderou a iniciativa da criação de listas Sul-Sul do Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC), na Rodada São Paulo do SGPC (2009) entre países em desenvolvimento. Afora as listas no sentido Norte-Sul, foram criadas listas de vantagens comerciais Sul-Sul, com o objetivo de impulsionar a prosperidade econômica e social dos países em desenvolvimento. No mesmo sentido, merecem destaque, em diversas partes do continente africano, iniciativas brasileiras de cooperação técnica na área de pesquisa agrícola, com vistas à promoção do direito à alimentação. A abertura de uma filial da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária no Gana (2008) pode ser considerada exemplo dessa postura do governo brasileiro orientada para a transferência de tecnologia e para o desenvolvimento social de países periféricos.

Na esfera da saúde, a diplomacia brasileira tem-se destacado pela colocação dos objetivos de saúde pública acima, por exemplo, dos direitos individuais de propriedade intelectual. Cumpre observar que o acesso da população a medicamentos é condição indispensável à inclusão social. Dessa forma, a atuação do país no sentido da flexibilização do acordo *TRIPS* (*Trade-related aspects of intellectual property rights*), na Organização Mundial do Comércio (OMC), denota esse posicionamento, já que, com o reconhecimento da possibilidade de licenciamento compulsório de fármacos, amplia-se a garantia de acesso a medicamentos em países pobres. Outro exemplo é a iniciativa capitaneada pelo Brasil e pela França, em 2004, com o nome de “Ação Global contra a Pobreza e a Fome”, cujo desdobramento foi a criação, em 2006, da Central Internacional para a compra de medicamentos contra as chamadas “três doenças do subdesenvolvimento”, quais sejam HIV/AIDS, malária e tuberculose. Ainda nesse sentido, torna-se válido

todas as suas atividades, o PNUD encoraja a proteção dos direitos humanos (<http://www.pnud.org.br>).

⁵ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, disponível em http://www.pnud.org.br/odm/objetivo_8/, acesso em 30.08.2010), os países pobres pagam a cada dia o equivalente a US\$ 100 milhões em serviço da dívida para os países ricos. O governo brasileiro tem-se destacado na promoção de parcerias globais para resolver o problema da dívida, bem como no esforço individualizado de reescalonar as dívidas desses países com o Brasil, conforme pode ser observado pelas mensagens presidenciais ao Senado Federal, dentre as quais a MSF n.º 60, de 2010, tratando da dívida de Cabo-Verde, é exemplo.

⁶ Com sede em Brasília, após memorando de entendimento entre o PNUD e o governo brasileiro que permitiu a criação do centro em 2004, o IPC-IG integra um processo de descentralização do PNUD e objetiva compor novas perspectivas para as estratégias de expansão econômica, em especial dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (<http://www.ipc-undp.org/>). O órgão tem o objetivo declarado de ser uma ponte no diálogo Sul-Sul com o fito de promover o crescimento inclusivo dos países menos favorecidos. É de se ressaltar que, em

mencionar a abertura de uma filial da Fiocruz em Moçambique, em 2008, com o objetivo de se produzir, localmente, antirretrovirais.

Em matéria de educação, proposições lançadas pelo governo brasileiro objetivam permitir e ampliar o fluxo de estudantes em intercâmbio, mormente com África e Caribe, com vistas a contribuir para sua formação⁷. Trata-se de medida que, para além da salutar troca acadêmica *per se*, concorrerá, a médio prazo, para o processo de desenvolvimento dos países de origem desses estudantes que têm a oportunidade de estudar no Brasil. Na esteira do desenvolvimento também pela via da educação, cumpre destacar os centros de formação profissional alavancados pelo Brasil, numa parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em países como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Timor Leste e Paraguai (NOGUEIRA, 2010).

Como parte da promoção de uma cultura mundial de tolerância, o governo brasileiro mostra-se disposto a trabalhar para a evolução conceitual dos direitos humanos. Desde o relatório do então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan (2005), *"In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all"*

⁷ Diversos exemplos podem ser citados, optando-se por mencionar *"o crescente aumento dos estudantes cabo-verdianos nas universidades cearenses. Em 2001, eram dois estudantes. Em 2005, já eram 65 estudantes. E em 2006, já eram 102. E, a partir deste semestre lectivo, 170 estudante, que tem um papel de destaque na consolidação e desenvolvimento quotidiano das relações humanas entre Cabo Verde e Ceará. Essa cooperação vai, certamente, crescer, já que, na última visita da Senhora Ministra da Educação e Ensino Superior em Abril/Maio últimos, foram assinados protocolos com duas Universidades estaduais do interior do Ceará, visando receber proximamente mais estudantes de Cabo Verde."* Disponível no sítio da embaixada do Cabo-Verde no Brasil: http://www.embcv.org.br/portal/modules/mastop_publish/?tac=145 (acesso em 30.08.2010).

(<http://www.un.org/largerfreedom>), é possível se observar que a ONU, quando trata de sua agenda de segurança internacional – tão diversificada após a liberação da hipoteca ideológica da guerra fria – encaixa-a na seara temática do desenvolvimento e dos direitos humanos. Tome-se o exemplo do terrorismo internacional. Quando se consideram ações de prevenção ao terrorismo, conseguir o desenvolvimento econômico e promover a estabilidade política e social podem ser componentes fundamentais para se diminuir a permeabilidade e a fragilidade do Estado, de modo a se evitar, portanto, o soerguimento de grupos que usam o terror como instrumento para suas causas. A atual gestão brasileira não apenas aparenta apoiar esse entendimento, como também não se furta a fazer críticas a excessos cometidos por países na luta antiterror, não sendo conivente com abusos, por conceber que ações contra o terror não podem desconsiderar ou negligenciar as bases do regime internacional de proteção dos direitos humanos. Ainda nesse sentido, convém salientar a Aliança das Civilizações, iniciativa das Nações Unidas (2000), para ampliar o diálogo e a tolerância de toda sorte. O país, no seu empenho declarado de "forjar consensos e construir pontes entre opiniões conflitantes" (AMORIM, 2009), sediou encontro da Aliança, em maio de 2010, no Rio de Janeiro. Certamente, favorecer a tolerância contribui para minar as bases do terrorismo internacional, que explora as divisões, dicotomias e polarizações.

Por fim, deve-se ponderar, em apartado, a crise financeira de 2008, haja vista ter tornado mais explícita a articulação da abordagem dos direitos humanos como expressão hábil a encaminhar o problema das assimetrias no plano internacional, passando pelo necessário caminho do desenvolvimento dos países menos favorecidos. Mediante a recorrente ênfase à preocupação com que "a retração econômica não coloque em risco os valores

dos direitos humanos, da democracia e da paz” (AMORIM, 2009), a diplomacia brasileira buscou lançar luz sobre a dimensão humana da crise econômica e financeira com ações concretas, como, por exemplo, a promoção, junto com a China, a Índia, a Rússia e o Grupo Africano, de sessão especial do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas para se avaliar o impacto da crise sobre a efetiva realização dos direitos humanos⁸. Do mesmo modo, na última reunião do G-20 financeiro em Londres (2009), o governo brasileiro, por meio de seus mandatários, marcou oposição às tentativas de flexibilização das normas de direito do trabalho diante da nova conjuntura trazida pela crise. Declaração, nesse sentido, pode ser encontrada no discurso do mandatário brasileiro, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, *in verbis*:

Como governante de um país em desenvolvimento, espero que dessa crise possa emergir uma ordem internacional que recompense a produção e não a especulação, que respeite padrões ambientalmente viáveis, que faça do comércio internacional um instrumento do desenvolvimento, que apóie os esforços para combater a pobreza e os desequilíbrios que maculam o mundo hoje (LULA, 2009).

⁸ Como avalia o Chanceler brasileiro (2009), muitos dos ganhos em direitos humanos foram comprometidos com a crise. Decerto, a intolerância em relação a imigrantes, conforme exemplos observados em diversos países, dos quais a expulsão de ciganos da França (2010) é apenas mais um caso, traz retrocesso perigoso para a legislação internacional de proteção dos direitos humanos.

Há diversos outros exemplos, mais ou menos relevantes, que poderiam ser destacados, mas, consonante com os objetivos do presente trabalho, entende-se que é chegado o momento de se tecer algumas considerações à guisa de conclusão.

CONCLUSÃO

A continuidade é um atributo diplomático muito valorizado em matéria de política externa, uma vez que, a partir da previsibilidade gerada, fornece condições para a construção de confiança entre os países. Sem dúvida, antever com uma margem de erro minorada as posturas dos Estados é o fundamento de segurança de acordos, tratados e entendimentos, subjacentes à edificação de regimes internacionais.

Não é diferente a valorização da continuidade percebida no pensamento diplomático brasileiro (SARAIVA, 2010). Mesmo quando se é possível observar uma correção de rumos da política externa, o esforço retórico e discursivo do Itamaraty orienta-se no sentido da defesa da persistência de uma postura amparada em um legado e em um “acervo diplomático” (MELLO E SILVA, 1998).

Não obstante, a gestão Lula, indo de encontro a essa tradição, como bem destacado por Saraiva (2010), inicia com o discurso de mudança. Ao final do mandato, a questão que ficou para os analistas é saber se a mudança apregoada foi apenas de forma, ou se constituiu em alteração de conteúdo; se as diferenças de formato e de estilo refletiram mudanças mais profundas ou se as alterações se adstringiram à ênfase e ao destaque diferentes aplicados às mesmas diretivas antes seguidas.

Se, por um lado, é certo que nuances de forma e de estilo, no jargão diplomático, ocultam modificações com maior grau de densidade do que aquilo previamente enunciado/sugerido, por outro lado, também é correto afirmar que perceber o *continuum* de uma política de Estado auxilia o

analista a evitar a síndrome do marco-zero. Prioridade e intensidade conferidas à ação externa podem ser valoradas positivamente, mas não significam, necessariamente, início de um movimento. As ênfases e os destaques na política externa devem ser depurados a fim de se descortinar a mudança de estilo ou a alteração profunda que se pretende promover nos rumos do país.

Vislumbrar o prolongado e contínuo processo de edificação de uma cultura universal de observância aos direitos humanos resgata essa atenção necessária e bem serve aos propósitos do trabalho em curso. A própria consagração do direito ao desenvolvimento como direito humano, no âmbito das Nações Unidas, é dinamismo com histórico que se procurou aqui destacar.

No caso brasileiro, a questão não é diferente. À exceção de um recuo nos anos 1970, reflexo do ciclo de autoritarismo por que passava o país, as sucessivas administrações públicas nacionais manifestaram, nos planos global e regional, apoio à proteção internacional dos direitos humanos, harmonizando-se com os entendimentos mais avançados, como o que denota a coincidência entre desenvolvimento e direitos humanos (TRINDADE, 2000). A diferença da gestão Lula está no encontro – ou na criação – de uma convergência de fatores mais propícios para o vínculo entre a agenda do desenvolvimento e a promoção dos direitos humanos.

Ainda que se possam fazer duas leituras dos objetivos brasileiros no que se refere ao tema, um atinente à solidariedade e à construção de uma ordem internacional mais justa, inclusiva e democrática, e outro dizendo respeito à instrumentalização do discurso com o fito de angariar ativo diplomático, a apropriação do discurso dos direitos humanos, no atual governo, parece favorecer o questionamento/revisionismo da ordem internacional, mediante a redução das iniquidades globais.

Com efeito, muito se discute se o discurso brasileiro em prol dos direitos

humanos, do qual se desdobram efetivas ações e iniciativas articuladas para o desenvolvimento, engendra uma expectativa, ainda que implícita, de angariar apoio e simpatia às diversas questões que interessam ao país no cenário internacional (PINHEIRO, 2000), ou se baseia no princípio da solidariedade e na crença de que “ao se compartilharem experiências bem sucedidas, realizadas muitas vezes em condições socioeconômicas semelhantes às dos países beneficiários, contribui-se para a melhoria da qualidade de vida de milhões de pessoas” (NOGUEIRA, 2010, sem página).

Um desdobramento dessa análise é dado por Lima (2005), sustentando que, por apresentar uma política macroeconômica ortodoxa, a gestão Lula reserva à política externa seu componente heterodoxo, quer dizer, dá a resposta ao seu eleitorado, historicamente de esquerda, com iniciativas de política externa.

Para Saraiva (2010), a compreensão da política externa do governo Lula exige o entendimento da própria figura do presidente, bem como de seu histórico de vida, e do Partido dos Trabalhadores. Se, por exemplo, na administração Geisel, a apropriação do discurso dos direitos humanos era nitidamente instrumental (SCHITTINI, 2009), porquanto se tratava de governo autoritário, afirmar isso sobre a gestão Lula já é de mais difícil sustentação. Um presidente e um partido que sugerem, historicamente, vinculação à militância pela diminuição das desigualdades sociais conferem mais apelo e legitimidade ao discurso. Trata-se de exemplo bastante recorrente de argumento que, se reproduzido por outra figura histórica, não teria os mesmos alcance e credibilidade. Em uma comparação inversa, parece semelhante ao que ocorreu com dois antigos presidentes brasileiros, Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). O presidente Jânio podia condecorar Ernesto Guevara, e assim o fez, que ninguém ousaria chamá-lo de comunista. Jango, por sua vez, não. É a importância, em alguma medida, da figura

do homem de Estado na condução da política externa.

Outra via analítica se daria pela observação de que poder e força possibilitam uma política externa realista, com a consecução dos objetivos políticos do país, mas que ações desprovidas de legitimidade têm seus limites, com exemplos vários que pululam no cenário internacional. Dessa forma, o país, tradicional pela não utilização da força, somente teria a ganhar com uma política externa que priorizasse e buscasse fortalecer o Direito Internacional. Nesse momento, entrariam as discussões sobre o país adotar o realismo por oportunidade e conveniência.

Várias outras frentes de argumentação se abrem na análise da política externa brasileira durante a administração de Luiz Inácio da Silva, mas, consoante com os objetivos do artigo, buscou-se esclarecer como o governo brasileiro encaminha o tratamento do direito ao desenvolvimento sob o enfoque dos direitos humanos, incluindo, aí, seus pleitos de redução das desigualdades e de questionamento/reforma da ordem internacional. Seja definindo os rumos da diplomacia em termos realistas, em bases liberais, ou sem se apresentar de forma antagônica a essas correntes, há uma passagem do discurso para a ação, com os exemplos que se desdobram em efetivo desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*. São Paulo, v.18, n.2, set./Nov. 2009.

ANNAN, Kofi. In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Disponível em: <http://www.un.org/largerfreedom/>. Acesso em: 30 ago.2010.

DINH, Nguyen Quoc. *Direito Internacional Público*. Tradução: Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2ª edição, 2003.

DONNELLY, Jack. **International Human Rights**. 3rd. Ed. Colorado: Westview press, 2007.

FONSECA Jr. Gelson. **El interés y La regla: multilateralismo y naciones unidas**. Madrid: Catarata, 2010.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. *A relação entre direitos humanos e globalização: uma breve análise*. Texto integrante dos Anais do XIX Encontro Regional de História, ANPUH/SP, 08 a 12 de setembro de 2008. Disponível em <http://www.anpuhsp.org.br/downloads/C/D%20XIX/PDF/Autores%20e%20Artigos/Matheus%20de%20Carvalho%20Hernandez.pdf>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento e direitos humanos*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, Não Indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da Política Exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, v.83, abr/jun, 2005, p.16-20.

LULA. Discurso no Conselho de Direitos Humanos, ONU, Genebra, 15.06.2009. *Política Externa*. São Paulo, v.18, n.2, set/nov, 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 15ª edição, 2004.

MELLO E SILVA, Alexandra. Ideias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, n.2, 1998, p. 139-158.

MINGST, Karen A. *Princípios de Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NOGUEIRA, Ruy Nunes Pinto. *Cooperação Sul-Sul sob a perspectiva brasileira*. Paper apresentado no II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa, FUNAG, 2010.

PEIXOTO, Antonio Carlos. *Anotações de sala de aula*, Metodologia de pesquisa, ministrada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UERJ, 2010.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*. V.22, n.2, Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jul/dez 2000, p. 305-335.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. São Paulo: Gradiva publicações, 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O BRASIL: território e sociedade no início do século XXI*. 10ªed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. *A política externa brasileira do governo de Lula: idéias e mudanças. Aliança de Civilizações*:
<http://www.aliancadecivilizacoes.mre.gov.br/pt-br/>

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo :

<http://www.ipc-undp.org/>

Embrapa, filial no Gana:

http://www.embrapa.gov.br/kw_storage/a_embrapa/labex

Fiocruz, filial em Moçambique:

<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=98#>

LULA, discurso na 58ª Assembleia Geral da ONU:

Paper apresentado no 34º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu 25-29 de outubro, 2010.

SCHITTINI, João Paulo Marques. *Inovação na permissibilidade: o deslizamento de sentidos em momentos de crise e a política externa brasileira para a proteção internacional dos direitos humanos na década de 1970*. Paper apresentado no II Simpósio San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), São Paulo, 16-18 de novembro, 2009. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/joao_schittini.pdf . Acesso em 30 out.2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA, Sarah-Lea John de. *Brazil as a development actor: South-South cooperation and the IBSA initiative*. Madrid: FRIDE, 2008. Disponível em: www.fride.org . Acesso em 01 out.2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiro cinco décadas*. Brasília: UnB, 2ª edição, 2000.

Páginas acessadas da Internet

<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

<http://www.pnud.org.br>

Rodada São Paulo do SGPC, OMC:

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/02/rodada-sao-paulo-do-sgpc-genebra-2-de-dezembro-de>

Sítio da embaixada do Cabo-Verde no Brasil:
http://www.embcv.org.br/portal/modules/mas_top_publish/?tac=145

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestrando em Relações Internacionais pela mesma instituição. Este trabalho é fruto do meu projeto de Mestrado, realizado com o apoio da Fundação Carlos Chaga Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).