



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Magno Klein Silva

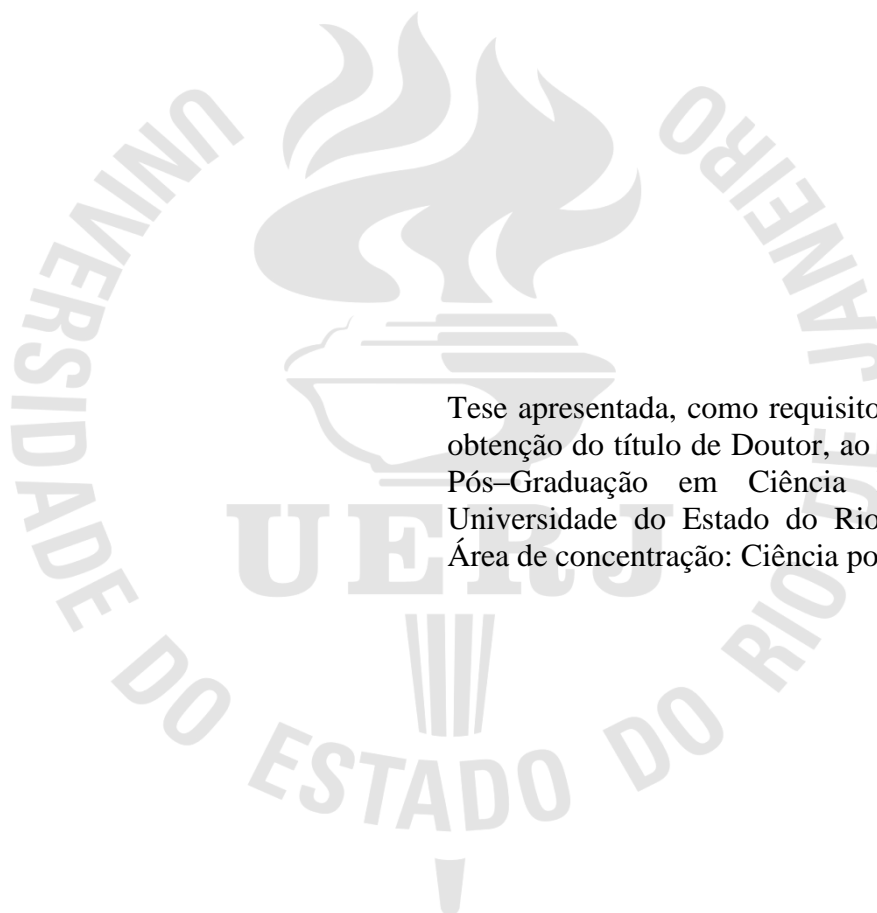
**O discurso da responsabilidade internacional da política externa brasileira
durante os governos FHC e Lula**

Rio de Janeiro

2016

Magno Klein Silva

**O discurso da responsabilidade internacional da política externa brasileira
durante os governos FHC e Lula**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência política.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS

S586d Silva, Magno Klein.

O discurso da responsabilidade internacional da política externa brasileira durante os governos FHC e Lula / Magno Klein Silva. – 2016.

342 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima.

Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Ciência política– Teses. 2. Ciência política - Brasil– Teses. 3. Brasil – Política externa – Teses. 4. Silva, Luis Inácio Lula da, 1945-Teses. 5. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-Teses. 6. Relações internacionais- 2003-2010 – Teses. 7. Relações internacionais – 1995-2002 – Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 32

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

Assinatura

Data

Magno Klein Silva

O discurso da responsabilidade internacional da política externa brasileira durante os governos FHC e Lula

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência política.

Aprovada em 01 de agosto de 2016.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Carlos R. S. Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Maurício Santoro Rocha
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof^a. Dra. Ariane Roder Figueira
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Gabriel Passetti
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2016

AGRADECIMENTOS

Produzir um doutorado seria ainda mais solitário não fossem tantos seres de luz em nosso caminho. Queria ser melhor com as palavras e mais justo com as memórias para expressar minha gratidão e deixar registrados todos aqueles que, a sua maneira, contribuíram para que eu chegasse ao final deste processo.

Inicialmente, gostaria de agradecer à professora Maria Regina Soares de Lima. Ter sido seu orientando me enche de orgulho. Não sou capaz de discorrer sobre o tamanho da minha gratidão, admiração e carinho. Você acreditou em mim e me permitiu investigar as questões que mais me inquietavam. Não fosse você, não haveria tese.

Joãozinho foi quem primeiro plantou a semente, sugerindo que eu poderia ser feliz como acadêmico. Perguntou se eu não conhecia um tal de IUPERJ e assim começou minha história nesse lugar. Não fosse você, não haveria doutor Magno, nem mestre Magno.

Sou grato ao professor Carlos Milani pelo imenso aprendizado que me ofereceu desde o início do doutorado, na valiosa ajuda para o período de pesquisa no exterior, pela parceria no projeto do Atlas da Política Externa e pelas discussões instigantes nas reuniões de laboratório, nos almoços e nos corredores.

Também agradeço aos professores que aceitaram o convite de avaliarem esta pesquisa e compor a banca de defesa desta tese doutoral: os professores Maurício Santoro, Ariane Roder Figueira, Gabriel Passetti, meu muito obrigado. Agradeço aos professores da casa, em especial Letícia Pinheiro, Fernando Fontainha e Fabiano Santos, pelas conversas em disciplinas, nos corredores da casa e no apoio à pesquisa.

Meus amigos de vida cederam horas de ouvido atento e abraço confortador nas muitas vezes em que os desafios minaram a confiança no caminho escolhido: Pamela, Pedro, Ana Carolina, Carolina, Zenaira, Rose, Rita. Aos longínquos Audrey, George, Tim, Pierre, José.

A temporada em Santa Teresa me permitiu terminar os estudos rodeado de amigos e taças de vinho anti-stress. Sinto saudades de compartilhar o cotidiano com os amigos Patrícia, Ferruccio, Paulinha, Zé Maria, Mila e Kristina.

Em Paris, nos momentos mais importantes, tive ao lado grandes amizades que levarei para sempre comigo: Fernanda, Francisco, Zilma, Aline, Michelle, Monize, Letícia, Aline, Meire, Danielle, Bárbara. Agradeço ao professor Guillaume Devin que aceitou me orientar durante o período de pesquisas em SciencesPo. Agradeço também aos professores que durante este período ajudaram-me na pesquisa, em especial: Marie Françoise Durant, Christian Lequesne e Jean-Baptiste Vilmer.

Agradeço às amigas Renata, Tássia, Danielle. À professora Enara. Aos caros Francisco, Pablo e demais companheiros de laboratório.

A trajetória no IESP não teria o mesmo valor se este não tivesse sido espaço de novas amizades: Henrique, Carlos Pinho, Jana (um lindo reencontro), Míriam, Guilherme, Vanessa, Andreia, Igor, Talita, Humberto, Pedro.

O apoio da família me deu a segurança de saber que, não importa aonde os ventos me levassem, eu teria sempre amor e apoio. À mãe. Ao pai. À avó. Às tias. Aos tios e primos. Sou eternamente grato.

Ao querido Luiz.

Agradeço a todos os funcionários da instituição, sempre muito prestativos e pacientes, em especial à Cris, Romário e Simone.

Agradeço o investimento realizado em mim e na minha pesquisa pelo governo federal durante a gestão de Dilma Rousseff por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que também foi responsável pelo financiamento do período em que estive no Institut d'Études Politiques de Paris.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 2.1	Diplomacia presidencial em perspectiva comparada.....	67
Tabela 2.2	Atuação presidencial em política externa.....	67
Tabela 2.3	Percentual de tempo passado fora do país pelos presidentes brasileiros em viagens diplomáticas, por ano (1946-2009)	68
Figura 3.1	Curva de Keeling.....	122
Figura 3.2	Registros históricos de CO ₂ em Law Dome, Antártica, em partes por milhão.....	123
Figura 3.3	Desmatamento na Amazônia.....	138
Figura 3.4	Emissões brasileiras de GEE.....	138
Figura 3.5	Fontes de energia.....	140
Tabela 3.1	Conferências das Partes.....	136
Tabela 3.2	Oferta interna de energia.....	141
Quadro 1	Resumo esquemático.....	321

RESUMO

SILVA, Magno Klein. **O discurso da responsabilidade internacional da política externa brasileira durante os governos FHC e Lula.** 2016. 342f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Esta tese busca refletir porque o Estado brasileiro durante os mandatos de FHC e Lula adotou práticas definidas como internacionalmente responsáveis, sugerindo que a justificção para tais ações está parcialmente na pressão de atores domésticos, nas convicções pessoais dos tomadores de decisão e nos cálculos estratégicos do governo na busca por fazer do país um ator global. O objetivo de fazer do Brasil um *rule-maker* exigiu dos tomadores de decisão recorrer a novas fontes de legitimidade doméstica e internacional. A resposta do governo brasileiro foi o desenvolvimento de uma “política externa responsável” a partir da retórica da solidariedade, presente nos esforços de fortalecimento do multilateralismo, de se apresentar como um líder do Sul global e da aceitação da evolução recente de certas normas da governança global (como nas ideias de soberania como responsabilidade; compromisso ambiental internacional etc.). Essa postura também significou o rompimento com princípios tradicionais da diplomacia brasileira, como o entendimento restrito de soberania. Nesta pesquisa, foi utilizada a proposta de Laurence Bardin para a análise dos discursos políticos de três grupos de atores envolvidos com a política externa brasileira: os presidentes da República, FHC e Lula; dois dos jornais impressos mais lidos no país: Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo; e duas organizações da sociedade civil, WWF-Brasil e Conectas Direitos Humanos. Propõe-se a análise de três agendas em que a atuação brasileira apresentou inflexão por maior aceitação de responsabilidades internacionais: o regime internacional para a mudança climática; o regime internacional em direitos humanos; e os debates ao redor da legitimidade das Operações de Paz da ONU e do princípio da responsabilidade de proteger.

Palavras-chave: Política externa brasileira. FHC. Lula. Responsabilidade internacional. Aquecimento global. Direitos Humanos. Responsabilidade de Proteger.

ABSTRACT

SILVA, Magno Klein. **The discourse of the international responsibility of Brazilian foreign policy during FHC and Lula administration.** 2016. 342f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This thesis seeks to analyze why the Brazilian State during FHC and Lula administrations adopted practices defined as internationally responsible, suggesting that the justification for such actions is partly in the pressure from domestic actors, in personal beliefs of the decision makers and government's strategic calculations to make the country a global actor. The aim of making Brazil a rule-maker required of the decision makers to deal with new sources of domestic and international legitimacy. The Brazilian government developed a "responsible foreign policy" with a rhetoric of solidarity, which was present in the efforts to strengthen multilateralism, to present itself as a global South leader and to accept the recent evolution of certain norms of global governance (as in ideas of sovereignty as responsibility, international environmental commitment etc.). This attitude also meant breaking with traditional principles of Brazilian diplomacy, as the limited understanding of sovereignty. This research used the proposal of Laurence Bardin for the analysis of political discourses of three groups of actors involved in Brazil's foreign policy: the presidents of the Republic, Fernando Henrique Cardoso and Lula; two of the most widely read newspapers in the country: Folha de São Paulo and O Estado de São Paulo; and two civil society organizations, WWF-Brazil and Conectas Human Rights. This research analyzed three agendas in which Brazilian action had a shift for greater acceptance of international responsibilities: the international regime for climate change; the international regime on human rights; and discussions around the legitimacy of UN peacekeeping operations and the principle of responsibility to protect.

Keywords: Brazilian foreign policy. FHC. Lula. International responsibility. Global warming. Human rights. Responsibility to Protect.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	AS RESPONSABILIDADES INTERNACIONAIS DE UMA POTÊNCIA MÉDIA EMERGENTE.....	19
1.1	Conceituando responsabilidade.....	19
1.2	As três dimensões da responsabilidade internacional por Christopher Hill.....	22
1.3	A Escola Inglesa.....	23
1.4	As três dimensões da responsabilidade internacional por Robert Jackson.....	27
1.5	A quem a responsabilidade?.....	31
1.6	Responsabilidade como relação social e restringida pela contexto.....	33
1.7	Valores morais na política externa dos estados.....	35
1.8	Interesses nacionais.....	44
1.9	As responsabilidades de uma potência média emergente.....	48
1.9.1	<u>Mudanças internacionais.....</u>	54
1.9.2	<u>Mudanças na maneira como é construída a política externa.....</u>	55
2	OS ATORES DE POLÍTICA EXTERNA ANALISADOS.....	58
2.1	Análise de conteúdo dos discursos.....	59
2.2	Os presidentes.....	62
2.2.1	<u>Poder executivo em política externa.....</u>	63
2.2.2	<u>Itamaraty, horizontalização e pluralização dos atores em política externa.....</u>	63
2.2.3	<u>A diplomacia presidencial e a política externa brasileira.....</u>	65
2.2.4	<u>Os governos FHC e Lula.....</u>	69
2.2.5	<u>Discursos presidenciais.....</u>	76
2.3	A mídia.....	79
2.3.1	<u>A mídia e sua importância social.....</u>	80
2.3.2	<u>A mídia no debate internacional.....</u>	80
2.3.3	<u>Opinião pública e mídia no Brasil.....</u>	85
2.3.4	<u>A mídia brasileira e a política externa.....</u>	87
2.3.5	<u>Os atores escolhidos.....</u>	93
2.3.5.1	<u>O Estado de São Paulo.....</u>	94
2.3.5.2	<u>Folha de São Paulo.....</u>	96
2.3.6	<u>Editorial como elemento de análise.....</u>	99
2.4	Organizações da sociedade civil.....	100
2.4.1	<u>Atores internacionais não estatais.....</u>	101
2.4.2	<u>Estratégias de atuação.....</u>	103
2.4.2.1	<u>Atuação na ONU.....</u>	105
2.4.2.2	<u>A natureza dos temas, dos atores e do sistema internacional afeta a eficiência das ações transnacionais.....</u>	106
2.4.3	<u>Empreendedores morais transnacionais.....</u>	107
2.4.4	<u>Importância do discurso.....</u>	109
2.4.5	<u>Desafios à legitimidade das organizações da sociedade civil.....</u>	111
2.4.6	<u>Organizações da sociedade civil na realidade brasileira.....</u>	113
2.4.7	<u>As entidades selecionadas para a pesquisa.....</u>	114

2.4.7.1	Conectas.....	114
2.4.7.2	WWF-Brasil.....	116
3	A QUESTÃO CLIMÁTICA.....	120
3.1	Antropoceno.....	120
3.2	Aquecimento global.....	121
3.2.1	<u>Impactos previstos para o aquecimento global.....</u>	125
3.3	A ordem ambiental internacional.....	126
3.3.1	<u>Conferência de Estocolmo de 1972.....</u>	127
3.3.2	<u>Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992.....</u>	131
3.3.3	<u>Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo em 2002.....</u>	137
3.4	Brasil e o perfil das emissões de gases do efeito estufa.....	137
3.5	Brasil e sua matriz energética.....	139
3.6	Brasil e o quadro institucional para as políticas de mudanças climáticas	143
3.7	A posição dos atores.....	145
3.7.1	<u>A relação homem x natureza e o dilema proteção ambiental x desenvolvimento.....</u>	146
3.7.2	<u>O enquadramento científico do aquecimento global.....</u>	159
3.7.3	<u>Protocolo de Kyoto.....</u>	166
3.7.4	<u>Posicionamento político dos EUA.....</u>	173
3.7.5	<u>Responsabilidades brasileiras nas mudanças climática.....</u>	177
3.7.5.1	A solução pelos biocombustíveis.....	188
3.7.5.2	COP 15 – Copenhagen, 2009.....	194
3.8	Interesses e responsabilidades brasileiras no combate ao aquecimento global e algumas reflexões a título de conclusão parcial.....	201
4	DIREITOS HUMANOS, REGIME INTERNACIONAL E A BILATERALIZAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA.....	209
4.1	Breve histórico do regime internacional em direitos humanos.....	210
4.2	Atores e mecanismos do regime internacional em direitos humanos.....	215
4.2.1	<u>Comissão e Comitê em Direitos Humanos da ONU.....</u>	215
4.2.2	<u>Comitês de monitoramento.....</u>	218
4.2.3	<u>Alto Comissariado para os Direitos Humanos.....</u>	219
4.2.4	<u>Tribunais internacionais.....</u>	219
4.2.5	<u>Regime regional de direitos humanos.....</u>	220
4.2.6	<u>Regimes de direitos humanos temáticos.....</u>	222
4.3	Conceituando as gerações de política externa.....	222
4.4	O tema dos direitos humanos na visão dos atores de política externa.....	226
4.4.1	<u>Breve análise histórica da agenda em direitos humanos da política externa brasileira.....</u>	226
4.4.2	<u>Direitos humanos na política externa de FHC.....</u>	235
4.4.3	<u>Direitos humanos na política externa de Lula.....</u>	240
4.4.4	<u>A bilateralização da agenda internacional em direitos humanos.....</u>	245
4.4.4.1	FHC.....	248
4.4.4.2	Lula.....	254
4.4.4.2.1	Cuba.....	256
4.4.4.2.2	Irã.....	262
4.4.4.2.3	China.....	264
4.4.4.2.4	As propostas da Conectas.....	266

4.5	Interesses nacionais, agenda internacional brasileira em direitos humanos e algumas reflexões a título de conclusão parcial.....	276
5	DIREITOS HUMANOS, INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E RESPONSABILIDADE AO PROTEGER.....	286
5.1	Direitos humanos, intervenções e os dilemas da soberania.....	288
5.2	O Brasil e as Operações de Paz.....	289
5.3	A inflexão do governo Lula.....	295
5.3.1	<u>Haiti.....</u>	296
5.3.2	<u>Responsabilidade de proteger e responsabilidade ao proteger.....</u>	304
5.3.3	<u>Conectas e as Missões de Paz.....</u>	311
5.4	Missões de Paz, normas de intervenção humanitária e interesses nacionais.....	314
	CONCLUSÃO.....	317
	REFERÊNCIAS.....	325
	ANEXO - Documentos das organizações da sociedade civil citados nesta pesquisa.....	340

INTRODUÇÃO

No final do governo Lula, a agenda dos direitos humanos nas relações com o Irã foi alvo de críticas pela imprensa hegemônica e outros atores não estatais a respeito de quais princípios deveriam animar as relações internacionais do país. Em 2010, o governo decidiu se abster em votação de resolução sobre os direitos humanos no Irã em comitê da Assembleia Geral da ONU. A medida foi aprovada no organismo, apesar do voto brasileiro, com votos favoráveis inclusive de vizinhos, como Chile e Argentina. O governo era contra medidas que pudessem ser entendidas como fonte de constrangimentos pelos países cujas práticas se buscava modificar e era favorável a diálogo que permitisse o engajamento do país. No debate público, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, chegou a negar a existência dos direitos humanos, os definindo como construção do Ocidente. Os jornais brasileiros criticaram energicamente. Em editorial, o Estado de São Paulo afirmaria:

A recusa do Itamaraty a afirmar na cena mundial os valores que o Brasil adotou com a redemocratização não apenas os subordina a um cálculo de conveniências que nem sequer demonstram ser vantajosas, mas prejudicam o País na frente externa.

Governos muitas vezes decidem patrocinar ou endossar condenações a regimes de força também para mostrar à opinião pública internacional de que lado se encontram da divisa que separa o humanismo da insensibilidade moral. O mundo decerto não é uma confraria de querubins. Mas não há atenuantes para a cumplicidade com a barbárie (...).

Numa caricatura rústica do conceito de relativismo cultural, [o ministro Nelson] Jobim chega a negar a existência de valores universais. O que há 'são hábitos', e o Ocidente não pode impor as suas concepções. A pretensão de fazê-lo, segue o disparate, é o que 'produz intolerância' - e pode levar os países a 'importar o terrorismo'. Fosse Jobim ministro da Defesa de uma ditadura, o bestialógico ainda poderia ser interpretado como uma forma de autoproteção. Nas circunstâncias atuais, é simplesmente incompreensível (ESP, 24/11/2010).

A política externa em direitos humanos foi um dos tópicos mais controversos do governo Lula. A posição brasileira diante de amplas violações de direitos por outros países foi criticada por diversos atores políticos, em particular veículos de comunicação e organizações da sociedade civil que clamavam por ações condenatórias. Um dos episódios paradigmáticos dessa controvérsia foi a pressão para que o Brasil interviesse junto ao governo iraniano para a derrogação da pena de morte a Sakineh Ashtiani por adultério. A questão mobilizou diversos atores políticos no Brasil e no mundo ao longo do ano de 2010, mas acima de tudo, domesticamente, significou a culminância de um debate a respeito de como o governo brasileiro deveria agir internacionalmente diante de graves violações de direitos humanos no exterior.

A discussão se deu em um ambiente polarizado em que a política externa foi um dos alvos mais frequentes de críticas à gestão petista por grupos de oposição. Entretanto, o enquadramento da questão como uma simples disputa entre facções políticas pelo controle da opinião pública e do governo federal é inadequado, pois ignora que as narrativas mobilizadas operaram segundo a gramática da política externa e refletiram não só debates presentes no sistema internacional, como também a evolução doméstica do entendimento a respeito das práticas, tradições, incentivos e valores da política externa brasileira.

Esta pesquisa doutoral, de caráter mais interpretativo, apresenta o debate mais amplo em que se deu não somente o episódio de Sakineh Ashtiani, mas também outros momentos em que o país foi pressionado ou assumiu maiores responsabilidades diante de questões internacionais prementes. Propõe-se a existência de um conjunto de práticas de política externa baseado na ideia de uma “responsabilidade internacional” em que o governo brasileiro deveria assumir maiores compromissos diante de problemas internacionais.

Práticas internacionais responsáveis por parte dos Estados-nação trazem o debate a respeito da relação entre valores e política externa e a prioridade aos interesses nacionais. Essa tese defende a relevância ainda atual do conceito de interesses nacionais, compreendidos como fruto das interações entre os atores políticos domésticos, para se pensar a política externa brasileira contemporânea. Essa pesquisa propõe a existência de dois grandes conjuntos de interesses nacionais: os materiais e os ideacionais, cuja interação se fez presente em várias questões internacionais em que o Brasil atuou. Diferentes atores domésticos buscaram influenciar no entendimento desses interesses. As transformações no consenso a respeito das prioridades internacionais do país resultaram em uma nova legitimidade doméstica a respeito dos princípios e interesses estratégicos defendidos pela política externa brasileira.

As disputas domésticas e a difícil conciliação entre interesses estratégicos e princípios explicam em parte a existência de dilemas e inconsistências na política externa dos Estados em agendas como a de direitos humanos. Se certos ativistas se incomodam com o balanceamento dos direitos humanos diante de outros objetivos em política externa, não se pode ignorar que os direitos humanos não podem ter exclusividade na agenda internacional dos Estados. “Moralistas podem ver as demandas por direitos humanos como categóricas. Tomadores de decisão em política externa, porém, não são atores morais independentes. Seu trabalho não é realizar valores pessoais, nacionais ou globais, mas perseguir o interesse nacional de seus países” (Donnelly, 2013: 205). Por isso, tais políticas tendem a apresentar inconsistências, porque disputam com outras prioridades entendidas como mais relevantes. Eleger prioridades

é uma parte essencial do processo de definição do interesse nacional e os atores políticos aqui analisados buscaram influenciar essa atividade nas agendas estudadas.

Esta pesquisa tem como recorte temporal os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010) a partir da justificativa de que, apesar das diferenças entre os dois períodos, durante tais governos o país avançou sua inserção internacional em meio a uma conjuntura de aprofundamento da interdependência entre os Estados. Focou-se a interação discursiva entre alguns dos atores políticos mais relevantes para a definição da legitimidade das práticas da política externa brasileira. Três grupos de atores foram analisados: os presidentes da República (FHC e Lula), jornais impressos de circulação nacional (Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo) e duas organizações da sociedade civil (WWF-Brasil e Conectas Direitos Humanos).

Foram selecionadas três agendas internacionais em que a atuação brasileira mobilizou, ou foi pressionada a mobilizar, práticas responsáveis: a questão do aquecimento global, o regime internacional multilateral de direitos humanos e a atuação em Operações de Paz e as normas de intervenção humanitária. Os três temas são muito diversos entre si, mas guardam semelhanças que são úteis para entender as principais diretrizes dos governos FHC e Lula. Nas três agendas, a atuação brasileira foi de ampliação do engajamento ao longo do tempo, reflexo de questões sistêmicas e domésticas, que serão apresentadas em detalhes mais adiante.

Esta tese tem como um de seus objetivos o mapeamento das posições políticas dos atores selecionados a respeito das tradições, valores e prioridades da inserção internacional brasileira a partir do entendimento de que, por meio da interação e do debate público, tais atores buscaram afetar a legitimação das práticas da política externa e dos princípios que ela deveria refletir. O estudo desses atores se deu por meio da análise de seus discursos, segundo o entendimento de Laurence Bardin (1979).

Um questionamento presente ao longo dessa pesquisa é se a diplomacia brasileira foi capaz de participar ativamente da formação das normas do sistema internacional (e se tornar um *rule-maker*) ou se sua inserção internacional foi de recepção e acomodação. O resultado do estudo indicou que, seguindo um padrão comum a outras potências médias emergentes, a ação internacional brasileira refletiu um interesse reformista moderado da ordem internacional (Jordaan, 2003).

Sendo uma potência média emergente, que valoriza o multilateralismo, o respeito ao Direito Internacional e a solução pacífica das controvérsias, o projeto durante o governo Lula de o Brasil assumir um papel de ator global assumiu uma retórica da responsabilidade internacional. Externamente, o discurso propunha uma reforma moderada das estruturas

internacionais de poder (como maior democratização e legitimidade dos organismos multilaterais, respeito ao Direito Internacional, proteção das instituições internacionais das políticas de poder dos Estados). Nesse sentido, a participação nos regimes internacionais de direitos humanos e meio ambiente, nas Operações de Paz da ONU e nos debates a respeito da norma da responsabilidade de proteger são relevantes para analisar o posicionamento do país em relação às estruturas internacionais de tomada de decisão em que visou impactar (Kenkel, 2013).

Uma postura internacional responsável foi mais forte no governo Lula (por questões sistêmicas e também por iniciativa dos tomadores de decisão). A política externa do governo FHC, pautada pelo resgate das credenciais internacionais do Brasil em um cenário menos favorável a ações responsáveis (por causa das relações de poder nas agendas aqui estudadas) e um baixo consenso doméstico a respeito de valores internacionais solidaristas na identidade do país, fizeram com que o tema da responsabilidade internacional brasileira estivesse presente na retórica presidencial, porém mais tímido nas práticas internacionais do país.

Práticas internacionais responsáveis foram estimuladas por um novo entendimento a respeito dos interesses materiais e ideacionais pelos atores políticos. Reduziu-se os receios quanto aos riscos do maior engajamento e também ampliou-se a legitimidade (doméstica e internacional) de valores mais solidaristas na política externa. Ao assumir o papel de ator global, a política externa brasileira esteve sujeita a questionamentos domésticos a respeito das tradições, incentivos e valores que emanavam do novo status. Em todas as agendas analisadas, como será adiante detalhado, o aumento do perfil internacional brasileiro também significou enfrentar o dilema de superar certas tradições históricas (como, por exemplo, evitar participar de Operações de Paz regidas pelo capítulo VII da Carta da ONU).

No **capítulo 1** desta tese, apresento a discussão de como as principais abordagens teóricas das relações internacionais refletem sobre a presença de valores morais na agenda de política externa. Insiro esta pesquisa nas reflexões da Escola Inglesa sobre a ordem e a justiça no sistema internacional. Defendo que o conceito de interesse nacional ainda é relevante para se pensar as prioridades da ação internacional dos Estados. Aponto que analiticamente é possível separar tais interesses em dois grandes grupos: interesses nacionais materiais e ideacionais. Desse modo, a projeção internacional de determinados valores é entendida como parte dos interesses nacionais. Tradicionalmente, as ações internacionais dos Estados priorizam interesses materiais sobre os demais interesses. Porém, sendo os dois conjuntos formados a partir das disputas políticas domésticas, essa relação é tensionada e manipulada pelos atores políticos. Os gastos brasileiros em sua operação militar no Haiti podem ser

considerados inaceitáveis ou obrigatórios dependendo de como se interpretem as prioridades internacionais do país, por exemplo. O capítulo busca refletir o que significa para um Estado-nação aceitar responsabilidades internacionais e os possíveis dilemas oriundos de tais práticas para uma potência média emergente, como o Brasil. O texto também indica que a pressão por uma maior responsabilidade internacional brasileira foi influenciada tanto por mudanças internacionais quanto por novas configurações domésticas no processo de formulação da política externa brasileira.

No **capítulo 2**, são definidos os três grupos de atores políticos analisados na pesquisa: os presidentes da República (Lula e FHC), a imprensa hegemônica (por meio dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo) e as organizações da sociedade civil (WWF-Brasil e Conectas Direitos Humanos). Justifica-se o enfoque analítico nos discursos, definidos como um tipo específico de ação política. Também reflito sobre dois âmbitos: o perfil político dos atores, incluindo suas trajetórias históricas e as estratégias mais comuns de impactar as políticas públicas, e o perfil dos discursos por eles pronunciados, estabelecendo suas características formais, intencionalidades, público-alvo etc.

Nesta pesquisa doutoral, três estudos de casos contribuem para refletir a respeito do discurso da responsabilidade internacional da política externa brasileira e são analisados nos capítulos subsequentes.

No **capítulo 3**, analisa-se a atuação brasileira no regime internacional para a mudança climática. As negociações internacionais sobre o tema se deram ao redor do dilema entre a preservação ambiental e a necessidade de desenvolvimento econômico por parte dos países. O governo FHC manteve o argumento defendido pela diplomacia brasileira nas negociações para o Protocolo de Kyoto de que as responsabilidades pela mitigação do aquecimento global deveriam ser compartilhadas de acordo com as emissões históricas de cada país, conhecido como o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. O mesmo argumento foi mantido pelo governo Lula, mas no final de seu mandato, por razões sistêmicas e domésticas, a ação diplomática assumiu um maior engajamento no regime internacional, realizando concessões maiores que os demais países emergentes em termos de redução de emissões de gases-estufa, flexibilizando a leitura soberanista que evitava tratar da proteção das florestas nos acordos internacionais e oferecendo a internacionalização dos biocombustíveis como solução parcial para o aquecimento global.

No **capítulo 4**, a atenção é dirigida ao regime internacional em direitos humanos. Indico que a preocupação com os direitos humanos de populações estrangeiras nas relações bilaterais brasileiras é um item altamente disputado. O governo FHC priorizou a promoção

regional da norma democrática. O governo Lula, por sua vez, ao se aproximar de países do Sul global, foi pressionado por organizações da sociedade civil e veículos de comunicação para que fosse mais incisivo em casos de graves violações. O governo brasileiro evitou assumir posturas assertivas baseado no princípio da não intervenção em assuntos domésticos, no entendimento de que o constrangimento poderia reduzir as chances de mudar as práticas dos Estados acusados e que os custos de medidas incisivas poderiam ser altos demais para o Brasil. A diplomacia brasileira buscou contribuir para o desenvolvimento de mecanismos mais justos, menos seletivos e com maior autoridade moral para a promoção e proteção de direitos humanos e que permitissem o enfrentamento de crises com medidas menos custosas do que as resultantes de constrangimentos públicos.

No **capítulo 5**, a reflexão é a respeito do uso da força para controlar conflitos armados e proteger populações estrangeiras em casos extremos. O Brasil possui uma longa tradição de contribuição às Operações de Paz das Nações Unidas, mas evitou participar daquelas definidas pelo Capítulo VII da Carta da ONU. O governo Lula ampliou a responsabilidade brasileira em temas de segurança internacional, atuando com o maior contingente da história do país em Missões de Paz no Haiti (sob o Capítulo VII) e participando dos debates ao redor da norma da responsabilidade de proteger, que define as situações em que seria legítimo a comunidade internacional usar a força militar para agir em crises internacionais.

O Brasil no final do governo Lula aceitou assumir maiores responsabilidades em várias questões internacionais em um movimento que pode ser explicado pela estratégia de fazer do país um ator global e uma liderança do Sul. Os discursos e práticas a respeito das responsabilidades internacionais da política externa serviram ao objetivo de ampliar a inserção internacional do Brasil, transformá-lo em um *rule-maker*, aprofundar os laços brasileiros com o Sul global e atuar como promotor de consensos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse sentido, algumas ações foram paradigmáticas. Na agenda de mudança climática, o país promoveu os biocombustíveis como parte da solução para o esforço de redução de emissões de gases do efeito estufa. A retórica governamental propunha envolver recursos dos países centrais e estimular a produção em países pobres da Ásia, da África e do Caribe em prol de uma democratização da geopolítica da energia. Também na questão climática, o Brasil decidiu se engajar nas negociações para a fase posterior ao acordo de Kyoto durante o encontro em Copenhague (2009), sendo o primeiro país em desenvolvimento a assumir compromissos por meio de lei de redução de emissões de gases-estufa. No regime internacional em direitos humanos, o país foi pressionado domesticamente por organizações

da sociedade civil e pela imprensa a adotar um perfil mais “bilateral” e a pressionar parceiros a assumir melhores práticas de proteção de direitos de suas populações. Nesta agenda, o país relutou a assumir postura mais responsável e buscou consolidar meios multilaterais menos politizados e seletivos de encaminhamento de crises, como na formação do mecanismo da Revisão Periódica Universal do Conselho em Direitos Humanos, além de buscar influenciar os demais Estados por seu exemplo de engajamento no regime internacional. A política externa brasileira tradicionalmente ofereceu contribuições de baixo perfil para as Operações de Paz da ONU e apenas quando havia consentimento do governo local. Com o envio de tropas ao Haiti em 2004, o governo brasileiro realizou uma inflexão relevante com o envio de uma quantidade inédita de tropas em uma operação expressamente de imposição de paz (o que havia até então se recusado a fazer). Além disso, engajou-se nas discussões a respeito da norma da responsabilidade de proteger em um esforço de controlar e institucionalizar as práticas de intervenção humanitária pelas potências centrais.

1. AS RESPONSABILIDADES INTERNACIONAIS DE UMA POTÊNCIA MÉDIA EMERGENTE

1.1 Conceituando responsabilidade

No período pós-Guerra Fria, houve uma expansão e diversificação dos entendimentos a respeito da responsabilidade nas relações internacionais. Um novo entendimento a respeito das responsabilidades estatais foi criado na doutrina da responsabilidade de proteger; o conselho InterAction, organização internacional formada em 1983 por Helmut Schmidt e Takeo Fukuda, lançou em 1997 a **Declaração Universal das Responsabilidades Humanas**; aumentou a pressão para que as empresas multinacionais assumissem uma “responsabilidade social corporativa”, e se ampliaram as campanhas por maior justiça econômica global com foco nas responsabilidades dos mais ricos em mitigar a pobreza no mundo. Questões globais relevantes, como combate à miséria, às graves violações de direitos humanos ou à degradação ambiental, são hoje enquadradas nos discursos dos líderes políticos em termos de responsabilidade.

A partir dos anos 1990, tornaram-se mais comuns os debates a respeito de *como* os governos deveriam agir nas relações internacionais. Políticos e agentes governamentais passaram a questionar com mais intensidade temas como a promoção dos direitos humanos, a punição de crimes contra a humanidade, a proibição de venda de armas para regiões instáveis ou para Estados que violem direitos fundamentais, assim como novas legitimidades para o uso da força, em particular para o propósito da intervenção humanitária (Smith; Light, 2004).

Apesar de sua importância, este é um conceito subexplorado dentro da academia de RI, com grandes desafios teóricos ainda por resolver: quais as responsabilidades cabíveis a cada um dos atores internacionais? A quem se deve exigir responsabilidade? Como conciliar responsabilidade internacional e respeito à soberania dos Estados? (Ainley, 2006).

Políticos, tomadores de decisão, acadêmicos, cidadãos, e outros atores buscam culpar, assumir, negar ou definir obrigações diante de questões internacionais relevantes como degradação ambiental, genocídios ou disparidades econômicas globais. Este interesse emergente sobre responsabilidade internacional coincidiu com a constatação de que o regime de direitos humanos não entregou tudo o que deveria - em parte devido à ausência de noções suficientes de responsabilidade ou de obrigação na manutenção destes direitos. Em várias

questões internacionais, é importante lidar com questões como imputação, culpa e mesmo punição quando certos deveres não são cumpridos (Erskine, 2008).

Responsabilidade é a ideia de que certos tipos de ação devem se atribuídos a agentes específicos. Ela estabelece a **conexão entre eventos e agentes**. Uma análise adequada a respeito das responsabilidades contribuiria para esforços mais eficientes para encaminhar crises, ou para que, no futuro, se supere a tendência de buscar culpados *a posteriori* para se pensar nas responsabilidades prévias para se evitar crises (Erskine, 2008). Também contribui para compreender e avaliar as obrigações inerentes à atividade política e diante de quais dilemas podem ser confrontados aqueles que chefiam suas comunidades políticas. Líderes políticos são a todo tempo confrontados com grandes decisões das quais não podem se esquivar e que envolvem custos pessoais, políticos e também comprometimentos morais. São escolhas normativas: elas são difíceis e exigentes no sentido moral e não no sentido instrumental da palavra. “Decisões difíceis não são escolhas entre as próprias responsabilidades e o interesse particular de alguém. Elas são escolhas entre interesses ou preocupações igualmente conflitantes e necessárias” (Jackson, 2000: 142).

Definir “responsabilidade” é estabelecer a quem os líderes prestam conta de seus atos e quais os compromissos que possuem no sistema internacional. Levantar este questionamento contribui para perceber melhor a complexidade do processo decisório em política externa. Os chefes de Estado são confrontados com decisões para além do interesse nacional imediato. Tais escolhas não são naturais, são políticas. Destacar os dilemas enfrentados pelo formuladores de política externa reforça a constatação do grande número de possibilidades para a tomada de decisão. O interesse nacional não é dado e nem as escolhas realizadas em política externa o são.

Como “poder”, “responsabilidade” é um **conceito relacional**, não fazendo sentido quando aplicado a uma pessoa ou um ator isolado (Hill, p.297). “Formuladores de política externa têm pouca opção a não ser lidar com várias *constituencies* e critérios concorrentes; eles não são mais capazes de evitar os procedimentos práticos nos quais trabalham e nem evitar ter normas implícitas em suas ações” (p. 297). Para Hill, os tomadores de decisão estariam pelo menos assim enfrentando verdadeiros problemas políticos, ao contrário da busca indiferenciada por uma “responsabilidade global” muitas vezes definida por políticos da Terceira Via ou ativistas antiglobalização.

Para Christopher Hill (2003: 297), as definições comuns do conceito seriam compostas no geral de duas partes conectadas: (1) primeiro, em referência às obrigações formais de uma pessoa pela atividade que desempenha (como as responsabilidades de um

médico perante seus pacientes); (2) em segundo, a sensação internalizada de compromisso, como quando um adulto aceita obrigações que seriam inadequadas a uma criança. Nesta segunda versão, responsabilidade significaria “aceitar o fardo de tomar decisões junto com suas consequências” (p. 298).

No âmbito da política externa isso traria a atenção para as responsabilidades formais que os tomadores de decisão assumem em seus cargos em relação a sua população, “mas também - dependendo da ideologia e da tradição política - [também a responsabilidade] por determinadas características do sistema internacional” (p.298). O que poderia incluir a liderança do “mundo livre”, o combate à pobreza, o alívio de dívidas oriundas de guerras etc. “Em outras palavras, o aparelho de Estado gera responsabilidades claras e pesadas, mas elas não são de nenhuma maneira, confinadas em suas fronteiras” (p. 298).

Um senso internalizado de responsabilidade ampliaria os entendimentos a respeito dos compromissos internacionais a partir dos indivíduos e da elite em que estão inseridos: enquanto alguns estão dispostos a assumir o peso do processo decisório para uma *constituency* ampla, outros podem adotar posições minimalistas.

Hill (2003) chama a atenção de como ações internacionais responsáveis pelos líderes políticos expandem a compreensão a respeito de suas *constituencies*, o grupo a quem os políticos prestam contas. As *constituencies* dos tomadores de decisão em política externa poderiam ser muitas: desde o conjunto da população doméstica aos compromissos diante do governo e aos colegas de partido; e passaria para fora do Estado, com ligações com parceiros privilegiados e aliados, e incluir outros elementos da comunidade internacional. O autor acredita que líderes democráticos tendem a se sentir mais responsáveis a observar o direito internacional, a participar de organizações internacionais e levar em consideração algumas vozes da opinião mundial. Hill sugere um componente psicológico para a questão:

De maneira mais abstrata, tomadores de decisão em política externa são muito prováveis também de ter algum senso de responsabilidade com sua consciência, com a História (no sentido tanto de gerações passadas que fizeram sacrifícios quanto aos netos ainda não nascidos) e até com a Humanidade como um todo, embora essas últimas categorias irão variar enormemente em seu conteúdo e importância relativa (2003: 298).

O autor toma a postura normativa de afirmar inadequada a percepção de que os Estadistas são responsáveis exclusivamente por seus compatriotas. “O que era uma simplificação, se tornou uma noção completamente inadequada nos dias de hoje” (2003: 298-299). Hill (2003) indica ser natural a existência de uma ordem de relevância entre diversas categorias de responsabilidade: “Estados e atores transnacionais irão naturalmente olhar primeiro para seus próprios membros, enquanto irão variar em suas posições sobre qualquer

problema de terceiros atores por causa de suas características internas diversas” (p. 299). Mais adiante, veremos que a análise de Robert Jackson (2000) oferece uma análise mais complexa sobre as múltiplas formas de responsabilidade internacional e uma possível hierarquia entre elas.

Refletir sobre a responsabilidade internacional pode, enfim, contribuir para encontrar novas soluções para graves questões internacionais. A quem cabe proteger direitos individuais em guerras civis? Ou enfrentar epidemias internacionais? Socorrer vítimas de desastres naturais de grande escala? Superar o abismo entre os muito ricos e os muito pobres? Pode ser útil também para superar a tendência dos Estados a priorizar **responsabilidades positivas** em detrimento de **responsabilidades negativas**:

A ética de Estado reflete uma preocupação maior em preservar um bem que já existe (como a paz) do que buscar um bem que ainda não existe (erradicação da pobreza mundial). É mais conservadora do que progressista: busca conservar valores existentes mais do que criar novos (Jackson, 2000: 139).

1.2 As três dimensões da responsabilidade internacional por Christopher Hill

Christopher Hill (2003) defende que qualquer olhar sobre a responsabilidade internacional deve levar em consideração três dimensões: legitimidade (no sentido de que a *constituency* seja entendida com direitos legítimos para demandar ações em seu socorro), identidade (como reconhecimento de pertencimento a um grupo comum) e ética (ter um argumento moral forte aumenta as chances de mobilizar suporte de políticas externas).

A dimensão da **legitimidade** equivale à relação de via de mão-dupla entre os formuladores de política externa e aqueles a cujos interesses tal política é realizada. Hill reforça a importância de reconhecimento no espaço internacional como capaz de impactar as capacidades dos tomadores de decisão. Isso valeria para os formuladores, mas também para os grupos externos a que se relaciona (por exemplo, o suporte a certos grupos independentistas com baixa legitimidade internacional pode significar uma política externa enfraquecida). A legitimidade é capaz de promover responsabilidades internacionais e pode ter papel relevante se houver algum sentido em falar sobre democratização da ordem internacional (uma vez que se teria que desenvolver foros legítimos de decisão).

A dimensão da **identidade** é importante na relação entre sujeito (tomador de decisão) e objeto da política externa. “Em último caso, isso deveria significar sentimentos simultâneos

de cidadania e humanidade comum em todos nós, em escala global, mas por agora a ambição tem que ser mais limitada” (2003: 301). “Aceitar responsabilidade significa tanto reconhecer a obrigação do sujeito (neste caso, o tomador de decisão em política externa) quanto a ligação com o objeto, que podem ser certos grupos de ‘estrangeiros’, assim como *constituencies* domésticas” (2003: 301). Sem identificação, a política pública será personalista e não confiável. Hill (2003) não ignora que a identificação com outros objetos pode ser nociva. Cita o apoio cubano a conflitos no exterior, feito em detrimento do bem-estar de sua população e também os conflitos políticos ao redor das identidades, desenvolvendo entendimentos de pertença, alianças e inimizades. As mudanças por que passariam as práticas de política externa

têm levado formuladores de política externa em muitos Estados a reconfigurar suas abordagens, dado que o senso de identidade de si mesmos e de seus concidadãos não é mais descomplicadamente confinado dentro do paradigma do Estado-nação (se, de fato, um dia foi). Dessa maneira, não é nem possível nem desejável definir somente em termos domésticos o conjunto particular de preocupações atrás de cada política externa - uma dada ‘solução’ envolverá quase sempre mudanças em outros Estados ou no sistema internacional como um todo. A identificação com *outsiders*, embora intermitente ou parcial, muda a natureza do jogo e significa que as responsabilidades também são percebidas como se estendendo para fora das fronteiras formais do Estado (Hill, 2003: 302).

Em todas essas considerações, percebe-se a **dimensão da ética** da política externa, colocando em cheque a “velha antítese” entre interesses e valores morais (p. 303). Exemplos práticos dessa nova reflexão em política externa estariam no governo de Tony Blair e Robin Cook no Reino Unido, influenciados pelo pensamento de Anthony Giddens e a proposta de uma Terceira Via. Outro exemplo estaria na ideia de boa cidadania internacional (*good international citizenship*) formulado por Gareth Evans quando ministro das relações exteriores da Austrália. Agindo dessa maneira, colocaram o debate da ética em situação mais privilegiada no aspecto de suas responsabilidades em política externa.

1.3 A Escola Inglesa

Esta pesquisa se fundamenta nos pressupostos teóricos sugeridos pelo que se convencionou chamar de **Escola da Sociedade Internacional**, também conhecida como Escola Inglesa. Esta abordagem da política mundial possui perfil histórico e institucional e dá ênfase aos indivíduos e seus valores políticos: “está em sintonia com os aspectos normativos e

com os dilemas de valores das relações internacionais, além de ser uma abordagem, principalmente, circunstancial e histórica” (Jackson; Sorensen, 2007: 203). Ela compreende as relações internacionais por meio da ação recíproca entre poder e moralidade; o empírico e o normativo; o pluralismo e o solidarismo; ordem e justiça; teoria e história (Lerstad, 2013). É, dessa maneira, um enquadramento adequado para refletir sobre as escolhas normativas dos atores políticos.

Para Martin Wight (1992), um dos teóricos clássicos desta Escola, todo o pensamento teórico das Relações Internacionais pode ser entendido a partir de três grandes tradições, derivadas das reflexões dos mais importantes pensadores das relações entre os Estados: Maquiavel, Grócio e Kant.

Do primeiro autor, Nicolau Maquiavel, seguiria a tradição **realista**, que entende o sistema internacional baseado na anarquia e na desconfiança entre os Estados, sem a existência de uma autoridade política superior, e cujas relações são, em última análise, reguladas por meio da guerra. O realismo extremado negaria a possibilidade de uma sociedade internacional, aceitando a existência de um Estado de natureza hobbesiano. O Estado seria a única sociedade política e comunidade moral e, assim, não possuiria obrigações internacionais além ou entre os Estados.

Os herdeiros do pensamento de Immanuel Kant - definidos como **revolucionistas** -, ao contrário, apontam a existência de uma comunidade internacional e de uma solidariedade de interesses entre os Estados soberanos, que possuem coesão moral e cultural que os impõe certas obrigações morais, psicológicas e possivelmente legais. Os revolucionistas acreditam que o “todo” da sociedade internacional precede suas partes. São “cosmopolitas”, mais do que “internacionalistas”. As expressões históricas dessa linha de pensamento foram vistas nos religiosos católicos e protestantes do século XVI e XVII, no movimento revolucionário francês - em particular nos jacobinos - e nos revolucionistas totalitários do século XX, como nas lideranças de Hitler e Stalin.

Os herdeiros de Hugo Grócio, os **racionalistas**, possuiriam uma abordagem intermediária, defendendo a existência de regras e normas sob um Direito Internacional com o objetivo de reduzir o grau de desconfiança entre os Estados e facilitar a convivência entre eles mesmo sem se alcançar a paz permanente.

Martin Wight acreditava que as reflexões em RI seriam um eterno diálogo destas três tradições, cabendo aos analistas levar todas em consideração. Entre os teóricos da sociedade internacional, haveria uma tendência de prestar mais atenção ao “racionalismo moderado grociano” (Jackson; Sorensen, 2007: 204).

A política externa brasileira teve por tradição um entendimento **realista moderado** da política mundial. Wight define o realismo moderado como mais próximo ao pensamento racionalista e caracterizado pela reconhecimento do Direito Internacional, ainda que entendido como fundado sobre interesses e responsabilidades das grandes potências. Letícia Pinheiro (2004) aponta, porém, que em certos momentos, observou-se uma inflexão para entendimentos mais racionalistas, como o pensamento político que animou a experiência da Política Externa Independente (1961-1964). Essa inflexão (definida pela autora como **globalismo grociano**) se remetia a determinados elementos da tradição diplomática do país como o princípio da não intervenção e da auto-determinação dos povos, a tese da igualdade jurídica entre as nações, o comprometimento às normas de solução pacífica de controvérsias etc. Para Celso Lafer, visão e estilo grocianos são constantes na diplomacia brasileira, e residem na “competência diplomática com a qual o Brasil tem operado sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância social” (Lafer, 2009: 74).

A Escola da Sociedade Internacional apresenta uma divisão interna a respeito da maneira de entender a ordem política global e os dilemas impostos na conciliação entre as demandas por ordem e justiça (Dunne, 2008). A primeira é a visão **pluralista**. Esta leitura entende o mundo composto por uma miríade de Estados soberanos e separados, com baixo consenso em questões sobre justiça global. Ainda que confirmando as boas possibilidades que a cooperação e a legislação internacional possam vir a produzir, seus seguidores são céticos a respeito da capacidade destas ferramentas em garantir a estabilidade e a paz internacional. A sobrevivência e a coexistência são temas-chave para este grupo que valoriza a percepção da heterogeneidade do sistema internacional. Esta corrente dá ênfase à soberania e ao princípio da não intervenção e, por isso, os Estados não teriam o direito de intervir por razões humanitárias em outros países. Neste esquema, as sociedades internacionais possuem baixo grau de normas compartilhadas, regras e instituições entre os Estados (sendo por isso de “segunda ordem” nas palavras de Buzan, 2004: xvii), onde o foco está na criação de um quadro para ordenar a coexistência e a competição ou eventualmente problemas coletivos de destino comum, como comércio de armas e degradação ambiental.

A outra vertente seria o **solidarismo**, que resgata a importância dos indivíduos como membros definitivos da sociedade internacional. Nesta compreensão, os Estados têm a obrigação de intervir em outros países para aliviar casos extremos de sofrimento humano. Para Buzan (2004: xviii) o solidarismo

poderia ser usado como sinônimo de cosmopolitismo, mas da maneira que emprego define sociedades internacionais com um grau relativamente alto de normas compartilhadas, regras e instituições entre Estados, onde o foco está não apenas em organizar a coexistência e a competição, mas também em cooperar em uma ampla gama de questões, seja na busca de ganhos mútuos (como no comércio), seja na realização de valores comuns (como nos direitos humanos).

Na concepção solidarista, a possibilidade de cooperação é extensiva. Barry Buzan (2004: 58) entende que o solidarismo se refere à “espessura das normas, regras e instituições que os Estados optam por criar para gerir as suas relações” e por isso pluralismo e solidarismo unem pontos em um espectro e não são necessariamente contraditórios.

Para Andrew Hurrell (2008), a partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e a ascensão dos valores dos países centrais do Ocidente, teria surgido uma vertente **solidarista liberal**. Este grupo acredita que o ambiente internacional é composto por entidades com um grau relativamente alto de compartilhamento de normas, regras e instituições. Por isso, seria desejável a ampliação dos regimes internacionais e da sua aplicação sobre aqueles que se recusam a respeitar premissas básicas do sistema internacional. Temas como direitos humanos e liberalização comercial são caros a esta linha de pensamento. Os solidaristas liberais acreditariam que o ambiente internacional seria uma comunidade, composta por semelhantes, e por isso seria justificada a redução da soberania de seus membros, em busca de uma interdependência e de uma formação de meios de coordenação e cooperação em busca de objetivos “globais”.

Hurrell propõe que, mais recentemente, uma nova linha de pensamento estaria surgindo e se basearia na ideia de uma **governança complexa** ao redor e além dos Estados nacionais. Originada nas bases do solidarismo liberal, leva adiante muito dos seus entendimentos, como: a formulação de leis internacionais a partir de novas bases além das estatais, a participação de atores privados do mercado e de grupos da sociedade civil no sistema internacional e o desenvolvimento de mecanismos de governança concebidos através de redes transnacionais e transgovernamentais. Influenciados pelo processo de globalização, acreditam que as distinções entre política doméstica e internacional são cada vez menores e em todas as esferas do público e do privado. Não caberia mais ao Estado a primazia na formação do sistema internacional.

A comunidade internacional teria realizado nas últimas décadas uma inflexão para o solidarismo. Hoje seria mais aceita a existência de algum tipo de “responsabilidade moral coletiva de proteger” em casos em que os Estados falham em suas obrigações de proteger sua própria gente, por exemplo. Para Lerstad (2013), a controvérsia existente nos debates a

respeito da responsabilidade moral nas relações internacionais refletiria uma comunidade internacional na busca por conciliar suas fundações pluralistas e solidaristas.

Apesar do avanço do discurso solidarista, ainda existe muita inação diante de graves crises internacionais (em especial na área de direitos humanos) que são ainda justificadas com base em um entendimento pluralista das responsabilidades de permanecer de braços cruzados enquanto genocídios ocorrem. Lerstad lança perguntas relevantes: “Quando é que a desculpa é boa o suficiente para a considerarmos aceitável? Como esperar que os chefes de Estado equilibrem diferentes responsabilidades em uma comunidade global crescentemente interconectada?” (2013: 3).

1.4 As três dimensões da responsabilidade internacional por Robert Jackson

É disseminado o entendimento de que os compromissos dos chefes de Estado terminam nas fronteiras e devem ser exclusivamente voltados para sua própria população. Tal constatação ignora as muitas práticas no sistema internacional que reforçam as múltiplas dimensões das responsabilidades políticas dos líderes. Chefes de Estado lidam com múltiplas responsabilidades quando se envolvem em atividades de política externa. A necessidade da defesa do interesse nacional seria clara, mas também tais líderes possuem responsabilidades para além dos seus Estados, no mínimo pela manutenção da ordem internacional (Jackson, 2000).

A partir das três tradições das relações internacionais sugeridas por Martin Wight - realista, racionalista e revolucionista -, Robert Jackson (2000) define três dimensões possíveis de responsabilidades para o estadista.

A primeira seria a **responsabilidade nacional**, em que os líderes seriam responsáveis por seu próprio país e pelo bem-estar de seus cidadãos. Políticas externas adequadas dariam prioridade aos interesses nacionais e à segurança nacional seguindo preceitos maquiavélicos, como: sempre colocar em primeiro lugar os interesses de sua nação e de seus concidadãos; evitar riscos desnecessários a sua segurança e bem-estar; evitar compromissos internacionais quando não forem vantajosos ou necessários; só expor sua população à guerra quando for absolutamente necessário.

Tais premissas normativas seriam típicas de um sistema de Estados autônomos, em permanente estado de conflito e competição, como no entendimento realista clássico das RI.

Neste tipo de entendimento, poderiam ser assumidos compromissos internacionais, mas somente quando considerados como parte do interesse nacional. Para os realistas clássicos, poderia haver espaço para a preocupação com o bem-estar de países estrangeiros e suas populações, mas sempre marginal.

Tais premissas teriam origem no pressuposto de que os Estados em geral são construídos e mantidos por suas populações e são elas que podem exigir prioridade na definição das responsabilidades dos líderes nacionais, que são seus servidores. Deste modo, os Estados encerrariam em si uma comunidade política moral e legalmente superior a qualquer associação internacional que venham a fazer parte. Não haveria nenhuma obrigação internacional que pudesse anteceder seus interesses nacionais. A participação em organizações internacionais ou no direito internacional são acordos instrumentais, justificáveis a partir do grau de comprometimento com os interesses nacionais dos Estados.

Jackson ressalva que a responsabilidade nacional não seria equivalente à capacidade de resposta (*responsiveness*) do Estado frente à opinião pública. Poderia ser necessário resistir a pressão imposta pela opinião pública em momentos em que ela não é capaz de reconhecer e responder eficientemente ao interesse nacional. A condução e a educação da opinião pública seriam ações importantes de líderes animados por este ideal.

Esta leitura se aproxima do que foi definido por Max Weber (2004) como a ética da responsabilidade. Weber lembra que frequentemente o resultado final da ação política mantém uma relação paradoxal com seu sentido original; às vezes, o “bem” pode gerar o “mal”. Para Weber, haveria duas éticas da ação política: a ética da convicção, em que se valorizam crenças e objetivos definidos como irrenunciáveis; e a ética da responsabilidade, proposta por Maquiavel e priorizada por Weber, que leva em máxima consideração as circunstâncias e as consequências da ação política. Definir esta última postura como “responsável” faz referência a possibilidade de imputar responsabilidade ao agente da ação. Por outro lado se, agindo por convicção, advirem resultados negativos, o agente trataria de definir a responsabilidade “ao mundo, à tolice dos homens, à vontade de Deus” (p. 113). Para a ética da responsabilidade, somente as ações políticas úteis à comunidade serão morais, enquanto que as ações prejudiciais, visando apenas interesses particulares, serão imorais. Na visão de Weber, o político é impelido a utilizar da ética da convicção no âmbito privado e da ética da responsabilidade na arena política.

A crença em uma **responsabilidade internacional** dos chefes de Estado, por sua vez, entende que existem obrigações oriundas da filiação do Estado à sociedade internacional e que envolve direitos e deveres definidos pelo Direito Internacional, pela carta da ONU e pelos

demais tratados e acordos internacionais a que se envolver. A política mundial seria um espaço constitucional e não meramente uma arena de interesses nacionais conflitantes. Os Estados nacionais estariam em relação constitucional com os demais, baseada em sua independência política e no reconhecimento mútuo de sua igualdade legal e direito ao auto-governo. Por isso, os líderes prestam contas não só a seus cidadãos, mas uns aos outros a respeito da condução de suas políticas: eles seriam responsáveis pela manutenção do direito internacional e da sociedade de Estados como um todo.

Tal entendimento é característico de uma sociedade de Estados pluralista, baseada no Direito Internacional e tributária de preceitos grocianos das relações internacionais, tais como: o reconhecimento de que os demais Estados têm direitos internacionais e interesses legítimos que merecem respeito; deve-se agir de boa-fé; deve-se observar o direito internacional; devem-se cumprir as regras da guerra.

A defesa desta perspectiva se assenta na constatação de que os Estados não são entidades políticas autônomas ou isoladas, unicamente responsáveis por sua população. Estados interagem e por meio de tais interações (como no comércio ou na diplomacia) reconhecem a soberania uns dos outros. Desta forma, possuiriam obrigações diante dos demais e também à sociedade de Estados no geral, de onde obtêm direitos e benefícios. Neste entendimento, o compromisso das grandes potências é maior do que os dos demais Estados com a manutenção da ordem internacional, pois afinal grandes poderes trazem grandes responsabilidades.

Também há a possibilidade de no futuro Estados serem imputados no Direito Internacional em caso de violações de direitos humanos em terceiros países, mas o Direito Internacional neste tema ainda é prematuro.

Um terceiro tipo mais radical seria a **responsabilidade humanitária**. Neste entendimento, os políticos devem respeitar acima de tudo os direitos humanos não só em seus países, mas em todo o mundo, pois antes de sermos cidadãos de um Estado, seríamos seres humanos. Em geral, esta dimensão baseia-se na ideia de um direito natural, uma lei universal baseada na razão. Haveria obrigações humanas *a priori* que todos deveriam observar, mesmo considerando as diferenças entre cada indivíduo.

Esta via é típica de uma sociedade global solidarista baseada em uma comunidade humana (isto é, revolucionista) e daria origem a preceitos kantianos das relações internacionais, como: os indivíduos dos outros Estados devem sempre ser entendidos como seres humanos como nós somos; respeite os direitos humanos; abrigue quem foge de perseguição; ampare a quem precisa de apoio material que se pode suprir sem prejuízo

próprio; durante guerras, poupe não combatentes. A ideia de uma responsabilidade humanitária está presente no direito internacional humanitário e nos direitos de guerra, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as Convenções de Genebra etc.

Tais considerações são características de uma sociedade mundial em que as responsabilidades são definidas pela filiação à espécie humana. Levada às últimas consequências, a abordagem humanitária reduz a premissa dos Estados e os transforma em meros instrumentos para a proteção dos direitos humanos e para a promoção de bem-estar em uma escala global cosmopolita. Uma percepção mais progressista do que a imaginada por Kant, o teórico cosmopolita por excelência, e bem distante da realidade internacional, ainda definida pela existência de Estados soberanos e uma sociedade de Estados. Ainda assim, o discurso humanitário se faz presente no Direito Internacional, é promovido por organizações internacionais interestatais e não governamentais e está presente no ideário de parte da opinião pública. Graves violações de direitos humanos, como genocídios, causam forte impacto internacional e são amplamente condenados. A preocupação com o sofrimento humano causado por epidemias e pela pobreza não se limitam às fronteiras nacionais. A assistência humanitária é uma prática estabelecida na política mundial. “Neste sentido, o cosmopolitismo captura uma faceta real e não meramente ideal da política mundial contemporânea” (Jackson, 2000: 175).

Entendendo a importância desses preceitos nas relações internacionais, é de se esperar a existência de dilemas e conflitos normativos na condução dos Estados. Jackson defende que todas as três vertentes da responsabilidade devem ser consideradas pelo analista de política externa, sob o risco de uma análise parcial ou enviesada a respeito da complexidade normativa das relações internacionais e conseqüentemente do processo decisório em política externa. Estes três entendimentos se confundiriam nas práticas dos políticos no ambiente internacional e dificilmente são isoladamente responsáveis por orientar as práticas políticas. Nosso objetivo nesta pesquisa é considerar a percepção dos atores a respeito das responsabilidades do Estado brasileiro e sugerir se esta divisão analítica proposta por Jackson é útil para compreender tais discursos.

Jackson aponta o surgimento recente de uma nova norma internacional, diferente das três anteriores, que defende a responsabilidade dos líderes políticos pela saúde do planeta: a **responsabilidade pelos bens públicos globais** (*global commons*). Ela seria mais visível a respeito da conservação do meio ambiente. Uma vez que os seres humanos têm o poder de alterar o equilíbrio da natureza, eles passam a ser cada vez mais responsáveis por sua restauração e preservação para futuras gerações. Esta seria uma obrigação coletiva, mas os

chefes de Estado tem destaque por sua posição privilegiada para regular as atividades que causam dano ao meio ambiente.

Kant falou sobre *globus terraqueus*, um mundo natural da humanidade em que cada pessoa teria o direito natural de partilha do planeta. Um direito anterior à divisão jurídica dos Estados soberanos. “O planeta Terra é nosso habitat de uma maneira que é ainda mais fundamental que a maneira com que nosso país é nossa casa” (Jackson, 2000: 175).

A partir de tal entendimento, busca-se encaminhar a demanda de uma administração global (*global trusteeship*), responsável pela saúde do planeta, e que estaria a cargo dos líderes políticos, que possuem autoridade e poder para encaminhar o problema. Uma visão solidarista das relações internacionais entre os Estados, que seriam servidores do bem comum da Terra.

Certamente as múltiplas dimensões da responsabilidade não possuem o mesmo valor entre si e a relação entre elas sofreu alterações ao longo da história. O caráter pluralista da sociedade internacional, dominante na política mundial contemporânea, modela e condiciona as responsabilidades dos chefes de Estado (Jackson, 2000). Não há uma autoridade política que seja comprometida pela condição do mundo e responsável pela população mundial. Não existe um mundo universalizado (*global universitas*), nem a ONU é um espaço universalizante (*universitas*). O mundo político ainda é uma sociedade de Estados soberanos (Jackson, 2000). Ainda assim, nos últimos 60 anos, os direitos humanos assumiram posição de destaque no cenário internacional, bem como a preocupação com o meio ambiente.

Certamente, nenhuma destas abordagens normativas pode prevalecer, em casos de forte discordância, sobre a responsabilidade nacional dos líderes estatais com sua própria população ou com a responsabilidade internacional assumida entre os Estados. Mas, como reforça Robert Jackson, nenhuma destas dimensões normativas pode, nos dias de hoje, ser reconhecida e seguida de maneira dogmática. Existe hoje uma realidade normativa plural que deve ser objeto de maior atenção e pesquisa.

1.5 A quem a responsabilidade?

O debate mais relevante sobre a responsabilidade internacional está na dificuldade de definir quais são os atores responsáveis. A quem cabe resolver questões como graves violações de direitos humanos, degradação ambiental ou a desigualdade da distribuição de

recursos e riquezas? É possível imputar responsabilidade moral a instituições, como um Estado-nação, ou somente a indivíduos?

Em determinadas questões internacionais é evidente a incapacidade de atribuir obrigações a simples indivíduos. Não cabe a um soldado terminar ou começar uma guerra. Nem a indivíduos criar os mecanismos de combate ao aquecimento global. Todas estas atividades só podem ser realizadas por instituições. Toni Erskine (2001) explicita o paradoxo presente em parte da teoria em relações internacionais, em especial para a posição realista, mas também presente na obra de Alexander Wendt, para quem os Estados são atores (frequentemente *os* atores) nas relações internacionais, mas são incapazes de ação moral. Os indivíduos são usados como metáforas para os Estados, mas de uma maneira desumanizada e amoral.

Não é consensual a ideia de responsabilizar coletivos. Erskine (2001) defende a possibilidade de definir compromissos para coletividades, contanto que sejam verdadeiros “agentes morais”. É incoerente que se demande responsabilidades de quem não é agente. Clamar por ações da “comunidade internacional” em crises como a situação dos albaneses no Kosovo ou dos Tutsis em Ruanda pode até implicar em condenações à violência nessas regiões, mas falha em identificar verdadeiros agentes e dessa maneira são subterfúgios para evitar medidas efetivas.

Erskine parte da constatação de que paradigmaticamente são os indivíduos os agentes morais. O que quer dizer que “ele ou ela tem a capacidade de entender e responder a avaliações éticas. Também é dizer que o mesmo indivíduo pode ficar sujeito a responsabilidades morais” (2001: 68). Definir uma coletividade como um agente moral é estender esta compreensão para estas instituições.

A autora considera que coletividades possuiriam agência moral se certas características estiverem presentes: (1) quando sua identidade é maior do que a mera soma das identidades de suas partes constitutivas, e existe uma estrutura de tomada de decisão; (2) sua identidade tem relativa estabilidade ao longo do tempo; e (3) possui uma concepção de si mesma como uma unidade. Completados tais critérios, estaria constatada a existência de “agentes institucionais morais”, coletividades que estariam vulneráveis a atribuições de direitos e de culpa.

No sistema internacional, qualificariam neste conceito Estados nacionais, corporações transnacionais, e ONGs transnacionais, como Oxfam, Médicos Sem Fronteira e Anistia Internacional. Mas fica claro que entidades como “nações” ou a “Internet” não qualificam como agentes morais.

1.6 Responsabilidade como relação social e restringida pela contexto

Entre as principais correntes das RI, a noção de responsabilidade é compreendida equivocadamente de maneira metafísica. Nossa defesa é de que, ao contrário, a responsabilidade no sistema internacional possui caráter social.

Na tradição filosófica liberal, a ideia de responsabilidade moral está baseada em indivíduos exercendo “agência” por meio da vontade própria e da racionalidade para escolher entre diferentes caminhos de ação. A ideia de liberdade é cara para esta tradição, afinal a ausência de liberdade isentaria os indivíduos de responsabilidade. O problema é que a liberdade do agente não pode ser facilmente definida, uma vez que nem sempre é possível mensurar o impacto de diversas influências.

A maneira mais adequada de superar este dilema é compreender que a responsabilidade assume formas diversas em práticas e contextos sociais distintos. As práticas de responsabilidade são desse modo socialmente construídas e não uma característica inata dos indivíduos. “Indivíduos são identificados como agentes na medida em que possam ser apontados como responsáveis por suas ações no contexto da vida social” (Ainley, 2008: 172).

Esse é o argumento defendido por Kirsten Ainley (2008) a partir dos entendimentos de Barry Barnes, Philip Petit e Peter Strawson a respeito da responsabilidade individual nos espaços políticos. Para estes autores a agência dos indivíduos é resultado de uma interação discursiva. Reconhecemos uns aos outros como unidades independentes e assumimos direitos e responsabilidades como seres autônomos por razões sociais e intersubjetivas. Petit define discurso como “um exercício social em que diferentes partes se revezam em trocas uns com os outros” ou o ato de “raciocinar em conjunto junto com os outros” (Petit, 2001: 67 *apud* Ainley, 2008: 164). Petit ainda destaca que o grau de agência está veiculado a relações de poder e pode variar à medida em que os indivíduos compreendam ter maior ou menor poder relativo diante das situações. Por isso, para Petit, o controle discursivo seria o único limitador para que um indivíduo seja definido como detentor de responsabilidade. Um indivíduo responsável deve ter uma posição em relação aos outros suscetível à influência dos demais, mas sem ser dominado, pressionado, coagido ou manipulado.

Para Barnes e Strawson, os indivíduos se entenderiam como vulneráveis em relação aos outros e buscariam deferência ou aprovação ao monitorar a resposta dos outros diante

diante de seus atos. Neste sentido, haveria um valor de prestígio para aquele que é entendido pelos demais como um agente responsável. Também haveria uma associação entre responsabilidade e *accountability*. Estes autores concordam que ao definir um ator como responsável seu status é alterado dentro da comunidade. O status é valorizado por todos os atores. “Um desejo por reconhecimento é a única maneira de compreender a prática da responsabilidade - a prática não teria continuidade se as pessoas não almejassem o status de agente responsável” (Ainley, 2008: 182).

Esta abordagem das ações normativas como performáticas supera tanto as posições universalistas (que definem de antemão o certo e o errado para todos os contextos) quanto as posições de relativismo cultural (incapazes de definições normativas diante das diferenças). Assim, a ética entre as sociedades não é definida pela natureza, nem pela cultura, mas continuamente construída na medida em que as pessoas agem socialmente em comunidades.

A novidade da doutrina da **Responsabilidade de Proteger** (RtoP) é um exemplo de uma mudança nos entendimentos recentes sobre responsabilidade trazida por desafios a práticas sociais já existentes. Assim como o crescente entendimento de que as empresas possuiriam uma “responsabilidade social corporativa”, mantendo compromissos não só com seus sócios (*shareholders*), mas também com seus funcionários, fornecedores e clientes (*stakeholders*).

Esta abordagem também é uma crítica contundente aos entendimentos da política liberal que entende agência como uma característica natural de indivíduos pré-sociais (o que por analogia nas RI equivalem a Estados pré-sociais). Kirsten Ainley (2008) critica o fato de que no liberalismo contemporâneo a responsabilidade é minimizada, com o Direito sendo usado para estruturar o relacionamento entre indivíduos (ou Estados) autônomos para que suas ações não interfiram injustamente nas ações dos outros. O Direito é avaliado como um árbitro neutro e independente entre interesses e usado para identificar direitos e garantir a mais ampla liberdade aos agentes individuais. A obediência a lei é tudo o que é necessário para satisfazer as responsabilidades morais em uma *polis* liberal ou em uma sociedade internacional liberal. O defeito de tal postura seria a incapacidade de agir contra grandes danos que não resultem da ação intencional e informada dos indivíduos, como o combate à pobreza, aos danos ambientais, e às desigualdades sociais relacionadas à gênero ou etnia. Problemas que não se consegue atacar pela falta de responsabilização. “Ao legalizar responsabilidades, compreendo-a principalmente em termos *ex post* e procurando por indivíduos desviantes para culpar por discretos atos de danos, estreitam-se as oportunidades que temos para aliviar o sofrimento”. (Ainley, 2008: 251).

Deste modo, a responsabilidade é social, por causa da sociabilidade necessária ao poder de agência; é uma prática, ao invés de um estado, porque a responsabilização é performática, só surge na interação com outros, e não possui sentido fora de um contexto social. E é, por isso, inerentemente política, uma vez que não possui uma posição neutra fora da prática de onde se julgue o comportamento dos outros e também porque o poder será sempre um fator relevante para a atribuição de responsabilidade.

Robert Jackson (2000) também indica a importância do analista considerar o contexto em que as decisões políticas são tomadas, pois ele afeta a capacidade de ação dos indivíduos. Jackson define como **ética situacional** a necessidade do líder político de fazer escolhas diante de cenários de que não possui completo controle. “Cientistas políticos podem adivinhar as escolhas normativas de estadistas após um evento, sabendo como ele acabou. Mas isso não é o mesmo que ter que fazer as próprias escolhas e, assim, exercer julgamento no momento, em plena consciência de que, o que for decidido, a responsabilidade será sua” (2000: 144). Os analistas deveriam compreender as situações em que os chefes de Estado estariam envolvidos e como seria estar em seu lugar no momento de uma decisão relevante. Jackson aponta que o reconhecimento de uma ética situacional é também uma tomada de posição diante de como deve agir um líder político:

Esta não é a ética da escolha ideal ou da melhor escolha ou até mesmo da opção menos onerosa. E não é o relativismo moral em que normas de conduta são abandonadas. Pelo contrário, é a ética da melhor escolha, dadas as circunstâncias, ou talvez a opção menos prejudicial se em função das circunstâncias, todas as escolhas são deploráveis e destrutivas em certo ponto - o que é comum na guerra (p. 147).

A proposta desta pesquisa doutoral de uma **análise de política externa com foco na responsabilidade** acompanha a proposta de Katy Crossley-Frolick (2016) de estudo da política externa alemã recente:

[Uma abordagem nesse modelo] examinaria, por exemplo, de que maneira diferentes narrativas sobre as responsabilidades, como a análise de discurso utilmente revela, impactam a tomada de decisão, por exemplo, ao enquadrar e discorrer sobre opções específicas de políticas, assim como opções diferentes de políticas e seus respectivos promotores competem por recursos materiais e apoio de atores da sociedade civil (p. 17)

1.7 Valores morais na política externa dos Estados

A possibilidade de os Estados assumirem compromissos voltados para não nacionais coloca em questão a prioridade ao interesse nacional. Existe a possibilidade de conciliar

valores morais e interesses nacionais na política mundial? De certo não é possível existir uma política externa cosmopolita e altruísta que leve em consideração de maneira igual os interesses de todos os seres humanos, desconsiderando se são nacionais ou não, mas as práticas internacionais vêm demonstrando que tampouco é consenso a ideia de que os Estados devem zelar exclusivamente por seus nacionais.

Neste item, debate-se a crítica mais contundente à atenção dada a não nacionais na agenda de política externa e que está presente no paradigma realista das RI. Também analisaremos como a possibilidade de uma responsabilidade internacional pode ser entendida em face do entendimento do interesse nacional.

Os **realistas** foram os primeiros a ver na ideia do interesse nacional o fator explicativo para as políticas externas dos Estados (Battistella, 2002). Seguindo os preceitos de Tucídides, Hobbes e Rousseau, entendem que a política internacional difere da política doméstica por sua estrutura anárquica. A ausência de uma entidade com o monopólio legítimo da violência física mantém permanentemente o risco de guerra e a sensação de insegurança por parte dos Estados em relação aos demais. Assim, o objetivo principal dos Estados, seu interesse nacional, consistiria em garantir sua segurança. Nas palavras de Kenneth Waltz: “Dizer que um país age conforme seu interesse nacional significa que, tendo examinado as exigências de sua segurança, ele busca as satisfazer” (1979: 134).

Para a maior parte dos realistas, tais “exigências” normalmente consistiriam em sobrevivência física, integração territorial, independência política e identidade cultural. Tais fatores seriam definidos pela configuração internacional do poder, quer dizer, pela distribuição das capacidades essencialmente militares que cada Estado tem à disposição. Deste modo, o interesse nacional é tradicionalmente definido por realistas em termos de potência, pois a garantia da segurança passa pela dissuasão resultante de seus atributos de poder militar (Battistella, 2002).

Battistella (2002) aponta que a visão realista do interesse nacional implica em duas dimensões. Primeiro, o interesse nacional transcenderia os interesses privados subnacionais, pois seria a garantia da segurança coletiva que permite a busca dos interesses privados. Em uma segunda dimensão, o interesse nacional seria necessariamente egoísta em relação aos interesses “extra-nacionais”. No sistema em que os Estados estão inseridos de auto-interesse (“*self-help system*”), a satisfação de outros interesses se distingue por completo do interesse nacional. Nas palavras de Arnold Wolfers: “O interesse nacional indica uma política posta em prática com a intenção de promover as demandas nacionais e não aquelas (...) da humanidade inteira” (1962: 145 *apud* Battistella, 2002: 145).

Voltemos a segunda dimensão do interesse nacional pelos realistas apontada por Battistella (2002). O entendimento realista clássico valoriza a dimensão egoísta das relações internacionais e reduz a possibilidade de práticas internacionais responsáveis a situações que convém materialmente ao Estado. Além disso, o realismo filosófico crê na premissa de que não é possível conciliar o bem de todos ao mesmo tempo. Isso fez com que historicamente o pensamento realista fosse definido como aquele em que não se priorizaria a ética.

Na visão realista extrema, a primazia da busca por poder colocaria todos os outros objetivos à margem. Desta forma, é comum encontrar entre seus mais destacados intelectuais argumentos como os de que a política internacional “é um exercício prático e não moral” (Kennan, 1954: 48), que “nenhum padrão ético é aplicável às relações entre Estados” (Carr, 1946, p. 153), que “princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados” (Morgenthau, 1954: 9), ou ainda que a realidade da política internacional “justifica e necessita práticas políticas que uma ética puramente individualista certamente consideraria constrangedoras” (Niebuhr, 1932, p. xi).

Um dos pensadores mais comumente citados sobre este tema é George F. Kennan, defensor da tese de uma diplomacia norte-americana amoral ou até mesmo imoral (1985). Refletindo sobre a realidade dos Estados Unidos, Kennan afirmou que o governo teria de se preocupar basicamente com segurança militar, integridade de sua vida política e o bem-estar de sua população. Para estas atividades não existiria natureza moral. São obrigações para uma vida nacional e por isso não se classificariam como “boas” ou “más”. Sobre este tema, afirmou:

Quando falamos sobre a aplicação de padrões morais à política externa, portanto, não estamos falando sobre conformidade com algum código de conduta internacional claro e generalizadamente aceito. Se as políticas e ações do governo dos Estados Unidos deverão estar em conformidade a normas morais, estas normas vão ter de ser da própria América, fundada em princípios americanos tradicionais de justiça e conveniência (1985: 208).

Para Kennan, questões internacionais normalmente associadas a valores morais, como promoção e defesa dos direitos humanos ou mesmo fidelidade aos tratados internacionais, poderiam ser defendidas pelos Estados Unidos “somente se as práticas contra as quais elas forem direcionadas forem seriamente danosas aos nossos interesses, ao invés de nossas sensibilidades” (1985: 209).

Norberto Bobbio (1992) compreende a relação entre política e ética de maneira parecida ao entendimento realista das RI. Para ele, a política e a moral deveriam estar separadas, pois pertenceriam a dois sistemas éticos distintos. As ações dos políticos são avaliadas por seus resultados, como teria demonstrado Max Weber, ao contrário da

moralidade individual atenta às intenções e à coerência entre ação e intenção. No máximo, seria possível a criação de uma ética própria para a política, distinta do indivíduo, capaz de julgar as finalidades da ação política. Em suas palavras: “Não só a história dos justos e a história dos poderosos são paralelas que não se encontram, mas até agora a história que se celebrou e cujos triunfos continuam se celebrando não é a primeira mas a segunda” (p. 140).

A tradição realista, desse modo, é marcada por um discurso cético a respeito dos valores morais no sistema internacional e, nesta pesquisa, será uma referência de entendimento da política dos Estados exclusivamente focada na aquisição de objetivos nacionais, sem consideração com indivíduos para além das fronteiras ou com normas internacionalmente compartilhadas. Charles Beitz, um cosmopolita, afirma:

Por muitos anos, foi impossível fazer argumentos morais a respeito das relações internacionais para os estudantes dos EUA sem encontrar a afirmação de que julgamentos morais não têm lugar nas discussões de assuntos internacionais ou política externa. Esta afirmação é uma das fundações da assim chamada abordagem realista (1999, p. 15).

A epistemologia de orientação realista recusa os estudos que se preocupam com o âmbito normativo da política mundial. Parte dos argumentos realistas para essa defesa foram elencados por Jack Donnelly (2008):

- (1) A moralidade é típica de uma comunidade particular, e não é compartilhada entre Estados, sociedades e culturas.
- (2) A natureza humana é baseada na busca pelo poder, que se sobrepõe a preocupações éticas.
- (3) O caráter anárquico internacional da política mundial inviabiliza um sistema normativo à maneira do existente nas sociedades nacionais.
- (4) O caráter particular do Estado e do estadista definiria que, em âmbito internacional, os interesses do Estado predominam sobre todos os demais interesses e valores.
- (5) A sobrevivência do Estado deve estar acima de todas as outras prioridades do Estadista.
- (6) Estadistas devem ser avaliados de maneira particular, uma vez que possuem como responsabilidade ética especial a proteção dos direitos e a promoção dos interesses de seus cidadãos.
- (7) Pensadores como Maquiavel e Morgenthau afirmam que uma política externa amoral deveria ser pautada pela “prudência” (entendida como avaliação das consequências de alternativas de ação política). Os líderes devem escolher entre o menor mal dentre todas as decisões possíveis. É argumento semelhante ao entendimento weberiano da separação entre uma ética de fins últimos e uma ética da responsabilidade.

Apesar de não vivermos em uma realidade cosmopolita, tampouco vivemos em um sistema internacional em que os líderes políticos são capazes de negar por completo qualquer

compromisso diante de não nacionais ou, ao menos, perante à ordem internacional. Deste modo, acredito que os fundamentos realistas que negam a dimensão normativa das relações internacionais estão desconectados das análises empíricas. Além disso, a política mundial hoje não permite a ação de uma política externa exclusivamente realista (o que é visível no amplo consenso a respeito da condenação às guerras de agressão ou à atos de genocídio, por exemplo). Donnelly (2008) aponta contra-argumentos para as posições realistas tradicionais:

(1) Uma cautela compreensível diante da crença na universalidade de certos valores foi expandida excessivamente para uma negação equivocada de valores compartilhados. Várias questões internacionais contemporâneas são permeadas por questões de certo ou errado. E já existem nas relações internacionais, por exemplo, consenso disseminado de que guerras de agressão não são toleráveis ou de que atos de genocídio são uma preocupação internacional legítima.

(2) Impulsos naturais não determinam ações e sim as constroem. A maior parte dos realistas concorda que existem limites aos impulsos naturais, como por exemplo o uso da razão.

(3) A anarquia do sistema internacional não obriga a uma situação sem valores compartilhados, assim como os indivíduos não necessitam de um governo que controle e puna ações ilegais para poder agir moralmente.

(4) Definir como um caso particular as ações dos Estadistas, diferente dos demais indivíduos, já é por sua vez uma posição normativa e não nega a relevância de análises normativas das políticas externas dos países. Além disso, o argumento normalmente é apresentado sem uma reflexão a respeito de como são definidos os interesses nacionais.

(5) A prioridade máxima do estadista pode ser a preservação do Estado, mas deve-se atentar que poucas vezes o Estado tem sua sobrevivência ameaçada.

(6) Se as ações dos Estadistas são movidas segundo uma ética específica que resulta em uma política externa amoral (no sentido de não ser moldada ou julgada diretamente pelos princípios da moralidade ordinária), tampouco essa política externa é livre de valores ou de limites normativos (como os presentes no direito internacional).

(7) Se a “prudência” é um elemento constitutivo da tomada de decisão em política externa, não significa que ela é sempre priorizada sobre outros valores e preocupações.

Para Donnelly (2008), o valor da posição realista pode estar no alerta diante da aplicação inadequada de padrões morais à ação política internacional. Assim, as posições de Carr, Niebuhr e Kennan deveriam ser entendidas como uma crítica ao “idealismo”. O autor resgata o posicionamento moderado de realistas como Kenneth Thompson, para quem os princípios éticos teriam importância, ainda que secundária. É por isso que me parece

adequada a definição normativa que propõe: “o realismo é melhor entendido como uma ética cautelosa de prudência política enraizada em uma visão perspicaz, ainda que estreita, da política internacional” (p. 159).

Algumas pesquisas assinalam como cada uma das diversas abordagens teóricas das RI apresentam uma percepção própria da moralidade no sistema internacional. Dito de outra forma, a ética é uma preocupação quase constante nas relações internacionais, ainda que com variações de intensidade, forma e estilo:

Embora teorias de relações internacionais frequentemente se apresentem como científicas e mesmo objetivas, a escolha subjacente de premissas nunca é objetiva e nem são os valores que as animam. Todas as teorias contêm elementos normativos significativos através das questões que colocam, dos conceitos que usam, dos fatores que excluem ou mantêm constantes, e dos valores que buscam expandir (Reus-Smit; Snidal, 2008: 17).

Para Westra (2007), ao privilegiar as ações que garantam o benefício do Estado, a maior parte dos realistas defenderia uma obrigação moral ao estadista de garantir a preservação de sua comunidade política por quaisquer meios possíveis. Todas as teorias de relações internacionais e política global tem importantes dimensões empírica e normativa, e a interconexão entre as duas é inevitável. Como afirmam Reus-Smit e Snidal: “Quando realistas criticam governos nacionais por agir de maneira inconsistente com o interesse nacional, ou por agir de maneira a desestabilizar a ordem internacional, eles baseiam suas críticas em valores de interesse e ordem que só podem ser defendidos normativamente” (2008: 6).

A leitura do sistema internacional como apartado do âmbito moral é amplamente disseminada entre analistas e atores de política internacional. Porém, não estou de acordo com o argumento realista extremado de que a dimensão normativa das relações internacionais não é digna de estudo e reflexão. Ao contrário, como afirmam Reus-Smit e Snidal, “a fim de reconectar a teoria de relações internacional às questões práticas que a motivam, ambas as pernas normativa e empírica da análise precisam estar firmemente no lugar” (2008: 20).

Este entendimento é acompanhado inclusive por alguns pensadores realistas. Para Edward H. Carr, as RI teriam que ser uma ciência política que reúna o “ser” e o “dever ser”: “Utopia e realidade são assim as duas faces da ciência política. Pensamento político sólido e vida política sólida serão encontrados somente quando ambos tiverem seu lugar”(1946: 10). Se a teoria realista das RI tradicionalmente é vista como refratária a argumentos e estudos normativos, os intelectuais realistas apresentam visões complexas (e às vezes paradoxais) a respeito dos limites de uma ética internacional (Donnelly, 2008). Alguns dos principais realistas defendem um papel relevante, ainda que subordinado, para a ética nas relações internacionais.

Um exemplo de reflexão realista do âmbito normativo das relações internacionais é oferecido por Felix Oppenheim no livro **The Place of Morality in Foreign Policy** (1991). Sua conclusão é de que “a moralidade tem um lugar na política externa, mas eu também acredito que seu campo de relevância é baixo” (p.1). Vejamos como ele chegou neste entendimento.

O autor entende que o conceito de **interesse nacional** ainda é relevante para se pensar as políticas externas dos Estados. Ele seria compreendido como o conjunto de objetivos coletivos de bem-estar (*welfare goals*) que são perseguidos por meio da política externa. Por sua vez, Oppenheim define objetivos de bem-estar como aqueles ligados a vantagens materiais em um sentido amplo, como por exemplo integridade territorial (ou soberania política), segurança militar e bem-estar econômico. Tais elementos não seriam definidos pelos formuladores de política externa nem seriam resultado de processo político doméstico. O interesse nacional “ao menos, em princípio” seria possível de ser definido por critérios objetivos, apesar das dificuldades para definir a quem cabe determinar tais interesses e como eles são hierarquizados entre si (p. 12).

Oppenheim também defende que os interesses nacionais não possuem a mesma prioridade entre si e podem entrar em conflito, mesmo quando se tratam exclusivamente de objetivos materiais. Poderia ser racional para um Estado reduzir sua soberania nacional na busca por maior bem-estar econômico, como em um projeto de integração regional (1991: 32). A França, por exemplo, teria aberto mão de parte de seu território (Argélia) racionalmente para evitar os custos de uma guerra.

Ele defende que a prioridade ao interesse nacional na política externa é instrumentalmente racional, no sentido de que os homens de Estado, no papel de tomadores de decisão, têm pouca opção a não ser colocar o interesse nacional acima dos demais e perseguir outros interesses somente se forem compatíveis com ele. Sendo uma obrigação ou uma impossibilidade, não caberiam julgamentos morais de certo ou errado a respeito da ação voltada ao interesse nacional.

Mesmo assim, ainda haveria espaço para considerações morais nos assuntos internacionais: como quando os estadistas tem que decidir entre adotar um objetivo diferente, mas compatível, com o interesse nacional. “A moralidade tem seu lugar quando há que se escolher objetivos de política externa outros que não a promoção do interesse nacional, mas compatíveis com ele” (p. 56). Quando há opção, pode-se questionar moralmente a decisão tomada: “Directivas morais são apropriadas sempre que os agentes têm escolhas elegíveis” (p. 49).

Considerações morais também seriam relevantes no caso de haver várias políticas possíveis para se alcançar o interesse nacional. “Da mesma maneira, se um Estado pode influenciar a política externa de outro Estado de maneira eficiente tanto por meios diplomáticos quanto por uma intervenção militar, é pertinente invocar o princípio moral de que a força armada deveria ser usada somente quando os meios pacíficos são inúteis” (p. 66). Exemplifica: “Proibir o governo dos EUA de participar em atividades moralmente inaceitáveis é relevante quando políticas alternativas moralmente aceitáveis são pelo menos igualmente efetivas” (p. 67).

Em sua análise prescritiva, Felix Oppenheim defende que os diferentes caminhos para se alcançar o interesse nacional podem ser escolhidos a partir da avaliação moral deles:

Nós temos visto que não é racional trocar uma perda, ainda que pequena, em termos de um objetivo praticamente necessário do interesse nacional contra um ganho, ainda que grande, com respeito a algum outro objetivo de política externa incompatível. Mas, uma vez que as práticas de política externa [*foreign policies*] adotadas no sentido do interesse nacional nunca são praticamente necessárias, a gama de racionalidade pode ser bem estendida para incluir a ‘segunda melhor’ política. A racionalidade é então compatível com a prescrição de não perseguir o interesse nacional da maneira mais efetiva, mas altamente imoral, quando uma política ligeiramente menos eficaz está disponível sem o efeito moral. O fim não justifica os meios, no sentido de que não é moralmente permitido perseguir um fim muito desejado ou praticamente necessário pelos meios mais efetivos, desde que haja maneiras alternativas para alcançá-lo que sejam moralmente corretas (ou menos erradas), ainda que de alguma forma menos adequadas (p. 68).

Oppenheim dá como exemplo a política externa em direitos humanos. Para os EUA, a promoção dos direitos humanos em todo o mundo poderia impor sacrifícios ao interesse nacional, mas a promoção em países específicos seria um objetivo possível e compatível com seu interesse nacional.

Tomem a questão se os EUA deveriam influenciar o governo da África do Sul para por fim ao apartheid, talvez por meio de sanções econômicas ou desinvestimento. Pode ser que perseguir este objetivo não seja danoso para o interesse nacional estadunidense, e que não fazê-lo também não tenha efeito no interesse nacional (...) Aqui, faz sentido apoiar a promoção pelos EUA dos Direitos Humanos na África do Sul em bases morais (p. 50).

O autor reforça que definir uma questão como eticamente relevante, ou não, depende de fatos, o que nem sempre é fácil de se estabelecer. Por exemplo, haveria grupos defendendo o controle da venda de armas pelos Estados Unidos para países violadores de direitos humanos fundamentais de sua população. Isso seria um argumento polêmico, porque alguns diriam que tal política não interferiria no interesse nacional do país, enquanto outros poderiam destacar os impactos em termos de perdas de empregos na indústria armamentista.

Oppenheim (1991) também destaca as dificuldades do estadista em ter que operar tanto no nível doméstico quanto no internacional, podendo resultar em um dilema moral. É possível que ele seja confrontado entre ter que atender a busca pelo interesse nacional e estar

preocupado com seu próprio poder em âmbito doméstico, podendo resultar em políticas incompatíveis com o objetivo necessário (p. 69). Pressões domésticas poderiam afastar os tomadores de decisão do interesse nacional, ou então pressionar para que se camuflem as políticas na área:

Governos democráticos são frequentemente confrontados com a seguinte escolha moral. Para ter promulgada a política externa que propõem, dependem da aprovação da legislatura e, assim, da opinião pública ampla. Princípios democráticos impõem nos líderes democráticos o dever de ser verdadeiros e não iludir as pessoas. Mas as pessoas, e especialmente as dos EUA, são inclinadas a ver a política externa como uma disputa entre justiça e forças do mal. Assim, a maneira mais conveniente para o governo ganhar o endosso público de sua política de interesse nacional é frequentemente ‘vendê-la’ em uma aparência idealística (Oppenheim, 1991: p. 69-70).

O entendimento de Felix Oppenheim (1991) da relação entre valores e interesse nacional é uma contribuição relevante para o estudo da responsabilidade internacional dos Estados. No próximo item, proponho uma reflexão sobre tais responsabilidades a partir de uma visão distinta da origem do interesse nacional, afastada da interpretação realista.

O entendimento presente nesta pesquisa doutoral a respeito dos valores morais presentes na política externa está de acordo com a reflexão de Christopher Hill (2003), que propõe algumas considerações a respeito de uma política externa ética: (1) a política externa não pode deixar de ter uma dimensão ética, ainda que só seja debatida em certas conjunturas; (2) a política externa é um dos poucos âmbitos disponíveis para se refletir sobre a dimensão ética nas relações internacionais; (3) por definição, uma política externa não pode ser completamente cosmopolita em sua ética, “política externa tem que tratar de muitas coisas além de ética estritamente” (p. 303); (4) a política externa está vinculada a um processo político e a um conjunto de preocupações muito particulares, mas que não são sinônimos de auto-interesse, havendo espaço para maiores debates sobre a dimensão ética; (5) deve-se por fim a antítese entre interesses e valores morais na política externa, e como lembra Arnold Wolfers, cada comunidade possui muitas preocupações que são particulares e que são gerais.

No mais alto grau de generalização, a política externa pode ser vista como uma maneira de mediação entre comunidade e cosmópolis, cada uma implicando escolhas sobre recursos, valores, e parceiros privilegiados. Ela é raramente utilizada simplesmente como um aríete para maximizar interesses nacionais independentemente do impacto mais largo (Hill, 2003: 304).

1.8 Interesses nacionais

A reflexão sobre as responsabilidades dos países, e de seus líderes, no sistema internacional conduz ao questionamento dos possíveis entendimentos a respeito do interesse nacional que estão vinculadas a estas práticas. É comum o debate estagnar em um conflito de escolha (*tradeoff*) entre moralidade e necessidade, como a escolha do Estado entre responder a obrigações com seus próprios cidadãos e a obrigações a outros entes externos.

A análise proposta por Felix Oppenheim (1991) para a relação entre valores morais e os compromissos dos líderes políticos com o que seria o “interesse nacional” será útil para avaliar o debate a respeito da responsabilidade internacional brasileira. Porém, devem-se notar as limitações presentes em seu argumento, resultado da visão limitada a respeito do interesse nacional. Oppenheim define o conceito de acordo com os entendimentos tradicionais do realismo: o interesse nacional seria objetivamente definido, identificado em bases materiais e separado do processo político doméstico.

Esta percepção é alvo de críticas relevantes. Battistella (2002) enumera as mais comuns. **Behavioralistas**, por exemplo, afirmam que a visão realista é anti-científica e que o conceito seria tudo o que a nação, quer dizer os decisores, define que ele é. O conceito do interesse nacional também não teria capacidade analítica. Por isso, alguns behavioralistas o desprezam, como fez Graham Allison em seu **Essence of Decision** (1999).

Segundo os **construtivistas**, o interesse nacional é entendido como uma construção social (Battistella, 2002). Os interesses estatais teriam origem não na configuração das relações de poder, como nos realistas, ou nas demandas de atores sociais, como nos liberais, mas na identidade dos Estados. Tal identidade se formaria a partir do conjunto de ideias, crenças, valores e normas que os Estados compartilham em um determinado momento a respeito de si mesmos e de suas relações. Os interesses oriundos dessa identidade são construídos menos pelos próprios Estados do que por estas normas e valores internacionalmente compartilhados. Segundo Alexander Wendt (1992), vários tipos de identidade justificam o comportamento dos Estados, desde a identificação de um outro Estado como pertencente a mesma comunidade até as expectativas de um determinado comportamento (Estado amigo, rival, potência hegemônica, Estado-satélite etc.). Essas diversas identidades estariam na origem dos interesses nacionais dos Estados que seriam a sobrevivência física, a autonomia, o bem-estar econômico e a auto-estima coletiva.

A crítica dos **liberais**, por sua vez, nega a premissa realista de que é possível separar interesses nacionais e particulares. Embora não haja entre esses teóricos uma definição explícita a respeito do conceito, Battistella (2002) conclui que, por meio dos entendimentos gerais do liberalismo, também para os liberais, o interesse nacional é aquilo que a nação define que ele é. Ou melhor, para autores liberais como Andrew Moravcsik (2008), os interesses expressos nas políticas externas dos Estados são definidos pelos atores sociais com maiores capacidades de influenciar as ações estatais. Neste entendimento, não haveria a separação entre interesses nacional e privado. O interesse nacional refletiria as demandas sociais, e por isso ele seria não unitário, mas múltiplo.

Andrew Moravcsik (2008) indica que uma das premissas centrais da teoria liberal das RI é a de que os Estados representam as demandas de um subconjunto de indivíduos e grupos sociais domésticos, que deles se utilizam para definir os “interesses estatais” e agir instrumentalmente para gerir sua participação no processo de globalização.

Internacionalmente, o Estado liberal é um ator intencional, mas domesticamente ele é uma instituição representativa constantemente sujeita à captura e recaptura, construção e reconstrução, por coalizões de interesses sociais. Ele forma a ‘correia de transmissão’ pela qual as preferências e o poder social de indivíduos e grupos são traduzidos sob a forma de política externa (Moravcsik, 2008: 237).

Milner (1997) e Putnam (1988) reforçam o argumento de Moravcsik a respeito da ascendência do âmbito doméstico sobre o internacional na formulação da política externa, em particular em contextos democráticos. Putnam (1988) aponta como, nas negociações internacionais, a proposta conduzida pelo ator estatal é gestada independentemente das preferências do negociador, sendo definida pelos atores domésticos com acesso privilegiado ao aparelho de governo. Milner (1997) propõe uma interpretação mais elaborada desta enquadramento ao levar em consideração as interações entre os diferentes poderes estatais e a participação dos atores da sociedade civil. Segundo Milner (1997), os líderes políticos atuam tanto na arena doméstica quanto internacional, enfrentando pressões diversas nas duas frentes. Para tais autores, as distintas capacidades dos atores e as particularidades institucionais são fator explicativo relevante da agenda de política externa dos Estados.

Meu objetivo nesta pesquisa é mostrar como os atores em política externa defendem visões de mundo distintas entre si que os conduzem a valorizar entendimentos diversos a respeito dos interesses a que a política externa brasileira deve buscar. Por isso, acredito que a melhor abordagem a respeito dos interesses nacionais é dada pela corrente liberal das RI.

Essa conclusão indica que o conjunto dos interesses nacionais é contingente e resultado de interações políticas domésticas podendo variar ao longo do tempo. Atores domésticos podem ser influências relevantes, segundo Oppenheim (1991), mas vistos

principalmente como interferência nociva na defesa do interesse nacional. Analisando as pressões impostas ao estadista, o autor indica que é possível que o líder nacional seja confrontado entre ter que atender a busca pelo interesse nacional ou estar preocupado com seu próprio poder em âmbito interno, atendendo pressões domésticas, o que poderia resultar em políticas incompatíveis com o objetivo necessário (1991: 69). Tal reflexão indica que as disputas políticas domésticas precisam ser levadas em consideração e que atores políticos domésticos são capazes de impor uma agenda de valores sobre a percepção do líder do interesse nacional.

A associação das reflexões até aqui expostas, permite construir algumas conclusões parciais. Se (a) o interesse nacional define o limite para a influência dos valores nas ações de política externa, e se (b) o interesse nacional é resultado do processo político doméstico; podemos concluir (a+b) que as interações entre os atores políticos é capaz de restringir ou ampliar o espaço considerado como adequado para que a política externa leve em consideração valores morais. Constata-se também que tende sempre a existir um espaço inegociável entre os atores políticos em que as decisões em política externa privilegiam uma lógica dos fins e o entendimento do interesse nacional em bases materiais.

Outro elemento necessário para esta reflexão é a divisão dos interesses nacionais em dois tipos, podendo ser de caráter material ou ideacional. **Interesses nacionais materiais** fazem referência à proteção física do território, à autonomia política do Estado, à proteção da identidade cultural, à promoção do bem-estar econômico dos indivíduos etc. Por sua vez, os **interesses nacionais ideacionais** fazem referência ao conjunto de valores que os Estados promovem em suas ações internacionais, como uma identidade religiosa, proteção internacional dos direitos humanos, preocupação com temas redistributivos em âmbito global etc.

As duas formas de interesses são definidas por meio das interações políticas domésticas, que também definem a hierarquização entre os dois grupos (no geral, mais favorável aos interesses materiais sobre os ideacionais) e mesmo dentro dos conjuntos (a soberania estatal pode ser reduzida para a promoção de benefícios econômicos em um projeto de integração regional, por exemplo).

Entender a promoção de valores domésticos no exterior como parte dos interesses nacionais requalifica o debate a respeito da responsabilidade internacional. Permite concluir que (c) ações de responsabilidade internacional por parte dos Estados têm origem não em uma obrigação perante uma *constituency* externa, mas sim em demandas de atores domésticos. Além disso, (d) ações internacionais responsáveis podem ser definidas como promoção do

interesse nacional e guardam relação com interesses materiais e ideacionais. Interesses ideacionais podem estimular compromissos com não nacionais ou inibi-los (comunidades políticas rivais podem ter como interesse ideacional o distanciamento entre si). Por sua vez, os interesses materiais podem assumir três formas diante do compromisso com não nacionais: (1) caráter restritivo, quando tais políticas implicam riscos ou gastos considerados domesticamente como inaceitáveis; (2) caráter estimulador, quando agir pode significar benefícios materiais, como nas vantagens econômicas e geopolíticas oriundas de uma guerra militar realizada em prol da democracia em outro Estado; (3) caráter neutro, quando não há nem ameaças nem vantagens consideráveis para mobilizar os atores políticos, ou quando não há consenso doméstico sobre o que se sobressaem, malefícios ou benefícios.

A relação entre interesses ideacionais e materiais é levada em consideração pelos tomadores de decisão em política externa. Obviamente, ações responsáveis são mais prováveis quando conciliam vantagens ideacionais e materiais. Veremos mais adiante o exemplo da política de biocombustíveis: o governo Lula promoveu o etanol como solução parcial para o aquecimento global. Ao mesmo tempo em que seu discurso mobilizava argumentos de que era preciso proteger o clima do planeta e pensar nas próximas gerações, estavam implícitos os benefícios (geo)econômicos de estabelecer os biocombustíveis como *commodity* internacional.

O caráter dual dos interesses nacionais contribui para que haja uma crítica mais qualificada às ações internacionais responsáveis por parte dos Estados. Muitas dessas ações são criticadas simploriamente como “cortinas de fumaça” para interesses escusos e refletiriam governos hipócritas e incoerentes. Entender que interesses materiais estão associados a interesses ideacionais torna mais complexa a análise das práticas internacionais. É possível encontrar políticas responsáveis em que o elemento ideacional é utilizado instrumentalmente para a aquisição de objetivos materiais, mas também o inverso, em que vantagens materiais são utilizadas por atores domésticos para gerar mobilização para ações responsáveis.

Outros analistas concordam com a importância de avaliar os interesses materiais no estudo das responsabilidades internacionais dos Estados, como Richard Beardsworth (2015). Para este autor, o que motiva um Estado a intervir no exterior na busca por aliviar sofrimento humano injusto tem que manter alguma relação com a maneira com que ele compreende o interesse nacional. O auto-interesse dos Estados teria que desempenhar um papel em temas de governança global. “Sem auto-interesse, ações internacionais morais por parte do Estado são altamente improváveis uma vez que suas obrigações primárias legais e morais são para seu próprio povo” (p. 75). Tomadores de decisão poderiam até clamar por ações internacionais

morais, como no uso da força, socorro humanitário, políticas generosas de refúgio etc. Mas, se os argumentos do auto-interesse e do altruísmo se alinham, a tomada de responsabilidades morais internacionais se torna política de Estado.

O entendimento de Beardsworth (2015), entretanto, difere do argumento central dessa pesquisa ao ignorar interesses ideacionais. Na percepção desse autor, o atendimento dos interesses materiais é crescentemente mais dependente do cenário externo e, por isso, seria coerente que os Estados atuem no sistema internacional, o que muitas vezes também significaria atender aos interesses de outras populações. Nesta nova realidade, a cessão parcial da soberania do Estado pode ser o único meio de garantir a realização de parte do interesse nacional e por isso poderia ser benéfica.

Uma abordagem normativa que leve em conta os consensos domésticos significa uma crítica à insistência de alguns realistas (como Morgenthau, 1954: 5, 10) de que os Estados definem seus interesses simplesmente em termos de poder. Concordamos com Jack Donnelly (2008), para quem tal visão “reflete uma teoria prescritiva da política externa profundamente contenciosa e descritivamente inexata” (p.156). Os valores também podem ser constrangimentos relevantes para a política externa dos Estados, não havendo nenhuma razão teórica convincente por que um Estado não deva priorizar, por exemplo, a luta contra o comunismo, o extremismo islâmico, ou a pobreza no mundo. Apelos à razão de Estado ou de estadista não podem determinar quais interesses o Estado tem ou deveria ter. “Estas questões de valores excedem o alcance das ideias do realismo” (Donnelly, 2008: 156).

1.9 As responsabilidades de uma potência média emergente

Os pesquisadores da responsabilidade internacional apresentam no geral visão em que ignoram as imensas diferenças de poder entre os Estados nacionais e como os discursos sobre responsabilidade podem ser utilizados pelas potências para reduzir a autonomia dos demais Estados e cristalizar assimetrias de poder na ordem mundial.

É lógico pensar que a responsabilidade internacional é proporcional à capacidade de ação (poder) dos Estados. Este é um consenso entre os estudiosos do tema:

Ao dizer que nós podemos legitimamente esperar que os líderes estatais ajam responsabilmente, eu não quero sugerir que eles todos têm as mesmas oportunidades para serem responsáveis ou até as mesmas responsabilidades. Claramente, eles não têm, porque seus poder e circunstâncias não são os mesmos (...) Sempre houve responsabilidade desigual entre as grandes potências e todo o

resto: potências menores podem se beneficiar da paz e prosperidade mas elas não podem contribuir grandemente para elas - ao menos, não em uma base individual. A paz mundial é contingente à paz entre as grandes potências: se elas estão em guerra, o mundo estará em guerra, mesmo se todos os demais estiverem em paz - o que seria improvável. A prosperidade global é contingente à prosperidade entre as grandes economias desenvolvidas: se elas estão em depressão todos os demais serão arrastados junto (Jackson, 2000: 141-142).

A maior responsabilidade das grandes potências se justificaria por sua capacidade de fazer a diferença. Estaria aí a legitimação dessas práticas, segundo Robert Jackson (2000):

Grande poder traz grande responsabilidade: as grandes potências podem justificadamente serem convocadas a manter ou restaurar a paz e a segurança internacional ou a manter ou reparar a economia mundial. Grande poder obviamente também traz grande privilégio: grandes potências podem justificadamente esperar que outros Estados reconheçam seu status especial e respondam a seus apelos e demandas legítimos. Outra maneira de colocar isso é dizer que as grandes potências tem maior habilidade para agir e por isso pode-se dizer que elas possuem maiores responsabilidades. A responsabilidade pela paz e segurança global hoje em dia recai sobre os EUA. Eles são a única potência militar verdadeiramente global no momento (Jackson, 2000: 139-140).

Mas, questiona-se: até que ponto as práticas responsáveis não são simplesmente a construção de um ambiente internacional favorável para os interesses materiais das potências? A busca pela “paz mundial” ou pelo “desenvolvimento econômico” é benéfica para todos os Estados-Nacionais de maneira igual? Como as especificidades de uma potência de capacidade intermediária impactam em sua aceitação de responsabilidades internacionais?

Potências médias são Estados nem grandes nem pequenos em termos de poder, capacidade e influência internacional e que apresentam uma propensão a promover coesão e estabilidade ao sistema internacional (Jordaan, 2003). Porém, os pesquisadores tendem a colocar sob esse conceito um conjunto de países excessivamente variado, minando sua capacidade explicativa. Acredito que a experiência brasileira seja melhor definida pelo conceito mais específico definido por Eduard Jordaan (2003) a respeito das **potências médias emergentes**.

Para Jordaan (2003) haveria dois tipos mais comuns de potências médias. As **tradicionais** seriam países desenvolvidos, politicamente estáveis que contam com alto padrão de qualidade de vida e igualdade social. Seriam exemplos a Austrália, o Canadá, a Suécia e a Noruega. O outro grupo seriam as potências médias **emergentes**. Fariam parte desse grupo Brasil, Argentina, Nigéria, África do Sul, Turquia entre outros Estados. Seriam países com democracia mais frágil que as potências médias tradicionais, com amplas disparidades sociais e posição periférica na economia mundial (ao contrário das tradicionais que estariam no centro do sistema econômico).

As potências médias em geral possuem semelhanças em parte da sua conduta internacional, como no apoio a soluções multilaterais para problemas internacionais, na

defesa do Direito Internacional, na oferta de mediação de certas crises internacionais e no apelo ao compromisso em âmbito internacional. Um grande número desses países costuma apresentar preocupações em agendas internacionais para além do seu entorno regional e de seu interesse imediato, normalmente os associando à imagem de “bons cidadãos internacionais” (*good international citizenship*). Potências médias tendem a ter uma imagem de neutralidade diante das grandes potências e costumam se oferecer como gestores de conflitos internacionais.

Potências médias tipicamente adotam um estilo ativista na medida em que atuam em questões globais para além de sua preocupação imediata. (...) A política externa de potências médias focam na redução de conflito (entendido de maneira ampla) no sistema mundial, ao envolver outros Estados semelhantes [*like-minded*] (de acordo com a questão em pauta) em uma tentativa de encontrar um compromisso factível, normalmente por meio de canais multilaterais e instituições (Jordaan, 2003: 167).

Em parte, tais atuações poderiam ser justificadas em um interesse mais profundo e difuso na estabilidade, controle e previsibilidade global, uma vez que possuem capacidade limitada de se proteger de momentos de grande instabilidade, “uma estratégia conservadora com o efeito de perpetuar o *status quo*, aprofundando (e exacerbando) desigualdades existentes de poder e riqueza para seu próprio benefício” (p. 167).

Há características distintas entre os dois grupos. Enquanto que potências médias emergentes tendem a ter um maior ativismo regional, podendo exercer o papel de líderes regionais, potências médias tradicionais tendem a apresentar postura mais ambivalente diante dos projetos regionais de integração sem exercer liderança entre os países do seu entorno. As potências médias tradicionais tiveram ascensão durante o período da Guerra Fria e sua agenda foi normalmente marcada por preocupações políticas e de segurança, enquanto que o grupo emergente, ao ascender no pós-Guerra Fria, teve uma agenda mais sensível a temas ligados à desigualdade econômica e à pobreza.

As potências médias em geral possuiriam um perfil reformista de baixo perfil, sem contestação da ordem internacional. “Apesar de alguns desacordos com o *hegemon* e outros grandes Estados (especialmente sobre questões de direitos humanos), potências médias não desafiam ou ameaçam o *status quo* global - isto é, a balança de poder econômica e político-militar - nem o desejo pela democracia liberal em nenhuma maneira fundamental” (Jordaan, 2003: 167). Apesar da ausência de um discurso contra-hegemônico, as potências médias emergentes tendem a apresentar uma ênfase maior na reforma das regras e estruturas da economia global, discurso limitado pelas vantagens competitivas que possuem sobre Estados periféricos. Jordaan (2003) aponta que os interesses na reforma da economia internacional

geralmente são acompanhados retoricamente por referências à Cooperação Sul-Sul e a uma pretensa solidariedade terceiro-mundista.

Enquanto as potências médias tradicionais apresentam uma agenda internacional frequentemente marcada pela contribuição elevada a países mais pobres sob a forma de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, as potências médias emergentes tendem a realizar intervenções internacionais “heróicas” e mais pontuais, justificada por sua escassez de recursos (Jordaan, 2003: 175).

O Brasil pode ser classificado como uma potência média emergente e os momentos de maior ativismo de sua política externa o aproxima do perfil dos demais países assim definidos.

Desde o início do século XX, a diplomacia brasileira foi marcada pelo objetivo de aumentar a margem de manobra internacional do país. A visão predominante nos círculos diplomáticos brasileiros é de que a efetiva implementação e vigência do Direito Internacional beneficiaria o Brasil nesse processo. Outros princípios tradicionais da ação internacional brasileira relacionados à defesa do Direito Internacional são a não intervenção em assuntos internos dos Estados, a solução pacífica das controvérsias internacionais e a defesa do desarmamento geral (Soares; Lima, 2006).

Outro tema constante da agenda de política externa é a preocupação com o desenvolvimento. É frequente na história diplomática brasileira a denúncia do que se consideram como entraves políticos internacionais ao desenvolvimento dos países pobres, assim como de características do sistema internacional que tendem a perpetuar o subdesenvolvimento.

A maneira de encaminhar esses temas foi feita por diferentes estratégias. Desde o início do século XX a política externa brasileira oscila entre duas posturas, a que alguns analistas definem como **americanista** e **globalista** (Pinheiro, 2004). Enquanto que a postura americanista busca o aumento da margem de manobra internacional do Brasil e a aquisição dos interesses nacionais por meio da maior aproximação política junto aos Estados Unidos, a postura globalista, por sua vez, pregaria que tais objetivos seriam alcançados pela maior diversificação dos parceiros brasileiros.

Essa variação em estratégias resulta em uma dualidade na política externa brasileira quanto a dispositivos e instituições multilaterais: ora entendendo que mecanismos multilaterais perpetuam relações injustas de poder, favorecendo os países centrais, ora entendendo que eles contribuem para a democratização das relações internacionais ao criar constrangimentos para a política de poder das potências (Diniz, 2006). Esse caráter dual se

apresentou em diversos momentos da história diplomática brasileira, como por exemplo na Liga das Nações, a que o país participou desde suas primeiras discussões mas de onde se retirou com a entrada da Alemanha e a recusa das potências de atender o pleito brasileiro de um assento permanente (Garcia, 2000). Algo semelhante ocorreu na criação da ONU, quando o país reivindicou um assento permanente no Conselho de Segurança, sem sucesso, mas ainda assim fez parte do primeiro Conselho na condição de membro não permanente.

No total, o país participaria nesta mesma condição em dez biênios: 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11. De 1946 a 1968, portanto, o Brasil foi membro por cinco vezes (ou dez anos). Em seguida, durante a ditadura, o país se ausentou do Conselho por praticamente dez anos em um período marcado pela desconfiança em relação às organizações multilaterais em geral. Essa fase foi definida por alguns analistas como “autonomia pela distância” em que a agenda diplomática foi marcada pelo distanciamento das grandes potências e aos organismos multilaterais entendidos como favorecedores do sistema internacional injusto, além da aproximação de outros países em desenvolvimento (Fonseca, 2004).

Essa fase foi superada a partir do início dos anos 1990 com uma maior participação em organismos multilaterais, que passaram a ser compreendidos como oportunidade para o aumento da margem de manobra internacional do país. A nova fase foi definida por alguns analistas como “autonomia pela integração” ou “pela participação”. Nela, o Brasil resgatou a estratégia de participação como membro não permanente do Conselho de Segurança e seu pleito a um assento permanente no organismo. A nova inflexão, porém, não significou a superação de princípios tradicionais da diplomacia brasileira como a resistência a qualquer relativização do princípio da não intervenção em assuntos internos aos países, a insistência de que as questões do desenvolvimento e da redução das desigualdades fossem tratadas de modo semelhante às questões de paz e segurança.

A nova inflexão também significou um esforço em transformar o país em *rule-maker* no sistema internacional (o que está conectado ao objetivo do assento permanente), no que o governo Lula apresentou maior ênfase. Buscou-se construir a imagem de um **ator responsável**, previsível, que respeita o direito internacional e busca a liderança por meio da criação de consensos. A atuação brasileira nos temas de meio ambiente e direitos humanos são casos relevantes para analisar o esforço brasileiro nesse sentido.

Segundo Alexandre Parolas (2007), a crítica da ordem injusta seria um traço distintivo do discurso diplomático brasileiro, baseada nos malefícios que a concentração desigual de poder no sistema internacional causa ao Brasil. Seria uma tradição da política externa

brasileira a crítica em termos normativos do ordenamento internacional, justificando a defesa do multilateralismo. O discurso diplomático, pelo menos desde os anos 1960, defenderia a necessidade de reconstrução da ordem mundial em bases mais justas. O processo de redemocratização a partir de meados dos anos 1980 teria influenciado esse discurso para uma defesa ainda mais contundente da desconcentração do poder mundial, associando a defesa da democracia nos ambientes doméstico e internacional.

Parolas (2007) aponta que FHC, ainda enquanto chanceler do governo Itamar Franco, teria iniciado uma ruptura no tradicional discurso diplomático brasileiro. Em entrevista, FHC afirmara: “Todos aspiramos a ser Primeiro Mundo, mas, para isso, temos de começar internamente. Só se pode ser Primeiro Mundo lá fora se formos aqui dentro também. Então, temos de botar a casa em ordem, melhorar o nível educacional do povo, distribuir melhor a renda no país - aí naturalmente entraremos no Primeiro Mundo” (*apud* Parolas, 2007: 385). Tal discurso alterava a tradicional percepção de que constrangimentos de poder da ordem internacional seriam obstáculos à plena realização das potencialidades brasileiras. Parolas (2007) indica o caráter inovador:

(...) movia-se pelo entendimento de que o espaço de manobra de políticas que insistissem em permanecer à margem dos consensos políticos que se vão formando desde o fim da década de 1980 era restrito. A diplomacia das credenciais [do governo FHC] traduz, portanto, uma convicção profunda naquilo que Gelson Fonseca chama de ‘a autonomia pela participação’ (p. 398).

Esta inflexão, definida por Parolas (2007) como “diplomacia das credenciais”, demandava mudanças domésticas e maior participação nos regimes internacionais, como em direitos humanos e meio ambiente. “O sentido geral dessa diplomacia, como o nome o expressa, estava em obter as credenciais entendidas necessárias para que o Brasil pudesse inserir-se em condições mais favoráveis em um cenário internacional que dava mostras de ter consolidado certo número de consensos básicos” (p. 398).

A partir de 1998, a “diplomacia das credenciais” passaria a ser mais matizada com a expansão da crítica ao congelamento do poder e aos limites da globalização assimétrica. A nova fase seria definida por Parolas sob o entendimento de que “as credenciais não bastam” e foi influenciada pela deterioração da economia internacional, pela crise econômica interna e pela alteração do ambiente político internacional, com a eleição nos EUA de George W. Bush e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. “O ‘novo Renascimento’ e a ordem internacional como ‘marco de harmonia’ perdiam centralidade em um discurso diplomático que se inclinava mais e mais à crítica da ordem” (Parolas, 2007: 405).

O governo Lula (Parolas analisa somente os primeiros anos de governo) veria um aprofundamento deste perfil no que foi definido pelo autor como “pragmatismo democrático”.

Seriam marcas do discurso diplomático deste momento a defesa da democratização das relações internacionais, a recusa de uma ordem que faz do poder a autoridade na anarquia e a convicção de que uma ordem internacional pautada em valores é a que mais amplas possibilidades ofereceria para a estabilidade sistêmica e para a promoção dos interesses de uma potência média com as características do Brasil.

Ao entender a democracia como valor fundamental das relações internacionais e fazer do fortalecimento dos mecanismos decisórios multilaterais uma forma privilegiada de realizar esse entendimento, a política externa brasileira define uma plataforma de ação que se expressa em uma ampla agenda política, a qual compreende, desde o empenho na promoção e defesa da democracia em nossa região até o apoio à reforma das Nações Unidas e, em especial, do seu Conselho de Segurança (Parolas, 2007: 432).

A especificidade brasileira de ser uma potência média - que concilia em seu discurso diplomático um argumento grociano em defesa da democratização e normatização do sistema internacional e do respeito aos regimes internacionais, com a crítica de corte realista das assimetrias de poder - é condicionante relevante do discurso da responsabilidade internacional brasileira, fazendo dele um discurso inovador e moderadamente revisionista da ordem mundial. Esta característica dual estará presente a todo momento nos discursos dos atores em política externa, complexificando ainda mais a defesa de práticas internacionais responsáveis.

1.9.1 Mudanças internacionais

Mudanças sistêmicas e domésticas favoreceram uma maior politização do debate a respeito de práticas internacionais responsáveis. Internacionalmente, com o fim da Guerra Fria houve uma expansão da confiança nos espaços comunitários e de cooperação na ordem mundial e na crença de uma comunidade internacional com valores econômicos e políticos compartilhados.

A partir dos anos 1990, surgiram novas reflexões sobre a dimensão normativa da ação internacional dos Estados (Smith; Light, 2004). Vários governos passaram a indicar que suas agendas de política externa seriam animadas por maiores preocupações cosmopolitas, como a promoção internacional dos direitos humanos. Um exemplo foi a política externa desenvolvida pelo ministro das Relações Exteriores do Reino Unido Robin Cook (1997/2001), durante a gestão Tony Blair, e sua intenção de inserir uma dimensão ética à política externa britânica. O governo Blair foi marcadamente intervencionista tendo enviado tropas para Serra Leoa, Kosovo e atuado em conjunto com os EUA na invasão ao Iraque.

Outro caso foi o governo trabalhista da Austrália (1983-1996) e sua proposta de uma política externa promotora da imagem de “bom cidadão internacional”. Dentre os elementos dessa agenda, incluíam-se maior engajamento com a região asiática, ações na área de direitos humanos e refugiados, além de uma agenda de política doméstica de maior transparência e legitimidade aos olhos estrangeiros, como a promoção do multiculturalismo dentro do país.

As mudanças sistêmicas foram definidas assim por Celso Lafer (2009):

O novo século, que começou a configurar-se com o término da bipolaridade, apresentou, no seu momento inicial, sinais vinculados à experiência que permitiam, à maneira de Kant, conjecturar sobre a possibilidade da construção de uma ordem mundial cosmopolita. Havia, com efeito, um horizonte de sinais kantianos de progresso que vale a pena recordar. Maior homogeneidade dos critérios de legitimidade e uma diluição dos conflitos de concepção sobre a organização da vida em sociedade, promovendo convergências no plano da economia e da política, antecipavam a possibilidade da construção de consensos gerais. O término do *apartheid* foi representativo do fim da mancha racista na África do Sul, paradigmaticamente comprometedor da afirmação dos direitos humanos no plano universal. O inovador mútuo reconhecimento de legitimidades contrapostas dos acordos de Oslo permitiam prenunciar paz entre israelenses e palestinos. Havia clima, com o fim da Guerra Fria, para um novo alento nas negociações de desarmamento das quais adviriam os ‘dividendos da paz’. As duas primeiras conferências da ONU na década de 1990 sobre temas globais, no Rio em 1992 e em Viena em 1993, trataram (com a significativa e positiva presença de organizações não governamentais), respectivamente, do meio ambiente e desenvolvimento e de direitos humanos (Lafer, 2009: 125-126).

O otimismo com uma agenda internacional multilateral arrefeceu a partir do novo século, por várias razões como as ações unilaterais estadunidenses de intervenção no Iraque (2003). Ainda nas palavras de Lafer:

Estes eventos, que comportavam uma leitura positiva da dinâmica de funcionamento do sistema internacional, vêm esbarrando em sinais que se contrapõem a essa leitura. Estes sinais contrários caracterizam o que Rubens Ricupero, a partir de ângulos diferentes mas complementares, qualifica como a perda da inocência após o 11 de setembro. Com efeito, a lógica da fragmentação inerente às forças centrífugas adquiriu redobrada intensidade. (...) Este novo ímpeto não somente questiona a ideia reguladora de uma história universal de ângulo cosmopolita, segundo Kant, quanto compromete a conjectura do direito à hospitalidade universal por ele proposto no **Projeto de Paz Perpétua**. Disso são indicações as limitações crescentes à livre movimentação das pessoas, a xenofobia, o preconceito, a intolerância em relação à diversidade, a situação dos migrantes não documentados. É por esta razão que os nexos que Norberto Bobbio, com instigação kantiana, articulou entre democracia e direitos humanos no plano interno e paz no plano internacional, estão enfrentando o deságio do minimalismo que Michel Walzer qualificaria de *thin morality* (Lafer, 2009: 125-128).

1.9.2 Mudanças na maneira como é construída a política externa

Christopher Hill (2003) em seu livro **The Changing Politics of Foreign Policy** defende que assistimos a um período de transformações na maneira como a política externa é

entendida e formulada pelos Estados. Em parte, por influência das transformações recentes no sistema internacional (como o fim da Guerra Fria, a internacionalização da vida cotidiana e o fenômeno da globalização) os países vêm lidando com uma maior complexidade na formulação e execução de suas políticas externas, ainda que para Hill (2003) tais mudanças não signifiquem alteração do poder de agência mesmo dos menores Estados.

As fronteiras entre o interno e o externo estariam se “dissolvendo”; o autor fala em uma crescente mistura entre os ambientes doméstico e internacional nas políticas dos países (o que define pelo neologismo “interméstico”). Isso estaria causando alterações nas políticas doméstica e externa: “Ministros de assuntos estrangeiros não tem escolha a não ser aceitar o envolvimento direto de muitos outros ministros, enquanto tentam se reposicionar de alguma forma como coordenadores e como especialistas no ‘internacional’ como um todo” (Hill, 2003: 14).

Uma das transformações mais significativas que observa seria o “transnacionalismo”, a maior participação de atores transnacionais na vida internacional (instituições religiosas, organizações da sociedade civil, grupos terroristas etc.). Hill (2003) também indica que questões morais vêm colocando novos desafios para os Estados, fazendo com que surjam novas *constituencies*, desta vez externas, às quais podem ter que se reportar (como a opinião pública internacional, partidos políticos afins etc.). Tais mudanças, somadas a novas práticas como a doutrina de intervenção humanitária (criando exceções nas noções de soberania e auto-afirmação dos povos), fariam com que a capacidade dos Estados nacionais em agir autonomamente no sistema internacional estivesse sendo cada vez mais minada.

Todas essas mudanças não ameaçariam a razão de ser e a existência da política externa, mas “vêm tendo um impacto significativo na natureza da política externa contemporânea, em sua relação com a sociedade doméstica e nos meios com que é conduzida” (Hill, 2003: 16). Apesar disso, Hill (2003) acredita que ela ainda é muito importante para a vida das pessoas. A política externa é atualmente uma área mais complexa e mais contestada, porém estaria longe de ser insignificante e de desaparecer. Todas as noções centrais da política moderna estão hoje implicadas com a política externa, que não pode ser entendida como um espaço isolado e livre de constrangimento.

O processo decisório em política externa no Brasil vem passando por um processo análogo de transformações resultado de mudanças internacionais e também domésticas (com ênfase no retorno ao regime democrático em 1985). Letícia Pinheiro (2009) indica dois fenômenos porque tal política vem passando.

O primeiro seria a **descentralização horizontal**. A tradicional centralidade do presidente da República e do ministério das Relações Exteriores na formulação e condução da política externa não teria sido alterada, mas outras agências burocráticas vêm tendo maior protagonismo em assuntos internacionais. Quase todos os ministérios possuem assessoria internacional, por exemplo. Também houve a expansão da diplomacia subnacional, realizada por Estados e municípios.

A necessidade de contar com a participação especializada de outras burocracias governamentais em assuntos de política exterior e a preocupação do Itamaraty por manter a coordenação dessa rede de atores não impedem uma crescente descentralização horizontal do processo de formulação da política exterior, com ênfase especial na fase de instrumentação. Desta maneira, pode haver - e de fato tem havido - um maior espaço de gestão no processo de aplicação das políticas (Pinheiro, 2009:19).

O segundo fenômeno é definido como **verticalização controlada** e faria referência a maior participação de atores da sociedade civil em vários pontos da agenda da política externa brasileira:

Sindicatos, organizações não governamentais, movimentos sociais organizados, entre outros, têm buscado participar na construção de decisões e de estratégias da política externa brasileira. A resposta dos governos a estas pressões para conseguir uma maior participação tem melhorado desde o início dos anos 90, em especial quando os assuntos foram parte das conferências sociais da ONU, dos projetos de integração subregional e dos diversos encontros e negociações multilaterais específicos, como o debate sobre propriedade intelectual, em particular a respeito do licenciamento compulsório dos medicamentos antirretrovirais (Pinheiro, 2009: 22).

A autora indica que tais mudanças lançam novos desafios à maneira como a política externa brasileira é construída:

A agenda contemporânea da política externa parece exigir a construção de uma nova cultura institucional, que, por meio de uma maior sinergia, consiga reunir competências específicas e diversas em nome de objetivos comuns, assim como um debate democrático sobre as prioridades da atuação do país e da construção de estratégias que sejam inclusivas, cooperativas e promotoras do desenvolvimento brasileiro (Pinheiro, 2009: 24).

A maior participação de atores da sociedade civil resultou em maior pressão para que os Estados assumam mais práticas responsáveis em suas políticas externas. Veremos no capítulo 4 que a pluralização dos atores na agenda da política externa de direitos humanos, por exemplo, aumentou a pressão para que o Brasil assumisse posturas responsáveis na área.

2. OS ATORES DE POLÍTICA EXTERNA ANALISADOS

Neste segundo capítulo, apresento os atores políticos analisados. Três grupos de atores foram escolhidos a partir das primeiras leituras a respeito do problema proposto. Leituras iniciais indicaram que o chefe do Poder Executivo, os veículos de comunicação e as organizações da sociedade civil seriam os principais articuladores das discussões a respeito da responsabilidade internacional da política externa brasileira. A opção por estes três grupos de atores, dessa forma, é justificada pelo engajamento que apresentaram nos temas selecionados e por sua relativa importância no cenário da política externa brasileira (o perfil deste engajamento e a capacidade de impacto nessa política serão analisados na sequência). Essa pesquisa demonstrou que os debates a respeito dos temas propostos (aquecimento global e direitos humanos) foram dominados pelos discursos desses três grupos. Repetidamente, cada um dos atores analisados fez referências aos demais (seja para refutar suas ideias ou para apoiá-las), indicando que a escolha dos atores foi a mais adequada.

Essa pesquisa buscou mapear os argumentos operados pelos atores para a defesa ou crítica de práticas internacionais responsáveis por parte do governo brasileiro e como tais posições se articulam entre si e com a escolha das preferências estabelecidas para a agenda da política externa. Para isso, foram selecionados todos os discursos em que tais atores se posicionaram a respeito de dois temas específicos (aquecimento global e direitos humanos). Para os jornais, acompanhou-se o posicionamento político expresso em seus editoriais. Para os presidentes, analisei os discursos públicos realizados no Brasil e no exterior. Para as organizações da sociedade civil, as fontes foram os documentos textuais divulgados publicamente (estatutos, cartas abertas, declarações, relatórios, colunas em jornal, anuários etc.) e presentes em seus *sites* na internet. A análise detida deste *corpus* documental nos apresentou as posições dos atores políticos e permitiu a comparação entre os atores, as práticas da política externa e a conjuntura doméstica e internacional a que tal ação se articularia.

A ênfase em um *corpus* documental não significa que o discurso resume a atividade política. As demais práticas políticas foram analisadas nesta pesquisa e contribuem para entender as dinâmicas da política externa brasileira e as limitações da ação pela linguagem.

Inicialmente neste capítulo, proponho refletir sobre a importância dos discursos como uma das mais relevantes formas de ação política dos atores selecionados. Em seguida, exponho como a literatura acadêmica analisa a capacidade de influência de tais atores no

processo decisório em política externa e, em particular, como tal fenômeno se opera no caso brasileiro. Apresento as particularidades dos discursos de cada um dos grupos, levando em conta sua intertextualidade, sua estrutura formal e suas intenções. Cada um dos atores selecionados é apresentado em sua trajetória histórica e em seu posicionamento político.

2.1 Análise de conteúdo dos discursos

O *corpus* documental mais importante desta pesquisa é composto de discursos de atores em política externa. Para Laurence Bardin (1979), discurso deve ser entendido como “palavra em ato” (p. 170), podendo incluir declarações por escrito, expressas oralmente e mesmo comunicações não verbais. Entre analistas, discurso seria geralmente compreendido como “toda a comunicação estudada não só ao nível dos seus elementos constituintes elementares (a palavra por exemplo) mas também e sobretudo a um nível igual e superior, à frase (proposições, enunciados, sequências)” (p. 170).

Célia Regina Jardim Pinto indica que especificamente um discurso político é “uma repetida tentativa de fixar sentidos em um cenário de disputa” (2009: 80). A autora cataloga as características específicas desse tipo de discurso:

A característica fundamental do discurso político [em comparação com os discursos científico e midiático] é que este necessita para sua sobrevivência impor a sua verdade a muitos e, ao mesmo tempo, é o que está mais ameaçado de não conseguir. É o discurso cuja verdade está sempre ameaçada em um jogo de significações. Ele sofre cotidianamente a desconstrução, ao mesmo tempo só se constrói pela desconstrução do outro. É portanto, dinâmico, frágil e, facilmente, expõe sua condição provisória (p. 89).

Outra qualidade específica do discurso político é que se trataria do discurso do sujeito por excelência. Isso marcaria a diferença entre o discurso científico e o da mídia, por exemplo, ambos construídos a partir da objetivação e da negação do sujeito. Tomar posições seria uma outra característica:

o discurso político tem lados, é um discurso de visões de mundo. É um discurso que tem como princípio básico a polêmica, ou seja, ele vive através da polêmica, vive através da desconstrução do outro. Essa é uma questão fundamental para entendê-lo, porque o que ele faz é desconstruir o outro, para se construir. Porque, se ele não desconstruir o outro ele não tem condições de construir a si próprio (Pinto, 2009: 92).

Nesta pesquisa, analiso, entre outras fontes, editoriais de jornais, um tipo de discurso que concilia características do discurso midiático com intenções políticas. As especificidades sobre os editoriais de jornais serão abordadas mais à frente.

Patrick Charaudeau (2008) e Teun van Dijk (1997) indicam que a definição de um discurso como político não é possível de ser feita *a priori*. Esta definição não se baseia na natureza do ator, nem necessariamente nos lugares institucionais de fala. Discursos políticos não são realizados apenas por políticos profissionais, e nem todas as declarações públicas de políticos podem ser definidas como tal. São as interações e as identidades que participam da comunicação no âmbito político que permitem essa definição. Esta constatação permite que sejam considerados outros atores nos eventos de comunicação política, como as pessoas, os cidadãos, as “massas”, os veículos de comunicação e outros grupos (van Dijk, 1997).

Van Dijk (1997) percebe que a dificuldade em delimitar o âmbito político pode complicar a definição de discurso político e, por isso, defende que os participantes deste tipo de comunicação sejam somente aqueles que atuem como atores políticos, “desse modo participando em ações políticas, como governança, direção, legislação, protestos, disputas ou voto” (p. 14). O autor também aponta que a dificuldade em definir um discurso como político se reflete na indicação de quais seriam suas características básicas. Tal empreitada precisaria ser realizada considerando-se vários elementos, como contexto, atores, organização política, valores etc. e variariam caso a caso. É por isso que este capítulo buscará também entender as especificidades dos discursos dos grupos de atores escolhidos.

Discursos são maneiras relevantes de se fazer política. A maior parte das ações políticas é largamente discursiva, como a aprovação de leis, a tomada de decisão, reuniões, campanhas etc (van Dijk, 1997). Diferente do que pensa o senso comum, não se poderia separar a palavra da ação: “o discurso político (bem como todo tipo de discurso) não tem sentido fora da ação, (...) a ação busca, para o sujeito político (mas também para todo sujeito), o exercício de um poder” (Charaudeau, 2006: 252). Desse modo, o discurso é um tipo de ação política e social.

Considere-se o tema da mentira na política. Patrick Charaudeau (2008) afirma que os discursos não devem ser necessariamente encarados como artifícios para ocultar interesses escusos a que a análise deveria desvelar. As “máscaras do poder”, como no teatro, deveriam ser consideradas como símbolos, partes constitutivas do fazer político. Para este autor, “todo homem político sabe que lhe é impossível dizer tudo, a todo instante, e dizer as coisas exatamente como ele as imagina ou pensa, pois suas palavras não devem entravar a sua ação” (2006: 261). Por isso, às vezes seria necessário adotar certas estratégias discursivas: (1) **estratégia do vago**, quando o homem político não sabe nem os meios de que dispõe nem os obstáculos a sua ação e por isso emite poucas posições buscando ganhar tempo ou esperando pelo esquecimento da promessa; (2) **estratégia do silêncio**, em que a ação política é secreta

evitando a aparição de reações violentas que impeçam a ação do que é julgado como necessário ao bem da comunidade; (3) **estratégia de denegação**, ao negar uma suspeita difundida publicamente (às vezes até mentindo) ou fingir possuir algum conhecimento estratégico, como um tipo de blefe; e (4) a **estratégia da razão suprema** justifica a mentira pública pelo objetivo de salvar um bem soberano ou fundamental para o povo, mesmo à revelia de sua própria vontade.

Mesmo quando proferidos com a intenção de esconder outros interesses, os discursos políticos produzem expectativas e compromissos que podem cobrar custos elevados em caso de “rompimento da palavra”. Isso é um ponto relevante nos discursos sobre valores no âmbito da política externa. Felix Oppenheim (1991) reflete sobre esta questão e percebe uma diferença quando os recipientes desse tipo de discurso são atores domésticos ou internacionais:

No entanto, enquanto tal retórica moralizante, por vezes, atinge a sua meta para o consumo interno, os governos e povos estrangeiros cujo apoio também pode ser necessário são menos propensos a serem convencidos, e mais inclinados a desmascarar as posturas virtuosas como mera propaganda e denunciá-las como hipócritas. Há também o perigo de que funcionários do governo se tornem prisioneiros de seu próprio pronunciamento ideológico. Para evitar ser acusado de inconsistência ou falta de sinceridade, eles podem se sentir compelidos a ‘se ater a seus princípios’, mesmo que isso leve a políticas externas prejudiciais para o interesse nacional (p. 70).

Como guia para a metodologia desenvolvida nesta pesquisa, utilizo as reflexões da Análise de Conteúdo propostas por Laurence Bardin (1979). A Análise de Conteúdo para esta autora seria

um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (p.42).

Na percepção da autora, a análise de conteúdo deve oscilar entre dois polos da investigação científica, misturando objetividade rigorosa e subjetividade e produzindo indicadores qualitativos ou quantitativos que permitam ao pesquisador um segundo nível de leitura da documentação, baseado na dedução, na inferência. Para Bardin (1979),

o discurso não é transposição transparente de opiniões, de atitudes e de representações que existam de modo cabal antes da passagem à forma linguageira. O discurso não é um produto acabado mas um momento num processo de elaboração, com tudo o que isso comporta de contradições, de incoerências, de imperfeições (p. 170).

Por isso, seria fundamental o analista estar atento às condições de produção da palavra e a como se relaciona a tríade locutor – objeto de discurso – receptor.

A autora defende que as técnicas de análise de conteúdo variem de acordo com o tipo de documento e as perguntas iniciais da pesquisa. Neste estudo, foram compilados em uma fase inicial todos os discursos dos atores de um mesmo perfil (declarações públicas ou editoriais ou relatórios) dentro do período determinado. Uma leitura inicial “flutuante” permitiu o desenvolvimento de hipóteses e o estabelecimento de subtemas de pesquisa. Nos capítulos 3, 4 e 5, analisarei o *corpus* documental tendo como base esses subtemas.

2.2 Os presidentes

O mais importante grupo de atores no processo decisório da política externa brasileira é o que Christopher Hill (2003) define como “poder executivo em política externa” (*foreign policy executive*). Na maior parte dos Estados, o grupo burocrático diretamente responsável pela tomada de decisão em temas de política externa possui uma quantidade reduzida de membros, ainda que mais e mais pessoas venham sendo incorporadas à medida em que se amplia o escopo das políticas externas e intermésticas. No geral, o mais alto responsável da política externa é o ministro das relações exteriores. Se tais ministros garantem sua importância por sua especialização em temas internacionais, ainda assim, em toda parte esses burocratas lutam para manter o controle de tão vasto portfólio, crescentemente invadido por outros ministros e por chefes de governo interessados em temas de política externa.

Os demais membros da elite política em política externa (“*political foreign policy elite*”) variam de país para país. Se existe algum tipo de gabinete de governo, todos os seus membros precisam estar constantemente informados pelo ministro especializado. Alguns ministérios também podem lidar com temas mais sensíveis ao ambiente internacional e por isso será mais necessário uma coordenação com o ministério de assuntos estrangeiros, em especial nas áreas de defesa, economia e comércio. Outros membros da estrutura governamental podem ser citados na cúpula da área de política externa: o chefe do serviço de inteligência exterior, o chefe de gabinete presidencial, o presidente do comitê parlamentar de assuntos estrangeiros e outros (Hill, 2003).

Apesar de existir uma diferença entre poder formal e poder real em temas de política externa (e de política em geral), e que decisões não sejam simplesmente tomadas pela chefia mas também possuam filtros e sejam dependentes do contexto doméstico e internacional, não se pode desconsiderar que os ocupantes das lideranças no governo gozam de grande

influência. Eles possuem os recursos do Estado e um ambiente decisório bem menos estruturado do que outros temas da política doméstica. Além de, em boa parte do tempo, poderem atuar longe do escrutínio público. Deste modo, um pequeno grupo de indivíduos que são tomadores de decisão têm grande oportunidade de exercer liderança na política e personificar o Estado em suas ações (Hill, 2003: 55).

2.2.1 Poder executivo em política externa

Christopher Hill (2003) define como “poder executivo em política externa” o grupo formalmente responsável pela condução, no mais alto nível, da política externa, no geral composto pelo chefe de governo e o ministro da área internacional, além de possíveis altos funcionários de áreas afins, como ministros da defesa, finanças, comércio exterior ou economia. Hill aponta as especificidades que fazem com que a área de política externa normalmente seja conduzida por um grupo reduzido de pessoas: de um lado, o cultivo de aliados no exterior tende a ser menos compensador do que no ambiente doméstico e, por outro lado, o sistema internacional ainda é um ambiente exótico e difícil de se familiarizar para a maior parte dos políticos. Além disso, questões internacionais possuem natureza mais desestruturada do que os problemas domésticos, sem enquadramentos ou prazos claros da mesma maneira dos temas domésticos. “Assim, o poder executivo em política externa (*foreign policy executive*) tende a tomar a iniciativa, a delinear propostas e a solicitar respostas de colegas que inevitavelmente lidarão mais com detalhes do que com a direção fundamental” (Hill, 2003: 57). Quando um tema de política externa vem a ser altamente estruturado, com uma questão clara, documentos e um período relativamente longo de consideração (como são alguns casos de assinatura de tratados), frequentemente o poder executivo em política externa é forçado a aceitar uma participação mais ampla de outros atores políticos.

2.2.2 Itamaraty, horizontalização e pluralização dos atores em política externa

O Presidente da República possuiu, historicamente, papel central na condução da política externa brasileira; prerrogativa que está definida na constituição (artigo 84). Ainda assim, o Itamaraty conseguiu se firmar como instituição altamente influente no processo decisório em política externa. Poucas vezes o presidente, que no Brasil é tanto chefe de Estado quanto chefe de governo, participou assertivamente em temas internacionais, delegando na maioria das vezes sua responsabilidade para o Ministério das Relações Exteriores. Historicamente, a arena de formulação e implementação da política externa brasileira foi marcada por um virtual “monopólio” do MRE, caracterizando uma realidade de insulamento burocrático.

Analistas tendem a indicar como explicação para o insulamento burocrático do Itamaraty: o caráter *sui generis* da política externa, ao mesmo tempo política pública e política de Estado; a construção discursiva de um pretenso consenso ao redor dos interesses nacionais; a especificidade da agenda internacional que demanda conhecimentos e ritmos distintos das políticas domésticas; o fato de o poder legislativo ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formulação da política externa; o caráter internalizado do modelo nacional de desenvolvimento pelo menos até meados dos anos 1990; o perfil não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática brasileira; e a precoce profissionalização do corpo diplomático, associada ao prestígio que possui dentro e fora do país (Faria, 2008).

Recentemente, acompanha-se a perda relativa da autonomia decisória do Itamaraty, explicada por diversas razões domésticas e sistêmicas, como: o vagaroso processo de democratização da relação entre Estado e sociedade desde a Constituição de 88; o caráter mais internacionalizado da prática política; e as crescentes interdependências econômicas com o âmbito internacional resultado da mudança do modelo de desenvolvimento e do perfil da inserção internacional do país (Faria, 2008; Milani, 2015a; Cason; Power, 2009). Estes fenômenos favorecem a maior diversidade de atores (políticos, econômicos ou sociais) influenciando essa política e também a alteração das atribuições até então entendidas como exclusividade do Itamaraty, que passa a ter a concorrência de outras agências burocráticas na agenda internacional do Estado brasileiro. As mudanças recentes por que passa a PEB parecem afetar também na disposição dos presidentes em ter maior presença nessa política, e “isto enfaticamente não é uma tradição brasileira” (Cason; Power, 2009: 121).

Uma maneira de avaliar a atual relação de poder entre presidente e Itamaraty está na nomeação dos chanceleres, uma das responsabilidades constitucionais do presidente. As indicações normalmente são de especialistas (73% entre 1985-2010, segundo Amorim Neto, 2011: 124) e praticamente nenhum dos indicados contava com cadeira no Congresso (somente

9% entre 1985-2010). Uma parte considerável dos chanceleres teve origem na burocracia do ministério (45% entre o mesmo período). Otávio Amorim Neto propõe que, na história da política externa brasileira, a indicação de chanceleres técnicos ou burocratas amplia a politização da política externa. A escolha, por sua vez, de quadros políticos para a chefia do ministério aumenta a delegação de poder para o Itamaraty. Uma explicação para isso seria que quadros técnicos teriam o conhecimento do funcionamento da burocracia diplomática para impor as vontades presidenciais, além do custo político de sua demissão ser menor.

2.2.3 A diplomacia presidencial e a política externa brasileira

Em se tratando de política externa, a literatura é quase unânime em afirmar que líderes fazem a diferença (Hill, 2003: 69). A política é por si só uma atividade de um grupo restrito de pessoas. No caso das relações exteriores é ainda mais forte a concentração de poder em alguns poucos, em parte pela natureza dos temas, que demandam conhecimentos específicos e que limitam a atuação dos que podem ou querem participar. Tradicionalmente, a diplomacia é prerrogativa fundamental e não delegável dos chefes de Estado ou de governo que a exercem com a assessoria das chancelarias (Danese, 1999: 61). No Brasil, também vê-se, desde o Império, as constituições atribuírem a maior parte da competência diplomática ao chefe de Estado (Danese aponta nisso uma influência da Constituição dos EUA, que também definia grandes poderes nas relações internacionais para o presidente do país).

Sérgio Danese (1999) propõe o conceito de **diplomacia presidencial** (ou diplomacia de cúpula) para a atuação mais decisiva dos mandatários em assuntos internacionais para além destas competências originárias. Se constitucionalmente, existem obrigações diplomáticas exclusivas ao presidente da República (diplomacia protocolar), nota-se ao longo da história momentos em que a ação presidencial supera os compromissos *ex officio* (diplomacia ativa). Na diplomacia presidencial, o mandatário é capaz de impor sua marca individual na política externa do país, em que atua pessoalmente em sua concepção e execução. Atua na área internacional para além das simples funções e responsabilidades prescritas na Constituição ou que são decorrentes dela. Tal diplomacia é assim definida por Danese: “o mandatário toma a iniciativa, conduz pessoalmente a política externa segundo sua própria sensibilidade e senso de oportunidade, orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados” (1999: 64). Danese

indica que a diplomacia presidencial se opõe ao poder das estruturas burocráticas do Estado, que realizariam a “diplomacia tradicional” e que teriam “vocação de anonimato”, de baixa visibilidade.

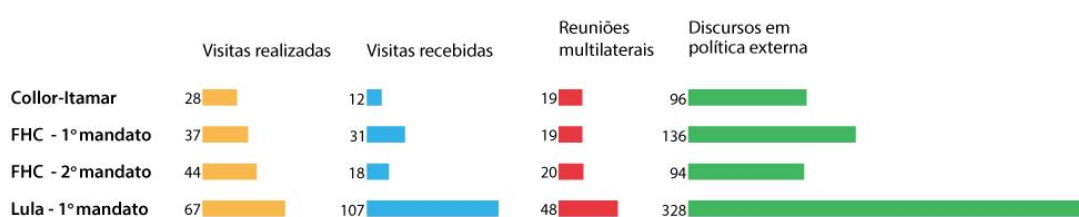
O alto perfil da liderana presidencial em assuntos internacionais pode ser decisivo para a obteno de  xitos diplomáticos. A participao pessoal em negociaoes, os pronunciamentos públicos, as viagens exteriores e as recepoes de delegao estrangeira podem ser instrumentos para abertura de mercados, a internacionalizao de empresas, a consolidao de parcerias e agendas de cooperao (Milani, 2015a). Se entre alguns autores, a diplomacia presidencial é entendida como uma concorrência às atribuioes do Itamaraty, ela também pode ser mais uma ferramenta utilizada pelo corpo diplomático na busca pelos objetivos nacionais (Barnabé, 2013).

A diplomacia presidencial vêm sendo utilizada com intensidade cada vez maior pelos mandat rios, seguindo o aumento do interesse das lideranas políticas em mobilizar a opinião pública e em garantir resultados diplomáticos mais rápidos. A diplomacia oferece cada vez mais espao para iniciativas individuais dos mandat rios: multiplicaram-se os eventos de cúpula a que os líderes políticos são obrigados ou podem optar por participar, a ascensão de temas internacionais que demandam tratamento prioritário pelos Estados ou a vantagem da presena da autoridade máxima do Estado para alcanar resultados. O poder presente na liderana política aumenta a pressão para o encaminhamento de aoes, expande a visibilidade sobre certos temas internacionais e sua atuao no exterior pode mesmo facilitar aoes domésticas ao aproveitar a visibilidade de eventos diplomáticos para realar mensagens de política interna. Também existe uma importância doméstica na medida em que a sociedade se internacionaliza e cobra do governo aoes mais efetivas no plano externo. Os mandat rios também tendem a usar a exposio conseguida em eventos diplomáticos para aumentar seu prestígio doméstico.

Após o período de redemocratizao no Brasil, fatores domésticos passaram a aumentar também os estímulos para uma maior diplomacia de cúpula: uma relao mais próxima entre a política e a opinião pública (atraindo os líderes políticos para aoes internacionais que pudessem lhes garantir maior visibilidade), a abertura econômica e a opo pela insero internacional regionalizada (que, como aponta Malamud, 2010, no caso do Mercosul foi diretamente conduzida pelos presidentes em detrimento da influência de outros atores).

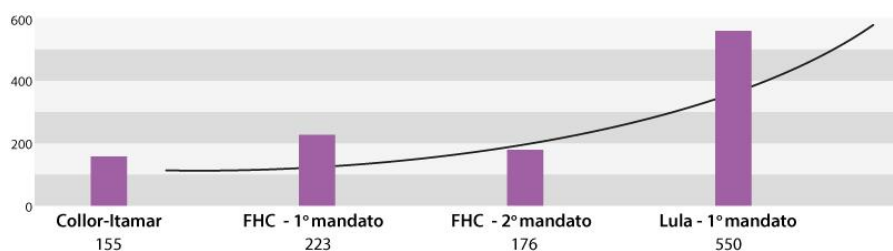
Entre os analistas da política externa brasileira, é comum o entendimento de que a partir do governo Fernando Henrique Cardoso até o final do governo Lula, observou-se uma dinâmica inovadora na relação entre os Presidentes da República e a condução da política externa (Barnabé, 2012; Faria, 2008; Cason; Powell, 2009; Milani, 2015a; Figueira, 2011). Ariane Roder Figueira (2011) formulou um indicador para mostrar o caráter ascendente da diplomacia presidencial até o final do primeiro governo Lula (ver tabelas 2.1 e 2.2). Apesar de não estarem representados, os dados do segundo governo Lula continuaram ascendentes (ver tabela 2.3).

TABELA 2.1 - DIPLOMACIA PRESIDENCIAL EM PERSPECTIVA COMPARADA



Fonte: Figueira, 2011: 114.
Elaboração: O autor.

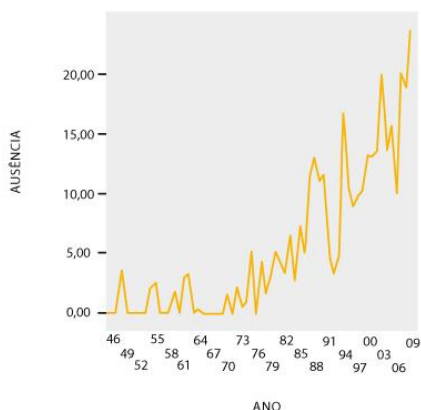
TABELA 2.2 - ATUAÇÃO PRESIDENCIAL EM POLÍTICA EXTERNA



Fonte: Figueira, 2011: 115.
Elaboração: O autor.

Uma das maneiras mais comuns entre os analistas da diplomacia presidencial de medir o ativismo pessoal do mandatário é o número de viagens ao exterior. Na tabela 2.3, vemos os dados apresentados por Otávio Amorim (2011) para os presidentes brasileiros desde o período do pós-Segunda Guerra. A tendência clara de expansão no longo prazo do tempo que os presidentes passam no exterior é mais um argumento comum para indicar uma tendência estrutural para a maior ação presidencial em assuntos de política externa.

TABELA 2.3 - PERCENTUAL DE TEMPO PASSADO FORA DO PAÍS PELOS PRESIDENTES BRASILEIROS EM VIAGENS DIPLOMÁTICAS, POR ANO (1946-2009)



Fonte: Garcia, 2009 e presidencia.gov.br apud Amorim, 2011: 126
Elaboração: O autor.

Otávio Amorim Neto (2011) fala de **presidencialização da diplomacia** para se referir aos mesmo fenômeno observado pelos autores citados anteriormente. Para ele, deve-se atentar que o maior ativismo presidencial e concentração de poder na tomada de decisão em política externa podem ter sido facilitados, na fase recente, pela decisão de nomear membros do corpo diplomático para a chefia ministerial. Agir diferentemente, como com a indicação de um parlamentar para a vaga, significaria maior delegação de poder, uma vez que os custos para sua demissão tenderiam a ser maiores. Chanceleres de carreira facilitariam o controle do aparato diplomático, reduzindo a autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores.

Horta (2012) chama a atenção para a baixa operacionalidade do conceito de “diplomacia presidencial”, frequentemente utilizado sem um entendimento adequado das divisões das obrigações constitucionais dos diversos atores em matéria de política externa e sem um estudo adequado do processo decisório para ser capaz de definir uma atuação “acima do comum” do presidente no âmbito internacional. O pesquisador defende que a quantificação de viagens internacionais e de discursos no exterior são dados insuficientes para definir que um presidente possuiu uma atuação destacada na política externa e somente uma análise minuciosa e detalhada do processo decisório de cada caso poderia indicar “ainda que com elevada imprecisão” onde e quando ocorre a ingerência pessoal do Presidente da República no processo de tomada de decisão. Mais adiante, mostrarei que, nos temas analisados (meio ambiente, direitos humanos, missões de paz), FHC e Lula utilizaram dos discursos oficiais para avançar estratégias de suas políticas externas, superando em determinados momentos a simples obrigação formal e assumindo uma postura ativa na condução dessa política.

2.2.4 Os governos FHC e Lula

Apesar de não ignorar a influência da personalidade dos mandatários, até o final dos anos 2000, a literatura sobre a atuação do presidente em assuntos de política externa percebia a diplomacia presidencial no Brasil como um fenômeno de tendência ascendente, influenciada por novas dinâmicas estruturais (como a grande quantidade de encontros de cúpula, avanço dos processos de regionalização, etc.)¹. De fato, a atuação internacional foi uma ferramenta bastante utilizada por FHC e Lula em seus governos (refletida em um número elevado de viagens ao exterior, de visitas de chefes de Estado e na quantidade de discursos neste âmbito). Mas, se os dois governos empregaram meios semelhantes, houve diferenças significativas em seus fins.

O conceito de diplomacia presidencial se estabeleceu como uma marca do governo FHC, sendo mesmo empregado pelo Itamaraty como um atributo pessoal positivo do seu mandato:

Além de significar um dado de confiabilidade acrescida para o Brasil, a liderança do Presidente tem efeito ainda mais importante em razão de seu envolvimento direto no que se tem chamado de ‘diplomacia presidencial’. Essa presença do líder máximo do país na atividade diplomática, e seu interesse pelos temas internacionais, têm sido um elemento de renovação e fortalecimento de nossa política externa (Lampreia, 1998: 16).

Essa diplomacia presidencial esteve vinculada às características pessoais de Fernando Henrique Cardoso. Antes da presidência, ele já havia exercido o cargo de chanceler no governo Itamar Franco e, assim, teve a oportunidade de conhecer melhor o funcionamento interno do ministério (Cason; Power, 2009). Além de ser um intelectual internacionalmente reconhecido, com apreço por eventos de cúpula, discursos em línguas estrangeiras e viagens internacionais.

A política externa do governo FHC manteve princípios fundamentais perseguidos desde o governo Fernando Collor de Mello, como o pacifismo, o combate à degradação ambiental, a defesa dos direitos humanos, dos princípios de autodeterminação dos povos e da não intervenção, apoio aos movimentos pelo desarmamento e pela desnuclearização, busca pelo desenvolvimento e avanço do processo de liberalização econômica (Figueira, 2011). Para Luiz Felipe Lampreia (1998), seu chanceler entre 1995 e 2001, nos primeiros anos de governo, o país teria adotado uma postura de “continuidade e renovação” em termos de

¹ O governo Dilma e sua atuação mais tímida na política externa colocaram em dúvida o caráter estrutural ascendente da diplomacia presidencial (Milani, 2015a).

política externa: novos meios foram empregados para alcançar os objetivos brasileiros no sistema internacional.

Gelson Fonseca (2004) definiu como “autonomia pela distância” a política externa entre 1945 e 1980. O relativo afastamento dos espaços internacionais de negociação foi o meio pelo qual os formuladores brasileiros buscaram garantir a autonomia do país. A busca por maior participação pelo governo Fernando Henrique nos foros multilaterais de negociação, fez Gelson Fonseca definir a nova fase da política externa brasileira como “autonomia pela participação”. Lampreia define como mais adequado o conceito de “autonomia pela integração”: “A concepção é essencialmente a mesma; embora o conceito de integração talvez seja mais concreto, mais gráfico” (2004: 11). Ressalte-se que o termo “integração” tem um caráter mais passivo e menos dialético do que o termo “participação”. Lampreia (1998) apontava que as novas posturas da diplomacia brasileira punham fim a uma dualidade nas posturas do país nos âmbitos interno e externo:

A sociedade brasileira identifica-se com os valores dominantes no ambiente internacional. Não faria sentido, por conseguinte, termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais (p. 9).

Nos discursos presidenciais ao longo de seu governo, FHC percebia a ascensão de uma “consciência de cidadania planetária, alicerçada em valores universais” (FHC, 10/11/2001). O presidente assumiu uma influência kantiana em sua visão de relações internacionais:

Temos aqui os alicerces de uma perspectiva autenticamente cosmopolita, no sentido tão bem expresso pelo filósofo alemão Immanuel Kant, quando defendeu um estilo de política internacional que refletisse não apenas um equilíbrio de poder entre as diferentes nações, mas também um ponto de vista mais elevado: o da humanidade como um todo.

Alguns chamarão isso de utopia. Eu chamo de ética. E estou convencido de que um dos desenvolvimentos mais importantes nas relações internacionais nas últimas décadas foi precisamente o fortalecimento dessa dimensão ética.

A difícil tarefa que temos diante de nós é a de traduzir os valores universais em políticas práticas e concretas que possam fazer diferença para as pessoas comuns, especialmente nos países em desenvolvimento, onde os problemas de pobreza, doença e exclusão são mais agudos (FHC, 05/10/2000).

Em vários discursos, em especial nos primeiros anos, FHC expressava otimismo com as mudanças no sistema internacional. “Também como positivo deve ser encarado o grau razoável de convergência de valores que passou a existir internacionalmente”. Surgia um “novo humanismo”: “já não se trata do homem, sujeito individual, como medida de todas as coisas, mas da humanidade, sujeito coletivo, medida da própria sobrevivência de qualquer

civilização ou cultura” (FHC, 22/07/1995). Como isso afetaria as práticas da política mundial era uma questão em aberto:

Até que ponto esse reencontro com a noção de humanidade por uma civilização tecnológica impregnada de uma cultura nacional desencantada traz de volta a questão da justiça social, da busca da igualdade, de uma nova utopia, não apenas no interior de cada país, mas também no quadro maior das relações internacionais? A resposta a essa pergunta é difícil, porque implica opções concretas de política (FHC, 22/07/1995).

FHC não se via “neoliberal” e sim como socialdemocrata e em discursos criticava a “idolatria ingênua” dos mecanismos espontâneos de regulação de preços e salários pelo mercado (FHC, 22/07/1995). No início de seu governo, os discursos em política externa indicavam a intenção de expandir o acesso brasileiro ao processo decisório internacional e a vontade de assumir os compromissos inerentes: “Estamos preparados para assumir todas as responsabilidades que nos correspondem nesse plano” (FHC, 14/09/1995). Por isso, o país teria participado com tropas nas forças internacionais de paz na Bósnia e teria uma participação em prol da formação de consensos nos debates de formulação dos regimes internacionais. O Brasil estaria disposto a contribuir na formulação da nova ordem. “Quais são nossas credenciais?”:

os valores que podem tecer um mundo melhor correspondem a duas claras opções nacionais: a democracia e a liberdade econômica. Em seguida, temos uma tradição de participação nos organismos multilaterais, que, hoje, recuperam influência, tanto porque se constituem em foros necessários de construção de legitimidade, quanto porque, pela própria natureza dos processos de interdependência, a busca de soluções universalmente compartilhadas é absolutamente necessária se pretendemos uma ordem estável.

(...) Diria mesmo que a própria natureza do sistema internacional contemporâneo revaloriza as funções diplomáticas, pois não há tema que não seja objeto de negociação, e o Brasil tem tradição secular de valorização da diplomacia como meio privilegiado de encaminhar suas questões internacionais. Esse, aliás, é o cerne da presença do Brasil no continente.

(...) Entre nossas credenciais estão também os valores que a sociedade brasileira consagrou em seu desejo de reformas: consolidação da democracia, economia de mercado, respeito aos direitos humanos, não proliferação de armas nucleares, proteção ao meio ambiente. Nos foros em que esses temas foram discutidos, tivemos invariavelmente posições de equilíbrio, em que a preocupação em articular consensos foi a regra do comportamento brasileiro (FHC, 19/04/1995, semelhante em 09/10/2000).

Durante o governo FHC, houve uma ênfase na busca por maior credibilidade internacional para o país, fortalecendo a democracia e a estabilidade econômica na busca por atrair maiores investimentos estrangeiros, diversificar o intercâmbio comercial e garantir o apoio de organismos financeiros internacionais em momentos de crise interna (Vigevani; Cepaluni, 2007). Nesse sentido, o país aceitou aderir depois de anos de relutância a vários regimes na área de segurança internacional: ao MTCR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, em 1995), ao CTBT (Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares, em

1996) e ao TNP (Tratado de Não Proliferação Nuclear, em 1998). Medidas semelhantes também ocorreram nas áreas de meio ambiente e direitos humanos, como veremos nos capítulos subsequentes. Nas palavras de Lampreia:

Os dados básicos de nossa presença internacional – democracia e estabilidade econômica – traduzem-se em maior credibilidade externa. Manter e ampliar essa credibilidade de modo algum significa renunciar a caminhos e escolhas próprios. O atual momento da história mundial exige, no entanto, que as opções nacionais se façam dentro dos parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional e correspondam, de modo geral, aos valores e desejos dos brasileiros (Lampreia, 1998: 8).

Os discursos associavam o fato de o Brasil ser uma democracia e a necessidade de democratizar as relações internacionais: “Será tanto mais legítima a ordem [internacional] quanto mais representativa, quanto mais efetivamente universal for sua construção” (FHC, 19/04/1995). O país queria atuar nos “foros políticos e econômicos” e assumir “responsabilidades internacionais crescentes” por causa do “peso específico diferenciado” do Brasil. Suas “credenciais” teriam origem na histórica tradição de apoio à paz e à solução pacífica das controvérsias (FHC, 13/12/1995). O país contribuiria na formação de consensos, como nas grandes Conferências das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e Direitos Humanos (1993), além de contribuir com tropas para as forças de paz das Nações Unidas. “Em suma, temos procurado ter atuação internacional crescente, com base nos valores que o povo brasileiro abraçou e na tradição histórica que nos serve de permanente referência e inspiração” (FHC, 13/12/1995).

O projeto de “autonomia pela integração” deste período se traduziu em uma maior aproximação junto aos países desenvolvidos, em especial Estados Unidos e Europa. Buscando fugir do estigma terceiro-mundista do passado, o país aprofundou a relação bilateral com os Estados Unidos e se aproximou das instituições financeiras internacionais (Cason; Power, 2009).

A superação das clivagens era substituída por uma visão mais liberal da ordem internacional. Repetidas vezes, em seus discursos, FHC propunha uma visão liberal das relações internacionais com um enfoque no indivíduo.

Com sentido de realismo, a Comunidade responderá adequadamente ao impulso, próprio das relações internacionais contemporâneas, de que os países pertençam a coalizões ordenadas ao longo não mais de clivagens entre Norte e Sul ou Leste e Oeste, mas, sim, de interesses prontamente identificáveis pelo cidadão (FHC, 17/07/1996).

Ou então:

Em nossos dias, a linguagem da cidadania incorpora, necessariamente, os códigos específicos das identidades sociais diversas, majoritárias ou minoritárias, baseadas em questões como gênero, idade, cultura, etnia. A mesma cidadania, porém, exige que certos temas tenham repostas de caráter global, como é o caso na área dos

direitos humanos ou do meio ambiente. A responsabilidade do cidadão é, crescentemente, projetada no espaço do mundo, e não mais, apenas, no do seu país. E não é por acaso que falo de responsabilidade” (FHC, 3/5/1998).

E também: “E que há certos temas que ultrapassam até as fronteiras, até a própria concepção de Estado, porque eles dizem respeito a alguma coisa que é mais sagrado do que tudo, que é a pessoa humana. Isso vale para a ecologia como vale para os direitos humanos” (FHC, 13/05/1998).

No âmbito da economia, sua política externa foi marcada pelo avanço do processo de integração regional no Mercosul, o estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais, e a defesa junto às organizações multilaterais econômicas, em especial da OMC, do ideal do multilateralismo (Vizentini, 2008: 94).

A crise asiática de 1997, a crise russa em 1998 e a crise brasileira de 1999 impactaram decisivamente a política externa do governo Fernando Henrique. A desvalorização cambial realizada em 1999 tornou delicadas as relações comerciais com a Argentina e o Mercosul em geral. E as negociações da Rodada Doha da OMC, iniciadas em 2001, se mostravam difíceis (em 2016, elas ainda não se encerraram). O cenário internacional se apresentava menos favorável, o que teria contribuído para uma mudança de visão de mundo de sua política externa: “O discurso da adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à *globalização assimétrica*” (Vizentini, 2008: 98). O segundo mandato de FHC seria marcado pelo esforço em reafirmar a integração regional sul-americana e por uma postura reticente em relação ao projeto da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

Em setembro de 2001, os Estados Unidos foram alvo de atentados terroristas em Nova Iorque e Washington e passaram a reforçar um componente unilateralista em sua política externa. Na virada para 2002, a Argentina entrou em grave crise política e econômica. Tais acontecimentos sinalizavam mudanças profundas no cenário internacional. Celso Lafer, ainda em 2000, percebia um sistema internacional não mais definido por divisões estanques como Leste/Oeste, Norte/Sul, mas sim de “polaridades indefinidas”, em um contexto de uma “globalização assimétrica” que impunha desafios para a formação de uma política externa autônoma. O sistema internacional seria marcado por um inequívoco déficit de governança. Caberia à política externa do país reforçar a aposta no multilateralismo: “[deve-se] obter no eixo assimétrico das relações internacionais do Brasil um papel na elaboração e aplicação das normas e das pautas de conduta que regem os grandes problemas mundiais” (2000: 263). O país deveria manter sua identidade tradicional de formulador de consensos entre grandes e pequenos, preservando sua conduta diplomática de corte grociano, e tirando proveito do fato

do Brasil ser um país relevante, mas sem caráter ameaçador à ordem internacional (Lafer, 2000).

Leituras críticas da Era FHC, definem sua política externa marcada por uma “aceitação explícita da chamada Nova Ordem Mundial” e das diretrizes do pensamento econômico neoliberal (Barnabé, 2013: 7). Para o historiador Amado Cervo, sua política externa teria significado a desistência de fazer política internacional própria e teria significado “subserviência” aos centros financeiros e econômicos internacionais (Cervo; Bueno, 2008: 459). Cervo, porém, ressalta que, em especial na fase final de seu governo, a política externa teve elementos “positivos”, como no avanço do processo de integração regional e na crítica aos ganhos unilaterais da interdependência entre o país e o centro hegemônico.

Parte da mudança de inflexão ocorrida na política externa do final do governo FHC foi aprofundada durante a Era Lula. De fato, apesar de ser comum o discurso a respeito das diferenças entre os dois governos, dentro da academia não existe consenso a respeito de quão estrutural foi a mudança ocorrida na política externa entre os dois momentos. Alguns analistas entendem que parte significativa das diferenças está na ênfase às relações Sul-Sul, à certa autonomia perante as grandes potências e no uso da diplomacia presidencial para se aproximar de regiões antes não prioritárias como Ásia, África e Oriente Médio (Cason; Power, 2009; Barnabé, 2013). Foram estabelecidos os foros do IBAS (reunindo Brasil, Índia e África do Sul) e do BRICS (junto com Rússia, Índia, China e África do Sul). A diversificação de parceiros e opções estratégicas na Era Lula justificou a conceituação de uma política externa baseada na “autonomia pela diversificação” nos termos de Vigevani e Cepaluni (2007).

Lula, como FHC, também fez uso das conexões que havia construído ao longo de sua carreira, no seu caso como uma liderança da esquerda latino-americana. Em eventos internacionais, buscou construir sua imagem como representante dos mais pobres, como alguém que superou a condição de pobreza para se tornar presidente de uma das mais importantes nações do mundo. Sua atuação na agenda internacional excedeu em intensidade as ações de Fernando Henrique Cardoso (em número de viagens, visitas de Chefes de Estado e discursos no âmbito), mas, devido ao esforço em se dissociar do governo anterior, evitou-se usar o conceito de “diplomacia presidencial”, uma vez que ele teria ficado associado à política externa de FHC. A política externa passou a ser definida pelo governo a partir do “ativismo diplomático” de Lula. Para seu chanceler, Celso Amorim, a diplomacia de Lula era “ativa e altiva” (Barnabé, 2013).

Entre analistas, é comum destacar como seu governo em diversas agendas domésticas (em especial na economia) apresentou uma manutenção de boa parte das políticas do governo anterior, sendo a política externa aquela mais próxima do discurso histórico do Partido dos Trabalhadores (Almeida, 2004; Barnabé, 2013; Vigevani; Cepaluni, 2007). Enquanto a diplomacia presidencial de FHC não teria retirado o foco principal do Itamaraty (mesmo os conselheiros presidenciais eram diplomatas), no governo Lula, assessores presidenciais não diplomatas (em especial, Marco Aurélio Garcia) disputaram com o Itamaraty a formulação e mesmo a execução da política externa (Almeida, 2004).

A política externa do governo Lula difere daquela da gestão anterior, sobretudo, no entendimento a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional, apresentando um perfil mais “globalista”, interessado em afirmar autonomia em relação às potências centrais e ampliar laços com países do Sul (Vigevani; Cepaluni, 2007). Em discurso para formandos do Instituto Rio Branco, Lula afirmaria que os objetivos principais da sua política externa seriam a defesa do interesse nacional e a solidariedade nacional, traduzidos na construção de uma ordem internacional mais democrática e equitativa. As ações externas de seu governo estariam voltadas a construir um Brasil “mais solidário”, de inconformidade com a “ordem internacional injusta”, sustentada por processos decisórios poucos transparentes e poucos democráticos. “Nossa atuação diplomática é fundada na defesa de princípios, mas também na busca de resultados. Tem uma dimensão utópica sem deixar de ser pragmática”. A dimensão dos valores estaria expressa na atuação no Haiti, no combate internacional à fome e no aprofundamento das relações com a África (Lula, 01/09/2005). A retórica da transformação das estruturas de poder foi reforçada nos discursos de Lula.

Necessitamos de um mundo mais democrático, justo e pacífico, mas isso não depende somente de nós, tampouco pode nos conduzir à passividade (...) Hoje, o que importa é buscar espaço neste mundo globalizado, por meio de uma ação política que preserve a soberania nacional, garanta a soberania popular e contribua para o aprofundamento da solidariedade internacional (Lula, 13/07/2005).

Especificamente a reforma da Organização das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança ganhou nova dimensão (muito mais presente) durante o governo Lula. “O Brasil assume plenamente suas responsabilidades na promoção das reformas necessárias ao fortalecimento desta instituição [Conselho de Segurança], que deve estar no centro das complexas decisões que o momento histórico exige” (Lula, 14/09/2005). Maior participação dos países em desenvolvimento significaria maior legitimidade e autoridade para o Conselho (Lula, 07/07/2009).

A política externa comercial de Lula apostou suas fichas no encerramento da Rodada Doha da OMC, na qual se tornou um líder no grupo dos países em desenvolvimento (G-20).

Com os sucessivos fracassos para o fim das negociações e a não prioridade brasileira a acordos bilaterais com mercados relevantes, a política comercial foi alvo de críticas de opositores.

Elemento marcante deste período foi o aprofundamento da pluralização dos atores envolvidos na formulação da política externa brasileira, não somente de atores governamentais não tradicionais (como o Ministério da Educação e a Fundação Oswaldo Cruz), mas também de atores sociais (como organizações da sociedade civil, mídia e opinião pública). A maior proximidade do Partido dos Trabalhadores dos movimentos sociais trouxe a atuação destes e outros grupos em temas de política externa, encaminhando o processo de democratização desta política pública (Pinheiro; Milani, 2012).

2.2.5 Discursos presidenciais

Pesquisas realizadas para a realidade norte-americana não são conclusivas a respeito da capacidade presidencial de, por meio de seus discursos, impactar a opinião pública de seu país (Cohen, 1995). Se os mandatários podem influenciar a agenda pública de discussão e atrair a atenção midiática, ainda restam a fazer pesquisas que matizem as características necessárias aos líderes (como carisma), os temas e os contextos (incluindo as características do público e a popularidade do governo) que podem ser mais ou menos facilitadoras desta capacidade.

Neste estudo, entretanto, não se justifica o estudo dos discursos presidenciais por causa de seus impactos na população em geral. Levo em consideração que os discursos realizados pelo presidente da República têm impacto em especial na “comunidade de política externa”, sendo capaz de redefinir a posição de seus membros e alterar a configuração como algumas disputas são operadas publicamente². Sendo a política externa no Brasil entendida como um tema pouco afeito à opinião pública em geral, com ainda baixa capacidade distributiva, e cujo processo decisório é concentrado e está repartido entre um pequeno número de atores (em relação às demais políticas públicas), justifica-se a atenção maior do

² O conceito de “comunidade de política externa” foi formulado por Amaury de Souza que o define como “o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país. Compreende, portanto, autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional” (2009: 2).

impacto dos discursos presidenciais no grupo mais restrito de indivíduos e instituições interessados no andamento das relações internacionais do país.

Discursos são atos políticos e, no caso presidencial, uma relevante ação geopolítica (O'Loughlin; Grant, 1990). Por meio de suas declarações públicas em temas de política externa, o presidente oferece uma identidade de si, de seu governo e do país, constrói uma visão de mundo e dos constrangimentos e oportunidades no sistema internacional, justifica meios e fins de determinadas ações estatais; defende enquadramentos específicos para a interpretação de questões públicas e exorta os demais atores da arena política à ação. Os discursos presidenciais em temas internacionais são observados com atenção pelos outros atores políticos e podem indicar intenções, prioridades, fragilidades e mudanças de rumos na política externa do país. Veremos mais adiante que um esforço importante de determinados atores está na busca por declarações públicas oficiais a respeito de temas sensíveis (meio ambiente, direitos humanos, conflitos militares e outros). Compromissos publicamente assumidos servem de arma de pressão destes grupos para manter as ações governamentais de acordo com seus interesses. Entendendo a credibilidade como um recurso importante no cenário político, o rompimento de um compromisso publicamente assumido tende a ser evitado pelos atores políticos receosos com os custos de tal medida (Palumbo, 2014).

Não se podem ignorar as estratégias envolvidas nos discursos em temas internacionais. Baum (2004) indica que, nos Estados Unidos, os presidentes tendem a não dar visibilidade pública a grande parte das ações em política externa. Para o autor, as explicações possíveis para isso seriam o risco de um alto preço político em caso de um resultado negativo e a possibilidade de que, uma vez estimulada, a opinião pública reaja de maneira inesperada e com impacto negativo na política implantada. Quando os demais atores entendem que o presidente aceitou o risco de assumir um compromisso público tendem, por sua vez, a considerar a possibilidade de ação mais credível (Baum, 2004). Para Baum, os líderes são, por isso, seletivos em atrair o escrutínio público e assumir os riscos de audiência.

No caso brasileiro, o fenômeno da presidencialização da diplomacia pode significar uma mudança no entendimento de que a opinião pública é pouco interessada em temas internacionais e não os leva em consideração na hora do voto (Faria, 2008; González *et alii*, 2011). Nesta pesquisa, constatou-se que, ao menos nos temas aqui pesquisados, os presidentes foram bastante prolixos em seus discursos tanto doméstica quanto internacionalmente.

A crescente participação dos presidentes na formulação e condução da política externa (que alcançou níveis elevados durante os mandatos de FHC e Lula) faz dos discursos

presidenciais uma fonte de pesquisa relevante para analisar as prioridades da política externa brasileira.

No *site* da Presidência da República na internet está presente a coletânea das transcrições de todos discursos realizados pelos presidentes no Brasil e no exterior com identificação do local e da data de emissão³. Eletronicamente, foram identificados aqueles textos em que estavam presentes determinadas palavras-chave que compõem o campo semântico do tema analisado⁴. Por meio desta metodologia, foi possível não restringir a análise a um conjunto reduzido de discursos (são comuns análises realizadas exclusivamente com os discursos brasileiros na abertura anual do encontro da Assembleia Geral da ONU, por exemplo).

A escolha dos discursos presidenciais como base de dados precisa, entretanto, considerar alguns pontos básicos: (1) os discursos presidenciais não necessariamente representam o discurso oficial em política externa. Outras declarações neste âmbito são realizadas por agentes governamentais e não necessariamente estão em sintonia com as posições presidenciais. Por isso, é importante analisar a relação entre o discurso presidencial e as posições dos outros atores políticos (incluindo demais atores governamentais) assim como as ações levadas a cabo pelo Estado brasileiro. Apesar disso, ressalte-se que o presidente é constitucionalmente o mais importante ator em política externa no país e seu representante máximo no exterior, cabendo a si a palavra final no processo decisório. (2) Mais do que os demais atores, o presidente tende a levar em consideração o público doméstico em suas declarações públicas, o que resulta em especificidades em seus discursos que precisam ser levadas em consideração pelo analista: os discursos presidenciais guardam uma relação próxima com o momento em que é proferido, podendo existir variações de posições no longo prazo; atentos ao impacto na audiência doméstica, presidentes podem salientar os pontos entendidos como sucessos e escamotear aqueles passíveis de interpretação como fracassos.

³ Uma compilação prévia dos documentos foi realizada pelo grupo de análise do discurso do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo, IESP/UERJ). Seus membros cederam sua base de dados para esta pesquisa a quem devo meus agradecimentos.

⁴ Foram procuradas as seguintes palavras para o tema “aquecimento global”: meio ambiente, aquecimento, estufa. Já para o tema “direitos humanos” e “missões de paz”, buscaram-se: intervenção, direitos humanos, Haiti, Timor-Leste, missões de paz (operações, forças), indiferença.

2.3 A mídia

A mídia noticiosa é um espaço privilegiado de poder. É através de sua rede discursiva que governos são atacados e se defendem, opiniões são construídas ou refutadas, identidades são inventadas e acionadas, imagens públicas nascem ou são sepultadas. É ali que se desenrola boa parte da vida política de um país: somos dados a conhecer nossos políticos e suas ações, uma vigilância permanente imprescindível para a saúde de qualquer democracia. No cenário brasileiro, marcado pela concentração de poder, estas características se reforçam e lançam o debate da capacidade de influência da mídia no processo decisório em política externa.

Ainda nos anos 1920, Walter Lippmann em seu estudo pioneiro lamentava que até há pouco tempo “a ciência política era ensinada nas faculdades como se os jornais não existissem” (1998: 320). Certamente, passados quase 100 anos, a ciência política reconhece a existência dos meios modernos de comunicação, “mas em geral não vê neles maior importância” (Miguel, 2002: 156). Para Miguel, essa ainda é uma realidade:

O recorte da ‘política’, que a ciência política faz, inclui governos, partidos e parlamentos; dependendo das preocupações específicas e das inclinações de cada um, também participam movimentos sociais, militares, elites econômicas ou a igreja. Os meios de comunicação de massa ficam (quase) invariavelmente de fora. Ou então são vistos como meros transmissores dos discursos dos agentes e das informações sobre a realidade, neutros e portanto negligenciáveis. (Cumprir observar que esta também é a visão da política que a própria mídia costuma transmitir, na qual raras vezes aparece como agente) (2002: 156).

Por sua vez, os estudiosos da comunicação tendem a sobredimensionar a importância dos meios de comunicação, a ponto de considerá-los como totalmente dominados pela lógica dos meios. Como já expressou um influente *publisher* brasileiro, a política se tornou “um ramo da publicidade”: seria evidente a crescente manipulação de técnicas publicitárias nas campanhas eleitorais (Frias Filho: 2 *apud* Miguel, 2002: 157).

Contra a tendência majoritária na academia de ciência política, acreditamos que a mídia é um ator com função relevante junto ao público e às elites que influenciam a política externa. A relação entre mídia e política externa no Brasil é influenciada pelo atual processo de abertura gradual desta política pública, com o aumento dos atores políticos envolvidos e maior debate de temas internacionais na opinião pública. Apesar disso, reconhecemos que vários fatores limitam seu poder de impacto nas políticas públicas em especial no âmbito internacional de um país como o Brasil.

2.3.1 A mídia e sua importância social

Numa democracia, espera-se que a opinião das pessoas seja refletida nas políticas governamentais. Dentre os vários meios para que isso ocorra encontram-se as eleições diretas, as pesquisas de opinião e a representação das preocupações públicas por meio da mídia. Espera-se também da mídia informativa que ajude a educar, informar e facilitar o debate, contribuindo para alcançar um consenso capaz de influenciar as ações governamentais. Os meios de comunicação deveriam também ampliar o acesso aos agentes políticos e a seus discursos, que ficam expostos à avaliação do grande público.

A mídia possui influência em um momento crucial do jogo político: a definição da agenda de discussão. Os cidadãos passam a entender como mais importantes aquelas questões destacadas pelos meios de comunicação e os líderes políticos e funcionários públicos se sentem na obrigação de responder a estas questões. A arena midiática é marcada por uma incessante disputa entre as agendas propostas por diversos atores sociais e políticos, incluindo a própria imprensa (Azevedo, 2006). Este processo não ocorre sem disputa com os membros do campo político. Os agentes que detêm maior capital político são capazes de orientar o noticiário (e assim a agenda pública) por meio de entrevistas e declarações.

Para realizar a contento sua função social deve-se analisar a independência dos meios de comunicação, permanentemente tencionada no campo econômico. Miguel define as empresas de comunicação como um “organismo bifronte”. De um lado, os imperativos profissionais específicos do campo midiático, como, no caso do jornalismo, a fidelidade à realidade fática e a busca por credibilidade. Do outro, a ampliação do faturamento e do lucro. Ainda assim, persistiria certa autonomia do campo da mídia, em que ainda vigoram padrões específicos de conduta, como o compromisso com a “verdade” e a “objetividade”. O respeito a estas diretrizes é utilizado como critério para determinar a competência e a respeitabilidade pelos pares. “A violação destas normas, notadamente em submissão a ditames econômicos ou políticos, é frequente, mas impõe ônus que não podem ser ignorados” (Miguel, 2002: 168).

2.3.2 A mídia no debate internacional

É inegável a centralidade da comunicação de massa nos rumos das democracias. Mas ainda é pouco clara a capacidade que ela pode causar nas ações internacionais dos Estados,

nas interações entre os países e nos temas para além das fronteiras nacionais. Como qualquer política pública, a diplomacia sofre as demandas sociais e jurídicas por transparência. Porém, essa transparência sofre o constrangimento das “Razões de Estado” que configuram a diplomacia e algumas outras políticas públicas, como a de defesa. Há também uma diferença de ritmos: “a mídia é permeada por uma lógica da fragmentação e de descontinuidade, enquanto a diplomacia, por um sentido de processo e de permanência” (Soares, 2011).

A análise das capacidades da mídia em influenciar as decisões em matéria de política externa tem história recente e volume insipiente. Estudos exploratórios feitos nos Estados Unidos no início do séc. XX eram pessimistas a respeito da influência da mídia e da opinião pública em temas internacionais. A Guerra do Vietnã foi um divisor de águas. A derrota no campo militar somada à oposição disseminada da opinião pública contra o conflito fez levantar o debate se a opinião pública teria impactado o esforço de guerra. A partir dos anos 1970, alguns pesquisadores passaram a entender a opinião pública como mais racional, estável e influente do que até então se havia considerado. O estudo de John Mueller (2011), por exemplo, ao analisar as posições da opinião pública durante as guerras da Coreia e do Vietnã e as comparar com o número de baixas no *front* percebeu uma relação direta entre o aumento de mortes e a redução do apoio de guerra. Para Mueller, a opinião pública pode ter influência durante guerras que se prolongam e tenham alto custo em termos de mortes.

A mídia informativa tem a capacidade de interferir no debate político e isso se dá principalmente por meio dos processos de estabelecimento de agenda, *framing* e *priming*. Estudiosos que concordam com esta perspectiva normalmente falam sobre “pressão” da imprensa, mas é importante deixar claro que, como afirma Miller, “pesquisadores da opinião pública ainda não explicaram de maneira convincente os *meios* por que a opinião do público pode atuar ou afetar a *policymaking*” (2007: 6). Ainda não existe definição convincente para “pressão em política pública”.

Jornais devem selecionar o que informar entre uma quantidade quase infinita de opções. Devido a esta seletividade, eles têm a capacidade de dizer o que é importante no debate público, ou em outras palavras, de estabelecer a agenda pública. A teoria da *agenda setting* “afirma que a atenção da mídia de massas a um tema público resulta em elevada preocupação pública a respeito do problema” (Nelson, 2011: 194).

A mídia também constrói esquemas narrativos que permitem a interpretação dos fatos. Entman define enquadramento (*framing*) como “selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto comunicativo de maneira a promover uma definição particular do problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma

recomendação de tratamento para a questão descrita” (1993). Tal entendimento, segundo Nelson (2011), refletiria uma percepção presente em parte dos estudos de psicologia política, para quem os cidadãos somente pensam sobre política o necessário para realizar julgamentos, formular opiniões e tomar decisões. Para alcançar tais tarefas com o mínimo de esforço, o cidadão toca a superfície de sua memória política, mais do que cava profundamente. Nem sempre a memória mais superficial é a que possui a parte mais relevante, significativa ou importante da informação. A constatação do grande desconhecimento do público a respeito dos assuntos do dia a dia reforça a preocupação com sua manipulação ou sua influência nociva em políticas públicas sensatas. Alguns pesquisadores sugerem que o enquadramento podem ser mais influente quando o público não está bem informado ou não está cognitivamente ativo (*cognitively active*) em temas de interesse político ou social (Iyengar, 1991; Kahnemann & Taversky, 1984; Zaller, 1992).

É por meio do voto que as preocupações públicas podem diretamente influenciar as políticas governamentais. A mídia tem a capacidade de interferir nos padrões pelos quais as pessoas avaliam candidatos em eleições, o que é definido como *priming*. Sua premissa é de que as pessoas não tem conhecimento elaborado sobre temas políticos e não levam em consideração nem mesmo tudo o que sabem para fazer julgamentos políticos. A mídia é capaz de atrair atenção para alguns aspectos de políticas públicas em detrimento de outros “definindo os critérios pelos quais os atores políticos são avaliados” (Nelson, 2011: 195).

Robinson (2012), por sua vez, define que a cobertura midiática pode impactar políticas públicas **indiretamente**, por meio da influência na opinião pública (que por sua vez influenciaria num contexto democrático os tomadores de decisão sensíveis à ela), ou **diretamente**, em que os tomadores de decisão são diretamente influenciados pelo que veem e leem na mídia (por razões tão diversas quanto serem informados pela mídia, influenciados por seu enquadramento, preocuparem-se com o enquadramento de políticas públicas, da imagem pessoal ou do governo etc.). Foyle (1999) acredita, por exemplo, que a influência da opinião pública nos EUA é maior quando o presidente tem a postura normativa de considerar a vontade da opinião pública. Os presidentes que Foyle define como *delegates* acreditariam que a opinião pública é desejável e necessária e são assim influenciados por ela. Os demais presidentes, definidos como *guardians*, acreditariam que a opinião pública nunca deveria ser levada em consideração e por isso não seriam influenciados por ela.

O relacionamento entre mídia e elites políticas não é uma via de mão única. A premissa mais importante da **teoria dos modelos indexadores** é que a mídia reflete o conteúdo, o tom e a distribuição de atitudes tomadas na arena política pelos oficiais do

governo e líderes de opinião. A mídia seria uma correia de transmissão entre a opinião dos líderes e o público sem possuir voz independente. Na descrição de Bennett, Lawrence e Livingston (2007), os jornalistas norte-americanos tenderiam simplesmente a indexar a cobertura jornalística aos debates ocorrendo dentro de Washington. Isto seria devido à necessidade de evitar incomodar grandes interesses políticos e econômicos, à deferência dos jornalistas às fontes oficiais e à vasta quantidade de informação abastecida pelo governo aos jornalistas. De maneira equivalente, Hallin (1986) sugere que a cobertura de notícias políticas ou reproduz o consenso presente na elite ou legitima a controvérsia presente na elite a respeito de um assunto. Alguns pesquisadores indicam que a mídia também possui certa dependência na audiência. Em sua análise das relações entre mídia e política externa para guerra, Mueller apresentou uma visão pessimista em relação à independência da mídia noticiosa:

Os meios de comunicação, então, se situam (ou se escondem) entre os eventos que reportam e os clientes que servem. Em uma sociedade livre e de mercado, eles devem, necessariamente, ser sensíveis a ambos, transmitindo, mais do que dando forma, a eventos e às ações daqueles que fazem a notícia e satisfazendo às demandas de quem as consome. Assim, no final, os eventos, os fabricantes de eventos e os consumidores de mídia podem substancialmente dar as cartas (2011: 675-676).

Por outro lado, Robinson (2001) sugere que a mídia pode ser um participante ativo em alguns debates políticos e também influenciar a direção de políticas públicas, especialmente quando existe dissenso dentro da elite e incerteza dentro do governo. Alguns pesquisadores demonstram que é possível observar interdependência entre os dois lados, na medida em que políticos precisam da mídia noticiosa para apoiar e confirmar sua legitimidade, e a mídia igualmente depende dos políticos como fonte de notícias (Meyer, 1999). Como afirma Timothy Cook (1998), jornalistas definem o que é interessante, mas são os políticos que definem o que é importante.

Para Miguel, a influência mais evidente da mídia sobre o campo político está na formação do capital político. Seguindo o entendimento de Pierre Bourdieu, haveria dois tipos de capital político: o “delegado”, adquirido por meio do prestígio com a ocupação de um cargo institucional e utilizado posteriormente no processo de eleição, e o capital “transferido”, que teria origem na conversão de algum outro tipo de capital, como os indivíduos que utilizam de sua notoriedade artística ou profissional como alavanca para o sucesso nas urnas ou usam de poder econômico em campanhas eleitorais. Neste segundo tipo de capital, Miguel aponta uma influência ainda mais decisiva dos meios de comunicação. “O que se observa é que a visibilidade na mídia é, cada vez mais, componente essencial da produção do capital político” (2002: 168-9).

Propondo uma relação entre as influências entre tomadores de decisão, mídia e opinião pública, Robinson (2012:178) sugere quatro categorias de efeitos que a mídia pode ocasionar na política externa:

- 1) O efeito CNN, quando a cobertura midiática faz tomadores de decisão adotarem determinada política. Estudos que percebiam a mídia mais influente em questões internacionais aumentaram a partir dos anos 1980 e 1990. Especialmente, por causa da ascensão de canais de notícias 24 horas, como a CNN. Aparentemente, a maior exposição de eventos internacionais teria causado um aumento na pressão em tomadores de decisão para responder aos temas levantados. Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria pôs fim ao prisma ideológico anticomunista que delimitava as ações de jornalistas e políticos. Livres deste enquadramento, os jornalistas seriam mais livres para criticar a política externa.
- 2) O efeito acelerador (*accelerant effect*), quando o processo decisório é catalisado pela atenção midiática. A premissa é de que políticos respondem mais rápido a uma questão específica devido à cobertura da mídia.
- 3) O efeito propiciador (*enabling effect*), em que a mídia permite que tomadores de decisão persigam uma política pública ao criar suporte público para isso.
- 4) O quarto e último efeito é o de impedimento (*impediment effect*) e estaria conectado ao que ficou conhecida como a Síndrome do Vietnã. O medo da cobertura negativa das baixas estadunidenses e seus impactos na opinião pública constrangeriam os *policy makers* e os inibiria a seguir com uma política pública.

Relacionar mídia, opinião pública e seus impactos nas práticas de política externa é empreitada ainda a se realizar (Foyle, 2011: 659). As pesquisas, como vemos, possuem visões que parecem contraditórias. Parte da explicação para este fato está na dificuldade em identificar e medir influência: é impossível saber os fatores que o tomador de decisão leva em consideração ou, ao menos, definir precisamente o peso que cada fator possui no processo decisório (Robinson, 2012). A respeito desta dificuldade, sugere Robinson: “é talvez melhor para os analistas de política externa primeiro reconhecer a diversidade das opiniões acadêmicas, e em segundo lugar admitir que existe alguma verdade em todas elas” (p. 172). Como maneira de reconciliar pesquisas aparentemente tão díspares, Robinson (2012) aponta dois vieses de influência da mídia sobre a política externa: (1) A influência **processual** é aquela relacionada às críticas e influências da mídia referentes ao debate sobre a implantação de determinada política pública; (2) A influência **substantiva**, por sua vez, aponta a crítica e influência relacionadas às justificativas e à *rationale* de determinadas ações em política externa. Robinson acredita que muitas das pesquisas acadêmicas deixam clara a capacidade

de influência da mídia em um nível processual. Deste modo, a capacidade de influência substantiva deve ser vista como reduzida e circunscrita por limites pré-estabelecidos pelas elites de política externa.

Concordo com os estudiosos que consideram importante matizar a influência mútua de cada um dos atores, e desse modo, não compreender uma relação de poder de um sobre o outro, mas de influências mútuas. Como definido por Srivastava (2009), as redes de comunicação de massa são parte do ambiente em que o ator internacional (majoritariamente o Estado-nação) age. A mídia provê *inputs* ao processo decisório, como uma variável independente. Assim, os líderes atuam na realidade construída em parte pela mídia e a levam em consideração. A mídia também é parte do ambiente em que tomadores de decisão tentam afetar ou influenciar ao agir: os líderes agem em busca de solução para problemas, mas também tentam melhorar suas imagens ou desenvolver uma campanha que afete o tratamento da mídia em temas internacionais.

2.3.3 Opinião pública e mídia no Brasil

No caso brasileiro, Rodrigo Soares (2011) acredita que a influência midiática na determinação da agenda é menor na política externa do que em assuntos domésticos, sugerindo um certo desinteresse e incompatibilidade nas linguagens e tempos dos dois campos:

A mídia está mais familiarizada com os embates internos – códigos e linguagem – do que com aqueles ligados a temas afetos ao Ministério das Relações Exteriores. A disputa política interna favorece mais a explicitação do conflito – a situação e a oposição em um clima competitivo pela atenção da mídia. Políticos, em geral, são mais disponíveis para falar com jornalistas do que diplomatas. A compreensão sobre o impacto das decisões em temas de política interna parece mais fácil e direta por, muitas vezes, comporem o dia a dia do cidadão. A linguagem, geralmente, empregada pelos políticos – mais categórica e direta – se molda mais às características da cobertura midiática. A política externa, como processo político de maturação de mais longo prazo, não desperta o interesse imediato do leitor médio de jornais e de páginas de notícias na internet ou, em escala menor, do telespectador da televisão ou do ouvinte do rádio (Soares, 2011).

Uma das maneiras possíveis de compreender a influência da mídia brasileira sobre as políticas públicas em geral e na política externa em específico está no impacto direto em tomadores de decisão e legisladores. A pesquisa de opinião com congressistas brasileiros realizada pela FSB Comunicações (2013) ajuda a compreender seus hábitos de informação. Numa escala de zero a dez, os parlamentares definiram a importância da mídia nas decisões e

votos do Congresso Nacional em média de 6, indicando uma força relativamente alta da mídia brasileira em atos legislativos. A pesquisa também perguntou a respeito das principais fontes de informação dos parlamentares. Os jornais impressos são os meios de informação mais relevantes para os parlamentares. Os três jornais mais lidos pelos congressistas são, em ordem decrescente: Folha de São Paulo, O Globo e O Estado de São Paulo.

Outra pesquisa, da Fundação Perseu Abramo (2013), ligada ao Partido dos Trabalhadores, buscou descobrir as percepções da população sobre os meios de comunicação. Nesta amostra, a televisão aparece como meio com penetração praticamente universal (82%), sendo seguido pelo consumo do rádio, ouvido por metade da população. Internet e jornais impressos dividem a terceira colocação, com 43% de consumidores diários. No país, o consumo de jornais impressos é fortemente marcado pelo regionalismo. Porém, os três jornais de âmbito nacional que aparecem na amostra são pela ordem Folha de São Paulo, O Globo e O Estado de São Paulo. A maioria da população brasileira possui uma visão negativa dos meios de comunicação do país e não sente seus interesses plenamente representados por eles. 35% acreditam que os meios de comunicação no Brasil costumam defender os interesses sobretudo dos seus próprios donos, e 32%, daqueles que têm mais dinheiro. A população também percebe o fenômeno do agendamento por parte da imprensa: apenas pouco mais de 1/3 dos entrevistados considera que “as notícias que aparecem na TV, nas rádios e nos jornais” cobrem a maior parte dos acontecimentos importantes (21%).

Pesquisa realizada pelo governo federal (Meta Pesquisas de Opinião, 2010) a respeito dos hábitos de informação dos brasileiros também indica um grau elevado de indivíduos que costumam ler jornais (46,1% da população), dos quais 24,7% o fazem diariamente, com diferenças grandes entre classes sociais. Entre os leitores de jornais no Brasil, 60,3% declararam acompanhar notícias sobre o governo federal.

O estudo da imprensa deve estar atento também às características do cenário midiático brasileiro, marcado pela oligopolização midiática e desregulamentação do setor⁵, além de uma tácita aliança entre poder político e econômico levada a cabo pelo coronelismo eletrônico⁶.

⁵A legislação ainda hoje vigente, o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, é de natureza concentradora. Ele não estabelece restrições à propriedade cruzada e os poucos limites definidos são ineficientes, já que permitem ao mesmo proprietário deter em diferentes regiões o número máximo de emissoras. De acordo com Venício Lima, os grupos políticos e econômicos criam os conglomerados de mídias através da concentração horizontal, propriedade cruzada e monopólio em cruz. A primeira manobra, a concentração horizontal, trata da “oligopolização ou monopolização que se produz dentro de uma mesma área do setor” (Lima, 2004: 96). Já a propriedade cruzada é a concentração, por um mesmo grupo, de diferentes tipos de mídia do setor de comunicações. A reprodução, em nível local e regional, dos oligopólios da propriedade cruzada é definida, por Lima, de monopólio em cruz.

⁶Como definem Suzy dos Santos e Sérgio Capparelli, o coronelismo eletrônico trata-se do “sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco

No caso da mídia impressa, as opiniões tomam caráter de trincheira, cada veículo assumindo o discurso e a posição dos grupos sociais e econômicos que representam. Azevedo enumera os seguintes elementos:

Historicamente algumas das características mais notáveis do nosso sistema de mídia permanecem imutáveis: o monopólio familiar e a propriedade cruzada nos meios de comunicação de massa, a pequena diversidade externa do ponto de vista político e o viés conservador, a baixa circulação dos jornais associada ao baixo número de leitores e, como consequência, no campo da grande imprensa, um jornalismo orientado prioritariamente para as elites e permeável à influência dos públicos fortes. Deve-se lembrar ainda o surgimento tardio da imprensa e dos jornais comerciais em nosso país e a centralidade e hegemonia da televisão em nosso sistema de mídia (2006: 89).

Azevedo aponta que o sistema de mídia no Brasil é marcado por monopólios familiares, resultado do arcabouço constitucional para o setor, que proibiu o controle das empresas jornalísticas e de radiodifusão por pessoas jurídicas, sociedades anônimas e por estrangeiros. Segundo Venício Lima (2004: 104), 90% da mídia brasileira é controlada por 15 grupos familiares.

Em sua história, o jornalismo se desenvolveu defendendo causas políticas e religiosas. No final do século XIX, com o estabelecimento da imprensa comercial, o jornalista passou a ser normativamente entendido como “árbitro neutro”, distanciado de causas coletivas e interesses pessoais, sem coloração política ou partidária. Ainda que saibamos que não existe imprensa imparcial e que os jornalistas compartilham crenças ideológicas como qualquer indivíduo e que os padrões de recrutamento profissional e as rotinas produtivas nas redações incorporam valores culturais e políticos, os principais jornais brasileiros se entendem como neutros e imparciais (Azevedo, 2006). Azevedo lembra que “no jornalismo comercial moderno a diferenciação política dos jornais se dá muito mais pelas crenças políticas e valores morais do que pela associação com uma organização partidária ou política em particular” (p. 102).

2.3.4 A mídia brasileira e a política externa

Guilherme Casarões (2012) em seu estudo exploratório sobre a relação entre mídia e política externa no Brasil durante o governo Lula chamou a atenção para a longa história

entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários de meios de comunicação” (Santos; Capparelli, 2005).

desta relação: “A interação entre a mídia de massas e a política externa no Brasil sempre foi delicada, tênue na maioria das vezes, mas nunca sem significado” (p. 201). Ainda assim, Casarões aponta como a diplomacia brasileira passou ao longo do séc. XX sendo uma das questões públicas menos disputadas, e que alguns debates, mesmo tendo a imprensa como plataforma, foram conduzidos prioritariamente por políticos e acadêmicos. Rodrigo Soares (2011), diplomata de carreira e porta-voz da Presidência da República entre 2011 e 2012, aponta como o grande precursor deste relacionamento o Barão do Rio Branco, que nos anos 1870 foi chefe de redação do **A Nação**, e ao longo de sua vida recorreu várias vezes à imprensa para influenciar outros tomadores de decisão ou para explicar ao público questões de grande repercussão, como o caso Panther, o Tratado de Petrópolis ou as relações com a Argentina.

Soares (2011) também concorda que a cobertura noticiosa da política externa brasileira é bastante influenciada pelas características dos meios de comunicação: a televisão, o rádio e a internet tendem a apresentar noticiário mais episódico e fragmentado e privilegiam casos de emergência ou de risco a brasileiros no exterior; os jornais de porte nacional, por sua vez, lidariam com mais assiduidade e maior abrangência os temas de política externa. Para Soares, quem se interessa por política externa tem nível educacional e de renda mais elevado e está habituado aos meios impressos de comunicação.

Soares acredita que historicamente os interesses dos meios de comunicação na política externa brasileira desde os anos 1970 vem possuindo um caráter cíclico, altamente influenciado por circunstâncias políticas e econômicas e, a partir dos anos 1990, muito atento às negociações comerciais. Nos anos 1970, a política externa da gestão de Azeredo da Silveira teve grande repercussão pública com suas tensões e conflitos, inflexões e readequações, e que pode ser em parte compreendida pelas restrições impostas pela censura à cobertura da política doméstica. Ganharam atenção da mídia o reconhecimento da independência de Angola e Moçambique, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha, a denúncia do acordo militar com os EUA, entre outros temas. Os anos 1980 foram o fim do ciclo, com as atenções do país voltadas para assuntos domésticos, como a crise econômica, a transição de regime e ao processo constituinte. Do pouco interesse que recebeu da imprensa, destaca-se a aproximação com a Argentina e a assinatura da Ata de Iguaçu em 1985. Os anos 1990 resgataram o interesse midiático em assuntos externos, em especial pelas negociações econômicas e comerciais do período. A primeira década do século foi momento de aprofundamento deste interesse acompanhando o maior protagonismo brasileiro no cenário internacional.

Casarões defende que tradicionalmente a imprensa não teria mais do que uma “capacidade limitada” de definição de agenda: lhe faltaria influência política, além de ter participação limitada no jogo político. Entretanto, a relação entre mídia, opinião pública e política externa no Brasil começou a ser alterada nos anos 1990, com a participação em assuntos estrangeiros de uma sociedade civil crescentemente ativa (Casarões, 2012: 212). Ampliou-se o caráter distributivo da política externa brasileira com medidas como a liberalização econômica, aumentando a atenção para a área. A maior atuação presidencial no âmbito internacional teria ampliado esta atenção:

Enquanto a política externa estiver intimamente associada com o presidente, seus atos no exterior naturalmente recebem mais atenção da mídia, e a diplomacia é forçada a responder mais a opinião pública, o que também contribui para a politização de assuntos internacionais. Este parece ser precisamente o caso do Brasil de Lula (p. 216).

Até os anos 2000, os meios de comunicação teriam sido “atores secundários” em questões de política externa, tendo raramente uma agenda própria. Para Casarões, as linhas editoriais dos jornais, independentemente de sua maior ou menor afinidade com ideologias políticas ou governos, teriam dado até aí pouca atenção à política externa. Nossa pesquisa às fontes, porém, mostrou uma preocupação significativa com temas internacionais e com a agenda de política externa brasileira nos editoriais dos jornais desde o início do período pesquisado, em 1995.

A política externa de FHC recebeu leituras majoritariamente favoráveis por parte do ESP. Ainda assim, em 1995, o periódico clamava por definição clara das grandes mudanças então prometidas para a política externa. “Enfim, é preciso passar das palavras à ação, uma vez que sabemos todos que o novo modo de inserção do Brasil no mundo é consentâneo com as nossas aspirações e adequado às nossas possibilidades. Além do que será preciso convencer as elites de que a política exterior existe” (ESP, 25/10/1995). Para o ESP, a diplomacia presidencial de FHC era uma vantagem:

O aumento do prestígio do Brasil nos foros internacionais deve-se à política externa determinada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e executada pelo ministro Luiz Felipe Lampreia - mudaram a linguagem diplomática, hoje mais direta, e a definição dos interesses nacionais, hoje enunciados claramente -, mas também à política econômica que, garantindo a estabilidade e atraindo investimentos, deu ao País a importância e a credibilidade que não tinha ao tempo da inflação galopante.

(...) O prestígio pessoal do presidente Fernando Henrique Cardoso, lastreado, principalmente, no seu gabarito intelectual, também foi fator decisivo na recuperação da imagem do Brasil.

(...) E essa transformação não se deu pela adesão incondicional do Brasil às políticas das grandes potências. Ao contrário, o reconhecimento da relevância do País no cenário internacional aumenta à medida que os interesses brasileiros são reafirmados em oposição aos interesses específicos dos países desenvolvidos (ESP, 13/08/2000).

No fim da gestão de Lampreia, o ESP elogiou a política externa brasileira, que via como realista, pragmática e responsável, e a superação da “fase terceiro-mundista” (ESP, 28/01/2001). Mais tarde, avaliando o governo FHC, diria: “Seja quem for o nosso próximo presidente vamos sentir saudades do padrão de desempenho do Brasil no plano das relações internacionais sob a liderança de Fernando Henrique” (ESP, 16/01/2002).

As análises da FSP da política externa do governo tucano foram mais críticas. A FSP apresentou posição mais refratária às políticas neoliberais da gestão tucana. Quando FHC foi convidado para refletir junto com Tony Blair, Bill Clinton e outros líderes a fundação de uma terceira via política, o jornal alfinetou: “Seria necessária uma formidável dose de tolerância para classificar de socialdemocrata a administração FHC” (FSP, 08/04/1998).

A FSP elogiou a participação ativa do chefe do Executivo e sua decisão de ser franco a respeito das mazelas brasileiras. “Todo investidor sabe que o Brasil não é nenhum paraíso social e é ridículo ficar insistindo no contrário” (FSP, 24/10/1995). A honestidade poderia ampliar o prestígio do país. Mas criticou a ausência de participação social no Itamaraty, “diferente do que ocorre nos EUA”. Em 1997, o jornal criticou a falta de uma agenda clara de política externa para além da “embocadura cosmopolita”. O sucesso pessoal de FHC não significava muito.

Há um hiato, um déficit entre os sucessos pessoais do presidente-diplomata e os da sua diplomacia cujas diretrizes, se as há, não formam uma doutrina visível ou previsível. Num mundo globalizado em que é cada vez mais difícil saber quais são as razões de Estado, Fernando Henrique Cardoso brilha, mas o Brasil lá fora parece ter cada vez menos razão (FSP, 05/01/1997).

Apesar da ênfase na proposta ter sido mais forte durante os oito anos do governo Lula, a diplomacia de FHC também buscou manter na mesa a possibilidade de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. A FSP via positivamente a medida, que “implicaria novos compromissos e gastos, mas os benefícios obtidos pelo prestígio e pela nova posição poderiam superar esses novos custos. (...) Uma vaga no Conselho de Segurança parece ser um investimento com boas chances de retorno” (FSP, 29/09/1997). No início do governo Lula, o ESP defenderia o oposto: “A insistência na reivindicação pode azedar desnecessariamente o relacionamento com a Argentina (ESP, 21/10/2003).

Em 1998, a FSP criticava os insucessos da diplomacia tucana. “Na prática a agenda grandiosa morreu na praia” (FSP, 24/01/1998). O governo somava fracassos na integração regional com os EUA e na falta de apoio para uma participação mais ativa na ONU. Um ano depois, aumentava o tom da crítica. Acusava um “fatalismo passivo” na inserção econômica internacional do país que levou ao “caráter amorfo e por vezes errático” da política externa. “Não se trata de exigir quixotesicamente que o país exerça um poder que de fato não tem. Mas

quais são as contrapartidas concretas dos gestos de excessiva boa vontade, por assim, do Brasil em relação à política comercial e militar de potências como EUA e União Europeia?” (FSP, 22/04/1999). A diplomacia comercial brasileira estaria “à deriva” (FSP, 26/07/2000).

Em 2000, a FSP elogiava o pragmatismo do chanceler Luiz Felipe Lampreia ao abandonar a proposta de fazer do Brasil uma potência mundial, como na desistência implícita à reforma do Conselho de Segurança. O jornal mudava sutilmente sua posição: “Não é pela via militar que o Brasil deveria buscar sua inserção global. A alternativa mais pertinente é aumentar sua participação comercial e política” (FSP, 26/04/2000). Com sua saída, o jornal afirmou que o balanço de sua gestão seria “frustrante”: o Itamaraty não se abriu para a sociedade e ignoraram-se interesses nacionais e a lógica econômica em prol do Mercosul (FSP, 15/01/2001). O periódico também criticou sua indicação pelo governo para o Conselho de Administração da Embraer, já então uma empresa privada.

Durante o governo Lula, os dois jornais mantiveram postura crítica em relação à diplomacia presidencial, assim como contra o serviço diplomático, o ministro das Relações Exteriores, os resultados das estratégias brasileiras no exterior, a relação entre o PT e os objetivos de política externa etc. (Casarões, 2012). O tom teria ficado mais parecido entre os dois jornais, assim como entre os editoriais e suas colunas de opinião. Os jornais também teriam conseguido desenvolver e aprimorar críticas que seriam encampadas por outros atores políticos.

Muitas das ‘teses’ adiantadas pelos opositores do governo - como um ‘personalismo’ excessivo nos assuntos externos, um retrógrado terceiro-mundismo e antiamericanismo, ou a presença indesejada de um ‘conselheiro especial’ na política externa, Marco Aurélio Garcia - foram reproduzidas, ou até mesmo criadas, pelos jornais (Casarões, 2012: 221).

Segundo Casarões, os temas tendiam a ter importância equivalente nos dois jornais e também certa recorrência: a diplomacia comercial na OMC, a integração regional e a relação entre Brasil e os líderes esquerdistas da América Latina. As negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas também estiveram presentes e, neste ponto, os jornais divergiam, com a Folha tendendo a uma postura crítica quanto aos benefícios para o Brasil do acordo e o Estadão entendendo que ela seria inevitavelmente boa para o comércio brasileiro.

A inflexão diplomática para uma maior cooperação no eixo Sul-Sul também esteve presente nos jornais. A Folha fazia críticas pontuais à esta vertente, como o reconhecimento da China como economia de mercado ou o tema dos direitos humanos no relacionamento com ditadores da África e do Oriente Médio, enquanto que o ESP entendia a aproximação com a África como puramente ideológica e parte de uma tentativa de doutrinação terceiro-mundista

dentro do serviço diplomático. Num resumo de seu estudo, após indicar que ambos os jornais foram críticos à PEB do governo Lula, Casarões aponta que as críticas não foram necessariamente coincidentes:

FSP rejeitou os meios, mas não necessariamente os fins de política externa (...) O ESP, por outro lado, rejeitou ambos com dureza igual (...) Enquanto a Folha condenou a política externa a um nível quase pessoal, culpando o presidente e seus assessores por qualquer desgoverno, mas elogiando alguns dos seus objetivos, o Estado divergiu completamente da diplomacia de Lula em suas visões de mundo, atores, e métodos (p. 230).

Se o discurso diplomático da Era Lula reforçava seu caráter inovador, o ESP se recusava a aceitar tal ponto de vista: “nenhuma das grandes iniciativas da atual política externa é ao menos original. Apenas tentam reviver iniciativas que já foram tentadas, sem êxito” (ESP, 12/12/2003). Uma definição resume a crítica típica do ESP: “política carregada de ideologia e vazia de pragmatismo” (ESP, 05/09/2005; equivalente em ESP, 04/01/2009). As críticas e defesas ocorriam de lado a lado (do governo e da imprensa) e chegaram a ser referidas em discursos e editoriais.

A política externa brasileira não é criticada porque a mídia sofre a síndrome do pessimismo ou do derrotismo [como afirmara Celso Amorim]. Ela é criticada porque se desviou de uma linha de pragmatismo que vinha trazendo bons resultados para o País, tanto do ponto de vista do prestígio internacional como da inserção da economia ao mundo globalizado (ESP, 05/09/2005).

A ênfase do governo Lula na cooperação Sul-Sul seria para o ESP revivescência do terceiro-mundismo que poderia afastar o país das principais correntes de comércio e significava fomentar “a guerra de classes internacional”. Caberia ao Brasil se focar em melhorar sua produtividade para fortalecer sua posição no comércio internacional, “sem exhibições pirotécnicas de soberania” (ESP, 12/12/2003; equivalente em 06/01/2009). Em 2005, afirmaria que “negociações Sul-Sul são válidas, mas as Sul-Norte são mais rentáveis” (ESP, 08/08/2005). ESP e FSP criticavam o que viam como antagonismo aos EUA na agenda brasileira (ESP, 07/07/2006).

Para a FSP, o “terceiro-mundismo” da política externa poderia ser explicado como uma “ração” com que o governo alimentaria grupos ideológicos para compensar a agenda conservadora em outros campos. Este perfil resultaria em práticas anacrônicas e às vezes inadequadas ao interesse nacional ou “moralmente inaceitáveis”, como na recusa em apoiar medidas contra o genocídio do Sudão (FSP 03/12/2006). O ESP acusava o aparelhamento ideológico e a partidarização da política externa conduzida pelo secretário-geral do ministério Samuel Pinheiro Guimarães, fugindo do ideal de uma política de Estado (ESP, 06/03/2004; 07/03/2004; 07/02/2007).

2.3.5 Os atores escolhidos

O estudo de Fernando Azevedo (2006) apresenta dados importantes para conhecer o mercado de jornais no Brasil. Chama a atenção o fato de que mesmo com baixa penetração nas camadas populares, os jornais brasileiros tem alta capacidade de produzir agendas, formatar questões e influenciar percepções e comportamentos tanto no âmbito político-governamental quanto no público em geral. Os jornais brasileiros mais lidos são tradicionalmente compreendidos como liberais-conservadores, defendendo valores liberais na economia e conservadores na política (Azevedo, 2006: 103).

Um dado fundamental para entender o impacto político e social de um jornal está em sua média diária de exemplares, que permite medir sua circulação no país. No mês de fevereiro de 2014, de acordo com o Instituto Verificador de Circulação (IVC), o jornal mais bem colocado neste indicador era a Folha, com 342 mil edições (das quais 118 mil eram digitais). O segundo lugar era ocupado por O Globo com 311 mil exemplares (94 mil digitais) e o terceiro O Estado de São Paulo, com 234 mil edições lidas (sendo 59 mil digitais). Este valor demonstra a força dos jornais brasileiros mais lidos e também serve de parâmetro para o valor cobrado para publicidade em suas páginas, o que faz o número bastante confiável no meio jornalístico e publicitário (Folha de São Paulo, 30/03/2014).

A importância da mídia no cenário político doméstico, expressa na influência entre políticos e no impacto na opinião pública, a faz um dos espaços mais relevantes de debate público a respeito das relações internacionais do Brasil. A capacidade de mediar, filtrar e interferir na maneira como se dão tais debates faz dos jornais brasileiros mais lidos atores relevantes da política externa brasileira. Entre a aparentemente uniformidade indicada por outras pesquisas nas posições políticas dos 3 jornais de âmbito nacional mais lidos no Brasil, os dois jornais paulistas possuem maior divergência em suas opiniões (supõe-se que O Globo defende argumentos mais parecidos com os do Estado de São Paulo). Por isso, nessa pesquisa, foram escolhidos para a análise documental os periódicos Folha e Estado de São Paulo.

2.3.5.1 O Estado de São Paulo⁷

O **Estado de São Paulo** (ESP) é o mais antigo jornal em atividade no Brasil, tendo sido fundado em 4 de janeiro de 1875. Em pouco tempo, a direção de sua redação seria assumida por Júlio César Ferreira de Mesquita, iniciando um controle familiar da direção do jornal sob a família Mesquita que dura até os dias de hoje. Nascido como representante das oligarquias paulistas, no geral oriundas do café, sua linha editorial no início de sua história esteve próxima ao pensamento político deste grupo – mesmo que não se definisse como representante do Partido Republicano Paulista (PRP) e que buscasse uma orientação politicamente independente. Assim, no final do séc. XIX, o fim da escravidão e da monarquia seriam grandes bandeiras. A proclamação da República foi comemorada, e seus dois diretores, Rangel Pestana e Júlio Mesquita, ocupariam cargos no governo Deodoro da Fonseca. Logo, o jornal publicaria em editoriais a desilusão com os rumos do novo regime.

O posicionamento do jornal no início do século é uma prova de que os veículos de comunicação podem vir a apresentar posições que desagradem anunciantes e leitorado. Durante a Primeira Guerra, o apoio declarado ao lado aliado o levou a uma crise financeira, pois parte de seus anunciantes era alemã. Críticos da comunidade alemã afirmavam que o periódico estava servindo interesses ingleses e lhe taxaram o apelido de “The State of São Paulo” (Malatian, 2013).

Mesmo contrário à Política dos Governadores, apoiou a posse de Júlio Prestes à presidência, que havia ganhado de Getúlio Vargas. A Revolução de 1930, que impôs a posse de Vargas, não teria dificuldades para conseguir o apoio do jornal. O bom relacionamento seria desfeito pela fúria das elites paulistas com as ações do interventor nomeado para o estado. O periódico apoiou integralmente a Revolução Constitucionalista de 1932, revolta paulista que desejava a derrubada do presidente e o estabelecimento de uma nova constituição. A derrota do movimento levou executivos do jornal ao exílio.

O relacionamento ruim com o governo central não o impediu de reconhecer os méritos da nova legislação trabalhista, porém a censura do Estado Novo faria com que o jornal fosse perdendo conteúdo político gradativamente. Até que, em 1940, uma farsa foi armada pelo Departamento de Ordem Política e Social que teria encontrado armas na sede do jornal, e o periódico foi estatizado e somente devolvido em 1945. Somente com o novo governo de

⁷ A maior parte das informações a respeito da história do ESP foi retirada de Leal *et alii*, 2002.

Eurico Dutra, se resgataria uma postura política. Até 1964, o jornal seguiria o padrão da imprensa conservadora e apoiaria plenamente a UDN, que dividia com o Partido Social Democrático (PSD) a liderança do Congresso Nacional. Durante este período, todos os governos contaram com a oposição do jornal. Dutra teria uma oposição cautelosa, devido ao clima de retorno à democracia. Vargas sofreu com o apoio a adversários políticos, além de denúncias sistemáticas de irregularidades. Juscelino lidou com críticas desde antes da posse, como quanto à legitimidade de sua eleição por não conseguir a maioria absoluta dos votos. O primeiro governo udenista, com Jânio Quadros, foi recebido entusiasticamente, mas sua política externa causaria mal-estar. A admissão da China Popular na ONU, o reatamento das relações com países socialistas e a condecoração do ministro cubano Ernesto “Che” Guevara não seriam condizentes com um governo liderado pela UDN. Quem mais sofreu a oposição do Estadão foi João Goulart. Mesmo sua posse foi criticada e nem o artifício parlamentarista foi suficiente para convencer o periódico de seu direito à presidência. O jornal participou ativamente da desestabilização de seu governo e sua diretoria fez parte das conspirações que levaram ao golpe de 1964 (Abreu, 2004).

O início do regime civil-militar foi bem recebido pelo jornal, assim como as cassações de congressistas. As medidas aplicadas pelo novo governo que não agradaram ao jornal foram aquelas consideradas moderadas. O jornal apoiava a dissolução do Congresso como meio de expurgar elementos indesejáveis e a manutenção dos antigos partidos políticos – pois se preocupava com a manutenção da identidade interna da UDN. O Congresso só seria fechado em 1966, e os antigos partidos seriam logo dissolvidos. As ações do governo passaram a incomodar cada vez mais. Ao longo dos primeiros anos do novo regime, preocupavam a perda de poder do Legislativo, assim como a ameaça à liberdade de imprensa. Uma postura oposicionista pelo Estadão surgiria a partir de 1968. Desde então, o jornal ficou sob censura. A partir do ato institucional nº5, não apresentaria mais editoriais. Apesar de tudo, o jornal manteve uma ambígua posição de oposição ao governo Médici, elogiando a situação econômica do país. Sua censura foi encerrada em abril de 1975, anos antes de grande parte dos demais veículos de comunicação.

Nos anos 1980, buscou uma linha editorial mais independente, intercalando críticas com manifestações de apoio ao governo federal. As políticas ligadas à liberalização política do regime lhe agradavam, mas outros pontos lhe incomodavam, como a política externa que rejeitava o alinhamento automático aos Estados Unidos e se pautava por uma aproximação junto às nações africanas. A viagem do presidente Figueiredo à África fora percebida como parte de sua política “terceiro-mundista”. Para o jornal, “a ênfase prioritária que se dá ao

terceiro mundismo... leva ao desperdício de nossas energias diplomáticas” (*apud* Leal *et alii*, 2002). Durante os anos 1990, apoiava as medidas econômicas liberalizantes do governo FHC. Lula teve no jornal um crítico desde sua primeira disputa à presidência em 1989. Seu governo também contou com o jornal na oposição.

Sobre sua linha editorial, conservadorismo político e liberalismo econômico são constantes em seus editoriais. Após 1964, o jornal vem apresentando posturas mais liberais no âmbito social, como a defesa da legalização do aborto. Também apoiou a candidatura de centro-esquerda de Michelle Bachelet à presidência do Chile e criticou os governos conservadores de George W. Bush e Nicolas Sarkozy.

2.3.5.2 **Folha de São Paulo**⁸

A **Folha de São Paulo** (FSP) nasceu no início dos anos 1960 da junção dos periódicos Folha da Manhã, Folha da Tarde e Folha da Noite. Estes jornais foram lançados entre 1921 e 1925 pelo jornalista Olívio Olavo de Olival Costa e outros colegas. Os três jornais possuíam pequenas variações no tom editorial, mas tinham em comum um caráter mais noticioso do que opinativo. Eram voltados para as camadas médias urbanas de São Paulo, e por isso fortemente antioligárquicos. Nasceram como contraposição ao Estadão, ligado às elites rurais e mais conservador. A Folha da Noite, o mais popular, chegou a publicar artigos em outros idiomas, focando nas origens estrangeiras de parte do proletariado. Não se dedicavam a temas econômicos, mas seu caráter liberal para a época os levava a opor o intervencionismo do governo afim de preservar interesses da oligarquia cafeeira e o protecionismo alfandegário voltado à promoção da indústria nacional.

Apesar do caráter não oligárquico e de antes ter apoiado um ideário próximo do grupo revoltoso (como a defesa do voto secreto), os jornais se opuseram à Revolução de 1930. Em 1931, a empresa foi comprada por Otaviano Alves de Lima, alterando a linha editorial para uma maior atenção aos agricultores paulistas e pondo fim ao projeto de um jornal popular. Nos primeiros anos da década de 1930, a Revolução ainda era vista como benéfica para os lavradores de São Paulo se libertarem da hegemonia do PRP. Mas logo os jornais se juntariam à elite estadual descontente e apoiariam o movimento constitucionalista. Ganhou destaque um

⁸ A maior parte das informações a respeito da história da Folha foi retirada de Cohn; Hirano, 2002.

viés antiindustrialista e a defesa de que o desenvolvimento econômico do país residia nas atividades agroexportadoras. Ainda assim, mais tarde, aplaudiria a construção da usina de Volta Redonda como uma superação do ciclo da “lavoura itinerante” (Folha da Manhã, 05/09/1944).

Entre 1945 e 1964, a linha editorial foi marcada pela busca da imparcialidade política (Cohn; Hirano, 2002). Defendia-se o sufrágio universal e a liberdade de imprensa, mas se fazia oposição ao populismo tanto de Vargas quanto de Juscelino. A vitória eleitoral de Vargas em 1950 foi assim explicada: “Eduardo Gomes é o campeão das liberdades democráticas que constituem preocupação apenas das elites e não do povo. Como as elites são minoria e o povo a maioria, era natural que triunfasse o candidato populista” (Folha da Manhã, 07/10/1950). Uma convicção udenista foi ficando cada vez mais evidente nas Folhas. Neste período, elas defendiam um entendimento de que a prosperidade econômica levava à paz social e por isso apoiavam a participação dos operários nos lucros das empresas e a implantação de políticas sociais. Por outro lado, eram contrárias à politização do meio sindical e ao direito de greve. No âmbito econômico, contrapunham-se à visão do nacional-desenvolvimentismo.

Os jornais foram fundidos em 1960, assumindo o nome Folha de São Paulo, e a posse transferida para Otávio Frias de Oliveira e Carlos Caldeira Filho. A linha editorial passou a ser mais fortemente antijanguista e pró-mobilização que levaria ao golpe em 1964. Mudanças empresariais bem sucedidas o fizeram em 1963 o periódico de circulação paga mais lido do país. Ao longo da ditadura, o jornal passou por diversas mudanças de direção da redação e construção de uma nova identidade política e editorial. Nos anos seguintes ao golpe civil-militar, passou a ser visto como de oposição ao novo regime por discordar de parte da política governamental. Desse modo, passou a ser combatido tanto pela ala mais direitista (o regime) quanto pela ala à esquerda. Em especial a partir do governo Geisel, o jornal passou a oferecer um apoio moderado ao governo, em especial na área econômica. Em 1977, teve um jornalista preso e respondeu com a suspensão dos editoriais e colunas. A Folha chegou a ser acusada de manter na redação vários elementos “subversivos”. Organizações da luta armada, porém, a acusaram de emprestar carros para a repressão no começo da década de 1970. No final dos anos 1970, o jornal se aproximou dos setores sociais que pregavam por abertura política e abriu suas páginas para alguns movimentos contestatórios e para o debate das desigualdades sociais. Nas primeiras fases da redemocratização, defenderia uma anistia “ampla, geral e irrestrita”. A campanha das Diretas Já teve grande acolhida no jornal (Phillips, 25/05/2007).

Durante a nova fase democrática do país, a Folha defendeu que, com a morte de Tancredo Neves, a posse de José Sarney deveria ser ratificada pelo voto popular. Da nova Constituição promulgada, criticou o direito irrestrito de greve, a nacionalização dos minérios, o tabelamento de juros e as restrições à entrada de capitais estrangeiros. Durante as eleições de 1989, o jornal procurou manter uma distância crítica em relação a todos os candidatos. Divulgou denúncias de irregularidades de Collor durante sua gestão na prefeitura de Maceió e no governo de Alagoas. Poucos dias antes do segundo turno das eleições, o jornal divulgou intenção de Lula de, uma vez eleito, congelar salários para combater a inflação, contrapondo os discursos do palanque daqueles dos economistas ligados a seu partido. O início do governo Collor contou com o apoio da Folha para as reformas propostas no Plano Collor. Mas, em seu primeiro mês, a redação foi invadida por agentes da Polícia Federal realizando uma devassa fiscal. O ato foi visto como represália contra as manchetes negativas do período eleitoral. Os resultados da CPI do PC Farias, com denúncias graves ao então presidente, a fizeram defender sua renúncia. Foi o primeiro grande veículo de comunicação a sugerir seu *impeachment*.

Na eleição de 1994, a Folha publicou reportagens com denúncias de corrupção de indivíduos ligados às chapas de FHC e Lula, resultando na mudança nos nomes das duas candidaturas para a vice-presidência. A cobertura dos governos FHC e Lula o fizeram receber críticas de ser pró-oposição durante ambos os períodos presidenciais. Foi o veículo de comunicação responsável pelo lançamento de diversos escândalos destes governos, como a denúncia de compra de votos para a emenda da reeleição de FHC e o mensalão durante o governo petista.

O jornal é conhecido pela diversidade do seu corpo de colunistas, por ser um dos principais espaços de debate público do país e por uma ampla gama de inovações, como algumas ferramentas de freios e contrafreios: a coluna Erramos (1991), o manual de redação com compromissos e normas assumidos pelo jornal (1984) e a presença de um *ombudsman* (1989), responsável pela crítica interna do jornal e por acolher os pleitos dos leitores. Pesquisas realizadas sobre a cobertura política do jornal, o colocam como o menos parcial e mais pluralista dos grandes jornais brasileiros, apesar de confirmarem um tom anti-PT, reconhecido mesmo por sua *ombudsman* (Portal R7, 12/09/2010; Folha 03/12/2010; Portal Brasil de Fato, 01/10/2010).

2.3.6 Editorial como elemento de análise

Incapaz de analisar todos os produtos dos veículos de comunicação escolhidos, nesta pesquisa estudei a posição política dos jornais a partir de seus editoriais. Eles não são, porém, o único produto feito pelos jornais, nem necessariamente aquele que possui maior impacto na opinião pública ou nos tomadores de decisão. A opção pela análise dos editoriais, ainda assim, é adequada porque parto da premissa de que o viés apresentado nos editoriais estará de alguma forma presente nos demais elementos que compõem um jornal impresso: as notícias, os artigos de opinião etc.

Editoriais são um tipo muito específico de jornalismo escrito em que os donos ou os editores de um jornal buscam contribuir com sua opinião direta para o debate público em um determinado assunto. Van Dick (1997: 178) afirma que os editoriais possuem duas audiências: os “leitores em geral”, cuja opinião eles buscam influenciar; e os atores da notícia (as elites) a quem falam direta ou indiretamente para avaliar ou recomendar ações. Estadão e Folha possuem seus próprios manuais de redação, mas somente o da Folha apresenta uma definição para editorial e como deveria ser escrito:

Texto que expressa a opinião de um jornal. Na Folha, seu estilo deve ser ao mesmo tempo enfático e equilibrado. Deve evitar a ironia exagerada, a interrogação e a exclamação. Deve apresentar com concisão a questão de que vai tratar, desenvolver os argumentos que o jornal defende, refutar as opiniões opostas e concluir condensando a posição adotada pela Folha. Nada impede que o jornal mude de opinião sobre determinado assunto. Neste caso, deve dizê-lo com clareza. (...) Os editoriais não dirigem o noticiário, mas temas que neles aparecem com frequência devem ser explorados pela reportagem. A Folha procura publicar artigos assinados que discordem das posições dos seus editoriais (Folha de São Paulo, 2014).

Alves Filho aponta para os seguintes aspectos caracterizadores da autoria institucional nos editoriais de jornais: (1) Impessoalização - com o uso privilegiado da terceira pessoa e de um discurso que busca ser entendido como objetivo na abordagem da temática e nas estratégias de argumentação. Alves Filho ressalta a difícil relação subjetividade-objetividade neste gênero: “Há uma posição axiológica avaliando os fatos, mas o efeito pretendido é que essa apreciação valorativa seja tomada como uma decorrência-consequência dos próprios fatos e não como um ponto de vista subjetivado” (2006: 85). (2) Institucionalização - fala-se em nome de uma instituição ou empresa. (3) Uso da variedade culta da linguagem, para produzir um efeito de imparcialidade e de seriedade na abordagem. (4) Interação com os indivíduos-leitores - ausência de traços linguístico-textuais que apontem diretamente para a

interação com os leitores. “(...) o que se busca é que ele aceite a orientação argumentativa apresentada e, conseqüentemente, alinhe-se à posição enunciativa defendida pelo jornal” (p. 87). (5) Busca e cobrança por coerência enunciativa - é esperado que exista uma coerência em torno de suas posições enunciativas, com cobranças pelo conjunto de leitores para quem os jornais por meio dos editoriais e de outros gêneros passam a ser rotulados como sendo de certo matiz (político, moral, estético ou partidário). (6) Ineditismo textual - os editoriais tendem a ser publicados uma única vez em um único jornal.

Os estudos a respeito das posições políticas dos jornais nos temas internacionais selecionados foi realizada a partir da leitura de todos os editoriais dos dois jornais ao longo dos 16 anos (1995-2010) analisados por meio de sua base digital. Foram lidos, fichados e tabulados todos os editoriais. Uma segunda leitura, realizada sob os preceitos da análise do discurso indicados por Laurence Bardin (2011), mostrou as posições políticas destes veículos de comunicação, sua visão de mundo e as demandas que realizaram aos demais atores políticos envolvidos. Ao longo desta pesquisa, os editoriais serão referenciados indicando o jornal, ESP ou FSP, e sua data de veiculação (como exemplo: FSP, 11/09/2001).

2.4 Organizações da sociedade civil

ONGs internacionais, redes transnacionais e outros atores não estatais são uma nova força na política internacional e estão transformando normas e práticas globais (Khagram *et alii*, 2002). Há numa nova realidade marcada pelo aumento de atores não estatais, por novas arenas de ação e pela redução da distância entre os níveis doméstico e internacional da política. Relações transnacionais são como se definem essas interações regulares para além das fronteiras nacionais quando pelo menos um dos atores é um agente não estatal ou não age em benefício de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental (Risse-Kappen, 1995: 3). Suas naturezas são diversas, mas nesta pesquisa nos focaremos nos atores voltados para a promoção de princípios (*principled ideas*), como ONGs internacionais, coalizões transnacionais entre grupos de direitos humanos e outros. A expansão da atuação internacional desses atores é de difícil mensuração, mas o aumento no número de ONGs internacionais demonstra o avanço da institucionalização das relações transnacionais. Risse-Kappen (1995) cita avaliações que contavam a 5.000 o número aproximado de ONGs

internacionais. A ação destes atores não suplantou a importância dos Estados no sistema internacional, e ainda não está clara qual sua capacidade em afetar as práticas dos Estados.

Os estudos do fenômeno emergente do transnacionalismo estão conectados com a influência de normas e ideias na política internacional (Khagram *et alii*, 2002; Sikkink, 2002). Uma das metas principais destes atores transnacionais é de criar, fortalecer, implementar e monitorar normas internacionais. Como boa parte dos atores transnacionais é fraco no sentido tradicional que o termo é utilizado nas relações internacionais, sua habilidade de influenciar a política está normalmente baseada no uso da informação, da persuasão e da pressão moral. A justificação passa a ser um elemento relevante das relações internacionais, assim como da significação, como veremos adiante.

2.4.1 Atores internacionais não estatais

Para Khagram *et alii* (2002) as organizações não governamentais (ONGs) seriam grupos sem fins lucrativos, privados e voluntários cujo principal objetivo é influenciar publicamente alguma forma de mudança social. Elas tenderiam a ser mais formais e profissionais do que movimentos sociais domésticos, gozando de estatuto legal e de pessoal assalariado. ONGs domésticas têm membros em um único país, embora seu foco possa estar direcionado no exterior. ONGs internacionais possuiriam uma estrutura decisória com membros com direito a voto em pelo menos três países e seus interesses são internacionais ou em múltiplos países. ONGs domésticas e internacionais são os principais atores presentes nas redes transnacionais de ação coletiva.

Esses atores possuem grande diversidade de interesses, de graus de institucionalização e de organização interna. De início, são transnacionais: atores não governamentais de um país que possuem relações com algum ator estrangeiro ou uma organização internacional. Para Risse-Kappen (1995), atores e coalizões transnacionais podem ser definidos a partir de seu nível de institucionalização, quer dizer, de sua participação no conjunto de regras internacionais que moldam expectativas, definem papéis, e constroem atividades (p. 10). A ação coletiva transnacional, por sua vez, pode se configurar de diversas formas, com maior ou menor grau de institucionalização. Khagram *et alii* (2002) definem três formas típicas:

As **redes transnacionais de incidência política (*advocacy*)** seriam a configuração mais informal de atores não estatais. Redes são conjuntos de atores conectados para além das

fronteiras, unidos por um grupo de valores, troca densa de informações e serviços e um discurso comum. A maior parte das redes se baseia em trocas informais de informação e não envolvem nem coordenação sustentada de táticas, como em uma coalizão, nem mobilizam um grande número de pessoas como se costuma associar à concepção de movimento social. Apesar das diferenças que guardam entre si, possuem diversos aspectos em comum, como a centralidade de valores ou princípios (*principled ideas*), a crença de que indivíduos podem fazer a diferença e o uso criativo da informação (Keck; Sikkink, 1998). Tais redes são formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação e intercâmbio calcados no voluntariado, reciprocidade e horizontalidade. Os atores principais nas redes podem ser: organizações de *advocacy* e de pesquisa não governamental de caráter doméstico ou internacional; movimentos sociais locais; fundações; mídia; igrejas, sindicatos, organizações de consumidores e intelectuais; setores de organizações intergovernamentais regionais ou internacionais; e setores de ramos governamentais no executivo ou no parlamento. Além disso, as ONGs exercem tradicionalmente grande importância nas redes.

As redes de *advocacy* têm relevância doméstica e internacional. Possuem múltiplos canais de acesso ao sistema internacional a partir das conexões que constroem entre atores das sociedades civis, Estados, e organizações internacionais. Elas tornam mais difusas as fronteiras das relações do Estado com seus nacionais e os recursos que tanto cidadãos e Estados têm no sistema internacional: “redes de incidência política estão ajudando a transformar a prática da soberania nacional” (Keck, Sikkink, 1998: 2). Tais redes têm impulso para existir a partir do momento em que os canais entre grupos domésticos e seus governos estão bloqueados ou são incapazes de resolver um conflito, iniciando o “efeito bumerangue”: quando grupos domésticos realizam coalizões no exterior para realizar pressão em seus próprios governos (Keck, Sikkink, 1998: 12). Keck e Sikkink apontam uma clivagem Norte/Sul em boa parte das redes transnacionais, uma vez que aquelas presentes no Norte tendem a operar em um meio de maior internacionalismo e mais otimismo a respeito das ações internacionais. Já os membros em países em desenvolvimento teriam mais dificuldade para justificar a influência de atores externos em assuntos domésticos (1998: 16).

Uma **coalizão transnacional** é um conjunto de atores de diversos países que coordenam estratégias em comum ou um conjunto de táticas para publicamente influenciar mudanças sociais. Envolve um maior nível de coordenação transnacional que aquele presente em uma rede transnacional.

Movimentos sociais transnacionais são conjuntos de atores de diferentes Estados com propósitos e solidariedades comuns que tem a capacidade de gerar mobilização social

coordenada e sustentada em mais do que um país para influenciar publicamente mudanças sociais. Diferente das redes e coalizões transnacionais, os movimentos sociais transnacionais mobilizam suas *constituencies* transnacionais para a ação coletiva, frequentemente por meio do uso de protestos e ações disruptivas. Tal tipo de ação coletiva transnacional é a mais rara e difícil de todas.

Estas três formas poderiam ser percebidas como níveis ascendentes de ação coletiva transnacional. Frequentemente, uma coalizão transnacional emergirá somente depois da formação de uma rede de comunicação, e um movimento transnacional acrescentará um elemento de mobilização a uma coalizão transnacional já existente (Risse-Kappen, 1995). É importante considerar essas formas diferentes de organização porque os atores que analisaremos podem vir a adotar estratégias de ação coordenadas com outros atores no exterior, na busca por influenciar a política externa brasileira.

2.4.2 Estratégias de atuação

Atores internacionais não estatais, uma vez que não são poderosos no sentido tradicional do termo, buscam se utilizar do poder de sua informação, ideias e estratégias para alterar o contexto informativo e de valores em que os Estados realizam suas políticas. Quando atuam em rede, estes atores compartilham valores e frequentemente trocam informação e serviços.

Analisaremos as maneiras com que os atores transnacionais operam no sistema internacional e como buscam realizar seus objetivos. Keck e Sikkink (1998) apontam os impactos possíveis das redes. Definem cinco estágios progressivos de sua possível influência: (1) Criação de temas e estabelecimento da agenda pública. O que é ajudado em parte quando se provoca a atenção da mídia, se realizam debates, audiências ou encontros sobre temas antes ignorados no debate público. Como ideais e valores são essenciais para as redes, às vezes se faz necessário alterar o “contexto valorativo” em que se operam os debates. Neste estágio, mostra-se a importância da relação destes atores com a mídia: para alcançar uma audiência mais larga, estes atores se empenham por atrair a atenção midiática. Jornalistas simpáticos a causa podem fazer parte das redes, porém mais frequentemente ativistas cultivam uma reputação de credibilidade com a mídia e enquadram sua informação de maneira a atrair sua atenção. A credibilidade e influência destes atores dependem em parte de sua habilidade em

mobilizar seus próprios membros e afetar a opinião pública por meio da mídia. (2) Influência nas posições discursivas de Estados e organizações internacionais, que podem ser pressionados a assumir novas posturas, realizar declarações e assinar convenções e códigos de conduta que mais tarde, em caso de descumprimento, podem ser usados como ferramentas de pressão. (3) Influência em procedimentos institucionais, que mais tarde podem resultar em mudanças de políticas, como, por exemplo, no esforço por maior participação de entidades locais em projetos de desenvolvimento. (4) Influência na mudança de políticas de atores-alvo, que podem ser Estados, organismos internacionais, como o Banco Mundial, ou atores privados, como grandes empresas multinacionais. Redes de direitos humanos influenciaram na redução de ajudas militares para regimes repressivos, por exemplo (Keck, Sikkink, 1998: 25-26). (5) Influência no comportamento dos Estados, envolvendo uma alteração mais profunda e permanente.

Para Keck e Sikkink (1998), as táticas empregadas pelas redes em seus esforços de persuasão, socialização e pressão incluiriam:

1) Uma **política da informação**, ou a habilidade de produzir rapidamente e de maneira credível informação utilizável e direcioná-la para onde terá maior impacto. As redes permitem a troca de informações, muitas das quais não seriam acessíveis de outra forma, e as elaboram de maneira a torná-las compreensíveis e utilizáveis pelos ativistas e por um público que podem estar geográfica e socialmente distantes daquela realidade. E neste processo alteram a maneira como uma determinada realidade é compreendida;

2) **Política simbólica** é a habilidade de mobilizar símbolos, ações ou histórias que criem sentido a partir de uma situação para uma audiência que é frequentemente distante. A interpretação simbólica seria parte de um processo de persuasão em que redes atraem atenção a temas e expandem suas *constituencies*. O uso da celebração de aniversários de grandes eventos ou a designação do tema do ano pela ONU são exemplos de esforço por ressignificar temas e ampliar a atenção mundial sobre eles;

3) **Política de alavancagem** é a capacidade de invocar atores poderosos para afetar uma situação em que ativistas são improváveis de ter influência. Membros de redes de incidência política estão preocupados com sua eficácia potencial, que frequentemente inclui alguma mudança de política de algum ator alvo como governos, instituições de financiamento internacional, ou atores privados, como corporações transnacionais. Para alterar uma política, redes precisam pressionar e persuadir atores mais poderosos. Desta maneira, grupos fracos ganham influência bem maior do que sua habilidade de alterar as práticas estatais diretamente. Haveria dois tipos de alavancagem. A **material** normalmente liga os temas a bens e recursos

financeiros (mas também a outros itens como votos em organizações internacionais, em cargos prestigiados e outros benefícios). A alavancagem **moral** ou “mobilização da vergonha” consistiria no escrutínio internacional do comportamento de atores alvos. Ativistas de redes realizam alavancagem moral por supor que governos prezam pela boa opinião dos demais; na medida em que redes possam demonstrar que um Estado viola obrigações internacionais ou não age de acordo com sua própria fala, a esperança é de que colocar em perigo sua credibilidade seja o suficiente para realizar mudanças em políticas e comportamentos. Certamente, há gradações entre os Estados mais ou menos vulneráveis a este tipo de pressão;

4) **Política de prestação de contas (*accountability*)** é o esforço de manter atores poderosos em seus princípios e políticas previamente afirmados. As redes dedicam considerável energia em convencer governos e outros atores a mudar publicamente suas posições em certos temas. Isso é normalmente descartado como uma mudança irrelevante uma vez que falar é fácil e governos às vezes mudam posições discursivas na esperança de desviar a atenção do público e da rede. Os ativistas das redes, entretanto, buscam fazer destas declarações oportunidades para uma política de *accountability*. Expor a distância entre discurso e prática pode ser constrangedor para alguns governos.

2.4.2.1 Atuação na ONU

Lúcia Nader (2007), diretora executiva da organização Conectas, aponta a importância da atuação das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). ONGs internacionais possuem ativa participação no Sistema ONU colaborando para a criação de instrumentos internacionais, aprovação de resoluções, realização de estudos e criação de procedimentos especiais entre outras ações. No Conselho, elas apresentam um discurso contraposto ao dos Estados, podem buscar influenciar suas decisões, contribuir com sua *expertise* nos trabalhos da entidade, além de aproximar o organismo das realidades locais onde ocorrem as violações.

Muitos países em desenvolvimento questionam a legitimidade de ação e a credibilidade da informação emitida por ONGs estrangeiras ou que não sejam de sua região. Segundo Nader, somente 33% das ONGs com status consultivo no ECOSOC (e que desta maneira poderiam ter plena participação nos trabalhos do Conselho) têm por origem o Sul Global. Ela defende a maior participação de entidades do Sul Global: “[esta presença]

demonstra-se essencial não somente porque a maior parte das grandes violações aos direitos fundamentais acontece nesses países, mas também porque a composição geográfica do CDH dá a eles maioria numérica” (2007: 9-10).

Em meio às várias dificuldades para a ação das ONGs do Sul Global no Conselho (como os altos custos financeiros, falta de quadros para participar das sessões em Genebra, falta de capacitação sobre o funcionamento e modos de ação do CDH, falta de acesso à informação, incluindo as barreiras linguísticas e a dificuldade em enxergar benefícios concretos), faz-se uso de novas formas de atuação, como a coordenação de estratégias e a elaboração de ações conjuntas entre organizações da sociedade civil para agir tanto em Genebra quanto nas capitais de seus países. Em fala que, ao mesmo tempo, indica práticas gerais mas que também intui os modos de ação específicos da Conectas, Nader comenta:

Em nível nacional, especialmente nos Ministérios das Relações Exteriores, são decididas as grandes linhas de política externa, incluindo os posicionamentos a serem adotados pelas missões e delegações dos países junto ao Conselho de Direitos Humanos. Torna-se imperativo, assim, que as ONGs cobrem de seus respectivos governos mais transparência e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação das diretrizes que guiarão suas atuações no CDH (2007: 10).

2.4.2.2 A natureza dos temas, dos atores e do sistema internacional afeta a eficiência das ações transnacionais

Temas que envolvam ideias de certo e errado são propícias para as redes de incidência política e para os demais atores não estatais pois geram sentimentos fortes, permitem recrutar voluntários e ativistas e dão sentido às atividades. Porém, nem todos os princípios (*principled ideas*) conduzem à formação de redes, e alguns são mais fáceis de serem enquadrados do que outros. Para Keck e Sikkink, os problemas cujas causas são mais facilmente identificadas às ações de certos indivíduos tendem a ser melhores para atores de incidência política do que problemas cujas causas são mais estruturais (1998: 26-27). As duas características mais comuns aos temas trabalhados por estes atores seriam: (1) temas ligados a ameaças físicas de indivíduos vulneráveis, em especial quando as responsabilidades são mais facilmente identificáveis; e (2) temas ligados à igualdade de oportunidades. Enquanto que o primeiro grupo atenderia a uma lógica mais normativa, o segundo teria uma perspectiva mais jurídica e institucional.

A eficiência das campanhas também depende das características das estruturas domésticas (os arranjos normativos e organizacionais que formam o Estado e a estrutura social) dos países envolvidos, que mediam, filtram e refratam os esforços dos atores de influenciar as políticas. A estrutura doméstica dos Estados pode determinar tanto a disponibilidade de pontos de acesso ao sistema político quanto o tamanho e as características necessárias para que uma coalizão seja vitoriosa (Risse-Kappen, 1995).

Os governos também tendem a ser mais permeáveis quanto mais forem institucionalizadas suas relações na área em questão. Regimes e organizações internacionais tendem a aumentar a disponibilidade de canais de que os atores transnacionais podem fazer uso. Instituições internacionais também podem legitimar e fortalecer as demandas das coalizões transnacionais. A existência de uma norma internacional pode empoderar atores transnacionais mesmo em Estados que não se dispuseram a implementar ou monitorar a norma em questão. Os países mais suscetíveis tendem a ser os que aspiram a participar de uma comunidade normativa de nações ou buscam alçar seu status no sistema internacional. Os governos brasileiros desde 1988, por exemplo, têm se mostrado preocupados com o impacto do tema ambiental na Amazônia na imagem internacional do país, o que os faria mais influenciáveis às demandas de organizações ambientais. A organização da Eco-92 teria sido uma maneira de melhorar esta imagem (Keck, Sikkink, 1998: 29).

2.4.3 Empreendedores morais transnacionais

É importante destacar que um conjunto significativo das atividades dos atores transnacionais é direcionado a mudar entendimentos e interpretações de outros atores ou, em outras palavras, a criação, institucionalização e monitoramento de normas. Normas são padrões de como determinados atores *devem* se comportar (Khagram *et alii*, 2002). Existem diferenças entre os conceitos de normas (crenças intersubjetivas sobre comportamento adequado) e ideias (crenças individuais), que podem se diferenciar entre ideias de princípios (*principle ideas*, definições de certo e errado) e ideias causais (*causal ideas*, noções de causa e efeito). Ideias causais tendem a ter respaldo em evidências, muitas vezes científicas. Ideias de princípios quando aceitas por uma quantidade grande de atores se tornam “normas”. Os atores transnacionais participam deste processo:

Redes usam a arena internacional como um palco ou espelho para manter o comportamento de uma organização internacional e de um Estado de acordo com um julgamento global a respeito do que é apropriado. Elas tentam mostrar ou publicizar comportamentos desvirtuantes para constranger autoridades públicas e empresas privadas para assim se conformarem às normas. Ativistas de direitos humanos tem chamado esta ação de mobilização do constrangimento (*mobilization of shame*) (Khagram *et alii*, 2002: 16).

Khagram *et alii* (2002) propõem um “ciclo vital” para as normas. Elas são geradas e alcançam um momento decisivo (*turning point*) a partir do qual são aceitas por uma grande quantidade de atores (*norms cascade*) terminando com sua internacionalização. O surgimento de uma norma internacional normalmente é visível em declarações internacionais ou programas de ação de conferências internacionais. Ativistas podem atuar em normas já existentes, ou quando elas não existem, sua primeira tarefa é construir novas normas a partir dos consensos criados por seus enquadramentos da ação coletiva. Após a criação, as normas empoderam e legitimam as redes e coalizões transnacionais que as promovem. Atores não estatais fazem uso das normas para alterar concepções do interesse estatal se transformando assim em “professores de normas” para Estados relutantes (Thomas, 2002).

Esse empoderamento por meio das normas nem sempre é intencional. Algumas normas são criadas por meio da diplomacia tradicional dos Estados, mas são depois apropriadas pelos atores transnacionais. Este processo seguiria normalmente as seguintes etapas: Estados negociam normas internacionais, ainda que alguns destes Estados não tenham a intenção de promover ou ratificar a nova norma; as novas normas facilitam a formação de redes transnacionais de atores simpáticos às causas das normas; e então, tais atores fazem uso das justificativas políticas oriundas das normas para alterar os comportamentos dos Estados ou mesmo alterar os entendimentos dos interesses estatais. “A criação de uma nova norma internacional irá então expandir a influência política dos atores não estatais simpáticos à causa ao lhes permitir construir novas coalizões domésticas e transnacionais, ao legitimar seus pleitos, e ao reforçar seu acesso aos tomadores de decisão e organizações internacionais” (Thomas, 2002: 73). Os Estados tendem a responder mais a demandas conectadas com normas internacionais, pois assim aumentam sua legitimidade e têm acesso a bens materiais que alguns atores podem conectar a certos comportamentos. Atores estatais podem aceitar normas internacionais também para aplacar pressões domésticas em que atores transnacionais podem interferir. Essa dinâmica é complexa: as normas podem ser interpretadas de diferentes maneiras pelos atores envolvidos, além de ser possível haver normas conflitantes. Um Estado sob pressão pode argumentar a favor de um determinado tipo de interpretação de uma norma

existente, ou então optar por priorizar uma norma que lhe pareça mais conveniente em detrimento de outra.

Na busca por afetar a maneira como os demais atores se relacionam com as normas internacionais, ONGs e redes transnacionais realizam com frequência a prática conhecida como “*naming and shaming*”, que consiste em “publicamente dizer que uma pessoa, um grupo, uma empresa fez algo errado” (Cambridge Dictionary, 2015). Tais entidades (além de grupos midiáticos, governos, organizações internacionais e outros atores) apontariam violações dos Estados e demandariam reformas. A organização Human Rights Watch considera a prática “uma das mais efetivas ferramentas na área dos direitos humanos” para pressionar governos a proteger direitos civis e políticos (Human Rights Watch, 2002). Se a expectativa é reduzir violações (em especial na área de direitos humanos) ao colocar um país em publicidade, estudos têm questionado se o resultado sempre é satisfatório: os Estados podem melhorar comportamentos por pressão internacional, mas compensar com mais violações em outras áreas; alguns Estados podem aumentar a repressão como resposta; outros podem ser incapazes de alterar as estruturas responsáveis pelas violações; e ainda há entre alguns analistas a ideia de que as práticas de denúncias internacionais seriam “conversa barata” (*cheap talk*) sem impacto nas políticas dos Estados (Hafner-Burton, 2008; Pawson, 2002). Ainda assim, estudos mostram que denúncias de violação podem ter bom resultado na proteção de direitos, em especial junto a países que já ratificaram regimes internacionais e democracias que permitam a ação de uma oposição pacífica e protestos políticos domésticos (Keck; Sikkink, 1998).

Não se pode ignorar que a ação de “*naming and shaming*” é utilizada seletivamente pelos atores (que podem valorizar alguns direitos em detrimento de outros e alguns países ao invés de outros) o que permite a crítica da legitimidade desses pleitos.

2.4.4 Importância do discurso

Entre as organizações da sociedade civil, o discurso é elemento primordial de ação e é utilizado também como ferramenta de mobilização (Snow *et alii*, 1986). Em sua habilidade de gerar informação rápida e precisamente, e empregá-la de maneira efetiva, reside boa parte de seu poder e também de sua identidade. Parte considerável da atuação dos grupos transnacionais depende da capacidade de manipular informações. Grupos transnacionais de

advocacy exerceriam influência por meio de “poder comunicacional”, ao propor, questionar, criticar e publicizar. O papel central da informação ajuda a compreender o impulso para a criação de redes transnacionais. O acesso à informação pode ser tão essencial quanto disperso, e os atores não governamentais dependem do acesso à informação para se legitimarem. Os atores transnacionais podem adquirir grande influência e autoridade moral, porque eles próprios e as normas e discursos que promovem são capazes de estabelecer uma base física e conceitual de encontro para diversos grupos negociarem o significado de seu empreendimento coletivo. Redes são estruturas comunicativas que podem permitir estas negociações ocorrerem. Ao analisar as redes transnacionais de incidência política, Keck e Sikkink (1998) apontam como elas possuem a capacidade de transformar os entendimentos a respeito das dinâmicas internacionais:

O que é novo nestas redes é a habilidade dos atores internacionais não tradicionais de mobilizar informações estrategicamente e ajudar a criar novos temas e categorias, além de persuadir, pressionar e ganhar vantagem sobre governos e organizações muito mais poderosas. Ativistas em redes não tentam somente influenciar o resultado de políticas públicas, mas transformar os termos e a natureza do debate (1998: 2).

Elas agem por princípios e por estratégia simultaneamente, buscam realizar “enquadramentos” dos temas para que sejam compreensíveis para determinadas audiências, para atrair atenção e encorajar a ação. “Redes de atores trazem novas ideias, normas e discursos para os debates políticos e servem como fonte de informação e testemunho” (Keck, Sikkink, 1998: 3). Agindo dessa maneira, contribuem para mudar percepções de que Estados e atores sociais têm de suas identidades, interesses, preferências, para transformar suas posições discursivas e no fim mudar procedimentos, políticas e comportamento. É por isso que as autoras afirmam que redes são “estruturas comunicativas”. Tais redes também precisam ser entendidas como espaços políticos, em que atores em diferentes posições negociam - formal ou informalmente - os significados sociais, culturais e políticos do empreendimento conjunto.

A ação estratégica perseguida por essas organizações, seus esforços de obtenção de recursos, e sua viabilidade no tempo são todos fortemente influenciados por seu trabalho interpretativo (Snow *et alii*, 1986). A legitimação coletiva passou a ser uma de suas principais funções. Elas podem ter papel decisivo em ajudar a prover informação ou pressão para essa legitimação dentro das instituições internacionais (Sikkink, 2002).

Além disso, ativistas interpretam fatos e testemunhos, normalmente realizando novos enquadramentos da realidade de seus temas, em especial em termos de certo e errado, pois seu propósito é persuadir indivíduos e os estimular à ação. Os atores transnacionais, então,

utilizam os enquadramentos para buscar convencer outros a tomar sua posição (Snow *et alii*, 1986). O enquadramento é parte significativa da disputa política em que se envolvem estes grupos: “Para atores não estatais dependentes das normas internacionais, negligenciar as dinâmicas de enquadramento dos assuntos seria semelhante a um exército permitindo seus adversários escolherem as armas e o campo de batalha” (Thomas, 2002: 73). Segundo Keck e Sikkink (1998), um enquadramento efetivo tem que mostrar que um determinado estado de coisas não é natural nem acidental, identificar as partes responsáveis, e propor soluções credíveis. Estes objetivos requereriam mensagens claras e poderosas com apelo a valores compartilhados (*shared principles*), que normalmente possuiriam maior impacto em políticas estatais do que as sugestões de especialistas técnicos.

Sikkink (1998) defende que as ações internacionais do terceiro setor, ainda que baseadas em sua autoridade moral e uso de informação credível, não configuram um tipo de *soft power* (como proposto por Florini, 2000). O termo sugeriria um poder superficial ou fraco. Ainda que as redes transnacionais não apresentem os tradicionais atributos de poder (como recursos militares ou financeiros), a capacidade de moldar a agenda ou de definir a maneira como os temas são compreendidos e debatidos pode ser um exercício de poder profundo e substancial (Sikkink, 2002).

2.4.5 Desafios à legitimidade das organizações da sociedade civil

Organizações da sociedade civil atuantes internacionalmente enfrentam grandes desafios para a efetivação de seus programas. Para questionar a legitimidade de Estados, estes atores também têm que provar sua própria legitimidade, frequentemente colocada em questão. Sikkink (2002) aponta que tais grupos precisam aparentar ter alguns dos seguintes atributos: (1) **Imparcialidade ou independência**. Não podem ser vistos como auto-interessados, nem conectados com governos ou indústrias. Porém, precisam ter acesso aos governos para conseguir mudanças políticas, e aos ricos e politicamente poderosos, para conseguir financiamento para seus programas. (2) **Veracidade e confiabilidade**. A qualidade da informação oferecida por estes atores irá definir a autoridade moral que possuem. (3) **Representatividade**. A autoridade destes grupos parte também de sua afirmação como representantes dos mais fracos, dos oprimidos e dos subrepresentados. Isto pode ser um desafio, pois questionamentos por parte dos grupos que se pretende representar podem afetar

sua autoridade. (4) **Accountability e transparência.** A capacidade de prestar contas também afeta sua autoridade moral, apesar de a distância entre prática e ideais de representação, democracia, deliberação, *accountability* e autonomia ser considerável em boa parte dos grupos. Em muitos casos, a autonomia destes grupos é menor do que a divulgada, havendo grande variedade de dependência entre organizações da sociedade civil e Estados. O debate sobre autonomia também se refere a outras fontes de financiamento. Algumas poucas pessoas das grandes fundações são capazes de alterar as prioridades programáticas de muitos destes atores, e, como os recursos são escassos, a disputa pode inibir a atuação em conjunto e estimular a competição. Quando o financiamento tem origem dos governos e organizações internacionais a que organizações da sociedade civil e redes devem monitorar, sua independência pode estar em risco.

ONGs e redes transnacionais se propõem a melhorar a democracia no sistema internacional e é importante questionar em que medida são bem sucedidas em seus objetivos e os resultados disso para o sistema internacional. Se alguns destes atores defende uma maior institucionalização do espaço internacional, fica a dúvida se isso não significaria um déficit democrático, diminuindo a importância das pessoas comuns nas decisões dos organismos internacionais.

As redes transnacionais e ONGs também não são homogêneas e coesas, nem possuem estruturas de poder completamente horizontais. É normal existirem divisões e conflitos internos, muitas das vezes resultados das próprias normas que estes organismos defendem. A estrutura das ONGs pesa também na hora de captar recursos: as fundações tendem a privilegiar as mais burocratizadas, o que pode levar uma hierarquia entre ONGs, privilegiando as que possuem melhor relação com as fundações financiadoras. Sikkink (2002) aponta que entender as assimetrias entre redes transnacionais e ONGs em termos Norte/Sul pode ser limitado, mesmo assim, ainda há um predomínio quantitativo de ONGs dos países desenvolvidos, origem também da maior parte dos financiamentos. Por estarem mais próximas dos países desenvolvidos (que são os mais influentes nas organizações internacionais), é possível que as ONGs do Norte tenham maior influência no sistema internacional do que as entidades do Sul.

Alguns ativistas dizem que as entidades do Norte favorecem o tema dos direitos civis e políticos, enquanto que os atores do Sul privilegiariam direitos coletivos, culturais, sociais e econômicos, mas é importante não levar tão a sério esta percepção. Uma pesquisa entre ONGs de direitos humanos teria indicado que os grupos do Sul global seriam mais inclinados aos direitos sociais, econômicos e culturais e ao direito ao desenvolvimento do que grupos do

Norte, mas muitos grupos tanto no Norte quanto no Sul afirmaram trabalhar na promoção tanto de direitos políticos e civis quanto culturais, sociais e econômicos (Smith *et alii* 1998 *apud* Sikkink, 2002).

2.4.6 Organizações da sociedade civil na realidade brasileira

Desde os anos 1970, o conceito de “sociedade civil organizada” vem sendo amplamente utilizado na América Latina para se referir ao fenômeno da participação crescente de cidadãos em temas até então exclusivos à esfera pública, na defesa da justiça social e na promoção de causas de interesse geral (Oliveira; Haddad, 2001). Houve também o uso crescente da expressão “organizações da sociedade civil” para falar sobre os atores coletivos relacionados a um grande número de causas e interesses difusos na sociedade, em geral ligados ao exercício da cidadania. Para Oliveira e Haddad, sob estes dois conceitos reside “o multifacetado universo das organizações constituídas livremente por cidadãos que atuam diante da carência de produtos e serviços que o Estado não atende de modo satisfatório e o mercado não tem interesse de atender” (2001: 62). É importante destacar que o conceito ONG, por sua vez, tem caráter mais restrito: no Brasil, a partir dos anos 1980 e 1990, o termo passou a significar a seguinte identidade:

são organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo por delegação e sem ter o lucro econômico como justificativa de existência. Obtêm grande parte de seus recursos de doações vindas de outras instituições. Dedicam-se a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, adotando a fórmula ‘projeto’ como mediação para as suas atividades, nas quais as relações internacionais estão particularmente presentes, incluindo tanto alianças ou redes políticas e sociais de ação, quanto a obtenção ou doação de recursos financeiros. Podem atuar tanto localmente, como internacionalmente, por canais diversos dos oficiais. São organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da igualdade é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas (Landim, 2002a).

Para Pinto (2006) sua relação na representação dos interesses dos excluídos, faz das ONGs espécies de “partidos políticos da sociedade civil”. No país, “ONG” tradicionalmente não se confunde com entidades comunitárias e de autoajuda, com centros de pesquisa, fundações e entidades filantrópicas de corte tradicional (Pinto, 2006). Por sua vez, o termo “terceiro setor” é bastante disputado: faz referências a relação entre Estado, mercado e sociedade civil, e no Brasil muitas das vezes é utilizado a partir de uma perspectiva neoliberal

de redução do papel do Estado e de uma cultura política cívica baseada no individualismo liberal (Fernandes, 1997; Landim, 2002a e 2002b).

Neste estudo, farei uso do conceito de OSC segundo a definição já citada para analisar aquelas entidades da sociedade civil voltadas para incidência na política externa brasileira. No **Anexo I** a esta tese, constam o conjunto de documentos referenciados na análise de discurso. Os textos são indicados por seu título e data de divulgação. Os títulos foram reduzidos e serão acompanhados da data de sua veiculação (como exemplo: O Brasil tem a habilidade..., 2013).

2.4.7 As entidades selecionadas para a pesquisa

2.4.7.1 Conectas Direitos Humanos⁹

Conectas Direitos Humanos é uma organização internacional da sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 2001 em São Paulo. Tem por objetivo a efetivação dos direitos humanos do Estado Democrático de Direito no Sul Global (“África, América Latina e Ásia”). Desde 2006, a Conectas possui status consultivo junto à ONU e, desde 2009, status de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Em sua página na internet, aponta seu projeto: “um mundo justo, com um movimento de direitos humanos realmente global, diverso e efetivo, onde instituições nacionais e a ordem internacional sejam mais transparentes, efetivas e democráticas.”

Suas ações se dividem em três “programas” que interagem entre si e realizam atividades nacionais e internacionais, buscando estimular o fortalecimento de ativistas e acadêmicos em países do hemisfério sul e desenvolver a interação entre eles. Os três programas são os seguintes: (1) **Cooperação Sul-Sul**. Agrega atividades de educação, pesquisa e trabalho em redes de *advocacy* na busca por aumentar o impacto do trabalho de defensores, acadêmicos e organizações de direitos humanos do Sul global. Também busca facilitar o acesso de ativistas aos mecanismos de direitos humanos da ONU e dos sistemas regionais. (2) **Política Externa e Direitos Humanos**. Por meio do monitoramento e da influência na política externa de países do Sul Global, em especial do Brasil, busca fortalecer

⁹O resumo histórico da Conectas está presente no site da instituição (conectas.org) e também em Asano, 2013.

a proteção internacional dos direitos humanos. (3) **Justiça**. Busca prevenir e reverter práticas de violações de direitos humanos no Brasil que envolvam atores públicos e privados e fortalecer instituições democráticas por meio de ações judiciais, administrativas e políticas. Com este objetivo, desenvolve atividades de participação no debate constitucional, litígio estratégico, incidência (*advocacy*) e fomento do debate público.

Em sua página na internet, a Conectas lista, para cada um dos seus programas, um conjunto de declarações públicas se posicionando a respeito dos temas considerados mais relevantes. Afirma a importância que tais posicionamentos possuem em suas ações:

Conectas influencia o rumo do debate público sobre direitos humanos no Brasil. Por meio de entrevistas e artigos de opinião, análise e informação, a organização busca envolver a sociedade, pressionar autoridades e aumentar o ônus das decisões de atores públicos e privados tanto em temas de Justiça nacional quanto em Política Externa.

A iniciativa de incidir sobre a política externa brasileira em direitos humanos foi uma iniciativa inovadora da Conectas. Sua equipe conta com mais ou menos 35 pessoas, das quais metade atuam no âmbito da política externa brasileira e direitos humanos internacionais. Frequentemente, a Conectas é a única organização da sociedade civil representada em discussões junto ao governo a respeito da norma de responsabilidade de proteger. Segundo Adriana Abdenur, “eles são muito bons em dizer, ‘Esta é a situação. Isso foi o que o Brasil fez. Aqui está a diferença entre as posições assumidas, os valores e os interesses brasileiros. Então é assim que o Brasil deveria agir’” (*apud Brockmeier et alii*, 2015: 10).

A organização busca reforçar sua legitimidade ao valorizar sua identidade de instituição do Sul Global, em contraposição às tradicionais instituições de promoção dos direitos humanos baseadas em países ocidentais. O convite da ONU em 2007 para que discursasse na comemoração dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos teria sido um reconhecimento dessa característica. A então coordenadora de relações internacionais da Conectas afirmou:

É no sul que ocorrem as principais violações aos direitos humanos e onde está 80% da população mundial. Nesse contexto, é fundamental que nos mobilizemos para cobrar de nossos próprios países e da comunidade internacional que concretizem os direitos elencados na Declaração Universal de Direitos Humanos (Conectas representará sociedade..., 2007).

A participação das ONGs do Sul Global no Conselho de Direitos Humanos abordando questões não só de seus países é fundamental para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos (Conectas participa de 10ª..., 2009).

A organização atua em diversas frentes, em contato direto com formuladores de política externa e parlamentares, em redes domésticas e transnacionais com ativistas, intelectuais, políticos e outras organizações. Organiza seminários, participa de audiências públicas no Congresso Nacional, atua em organismos internacionais de direitos humanos

(como a Corte Interamericana e o Conselho de Direitos Humanos da ONU), faz demandas de esclarecimento de posturas ao governo brasileiro e outras atividades. Busca mobilizar a opinião pública por meio de declarações, cartas abertas e artigos de jornal. Sobre a imprensa, define que a cobertura da agenda de política externa em direitos humanos não é extensa o suficiente. Em manual para outras entidades realizarem em seus países ações semelhantes às suas, escreveu: “Tenha em mente que usar a mídia não é apenas uma questão de visibilidade, mas também uma contribuição com as tentativas de definir a pauta dos direitos humanos” (Política Externa e Direitos Humanos, 2014).

Nesta pesquisa, os discursos da Conectas serão analisados como uma voz da sociedade civil organizada brasileira a respeito da política externa nos âmbitos dos direitos humanos e da segurança coletiva.

2.4.7.2 WWF-Brasil

A World Wide Fund For Nature (WWF) é uma organização internacional da sociedade civil atuante no campo da conservação da biodiversidade e da redução dos impactos da humanidade sobre o ambiente natural com papel relevante na história do ambientalismo internacional. Sua fundação ocorreu em 1961 a partir de declaração assinada por indivíduos (no geral, da Europa e dos EUA) preocupados com a conservação de espécies ameaçadas e áreas naturais. No mesmo ano, o primeiro escritório foi aberto na cidade suíça de Morges. A intenção inicial era ser um fundo de financiamento para outras entidades ambientalistas atuarem sobretudo na proteção de espécies ameaçadas. Seu escopo foi sendo ampliado ao longo dos anos. A partir dos anos 1970, passou a adotar ações mais diretas de incidência política em contextos domésticos e internacionais, tendo participado da criação de acordos como a Convenção sobre as Zonas Úmidas (1971) e o Protocolo de Kyoto (Gulbrandsen; Andresen, 2004). Em 1996, adquiriu status consultivo junto à Unesco. Hoje, suas ações têm por foco três biomas: costas e oceanos, florestas e ecossistemas de água doce. Atua também na preservação de espécies ameaçadas, produção sustentável de *commodities* e mudança climática. A WWF tem o desenho de um panda como logotipo, um símbolo gráfico para todas as espécies ameaçadas de extinção. Um animal da espécie havia sido recebido pelo zoológico de Londres e a entidade buscou associar sua imagem a de uma espécie com

impacto positivo na opinião pública. Também teria sido escolhido porque seu desenho, mesmo em preto-e-branco, mantém o impacto visual, reduzindo custos de impressão.

O secretariado central da rede WWF se encontra ainda hoje na Suíça, em Gland. Segundo seu *site*, a entidade investiu desde sua origem mais de US\$ 11,5 bilhões em mais de 13 mil iniciativas. Em 2015, a WWF possuía escritórios em 80 Estados, uma base de mais de 5 milhões de membros e atuação em mais de 100 países, sendo assim a maior organização internacional conservacionista no mundo.

A WWF chegou ao Brasil em 1971. As primeiras atividades eram voltadas à educação ambiental e preservação de espécies em extinção, como o Mico-Leão-Dourado, e apoio a projetos como o Tamar, de preservação de tartarugas marinhas. Também apoiou a fundação e fortalecimento de várias entidades ambientalistas no país. Em 1990, a entidade abriu um escritório de representação em Brasília. Até aquele momento outras organizações nacionais da rede WWF (como EUA, Reino Unido e Suécia) financiavam diretamente os projetos desenvolvidos pelas equipes brasileiras. Os projetos passaram a ser administrados pela WWF-EUA, em nome de toda a rede. Uma entidade nacional própria viria a nascer somente em 1996. A WWF-Brasil seria a 25ª organização nacional da rede e a primeira da América Latina. Em seu **Estatuto** (de 2014), define-se como:

uma organização nacional conservacionista dos recursos naturais, de iniciativa particular, de fomento socioambiental, de caráter científico, cultural, assistencial e filantrópico (...) participa, como entidade autônoma e independente, de um conjunto internacional de organizações similares e com objetivos igualmente voltados para a preservação ambiental, conhecida como 'Rede WWF'.

No estatuto, também estão definidos seus princípios, dentre os quais: conciliar desenvolvimento sustentável e conservação da natureza; o respeito aos direitos humanos e aos interesses das populações tradicionais; a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e eficiência; e o respeito à Constituição brasileira e à unidade e soberania do Brasil. Em seu *site* se define como uma instituição “100% brasileira”.

A entidade hoje tem capilaridade pelo país, contando com quatro escritórios (São Paulo, Rio Branco, Manaus e Campo Grande) e atua em seus principais biomas: Amazônia, Cerrado, Pantanal e Mata Atlântica. A WWF-Brasil executa projetos por todo o país em parceria com outras organizações da sociedade civil, empresas e órgãos governamentais, desenvolvendo atividades de pesquisa e diagnóstico; proteção de espécies e ecossistemas; desenvolvimento de modelos alternativos de conservação e uso dos recursos naturais; capacitação e desenvolvimento de entidades parceiras; educação ambiental; e campanhas de mobilização social. Em seu *site* na internet, define sua missão como: “Contribuir para que a sociedade brasileira conserve a natureza, harmonizando a atividade humana com a

conservação da biodiversidade e com o uso racional dos recursos naturais, em benefício das gerações atual e futura”.

A rede WWF busca atuar no debate internacional sobre o meio ambiente, tendo realizado várias atividades para aumentar a sensibilidade da opinião pública e de líderes políticos para a importância da preservação ambiental. A entidade busca incidir nos processos decisórios de políticas ambientais domésticas e internacionais por meio de engajamento com os atores, ações de *lobby*, e campanhas públicas. Busca pressionar tomadores de decisão a adotar, aplicar, reforçar ou mudar políticas públicas, suas orientações e aparato legislativo que afetem a biodiversidade e o uso de recursos naturais. Também busca pressionar para que os países aceitem ou mantenham seus compromissos em tratados internacionais.

A entidade é internacionalmente conhecida por organizar desde 2007 a “Hora do Planeta” – em que casas, escritórios e monumentos apagam sua iluminação para chamar a atenção sobre o aquecimento global no último sábado de cada março – e por ser um dos principais divulgadores do conceito de “pegada ecológica”, o total de território necessário para sustentar o consumo de recursos naturais de uma determinada população.

Anualmente, a entidade (escritório brasileiro e sede suíça) produz relatórios de suas ações, posições políticas e balanço financeiro. A entidade produz, junto com a Sociedade Zoológica de Londres, o **Living Planet Report**, inventário bianual dos impactos humanos sobre os ambientes naturais e sua pegada ecológica. Também produz regularmente relatórios temáticos, fichas técnicas e outros documentos com o objetivo de conscientizar a opinião pública e prover informações para tomadores de decisão.

A WWF é considerada por alguns analistas como uma ONG ambientalista *mainstream* ou de posição moderada. Suas ações buscam envolver agentes empresariais e governamentais e a defesa da preservação ambiental por mecanismos de mercado e evitam práticas de *naming & shaming* (Giorgetti, 1998). A WWF é alvo de críticas por manter relacionamento muito próximo a grandes corporações, como Coca-Cola, Monsanto, Shell, Cargill, Ikea e HSBC, o que poderia criar constrangimentos para fazer pressões (Pearce, 2009). Em 2010, a rede WWF, de um orçamento de € 525 milhões, contou com € 56 milhões de doações de grandes empresas (Annual Report, 2010). Por aceitar recursos de empresas denunciadas por poluição é acusada de “esverdear” dinheiro “sujo” e de ajudar a dar imagem verde e progressista a indústrias poluentes (Vidal, 2014). Em seu *site*, define que sua atuação junto a grandes empresas busca ajudá-las a alcançar práticas mais sustentáveis. Sua proposta de uma produção mais sustentável de soja no Brasil foi questionada por ignorar os efeitos ambientais nocivos da expansão dessa cultura e seus impactos sociais (Corporate Watch, 2009). A

resposta da WWF, de acordo com a reclamante, teria sido: “Opor-se ao aumento esperado da demanda não servirá a nenhum propósito. O desafio é orientar a expansão esperada da produção de soja para um caminho mais sustentável”. As denúncias levaram a declarações recentes de que a entidade se prepara para melhorar suas práticas de *accountability* e transparência em termos de parcerias empresariais (Vidal, 2014).

O jornalista Wilfried Huissmann, em seu livro e documentário homônimo **The Silence of The Pandas** de 2012, denunciou a proximidade da entidade junto a grandes corporações, o desvio de recursos, o apoio a práticas danosas de ecoturismo, a prática de deslocamento de populações na Índia e outros problemas. A entidade negou todas as acusações em seu site (WWF, 2015). Na Espanha, o presidente de honra da WWF desde 1968 era o rei Juan Carlos I, reconhecido caçador desde 1962. Em 2012, foi denunciado por participar da caça de um elefante em Botsuana. A WWF o removeu do cargo honorário em razão dessas denúncias.

Críticas, com tons de teoria conspiratória, rondam o Club 1001, grupo financiador da WWF fundado em 1970 por algumas das pessoas mais ricas do mundo. O grupo seria composto por industriais, filantropos, ultraconservadores, ditadores e outros indivíduos com muito poder internacionalmente e forte influência nas decisões da WWF (Vidal, 2014).

Nesta pesquisa, os discursos da WWF serão analisados como uma voz da sociedade civil brasileira com objetivo de incidência na política externa na agenda das negociações de medidas de controle do aquecimento global.

Neste segundo capítulo, analisamos os atores em política externa selecionados para esta pesquisa, em especial, sua capacidade de afetar a política externa brasileira. Apresentei trajetória política, visões de mundo e suas principais estratégias para incidir na política brasileira. Busquei demonstrar que uma parte relevante de sua atividade política se dá discursivamente e, por isso, apresentei as principais características de seus discursos. Nos capítulos seguintes, apresentarei os entendimentos destes atores a respeito dos temas propostos (aquecimento global, direitos humanos e operações de paz) a partir dos resultados das análises de discurso, levando em consideração as conjunturas doméstica e internacional e as práticas da política externa brasileira nesses âmbitos.

3. A QUESTÃO CLIMÁTICA

3.1 Antropoceno

O planeta Terra tem ao redor de 4,5 bilhões de anos. No último bilhão, surgiram as primeiras formas de vida em sua superfície. Há 540 milhões de anos, teria ocorrido a “explosão Cambriana”: rapidamente, em um período de alguns milhões de anos, a vida no planeta se diversificou e se multiplicou. Surgiram os primeiros vertebrados. Após esta “explosão”, já ocorreram cinco extinções em massa de seres vivos. A mais recente se deu há 65 milhões de anos, fruto do impacto de um asteroide que resultou na extinção dos grandes dinossauros. Foi a partir deste momento que os mamíferos aumentaram de tamanho e diversidade ao ponto de, há alguns milhões de anos, alcançarem alto grau de complexidade, na forma dos primeiros hominídeos.

Há 11 mil anos atrás, teve início o Holoceno, fase da história da vida na Terra em que nós, *Homo sapiens sapiens*, nos tornamos a única espécie humana no planeta e quando todas as civilizações floresceram e pereceram. O Holoceno teve início logo depois da última era glacial e desde então o clima do planeta tem se mantido praticamente estável e favorável à vida humana.

Esta fase foi testemunha de um poder de transformação sobre a Terra que nenhum outro ser vivo foi até então capaz de alcançar. Desde a primeira Revolução Industrial, a capacidade humana de alterar o ambiente tem se intensificado: por ação antrópica (do ser humano), tem se reduzido a diversidade da vida no planeta, os ecossistemas têm se tornado mais similares uns aos outros, a paisagem tem sido alterada com a remoção de montanhas, mudança do curso de rio, represamento e aterramento, e, acima de tudo: com a alteração da composição da atmosfera por meio da queima de combustíveis fósseis, o ser humano está reforçando o fenômeno do efeito estufa, aumentando temperaturas e alterando o padrão climático da Terra. Esta última fase é tão específica na história do planeta, que alguns especialistas já a definem por um nome particular: o **Antropoceno**, uma nova era geológica controlada pela humanidade e marcada pela alteração dos padrões estáveis do Holoceno (Bierman *et alii*, 2012; Viola *et alii*, 2012).

Os impactos da ação humana têm levantado a preocupação a respeito dos limites da degradação que o planeta seria capaz de absorver sem haver uma alteração de sistemas

biofísicos críticos, com graves consequências para o nosso bem-estar. É crescente na comunidade de ciências naturais a ideia de que nos dias de hoje já estaríamos próximos de alguns destes “limites planetários” (Rockström *et alii*, 2009). Para Rockström *et alii* (2009), haveria nove destes limites planetários dentro dos quais a humanidade poderia viver em segurança. Ultrapassá-los significaria assumir o risco de uma ruptura ambiental e social. Pensar em limites ambientais mensuráveis melhora a qualidade dos debates a respeito da sustentabilidade ao criar uma análise sistêmica e global do tema e contribui para avaliar a trajetória da governança global do ambiente, e num sentido mais profundo, “refletir sobre o rumo civilizatório da humanidade” (Viola; Franchini, 2012: 1; Viola *et alii*, 2012). Os limites seriam os seguintes: (1) acidificação dos oceanos, (2) concentração de ozônio na estratosfera, (3) ciclo biogeoquímico do nitrogênio e do fósforo, (4) diversidade biológica, (5) uso da água doce, (6) alteração de uso do solo, (7) poluição química, (8) concentração de aerossóis na atmosfera e (9) mudança climática. Destas, três fronteiras já foram ultrapassadas: o aquecimento global, a taxa de perda de biodiversidade e as alterações no ciclo do nitrogênio.

O controle destes impactos coloca novos desafios para a governança global, na medida em que tais limites se tornam *global commons*, um bem cuja produção adequada requer a ação da maioria dos atores envolvidos (Viola; Franchini, 2012).

3.2 Aquecimento global

O aquecimento global é uma das formas mais visíveis do impacto humano sobre o planeta. Ele é resultado do fortalecimento do fenômeno climático conhecido como efeito estufa, causado pela presença de determinados gases na atmosfera (dióxido de carbono, metano, vapor d'água e outros) que permitem a entrada de calor vindo do Sol, mas que, por uma diferença nos comprimentos de onda, retêm o calor oriundo da superfície aquecida da Terra. O resultado é que o planeta é mantido aquecido e as condições de vida são asseguradas. Nem todos os gases contribuem para este fenômeno, como não o fazem o nitrogênio e o oxigênio, que compõem mais de 99% da atmosfera terrestre. A quantidade de gases do efeito estufa é, assim, minúscula, mas altamente relevante para a vida na Terra.

Atividades humanas têm intensificado este fenômeno com o aumento da quantidade de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera. Algumas atividades que geram grande emissão

destes gases são: (1) queima de combustíveis fósseis, (2) uso de certos fertilizantes, (3) o desmatamento, (4) a transformação do calcário em cimento e (5) o desperdício de alimentos.

O ciclo do carbono é um dos sistemas geológicos afetados pela ação humana. O carbono faz parte de quase tudo no planeta e está em constante reciclagem. É retido durante o crescimento das plantas, mas logo é consumido por outros animais. Com a morte destes, a decomposição o restitui ao sistema na forma de gás carbônico. O ciclo é complexo, com múltiplas formas naturais de captação de carbono da atmosfera, algumas relativamente permanentes, como os depósitos de gás, carvão e óleo no subsolo (os maiores estoques de carbono estão dissolvidos nos oceanos). A humanidade tem afetado este ciclo, reduzindo as reservas de carbono e aumentando consideravelmente a quantidade de CO₂ na atmosfera.

As taxas de concentração após a Revolução Industrial simplesmente dispararam com o aumento do consumo de combustíveis fósseis e do desmatamento. A **figura 3.1** a seguir demonstra a concentração de gás carbônico na atmosfera do Hawaii nos últimos cinquenta anos (esta é uma tabela muito conhecida e que leva o nome de seu idealizador Charles David Keeling). A assim chamada curva de Keeling é considerada um dos poucos pontos de consenso na controvérsia ao redor das mudanças climáticas (Bodansky, 2001).

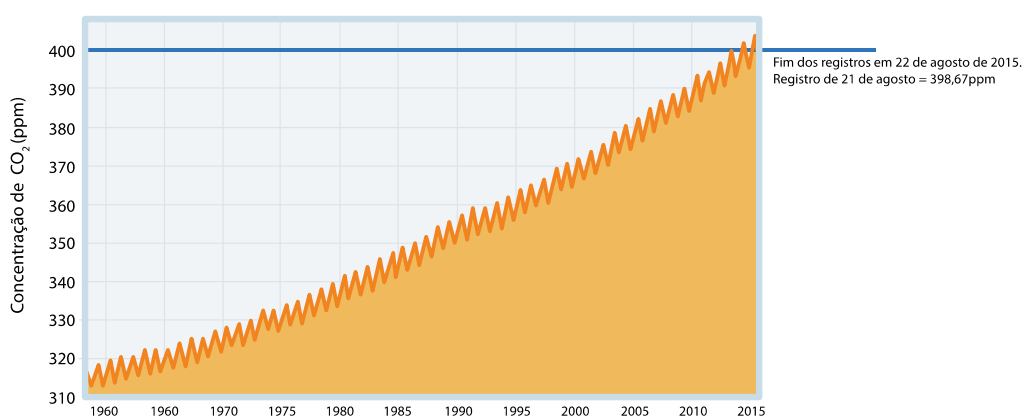


FIGURA 3.1. CURVA DE KEELING

Concentração de CO₂ no observatório de Mauna Loa desde 1958, em partes por milhão

Fonte: Site do Instituto de Oceanografia de Scripps, scrippsco2.ucsd.edu

Elaboração: O autor.

Outra medição que serve de referência para os estudos no tema é a realizada na região de Law Dome, no continente antártico. A **figura 3.2** mostra os dados conseguidos por meio de prospecção do ar represado na camada de gelo. Estima-se que os valores tenham uma margem de erro de 1,2ppm (partes por milhão). A tabela indica que, nesta região, as taxas pré-industriais oscilaram entre 275-284ppm, com os menores índices entre 1500-1800, talvez

como resultado de um clima mais frio. A representação gráfica dos dados ajuda a mostrar que múltiplos fatores ainda não completamente compreendidos resultam em uma oscilação das taxas de CO₂ na atmosfera e na temperatura terrestre. Entre os anos 1935 e 1945, por exemplo, as datações sugerem que os índices se mantiveram constantes ou reduziram levemente. De qualquer modo, o contraste acentuado no período pós-industrial deixa pouca margem de dúvida a respeito da ação antrópica sobre a composição atmosférica.

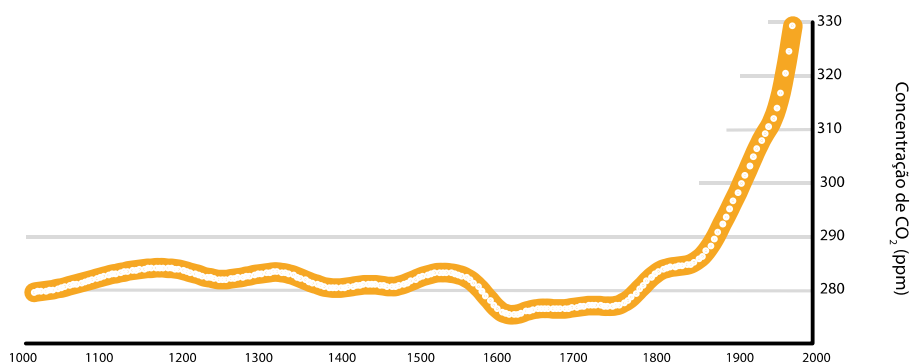


FIGURA 3.2. REGISTROS HISTÓRICOS DE CO₂ EM LAW DOME, ANTÁRTICA, EM PARTES POR MILHÃO
Concentração histórica de CO₂ na atmosfera antártica por meio de análise das camadas de gelo, 1010-1975

Fonte: Etheridge *et alii*, 1998.
Elaboração: O autor.

Há vinte ou trinta anos atrás, não havia grande consenso entre os cientistas sobre o aumento da temperatura média do planeta. Alguns acreditavam que a Terra poderia estar mesmo se esfriando (Wilson; Law, 2012: 3). Houve grande resistência para se aceitar que a ação humana teria a capacidade de causar tal fenômeno. O consenso científico foi construído muito recentemente e é importante ter isso em mente quando se analisa a postura dos atores políticos, que tiveram que tomar posição ao mesmo tempo em que esta compreensão foi sendo desenvolvida. Em 2001, o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (conhecido também por sua sigla em inglês IPCC) afirmava que o aquecimento era “provavelmente” por ação antropogênica. Em 2007, o relatório aumentou o tom e afirmava que esta relação seria “muito provável”. Para o IPCC, tais relações teriam equivalentes estatísticos: “provável” equivaleria a 66% de certeza, “muito provável” seriam 90%, “extremamente provável” indica 95% e “virtualmente garantido” 99% (*apud* Wilson; Law, 2012: 6).

Hoje existe um amplo consenso sobre o fenômeno e a responsabilidade humana baseado em uma infinidade de dados que demonstram que o planeta está aquecendo a uma velocidade alarmante e que diversos espaços naturais já vêm sendo afetados por esta

mudança. O último século foi o mais quente dos últimos mil anos. Espécies têm desaparecido em resultado do aumento da temperatura; glaciares têm diminuído de tamanho ou derretido, e eventos climáticos extremos tem ocorrido com maior frequência (incluindo o primeiro ciclone tropical registrado no Brasil, o Catarina em 2004).

A avaliação de longo prazo do padrão climático terrestre é difícil. Como confiar no rigor científico de medições de temperatura realizadas há mais de cem anos? Como mensurar hoje a temperatura do planeta de alguns milhares de anos atrás? Os cientistas têm enfrentado este desafio fazendo uso dos anéis de crescimento das árvores, de gases retidos em espessas camadas de gelo, sedimentos no fundo do mar e de lagos e outros meios. Tudo isso traz incertezas sobre os dados produzidos, apesar de, por muitas razões, o grau de consenso estar se ampliando. Desde 1850, por exemplo, quando começaram registros detalhados, há fortes indícios de que o mundo aqueceu quase 0,8 grau Celsius (Ahmed *et alii*, 2013).

Os relatórios do IPCC operam em vários cenários futuros para a emissão de gases do efeito estufa e os impactos ao ambiente. Todos os cenários são pessimistas, no sentido de que não está na prancheta a possibilidade de reversão completa dos danos oriundos do aquecimento global. O melhor cenário para o IPCC (conhecido pela sigla B1) prevê um aquecimento de 1,8 grau Celsius ao redor de 2100, mas “provavelmente” entre 1,1 e 2,9 graus Celsius. Dentro do pior cenário (conhecido como A1F1), espera-se um aumento de 4 graus com variação “provável” entre 2,4 e 6,4 graus Celsius (Wilson; Law, 2012: 45).

Por receio dessas previsões, há a pressão para que a humanidade migre para uma nova maneira de se relacionar com a natureza. Isso afetará a maneira como as economias são geridas e como a produção é realizada. Alguns definem como uma “economia de baixo carbono” o objetivo que se deve alcançar, um conceito menos controverso do que desenvolvimento sustentável ou economia verde, pois significa especificamente melhorar a qualidade das emissões (mais eficiência, menor emissão per capita, menos emissão por ponto percentual do PIB) e reduzi-las ao máximo (Viola, Franchini, 2012).

Um desenvolvimento de baixo carbono busca uma redução consistente das emissões de gases do efeito estufa por unidade do PIB, que é uma política mensurável de enfrentamento da questão climática. Outras medidas estão em discussão para além da redução, como a possibilidade da captura e estocagem do carbono já emitido na atmosfera (o meio mais conhecido seria através do reflorestamento, mas há também estudos para depósitos diversos, como o fundo do mar). O suprimento e o uso de energia são responsáveis por mais de 60% das emissões mundiais de gases do efeito estufa, e é provável que esta fatia se amplie ainda mais com o desenvolvimento das economias emergentes. O uso mais eficiente de energia e a

disseminação de fontes de energia de baixo carbono são políticas consideradas muito importantes para realizar a “descarbonização” global, mas só atingirão um resultado satisfatório se todos os grandes poluidores, incluindo países emergentes, participarem dos esforços (Viola; Basso, 2015).

3.2.1 Impactos previstos para o aquecimento global

Não é possível dimensionar por completo todos os possíveis impactos oriundos de um aquecimento global acima de 2 graus Celsius. Efeitos geram efeitos que geram outros efeitos em um sistema biogeoquímico altamente interconectado.

Se algumas poucas regiões podem se beneficiar com o aumento da produtividade agrícola (como os países que terão invernos menos rigorosos), alguns resultados esperados serão catastróficos. Um aumento de 4 graus na temperatura média levaria uma queda de 11 a 20% na produção de alimentos. Já foi detectado um aumento no nível dos mares (17cm nos últimos cem anos), mas não comparável com o que pode ocorrer com o agravamento da situação climática. Para o IPCC, no melhor cenário, o aumento será entre 18 e 38cm, ou entre 26 e 59cm para o final do século no pior cenário (Wilson; Law, 2012: 46-49). Não são valores modestos em um planeta com uma grande quantidade de pessoas vivendo no litoral (40% da população mundial). Tal aumento, associado à maré alta e fenômenos climáticos extremos, pode ter caráter devastador. O risco não está somente nas inundações: o avanço da água salgada nos rios e aquíferos de água doce pode reduzir o acesso à água potável. Entre outras consequências do aumento do nível do mar estão os riscos para a biodiversidade e o fim de alguns Estados-ilha.

A biodiversidade também será atingida de outras maneiras: com os oceanos captando mais gás carbônico da atmosfera, eles ficarão mais ácidos, alterando a estabilidade do bioma marinho; espécies terrestres terão que se deslocar para alcançar os mesmos padrões de vida (mas nem todos podem fazer isso em um mundo de reservas ambientais não conectadas; e as plantas podem ter dificuldade em encontrar outros lugares se o aquecimento trouxer dificuldades para insetos polinizadores). Eventos climáticos extremos serão mais comuns e mais intensos. Também é esperado que novos desafios sejam colocados em termos da saúde humana: vetores de doenças podem migrar, doenças endêmicas podem se espalhar; e o

aumento da umidade, das chuvas e da temperatura pode facilitar a ação de pestes, parasitas e patógenos (Wilson; Law, 2012).

3.3 A ordem ambiental internacional

Ao longo do século XX, foi criada uma série de instrumentos de gestão visando salvaguardar as condições ambientais na Terra. Entretanto, apenas nas últimas décadas essa temática emergiu como uma das mais importantes preocupações de governos de diversos países do mundo, o que possibilitou a institucionalização de uma ordem ambiental internacional visando regular as relações humanas em caráter mundial e envolvendo temas relacionados ao ambiente por meio de protocolos e acordos multilaterais (Ribeiro, 2010). A questão climática coloca o desafio para o sistema internacional de pensar o desenvolvimento de uma governança internacional para o clima, em um contexto de mudança sistêmica (Viola *et alii*, 2012).

Vejamos agora como se formou a ordem ambiental contemporânea e como desde o início de sua história ela foi marcada pela predominância dos interesses particulares dos Estados, “ora obtendo vantagens as partes mais frágeis do cenário internacional ora obtendo a vitória as teses das potências hegemônicas” (Ribeiro, 2010: 69).

Segundo Ribeiro (2010), as primeiras tentativas de estabelecer tratados internacionais para regular a ação humana sobre o meio ambiente datam do início do século XX e buscavam regular a ação predatória nas regiões mantidas como colônias pelas metrópoles europeias (como o esforço da Coroa britânica por regular a caça esportiva em suas colônias africanas). O fim da Segunda Guerra Mundial foi um marco importante na história da ordem ambiental internacional. De um lado, as superpotências expressavam seu poder também pela regulação de convenções ambientais, como o Tratado Antártico, que regulava o uso desse continente. Depois de longa negociação, em 1959, foi firmado um acordo que estimulava a ocupação do continente para fins científicos. De outro lado, a formação da Organização das Nações Unidas permitiu um grande avanço nas discussões a respeito do uso responsável do meio ambiente.

O embrião dos debates ambientais onusianos se deu na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), instituída em 1945. Ainda que no imediato pós-guerra estivesse focada na produção de alimentos e em seguida na regulação de sua distribuição pelo mundo, a FAO também se preocupou com a preservação de recursos

naturais, em especial dos solos tropicais e áreas desmatadas para extração madeireira (Ribeiro, 2010:61). Ponto culminante de sua atuação na área foi a Carta Mundial do Solo de 1981, defendendo o uso de técnicas inovadoras de cultivo para a preservação do solo.

A Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) também passou a atuar na área ambiental. Até os anos 1970, foi o principal organismo da ONU a abordar a questão ambiental (Ribeiro, 2010: 61). Foi sob sua organização que ocorreram a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos em 1949, a Conferência da Biosfera em 1968, e a Conferência de Ramsar (de proteção das zonas úmidas) de 1971. A Unesco também realizou conferências sobre educação ambiental, a primeira delas em Belgrado (então Iugoslávia) em 1975, e outras em 1977 (Geórgia) e em 1987 (Rússia).

Na Conferência da Biosfera se cristalizou o discurso da ciência como fonte de solução para os problemas ambientais e desse modo também como legitimadora da exploração dos recursos ambientais. Ideia que, mais tarde, seria definida como ecocapitalismo, pensamento para o qual

a ciência e a técnica podem trazer a redenção para os problemas humanos, assim como podem mover a reprodução do capital - se transformadas em seu bem mais valioso, o saber-fazer, que é comercializado, inclusive o saber-fazer ambiental ou ecologicamente correto, como ele tem sido chamado (Ribeiro, 2010: 65).

Esse capitalismo verde não buscaria a alteração dos modos de produção que impactam no meio ambiente ou na saúde das pessoas, ao contrário, proporia soluções técnicas para os problemas decorrentes do atual estágio da produção industrial em larga escala, abrindo novas oportunidades de reprodução do capital (Ribeiro, 2010).

Ribeiro (2010) destaca as Conferências ocorridas em 1972 em Estocolmo e em 1992 no Rio de Janeiro como grandes marcos para o estabelecimento da ordem ambiental internacional. Nos itens seguintes, serão mostrados os principais debates ao redor destes eventos.

3.3.1 Conferência de Estocolmo de 1972

Apesar destes encontros e discussões ocorridos até o final dos anos 1960, pouco se avançou. Será somente após a Conferência de Estocolmo, em 1972, que a temática ambiental ganhará escopo institucional na ONU. Pela primeira vez, os Estados se coordenavam para

combater crises ambientais. Até ali, o ambientalismo estava focado no pacifismo e desarmamento das superpotências e na proibição do uso da energia nuclear.

Na Conferência, estava em discussão o controle da poluição (do ar, do solo e da água) e da chuva ácida, em especial quando estes fenômenos adquiriam feição transnacional. Sua realização também refletia o avanço das pesquisas sobre o impacto da alteração do meio ambiente nas pessoas. Somente em 1930 é que se confirmou que havia uma relação entre problemas respiratórios e poluição atmosférica, por exemplo. O choque do petróleo de 1973 difundiria pela primeira vez entre o grande público a ideia da escassez de um recurso natural.

No encontro esteve em discussão – com a constatação das limitações da capacidade do planeta em oferecer recursos – possibilidades de controle populacional e do crescimento econômico dos países periféricos (Ribeiro, 2010: 75). O evento antecedia em alguns anos os resultados impressionantes da prática de novas técnicas agrícolas que, em conjunto, ficaram definidas como Revolução Verde e significaram um expressivo aumento de produtividade. Diante de uma produção agrícola que parecia não ser capaz de crescer a uma taxa superior ao crescimento populacional, surgiam releituras das ideias de Thomas Malthus do controle populacional. Esta abordagem foi defendida na Conferência pelo Clube de Roma, que, em associação com o Massachusetts Institute of Technology e a Associação Potomac, lançaram com grande repercussão o relatório conhecido como **Os limites para o crescimento**.

Durante a Conferência de Estocolmo, as discussões se centraram entre dois entendimentos a respeito da relação entre homem e natureza. De um lado, a ideia do crescimento zero, defendendo o fim do crescimento econômico de base industrial, por natureza poluidor e consumidor de recursos não renováveis. Alguns, ainda mais radicais, amparavam-se no discurso preservacionista para abandonar o estilo de vida urbano e industrial. Tais grupos hoje são conhecidos sob o conceito de ecologia profunda ou radical. Alguns de seus membros, reconhecendo que o auto-isolamento não seria o suficiente, mais tarde passariam a realizar “ecoterrorismo” ou práticas de ação direta, como ataques à plantação de organismos geneticamente modificados ou explosões a redes de alimentação rápida em países centrais. O discurso preservacionista do crescimento zero continua influenciando uma parte do movimento ambientalista e pode ser identificado no discurso de algumas organizações ambientalistas. Do outro lado, encontravam-se os países periféricos que não aceitavam que o combate à poluição restringisse seu desenvolvimento econômico. No evento, um representante brasileiro teria dito a respeito das indústrias: “Venham para o Brasil. Nós ainda não temos poluição” (*apud* Ribeiro, 2010: 80).

A participação brasileira ocorreu em pleno “milagre econômico” e no período de maior repressão política. A posição do país no evento foi marcada pelo receio dos impactos do ambientalismo sobre a economia e sobre a legitimidade política do regime (o ambientalismo era então associado a movimentos de esquerda). Receava-se que a Conferência fosse dominada pelo tom político e que as negociações fossem influenciadas pela percepção negativa da opinião pública dos países desenvolvidos a respeito também da situação dos direitos humanos no Brasil. A delegação brasileira percebia uma clivagem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na Conferência. Optando por não aceitar o tratamento multilateral dos temas ambientais de forma isolada, defendeu o argumento de que era necessário associar preservação ambiental às demandas de desenvolvimento econômico, tônica que permaneceria por longo tempo na diplomacia brasileira. O país se opôs incisivamente às propostas de controle populacional e controle do desenvolvimento econômico e à possibilidade de um compartilhamento internacional de certos recursos naturais (Lago, 2006).

Neste evento, houve destaque para a atuação da delegação chinesa que defendeu o argumento dos países periféricos a favor da autonomia dos Estados para assumir restrições ambientais (tese que no final do evento foi vitoriosa). O grupo chinês também criticou os argumentos neomalthusianos, sugerindo que a degradação ambiental teria origem na política neocolonial dos países centrais.

A vitória do discurso desenvolvimentista significaria também o que Maurício Waldman (1992 *apud* Ribeiro: 80) define como a **divisão internacional dos riscos técnicos do trabalho**, em que as subsidiárias poluidoras das empresas transnacionais se deslocariam para países de legislação ambiental mais flexível.

Um dos resultados mais relevantes da Conferência de Estocolmo foi a indicação para a criação do que seria o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), instituído ainda em 1972. Um de seus objetivos iniciais era colocar em prática o Plano de Ação proposto pela Conferência, projeto nunca realizado.

A Conferência de 1972 foi o início da maior participação das organizações da sociedade civil nas negociações internacionais sobre o meio ambiente. Elas ganharam maior capacidade de pressão e mobilização da opinião pública internacional. Até os anos 1980, as ONGs ambientalistas tinham suas atenções focadas na preservação de espécies ameaçadas de extinção e no controle da poluição do ar (Ribeiro 2010: 93).

A ordem ambiental pós-Estocolmo se robusteceu. Vários encontros importantes buscaram regular o sistema internacional na temática do meio ambiente. Entre eles, a

Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (1973), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (1983), a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio (1985), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1985) e a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989).

A destruição da camada de ozônio é um caso paradigmático de sucesso do multilateralismo internacional em prol do meio ambiente. Situada a 50 km da superfície terrestre, tal camada retém parte dos raios ultravioletas oriundos do sol, garantindo padrões adequados à vida na Terra. O uso de determinadas substâncias pelo homem, como os clorofluorcarbonos (cfc), os hidroclorofluorcarbonos (hcfc), os bromofluorcarbonos (bfc) e os halons halogenados (hbfc), ao alcançarem a estratosfera reagem com o ozônio e o eliminam, permitindo uma maior entrada de radiação na superfície do planeta. A degradação desta camada foi relacionada a aumentos de casos de câncer de pele e catarata e mesmo com o aquecimento global. Discussões sobre o tema foram realizadas na Conferência de Viena em 1985 e medidas foram acordadas (mesmo sem certeza científica sobre a causa humana) para impedir a propagação das substâncias indicadas como degradantes da camada de ozônio. Metas quantitativas e prazos foram estabelecidos, com pesos distintos para países centrais e periféricos. O Protocolo de Montreal (1987) foi ainda mais agressivo e proibiu o comércio destas substâncias entre os signatários e os Estados não participantes. Os resultados de tais regimes foram positivos. As emissões dos gases degradantes foram controladas e fortemente reduzidas. O buraco na camada de ozônio ainda existe (na verdade, trata-se de um afinamento em sua espessura) e causa riscos elevados para várias populações do globo, mas o dano parece ter sido estabilizado e a Organização Meteorológica Mundial acredita que em meados deste século (entre 2040 e 2080) tal camada estará plenamente restabelecida (WMO, 2010).

O sucesso das ações de proteção da camada de ozônio é um paradigma relevante para se pensar as negociações ao redor do aquecimento global. Apesar de demandar custos e desafios de menor escala, é um símbolo da possibilidade de concertação internacional em prol do meio ambiente.

3.3.2 Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento do Rio de Janeiro de 1992

O segundo grande encontro das Nações Unidas para o Meio Ambiente ocorreu em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. A proposta era debater a relação entre homem e natureza e os limites do desenvolvimento de acordo com o bom relacionamento com o meio ambiente. Conhecido também pela sigla CNUMAD, o evento teve grande êxito em difundir a temática ambiental pelo mundo. Com a Eco-92, a pauta do meio ambiente entraria definitivamente na agenda dos políticos. Em 1972, somente dois chefes de Estado participaram da Conferência (representando Índia e Suécia). Em 1992, o encontro contou com a presença de 114 chefes de Estado. A CNUMAD marcou a primeira vez em que a sociedade civil organizada participou de uma reunião das Nações Unidas com a presença de chefes de Estado.

O Brasil assumiu a postura de líder no evento, pregando a importância e urgência dos problemas ambientais e que a responsabilidade se diferenciava tanto pela causa quanto pela solução dos problemas ambientais globais, o que aumentava o custo dos países ricos. A posição brasileira teria sido afetada pelas diferenças entre o MRE e o ministro José Lutzenberger (da então Secretaria Especial do Meio Ambiente), que defendia posturas mais radicais (Viola, 2002). A política externa brasileira assumiu no evento uma postura mais responsável diante dos problemas ambientais globais, contribuindo para a criação dos vários acordos multilaterais da Eco-92, mas para Rafael Villa (1997 *apud* Ribeiro 2010), um “velho nacionalismo” se fez presente no apoio à posição malaia em relação a uma convenção sobre florestas.

A Conferência teve dois conceitos-chave como marco discursivo: desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global.

O conceito de **desenvolvimento sustentável**, referência para boa parte do movimento ambientalista internacional das últimas décadas, diz respeito “à necessidade de manter as condições de reprodução da vida humana na Terra, posto que ainda não se tem notícia da existência de outro planeta com condições naturais semelhantes ao que habitamos” (Ribeiro, 2010: 109)¹⁰. A partir dele se desenvolve um debate central para este movimento. De um lado, aqueles que entendem o planeta como um sistema único, holístico, interconectado, em que a alteração de uma parte afeta as demais. Seus defensores teriam como referência o pensamento

¹⁰ O conceito de desenvolvimento sustentável não nasce neste momento. Ele tem origem alguns anos antes da Conferência de Estocolmo a partir da ideia de “ecodesenvolvimento”. A expressão seria usada pela primeira vez em um relatório em 1975 (Ribeiro, 2010).

de James Lovelock (1989), criador da hipótese de Gaia, em que o planeta é entendido como um superorganismo, em que os seres vivos co-evoluem com seu ambiente, em um complexo processo de interação e impacto. São defensores das tecnologias alternativas e não impactantes e não questionam o padrão de produção vigente. Seus críticos afirmam que o conceito é operado para regular o acesso aos recursos naturais à parcela da população mundial que já está inserida na sociedade de consumo (Ribeiro, 2010).

O conceito de **segurança ambiental**, menos conhecido, define que “as ações humanas dirigidas para a produção de coisas necessárias à reprodução da vida devem evitar a destruição do planeta” (Ribeiro, 2010: 109). O debate do meio ambiente como questão de segurança internacional ainda é visto com ressalvas pela academia, uma vez que a ideia de segurança tradicionalmente esteve associada ao pensamento militar (Elliot 1998: 238 *apud* Ribeiro 2010). Porém, como lembra Lorraine Elliot, Estados e populações não podem estar seguros se o ecossistema não está.

Rafael Duarte Villa (1997 *apud* Ribeiro 2010) aponta como a segurança global deveria ser entendida em um âmbito multidimensional: a segurança não pode mais ser almejada em termos de acréscimos de poder. Frente aos desafios dos novos fenômenos transnacionais (migrações internacionais, explosão populacional, desequilíbrios ecológicos globais), a preservação do Estado nacional não se dá pela imposição de sua vontade unilateral ou pelo apelo à violência institucional. Os conflitos oriundos dos fenômenos transnacionais, segundo Villa, não admitiriam mais a guerra como meio de solução.

Al Gore, ex-vice-presidente norte-americano (1993-2001), foi um dos primeiros a relacionar meio ambiente e segurança nacional junto à opinião pública dos Estados Unidos. Ainda em 1989, já afirmava que “o meio ambiente está se tornando um assunto de segurança nacional - um tema que ameaça direta e iminentemente os interesses dos Estados ou o bem estar das pessoas”. Repetindo o jargão militar das “ameaças”, o efeito estufa e os danos na camada de ozônio, por sua dimensão global e estratégica, se encaixariam no perfil de questões estratégicas de segurança nacional. Em texto no jornal Washington Post, defenderia que os gastos militares fossem parcialmente encaminhados para outras prioridades, em especial o meio ambiente. Buscando convencer a opinião pública dos Estados Unidos, defendia a importância do país aceitar um papel de liderança em temas ambientais, assumindo compromissos: “Por que eles [os países do Terceiro Mundo] deveriam aceitar aquilo que nós, manifestamente, não aceitaremos para nós mesmos?” (Gore, 1989).

A Conferência resultou em vários acordos internacionais relevantes. Wagner Ribeiro (2010) lista os principais.

A **Convenção sobre Diversidade Biológica** trata da biodiversidade em três âmbitos: ecossistemas, espécies e recursos genéticos. Seus três grandes objetivos são a conservação biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos do uso dos recursos genéticos. Ribeiro (2010) reforça este último item como de grande importância, pois se trata de identificar quem seriam os beneficiários dos novos avanços na área da biotecnologia. Buscando juntar os principais países envolvidos na questão - os que dominam o conhecimento tecnológico e aqueles que possuem as matrizes naturais *in situ*, as negociações enfrentaram os interesses dos líderes em biotecnologia, em especial dos Estados Unidos, que assinaram o acordo em 1993, mas nunca o ratificaram.

Tendo em mente que a definição de quais elementos da paisagem geográfica podem ser entendidos como recursos naturais está necessariamente vinculada ao patamar tecnológico existente, Wagner Ribeiro (2010) aponta como os avanços na área da biotecnologia, que opera com seres vivos, expandem substancialmente o entendimento de recurso natural. Nesta visão ampliada, os Estados que possuem os maiores estoques e diversidade de seres vivos ganham relevância na ordem ambiental internacional. Estes países detêm os insumos fundamentais das pesquisas, e por isso, nas negociações da convenção, Estados periféricos buscaram suporte financeiro para a conservação ambiental. Este entendimento foi confrontado pelos Estados Unidos, que se recusavam a pagar qualquer remuneração pelos seres vivos conseguidos no exterior. O debate político é resumido assim por Ribeiro:

Se por um lado os países centrais já consumiram grande parte de seu ambiente natural (e suas matrizes genéticas), o mesmo não acontece com parte dos países periféricos. A questão passa a ser, agora, o acesso à biotecnologia pelos países periféricos em troca das matrizes para as experimentações pelos países centrais (2010: 122).

O acordo final pode ser entendido como uma vitória dos países detentores de recursos genéticos, garantindo sua soberania sobre os recursos presentes em seu território.

Por sua vez, as negociações para a **Declaração de Florestas** confrontaram os Estados Unidos e a Malásia. O país asiático se recusava a assumir um acordo que significasse a alteração do modelo econômico dos países periféricos. Os Estados Unidos buscavam preservar as fontes para suas pesquisas em biotecnologia e por isso pressionavam por medidas mais rígidas para a preservação das florestas (Ribeiro, 2010: 124).

A **Declaração do Rio** e a **Declaração do Povo da Terra** surgiram nos debates do Fórum Internacional das ONGs e Movimentos Sociais da CNUMAD e postularam princípios para guiar o futuro desenvolvimento sustentável do planeta. As ideias presentes nos documentos podem ser entendidas como defesas de direitos humanos de terceira geração. Para além de direitos civis e políticos (1º), ou econômicos e sociais (2º), o direito ao acesso a

recursos naturais e a um meio ambiente sadio. Faz parte dos documentos a defesa de que os seres humanos têm direito “a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

A **Agenda 21**, por sua vez, foi o plano de ação para encaminhar os problemas ambientais e o combate à pobreza (uma vez que ela também é geradora de degradação). Ao longo do encontro, a discussão sobre a origem dos recursos para implantar as medidas dividiu os países centrais entre os que queriam o início imediato das transferências de recursos e aqueles que não queriam definir uma data para sua implementação. Com baixo orçamento para colocar as medidas em prática, boa parte de suas propostas foram esquecidas.

Durante a Eco-92, foi assinada também a **Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas** (também conhecida como UNFCCC, na sigla em inglês), como resultado de um longo processo de discussões a respeito do aquecimento global.

A relação entre emissões de gases pelas atividades humanas e aceleração do efeito-estufa foi levantada por ativistas ambientais e cientistas há muitas décadas atrás. A primeira Conferência Global em Mudança Climática ocorreu em 1979 na cidade de Gênova, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), ao redor do maior ativismo ambiental do final dos anos 1970, também associado à descoberta do buraco na camada de ozônio em 1978. Nos anos 1980, cresceu o debate a respeito do aquecimento da temperatura do planeta e da ação antrópica sobre este fenômeno. Neste âmbito, foi criado um comitê de cientistas para auxiliar os países-membros da ONU no tema. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) é uma instituição científico-política criada em 1988 no âmbito das Nações Unidas por iniciativa do PNUMA e da Organização Meteorológica Mundial (Wilson; Law, 2012). Ele é composto por algumas centenas de cientistas de todo o mundo com o objetivo de auxiliar líderes mundiais a compreender melhor o fenômeno do aquecimento global e das mudanças climáticas. O IPCC não realiza estudos próprios, mas mapeia o andamento de pesquisas na área do aquecimento global em todo o mundo. A partir das informações coletadas e filtradas, realiza um relatório com grande impacto no debate político sobre a questão ambiental. Até aqui, já foram realizados cinco relatórios nos seguintes anos: 1990, (um relatório suplementar em 1992), 1995, 2001, 2007 e 2014. Os relatórios têm pretensão científica, e por isso seu texto está pontuado de elementos discursivos típicos, como expressões que buscam dar a real dimensão das certezas científicas, como “se”, “talvez”, “mas”. Com o tempo, os relatórios do IPCC foram cada vez mais diminuindo o tom de incerteza e confirmando o fenômeno do aquecimento global como uma ação antropogênica.

Outros encontros trouxeram a temática para a agenda pública internacional: Vilach (1985), Toronto (1988), Haia (1989) e Noordwijk (1989). A Segunda Conferência no tema ocorreu em 1990 e apresentou o primeiro relatório do IPCC em que se alertava para os possíveis riscos do fenômeno climático. A partir daí, o tema das mudanças climáticas passou a ser uma questão política. Tais encontros e a preocupação com o aquecimento da Terra fizeram parte de um segundo ciclo de ativismo ambiental mais focado em ameaças globais irreversíveis e de longa duração, diferindo assim do contexto da Conferência de 72 e seu foco em questões como derramamentos de óleo e poluição atmosférica (Bodansky, 2001). Em alguns anos, as negociações se consolidaram UNFCCC durante a Eco-92.

Nesta primeira fase de debates, os países ocidentais industrializados eram os mais engajados, refletindo sua predominância nos estudos científicos e no ativismo ambiental para o tema. A partir da Conferência de 1990, uma divisão entre países do Norte e do Sul passou a aparecer nas negociações do clima. Os países do Sul defendiam assistência financeira e transferência de tecnologia para implantar medidas ambientais, prioridade ao tema do desenvolvimento nos debates sobre meio ambiente, e que as negociações ao redor do aquecimento ficassem a cargo da AGNU e não do IPCC ou da OMM, no que foram bem-sucedidos (Bodansky, 2001).

Ao longo das reuniões preparatórias para a convenção sobre mudanças climáticas, foi se estabelecendo dois campos distintos, separando os que defendiam um índice *per capita* de emissões de gases e a partir dele multar os países que ultrapassassem determinado valor, e aqueles que buscavam esvaziar a ameaça das mudanças climáticas por falta de certeza científica, apesar de entenderem que deveria ser estabelecido algum limite à emissão de gases. A segunda posição conseguiu prevalecer durante a Conferência.

Ribeiro (2010) aponta que o encontro foi marcado pela polarização entre Estados Unidos e Malásia, respectivamente o maior emissor de gases estufa e um dos maiores detentores de florestas no mundo. A Malásia defendia limites de emissão *per capita*, com a taxa dos Estados que os excedessem. O país buscava recursos para manter suas florestas. Para os Estados Unidos, os riscos da mudança climática estavam sendo sobrestimados, no que tiveram o apoio de outros países, em especial dos exportadores de petróleo, que não aceitavam a implantação de limites para a emissão de gases oriundos de derivados do petróleo.

Entre os interesses nacionais dos Estados e a incapacidade do IPCC em definir cientificamente a existência do aquecimento global e suas bases antropogênicas, o acordo firmado foi “tênué”. Ficou definido que os Estados desenvolvidos manteriam os níveis de

1990 de emissão de gases estufa a partir do ano 2000. Os termos da convenção foram muito criticados, inclusive por ONGs ambientais que demonstravam como o acordo não criava constrangimentos para os padrões de consumo dos países ricos e impedia a emissão de gases pelos países periféricos, inviabilizando seu desenvolvimento. As pressões pela revisão do acordo já eram grandes no primeiro encontro das partes de 1995 em Berlim. Os vários encontros que se sucederam deram novos encaminhamentos às negociações internacionais no âmbito das mudanças climáticas, como por exemplo o acordo ocorrido em 1997 na cidade japonesa de Kyoto, onde se estabeleceu limites precisos para a emissão de gases estufa. Veremos mais adiante o encaminhamento de alguns destes encontros. A **tabela 3.1** apresenta a lista de todos os encontros dos países-membro do acordo, também conhecidos como Conferências das Partes (COP).

TABELA 3.1. CONFERÊNCIAS DAS PARTES

Lista das Conferências das partes da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)

	ANO	CIDADE SEDE
COP 1	1995	Berlin
COP 2	1996	Gênova
COP 3	1997	Quioto
COP 4	1998	Buenos Aires
COP 5	1999	Bonn
COP 6	2000	Haia
COP 6	2001	Bonn
COP 7	2001	Marrakesh
COP 8	2002	Nova Déli
COP 9	2003	Milão
COP 10	2004	Buenos Aires
COP 11	2005	Montreal
COP 12	2006	Nairóbi
COP 13	2007	Bali
COP 14	2008	Poznan
COP 15	2009	Copenhagen
COP 16	2010	Cancún
COP 17	2011	Durban
COP 18	2012	Doha
COP 19	2013	Varsóvia
COP 20	2014	Lima
COP 21	2015	Paris

Fonte: Site do UNFCCC.
Elaboração: O autor.

3.3.3 Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo em 2002

O evento, também conhecido como Rio+10, buscou encaminhar as discussões ambientais propostas na Conferência anterior, em especial colocar em prática as intenções presentes na Agenda 21 e avaliar a mudança global ocorrida desde a Eco-92. Também enfrentou temas sociais, como a superação da pobreza, a cooperação internacional para o desenvolvimento, mudança de padrões de consumo e produção, manejo de recursos naturais, acesso à água e a serviços de saneamento e desenvolvimento sustentável. Um dos desafios do evento foi demonstrar que o terrorismo internacional não era a única questão internacional relevante. A Conferência teve um resultado aquém daquele alcançado no Rio de Janeiro, em parte pela decisão dos EUA de não participar do encontro. Algumas das propostas mais significativas não foram colocadas em prática, como o perdão da dívida dos países pobres e a meta de alcançar 10% da energia consumida no planeta oriundos de fontes renováveis (Diniz, 2002).

3.4 Brasil e o perfil das emissões de gases do efeito estufa

No debate a respeito do aquecimento global, o Brasil é visto como um Estado *sui generis* na medida em que a maior parte das emissões nacionais não tem origem na indústria, mas no desmatamento e em outros usos da terra, principalmente em função da expansão da fronteira agrícola e de pastagens (Barros-Platiau *et alii*, 2015). Os dois piores anos do desmatamento da Amazônia no país foram 1995 e 2004, como nos mostra a **figura 3.3**. A mudança das práticas econômicas poluidoras no Brasil tem custo mais reduzido do que em outros países, e demandam um esforço muito menos disseminado pela sociedade (Viola; Basso, 2015).

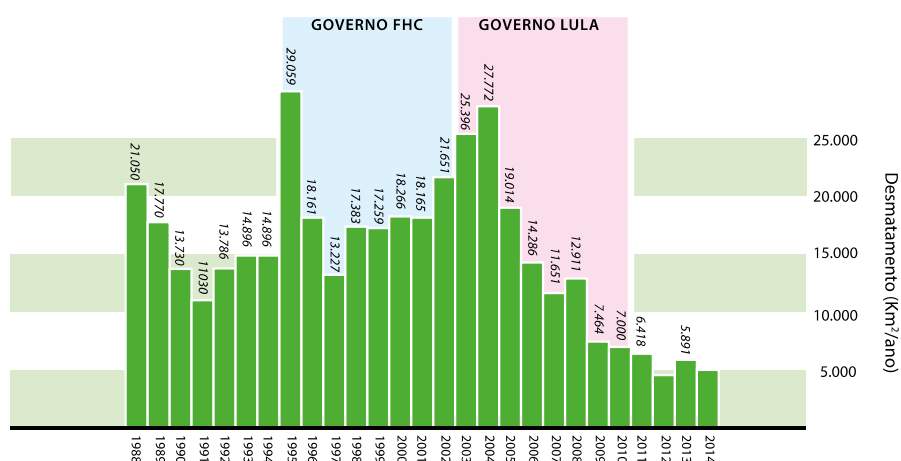


FIGURA 3.3. DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

Taxas históricas de desmatamento na Amazônia Legal, 1988-2014

Fonte: Site do Ministério do Meio Ambiente, <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/desmatamento>. Acesso em 27 ago 2015.

Elaboração: O autor.

Nos últimos anos, porém, ocorreu uma redução no perfil poluidor brasileiro. Houve a redução das emissões de gases vindos do uso da terra, aumentando a importância das fontes tradicionais de emissão. Dessa maneira, o Brasil encara o desafio de reduzir as emissões ligadas ao consumo energético, em especial o caso do transporte no país. A **figura 3.4** mostra a evolução das emissões brasileiras por setor.

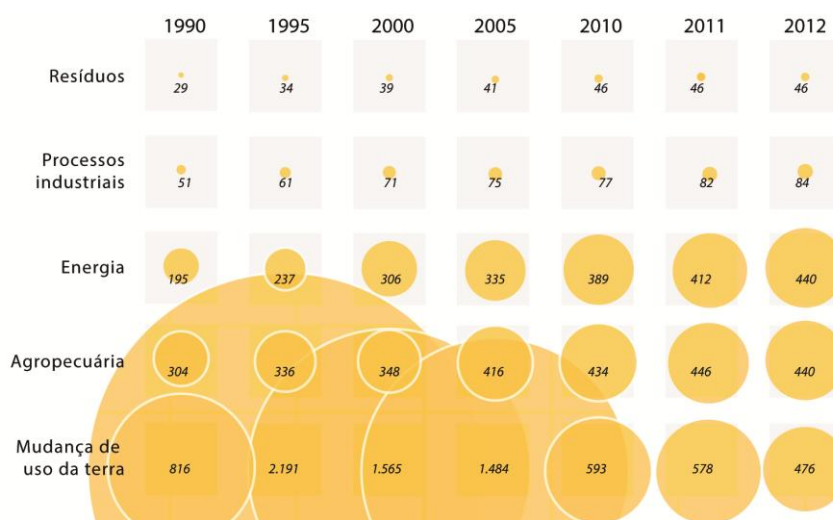


FIGURA 3.4. EMISSÕES BRASILEIRAS DE GEE

Evolução das emissões brasileiras de gases do efeito estufa por setor

Fonte: Observatório do Clima, 2014.

Elaboração: O autor.

Em 2013, 35,71% das emissões totais tinham origem em processos industriais e de energia, próximo do padrão dos países de renda média, mesmo que os usos da terra ainda tenham a maior fatia nas emissões brasileiras. Esta é uma alteração muito relevante para os tomadores de decisão do país. Medidas de mitigação das mudanças climáticas, antes um

subproduto de políticas antidesmatamento, agora demandam ações também em outros setores (Viola; Basso, 2015). Mais à frente, será indicado que esta melhoria nos indicadores do desmatamento foi um dos fatores que permitiriam ao governo Lula um maior engajamento nas discussões a respeito do regime internacional em mudanças climáticas.

Uma das fontes de emissão ainda não considerada nos cálculos brasileiros é aquela oriunda das usinas hidrelétricas. A matéria orgânica presente no fundo dos lagos represados libera gases estufa (em especial o metano, 21 vezes pior para o aquecimento global do que o gás carbônico). Uma pesquisa teria indicado que esse volume é considerável: as emissões de gases da usina hidrelétrica de Balbina, na região amazônica, seriam mais elevadas do que uma termelétrica movida a carvão mineral (Rosa *et alii*, 1996 *apud* Andrade; Mattei, 2013). Estes e outros impactos ambientais, além dos impactos sociais associados à construção e manutenção das usinas hidrelétricas, têm colocado em questão seu status de fonte de energia limpa e ecologicamente correta.

3.5 Brasil e sua matriz energética

Um dos fatores estruturais que mais influenciam a tomada de decisão na área do clima é o perfil energético brasileiro e sua contribuição no quadro das emissões de gases do efeito estufa.

A matriz energética brasileira é relativamente de baixo carbono em comparação com os demais países (vide **figura 3.5**). Em 2012, 46% da produção primária total de energia tinham origem em fontes de baixo carbono. Nem toda energia é direcionada para a produção de eletricidade. Os dados da **figura 3.5** são, por isso, uma visão mais ampla do consumo de energia no país, pois apresentam a **oferta interna de energia**, conceito que define o conjunto do consumo final de energia, das perdas na distribuição e armazenamento, além das perdas nos processos de transformação dos tipos de energia utilizados no país.

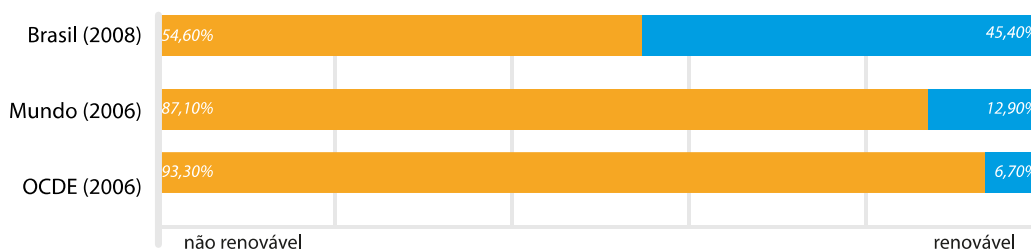


FIGURA 3.5 FONTES DE ENERGIA

Comparativo da estrutura da oferta interna de energia (OIE)

Fonte: Andrade; Mattei, 2013: 14.

Elaboração: O autor.

O movimento das águas é a principal fonte de eletricidade no Brasil. Entre 1920 a 1970, o uso dos rios para produção de energia era natural em um país com poucas reservas de carvão ou petróleo. Após a crise do petróleo em 1973, ela ganhou importância estratégica de segurança nacional. O potencial hidroelétrico brasileiro é um dos maiores do mundo, mas a maior parte das bacias ao sul do país já é intensamente explorada. Grande parte do potencial restante (70%) encontra-se hoje na bacia amazônica com altos custos ambientais e sociais para o desenvolvimento de novas plantas. Além disso, os constrangimentos legais são maiores: a maior parte das usinas hidrelétricas foi construída entre 1968 e 1984, quando vigoravam padrões ambientais inferiores e havia a disponibilidade de recursos domésticos e internacionais. Desde 1985, as dificuldades aumentaram e boa parte das usinas projetadas teve sua construção adiada ou suspensa por causa de questões ambientais ou dificuldades financeiras do Estado brasileiro (Viola; Basso, 2015). A crise energética de 2001 fez o governo federal ampliar esforços para a construção de novas plantas, algumas na Amazônia, como Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, e Belo Monte, no rio Xingu. Suas construções são um reflexo da nova fase da política ambiental do país: incapaz de definir os rumos da política energética, mas ainda com poder para fazer com que novas usinas hidroelétricas sejam construídas no **modelo a fio d'água**, cujos reservatórios de água são bem menores.

O panorama em geral das energias de baixo carbono no Brasil é favorável, mas seria melhor se fossem bem explorados os potenciais de um país majoritariamente situado em zona de clima tropical e subtropical com grandes bacias hidrográficas, grande incidência de raios solares e áreas de ventos fortes e constantes.

Apesar do quadro atual ser melhor do que em outros países e de haver um potencial para expansão de fontes de energia menos poluentes, a produção energética por meio de fontes renováveis vem reduzindo sua importância na matriz energética brasileira, mesmo tendo crescido de volume em valores absolutos (veja **tabela 3.2**) (Schaeffer *et alii*, 2015). Parte da responsabilidade está nas descobertas do petróleo na camada do pré-sal e no controle

artificial do preço do petróleo no quadro macroeconômico (Viola; Basso, 2015). Viola e Basso enumeram outras dificuldades para que as fontes alternativas de energia tenham papel mais relevante na matriz energética: precisam disputar concorrências com fontes tradicionais que têm por parâmetro o menor preço; sofrem resistências de parte da burocracia da Eletrobras, de círculos burocráticos desenvolvimentistas, e de grandes construtoras responsáveis por este tipo de obra, grupo que são favoráveis a grandes hidrelétricas, além da ausência de políticas de longo prazo para o setor.

TABELA 3.2. OFERTA INTERNA DE ENERGIA

Análise comparativa da oferta interna de energia no Brasil por fontes de energia em porcentagem para os anos 1973 e 2009.

	2009	1973	
Energia não renovável	Subtotal	52,8	49,1
	Petróleo e derivados	37,9	45,6
	Gás natural	8,8	0,4
	Carvão mineral e derivados	4,8	3,1
	Urânio (U308) e derivados	1,4	0,0
Energia renovável	Subtotal	47,2	50,9
	Hidráulica e eletricidade	15,2	6,1
	Lenha e carvão vegetal	10,1	38,8
	Derivados de cana-de-açúcar	18,0	5,6
	Outras renováveis	3,8	0,4
Total em porcentagem	100	100	
Total em 10 ⁹ tep*	243.679	82.157	
População estimada	189.990.983	100.683.298	
Energia per capita (tep/hab)	1,28	0,81	

*Tonelada equivalente de petróleo (tep) - unidade de energia utilizada para comparar o poder calorífico de diferentes formas de energia com o petróleo. 1 tep equivale à energia obtida de uma tonelada de petróleo padrão.

Fonte: Andrade; Mattei 2001: 13.

Elaboração: O autor.

Para Schaeffer *et alii* (2015), o Brasil se encontra em uma “encruzilhada” em seu futuro energético: apesar de ter uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, uma combinação de fatores na demanda e na oferta sugerem um aumento da intensidade em carbono do futuro energético do país. Não está claro se o desenvolvimento econômico e social do Brasil é facilmente compatível com as metas de uma economia de baixa intensidade em carbono e mais ambientalmente sustentável. Com o cenário de baixo crescimento da produção de energia por fontes renováveis em geral, o Brasil teve nos últimos anos o aumento da participação de combustíveis fósseis em sua matriz energética, com impactos ambientais e econômicos (pois tem custo mais elevado do que a hidroeleticidade).

Petróleo e derivados são a principal fonte de energia no Brasil. O sistema de transporte, baseado em rodovias, é amplamente dependente deste recurso. O país também é tradicional produtor de etanol oriundo da cana-de-açúcar. Um projeto de produção de etanol

foi iniciado após a crise do petróleo nos anos 1970, neste momento ainda sem preocupação com questões de sustentabilidade ambiental. Vários problemas fizeram com que nos anos 1990, o programa perdesse sua prioridade, mas o governo Lula, a partir de 2003, trouxe de volta a ideia do etanol como parte importante da matriz energética. Em 2005, foi lançado o Programa Nacional de Biodiesel. Para alimentar a produção, foi estabelecida uma quantidade mínima de origem vegetal para a mistura de diesel vendida no Brasil. A política de preços do etanol e dos combustíveis derivados do petróleo é altamente relevante para entender o mercado. Nos anos finais do governo Lula, a interferência estatal nos preços da gasolina, mantida artificialmente abaixo dos preços internacionais, a tornou mais atrativa do que o etanol, impactando a política de automóveis *flexfuel* e os produtores de biocombustíveis.

Entre 2005 e 2007, o etanol ocupou também um papel de destaque no discurso diplomático. O governo brasileiro buscava criar um mercado internacional de biocombustíveis, transformando o etanol em uma *commodity*. A tecnologia foi exportada para outros países e foram criadas parcerias para o desenvolvimento de mercados para o produto em outras regiões. Tal política, entretanto, saiu da agenda governamental com as descobertas de reservas na camada pré-sal. Viola e Basso (2015) apontam que o mercado doméstico de biocombustíveis tem boa aceitação entre a opinião pública brasileira, mas poucos grupos estão mobilizados em sua defesa. O etanol continuará um combustível de segunda importância no Brasil enquanto não houver uma política favorável de preços de combustíveis ou de produção de automóveis totalmente movidos a etanol.

As descobertas de reservas de petróleo na camada pré-sal significaram um forte revés na possibilidade da matriz energética recrudescer seu perfil de baixo carbono. Muitos ambientalistas evitaram fazer críticas a sua exploração, com receio de antagonizarem com a opinião pública. Não houve no país nenhum forte movimento ambiental defendendo o uso de fontes renováveis de energia em lugar das reservas de petróleo (Viola; Basso, 2015).

A possibilidade de que a política energética nacional esteja em afinidade com preocupações a cerca das mudanças climáticas ou de preocupações ambientais em geral é dificultada também pela ausência de atores da política climática ou ambiental (Ministério do Meio Ambiente ou Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação) na formulação da política energética (Schaeffer *et alii*, 2015). Paradoxalmente, o renascimento da hidroeletricidade no Brasil pode ser atribuído a forças conservadoras dentro do Ministério de Minas e Energia, focado no crescimento econômico tradicional e com interesses econômicos associados à construção de grandes usinas de energia. Tal avanço é benéfico no balanço geral das emissões de gases do efeito estufa. Contudo, os atores de que se esperaria o apoio às políticas de

mitigação à mudança climática vêm se opondo à expansão da hidroeletricidade, como o Ministério do Meio Ambiente e algumas ONGs ambientais (Schaeffer *et alii*, 2015).

3.6 Brasil e o quadro institucional para as políticas de mudanças climáticas

Para se analisar as decisões tomadas no âmbito das políticas de mudanças climáticas é importante conhecer qual a estrutura do processo decisório na área e quais atores são mais ou menos importantes na tomada de decisão.

Schaeffer *et alii* (2015) acreditam que as políticas brasileiras para o tema não são especificamente preocupadas com a mudança climática global em si, mas com questões políticas, sociais e econômicas, como segurança energética, criação de empregos, competitividade, promoção das indústrias nacionais e aquisição de poder político doméstica e internacionalmente. “Neste sentido, a mitigação das mudanças climáticas pode ser encarada como um co-benefício de outras políticas (incluindo políticas energéticas) que podem ter objetivos bem diferentes” (p. 6). Os autores reforçam que é uma decisão política, por exemplo, a baixa prioridade de fontes alternativas de energia, como a solar ou a eólica, na matriz energética brasileira.

No cenário internacional, a governança das mudanças climáticas é tipicamente baseada em interações entre forças conservadoras e reformistas, sendo os reformistas aqueles que estimulam a transição para uma economia de baixo carbono, e os conservadores os que resistem à alteração do tradicional paradigma de desenvolvimento intensivo em carbono (Viola; Franchini, 2014; Schaeffer *et alii*, 2015). No Brasil, a divisão entre conservadores e reformistas está presente em diferentes níveis do governo, na sociedade civil e no empresariado.

Historicamente, a política brasileira para o clima é elaborada por dois ministérios: o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério das Relações Exteriores. Na maior parte do tempo, o MCTI teve a quase exclusividade das principais decisões. Com o passar do tempo e a ampliação da dimensão da questão climática, outros ministérios se juntaram às reuniões nacionais; e, em especial, na Comissão Interministerial (CIM) para o tema, o MRE conseguiu um lugar muito mais importante ao longo da presidência Lula. Hoje os ministérios, trabalham de maneira mais integrada: há uma presença maior do Ministério do

Meio Ambiente, mas o MCTI e o MRE ainda se mantêm como protagonistas da política internacional (Barros-Plataiu *et alii*, 2015).

Um grande número de instituições governamentais está envolvido no desenvolvimento de políticas, programas e projetos relacionados às mudanças climáticas no Brasil. A coordenação nacional para implantação dos acordos sob a Convenção em Mudanças Climáticas (UNFCCC) é do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), definida pelo decreto presidencial nº 1.160 de 1994 (Schaeffer *et alii*, 2015).

Em 1999, foi definida a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) com o objetivo de articular as ações governamentais resultantes do UNFCCC e dos instrumentos subsidiários em que o Brasil tomasse parte.

O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas foi estabelecido em 2000 pelo decreto nº 3.515 como uma interface institucional entre o governo e a sociedade civil. Ele tem por objetivo principal conscientizar e catalisar discussões a respeito do aquecimento global por meio do diálogo entre *stakeholders*. Para Viola e Basso (2015), as discussões domésticas sobre mudança climática eram muito restritas (encaminhadas por um pequeno número de cientistas e algumas ONGs ambientais) até 2000. A criação do Fórum permitiu a expansão dos debates para mais setores.

O MCTI e agências parceiras desenvolvem ações-chave na área, especialmente por meio da Coordenação Geral em Mudanças Climáticas (CGMC), que é o ponto focal técnico da UNFCCC no Brasil. Estão sob sua responsabilidade a coordenação e publicação de estudos e pesquisas científicas no tema da mudança climática.

Por sua vez, a Rede Clima, grupo de instituições acadêmicas e de pesquisas brasileiras, é coordenada e financiada pelo MCTI. Foi estabelecida em 2007 para gerar e disseminar conhecimento sobre a questão do aquecimento global, além de produzir insumos para a formulação e monitoramento de políticas públicas e para as negociações no UNFCCC (Schaeffer *et alii*, 2015).

O MRE é responsável pelas negociações internacionais do Brasil e, por isso, assume papel-chave no processo negociador durante as Conferências das Partes da UNFCCC. Ainda que não formule diretamente políticas climáticas, o MRE possui uma grande capacidade de influenciar a posição internacional brasileira no tema (Schaeffer *et alii*, 2015).

Outros órgãos têm impactos nas políticas para o clima no país, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos, que busca formular políticas de longo prazo em associação com outras entidades da esfera pública, e a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que é encarregada de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a agricultura e pecuária. Outros

atores políticos têm uma participação relativamente importante nesta política, como o poder legislativo federal e os entes federados.

Em um contexto burocrático marcado pela diversidade de atores, existem ao longo do processo decisório disputas de poder entre os ministérios responsáveis no tema. Para Schaeffer *et alii* (2015), às vezes, não fica claro quem está encarregado das políticas climáticas no Brasil. Normalmente, o ministério mais influente é aquele liderado pelo indivíduo politicamente mais influente. Os autores citam como exemplo a decisão durante a COP-15 em Copenhague de assumir voluntariamente reduções de emissões. Tal medida teria sido uma ação bem sucedida do Ministério do Meio Ambiente, que conseguiu sobrepor sua visão à do Ministério das Relações Exteriores, naquele momento contrário a compromissos unilaterais.

Não se pode ignorar o peso da diplomacia presidencial. Em especial, o presidente Lula tinha uma meta clara de restabelecer o status de ator global para o Brasil e de promover os biocombustíveis como parte do suprimento da demanda energética mundial. No governo Dilma, houve mudança e ficou ainda mais clara a clivagem entre desenvolvimentistas e ambientalistas, sendo os primeiros bem mais influentes do que os segundos.

A possibilidade de uma coordenação regional para as políticas da área não é bem explorada pelo Brasil. Para Barros-Platiau *et alii* (2015), o Brasil perde a oportunidade de ser um líder no debate sobre o clima e explora mal os múltiplos fóruns de que participa, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônia (OTCA) ou mesmo o Mercosul, que tem como uma das áreas de atuação o meio ambiente.

3.7 A posição dos atores

Na primeira parte deste capítulo, foi apresentado o contexto internacional em que se desenvolveu o regime internacional sobre mudanças climáticas. Buscou-se apontar as múltiplas dimensões da questão climática e também entender a conjuntura doméstica em que se deu o engajamento brasileiro nas negociações ao redor do regime. Apresentei, em particular, o perfil energético brasileiro e o padrão de suas emissões de gases-estufa, assim como o processo decisório para o tema das mudanças climáticas no Brasil. Nesta segunda parte do capítulo, analisaremos como os atores selecionados (os presidentes FHC e Lula, os jornais FSP e ESP e a organização da sociedade civil WWF) se posicionaram a respeito da

temática, levando em consideração seu comportamento ao longo do tempo, seus entendimentos de quais posturas seriam mais adequadas para o governo brasileiro e sua reação diante do cenário internacional e das práticas da política externa. Em especial, considerou-se a posição dos atores no debate que centraliza as discussões ambientais desde a Conferência de Estocolmo que é a conciliação das necessidades de preservação ambiental e do desenvolvimento econômico.

As reflexões sobre como o Brasil deveria enfrentar o aquecimento global mobilizaram debates a respeito de quais os legítimos interesses materiais e ideacionais brasileiros, como balanceá-los na prática da política externa e quais responsabilidades internacionais o país deveria assumir na superação ou mitigação da questão climática.

3.7.1 A relação homem x natureza e o dilema proteção ambiental x desenvolvimento

O regime internacional de mudança climática está inserido em uma nova percepção a respeito da relação homem x natureza surgida no final dos anos 1980 e início dos 1990. Este novo ciclo de ativismo ambiental, que tem como marco a Eco-92, é caracterizado pela preocupação com ameaças globais irreversíveis e de mais longa duração, como perda da biodiversidade, dano à camada de ozônio e aquecimento global, além de ter expandido a atenção para, além da proteção ambiental *per se*, políticas econômicas e sociais voltadas à realização do desenvolvimento sustentável (Bodansky, 2001). Superava-se um padrão anterior de ativismo ambiental que culminou na conferência de 1972 e que era mais sensível a formas agudas de poluição, locais, e relativamente reversíveis, como derramamentos de óleo e despejos de materiais perigosos no mar.

Neste item, propõe-se a análise do discurso ambiental dos atores, refletindo sobre seus entendimentos dos desafios da preservação ambiental. Os discursos vibram no mesmo diapasão: é obrigatório conciliar desenvolvimento e uso responsável dos recursos naturais. Todos defendem a preservação ambiental como tema político relevante. Seus discursos apresentam o desafio de promover o desenvolvimento sem impactos ambientais graves, apesar de afirmarem se tratar de um falso dilema. Diante dos custos futuros da degradação, o desenvolvimento sustentável seria possível e economicamente viável. O consenso ao redor da preservação ambiental, porém, é superficial (pois é incapaz de encontrar soluções convergentes a problemas específicos) e apresenta matizes entre os atores.

Os três grupos de atores analisados defenderam postura moderada a respeito do desafio de conciliar preservação ambiental e demandas de desenvolvimento econômico. Não seriam necessárias alterações drásticas nas atuais maneiras de produzir e consumir. Os jornais brasileiros recusavam um pensamento radicalizado da questão, afirmando que, acima de tudo, seria necessário responder às urgências do desenvolvimento (um argumento mais contundente no ESP do que na FSP), no que os avanços científicos seriam grandes aliados. Os jornais criticavam as dificuldades internacionais em encaminhar soluções previstas em acordos internacionais, como a **Agenda 21** da Eco-92, mas entendiam que era difícil avançar questões, como o aquecimento global, tendo que repartir de maneira *justa* compromissos entre as nações. Os discursos presidenciais, como veremos adiante, apresentavam um país que priorizava suas políticas ambientais promovendo também o desenvolvimento, atendendo a uma opinião pública mais exigente a respeito dos temas da preservação. O país viveria uma nova fase, recusando a ideia de que poluição seria sinônimo de progresso. O contexto internacional era uma peça-chave nos discursos presidenciais, porém com tons diferentes. FHC falava na necessidade de criar políticas em nível global para enfrentar desafio tão grande e de criar parcerias para avançar ações no Brasil. Lula reforçava as disparidades de poder entre as nações, a vontade de participar da formulação das normas internacionais e o receio de que as potências centrais almejassem criar barreiras não tarifárias a partir do discurso ambiental para os produtos agrícolas brasileiros. Para Lula e FHC, os países ricos teriam maiores responsabilidades em enfrentar a degradação ambiental.

Na imprensa, ESP e FSP concordam que preservar é importante e que as negociações e os regimes internacionais contribuem para esse objetivo. Os jornais deram destaque às negociações ambientais, ao debate a respeito do aquecimento global, aos relatórios de ONGs ambientalistas, assim como a repercussão na imprensa internacional das falhas e sucessos da política ambiental brasileira. Em 2002, por exemplo, a FSP apresentou o conceito proposto pelo WWF de *pegada ecológica*, que fazia referência a quanto território seria necessário para fazer do padrão de consumo atual um desenvolvimento equilibrado. Segundo a entidade, a humanidade estaria usufruindo de recursos do planeta “a crédito”. Em níveis daquele momento, usaríamos 20% mais recursos do que o planeta seria capaz de repor. O jornal pareceu concordar com a OSC, para quem a chave do problema estaria na ciência: melhores técnicas agrícolas, fontes de energia mais limpa, somadas a padrões mais racionais de consumo, evitariam o pior. “Essa é a visão otimista”, diria o jornal (FSP, 15/7/2002). Quando em 2003 se negociava a inserção na constituição francesa do conceito de proteção ambiental, a FSP apoiou a medida. Pelo projeto, ficaria estabelecido o princípio de precaução em que

deveriam ser evitadas as medidas que poderiam colocar em risco o meio ambiente (FSP, 30/6/2003).

Os dois jornais criticaram as denúncias de países e ONGs internacionais quando pareciam ser mais exigentes com países em desenvolvimento do que com os ricos, mas eram cautelosos em se utilizar de erros alheios para justificar inações brasileiras. Em 2003, o ESP criticou Lula por dizer que a Europa não teria legitimidade para falar de desmatamento no Brasil: “Não vamos admitir que quem mais desmatou venha dar palpite sobre o Brasil”, falara o presidente. Para o ESP, erros dos outros, passados e presentes, “não justificam os nossos” (ESP, 3/6/2008).

Ao abordar as negociações ambientais internacionais, destacavam-se as propostas oriundas da Rio-92. A FSP lamentava, em 1997, que o Brasil não fosse capaz de aplicar os preceitos definidos no encontro (FSP, 14/3/1997). Dez anos depois do evento, o ESP lamentava: “os avanços foram pequenos” (ESP 31/12/2001). Os países industrializados não alcançaram a meta de oferecer 0,7% de seu PIB para ajudar países mais pobres (de fato, investia-se ainda menos do que em 1992), a convenção da biodiversidade “pouco conseguiu”, e haveria poucos resultados significativos na Convenção sobre o Clima. No Brasil, o quadro também seria ruim: o desmatamento aumentava e “não conseguimos ainda formular políticas adequadas para o bioma amazônico”.

Os jornais indicavam que o enfrentamento da degradação ambiental significaria alterar o comportamento de indivíduos, empresas e governos. Em 2000, o ESP concordava com relatório do PNUD na afirmação de que o desenvolvimento atual não é sustentado, nem sustentável (ESP, 2/1/2000). As questões sociais e ambientais seriam graves. Lidar com a questão, porém, demandaria compartilhar politicamente os custos das medidas: “Recursos existem, tecnologias vão sendo descobertas ou aperfeiçoadas. O que falta é fazer que a questão ambiental - em seu sentido mais amplo - passe a ser integrante das políticas nacionais para que os custos de cada ação sejam contabilizados e haja uma decisão política sobre quem arcará com eles”. Isso seria difícil, em especial pela falta de indicadores e sistemas de contabilidade ambiental para avaliar corretamente esses custos (ESP, 2/1/2000).

Os dois jornais entendiam que a preservação ambiental era uma questão eminentemente econômica. “A tensão entre desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente é um dado da realidade mundial dos dias atuais”, afirmaria o ESP (ESP, 3/12/2006). O “desenvolvimento sustentável” era possível e necessário, mas difícil:

A maior das dificuldades para se alcançar a saúde ambiental planetária está no desenvolvimento desigual dos países. Os países ricos foram os grandes responsáveis pelos piores e mais graves tipos e casos de poluição e agressões à natureza durante

seus processos bem-sucedidos de acumulação de riquezas (...) A distribuição da carga é, obviamente, desigual e injusta e não é aceita nem mesmo por todos os setores produtivos dos países industrializados (ESP, 25/6/1997).

Medidas eficazes aos problemas ambientais tenderiam a perpetuar o *gap* entre os países e por isso os políticos evitariam compromissos firmes em foros internacionais (ESP, 25/6/1997; FSP, 2/11/2010). Esse dilema afetava as negociações internacionais para o meio ambiente. “O desafio é exatamente associar” as duas metas, diria a FSP: preservar o meio ambiente e atuar no combate à miséria e no desenvolvimento econômico de países do Terceiro Mundo (FSP, 14/3/1997). Nos editoriais da FSP está menos clara do que no ESP a oposição entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Sobre ela, se posicionou em prol do crescimento econômico:

a primeira dúvida que se coloca é se, em nome da urgência, é lícito deixar de lado a proteção ao meio ambiente. Em princípio, a resposta é sim. Se a urgência for de fato caracterizada e o dano não irreversível nem extremo, é razoável relaxar o nível de resguardo. É claro que se deve preservar o mundo para as próximas gerações, mas é discutível fazê-lo à custa do bem-estar da atual. Se fosse dado ao Brasil resolver seu gravíssimo problema energético apenas revendo algumas leis ambientais, provavelmente poucos seriam contrários a esse expediente (FSP, 21/5/2001).

Se a preservação poderia limitar o crescimento, a proteção ambiental só seria possível com a luta contra a pobreza. Em 2002, ESP dedicou editorial para relatório do Banco Mundial sobre desenvolvimento sustentável. Para o jornal, “a pobreza é um dos maiores fatores de degradação ambiental” e que “na luta diária pela simples sobrevivência não há espaço para um mínimo respeito ao meio ambiente” (ESP, 24/8/2002). Por isso, a busca por um crescimento econômico “com qualidade” seria fundamental para a preservação do meio ambiente e lembrou que os agricultores dos países ricos receberiam US\$ 1 bilhão por dia em subsídios. Em 2004, destacou a declaração da Rio+10 com propostas em prol do desenvolvimento econômico de países pobres, como redução da dívida externa e aumento da assistência financeira, para que as populações desses países explorassem os recursos naturais sem degradá-los demais (ESP, 4/9/2002). Em 2007, a FSP criticou este argumento quando pronunciado por Lula em discurso da AGNU. Vários argumentos poderiam ser elencados para apoiar maior igualdade entre indivíduos, “mas o combate ao efeito estufa não é um deles” (FSP, 26/9/2007)

Os jornais entendiam que o aquecimento global também era uma questão de economia política global, responsável por tensões diplomáticas, em especial quando afetava a competitividade dos países (FSP, 3/12/1997). Isso faria as decisões políticas muito difíceis, e as incertezas no campo científico sobre o fenômeno piorariam o quadro, dando lugar à “prudência econômica” (ESP, 13/10/1997). O ESP além de tensões, também via oportunidades. As discussões ambientais globais se encaminhariam para alterar os “padrões

insustentáveis de consumo de bens e serviços”, incomodando em especial os países ricos (pois são os maiores consumidores de recursos naturais). Aos países em desenvolvimento, abririam-se oportunidades de adotar novos modelos de desenvolvimento e de ganhar voz no cenário internacional (ESP, 6/6/2002). Para o ESP, o Brasil seria uma liderança internacional na área ambiental, tendo proposto ações como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e assumido metas de uso de fontes renováveis de energia (para 2010). Mas a política doméstica ainda não teria feito a opção pelo desenvolvimento sustentável. “O consumo sustentável, que o Brasil prega lá fora, ainda não é realidade dentro do País”. Faltariam tecnologias mais limpas, legislações mais rigorosas, sistemas de ecogestão mais eficientes e políticas de gestão de conflitos entre a preservação ambiental, a proteção aos recursos naturais e o modelo econômico (ESP, 6/6/2002).

O ESP indicava a dificuldade em superar o dilema entre desenvolvimento e preservação, mas em editorial afirmou que o desenvolvimento sustentável não seria formulação abstrata, “mas sim uma prática possível, desde que haja vontade política de todos, em toda a parte - governos e cidadãos” (ESP, 2/1/2000). Em 2009, apresentou relatório do Banco Mundial definindo o desafio do aquecimento como compatível com o crescimento econômico. Novos empregos poderiam ser criados e a indústria poderia ser mais eficiente (ESP, 12/10/2009).

O ESP teve por especificidade a defesa da preservação baseada em entendimentos supostamente “não ideológicos nem utópicos, mas objetivos” que refutassem o debate comumente tratado em termos de um claro antagonismo entre “Natureza” e “homem”:

A primeira é a ‘Mãe-Terra’, merecedora de todo o carinho que a figura materna é capaz de inspirar; o segundo é o violador dela, e como tal merecedor de todo o desprezo, quando não das punições mais rigorosas que a lei possa impor. No Brasil, essa oposição absolutamente sem sentido cristalizou-se em lei, pela qual matar um animal é crime mais grave do que tirar a vida de um ser humano, e, por tanto, punido com mais rigor que o homicídio (ESP, 29/3/1997).

No Brasil, o periódico identificou essa oposição cristalizada em lei e envolta em uma discussão “impregnada por forte ideologia contrária ao progresso tecnológico” (ESP, 29/3/1997). O jornal dedicou vários editoriais para criticar o que definia como “ecofundamentalistas”, “ecoxiitas” ou “ecologistas radicais” que passaram a “ameaçar programas e atividades indispensáveis ao fortalecimento dos parques produtivos, requisito essencial ao combate à pobreza e ao atraso”, o que seria particularmente visível nos países emergentes. Alguns grupos ambientalistas, povos indígenas e quilombolas seriam verdadeiros “adversários organizados do crescimento” que impedem obras atuando, sobretudo, no sistema de licenciamento ambiental (ESP, 3/12/2006). O ESP criticava a influência nociva dos

radicais nas políticas públicas. No Brasil, o poder de veto, formal e informal, destes grupos a projetos modernizadores seria “um escândalo”. O jornal apoiou o presidente Lula quando este demonstrou incômodo frente aos sucessivos obstáculos contra o crescimento econômico erguidos por “ecoxiitas”. O ESP citou o exemplo dos transgênicos e das barreiras para sua entrada no mercado (ESP 3/12/2006).

Radicais teriam atrapalhado a luta contra o aquecimento. “A questão da variação climática - na verdade, todas as questões ambientais - sempre foi tratada com uma enorme dose alarmista” (ESP, 6/2/2007). Pelos excessos de radicais, perdeu-se a oportunidade de enfrentar o problema ainda em meados do século passado:

Tratar o homem como inimigo da natureza - e não como vítima dela em busca de defesas - foi um dos erros elementares cometidos pelos ecologistas radicais. Com isso, e com apelos ao estancamento do progresso científico e tecnológico, associados a uma volta ao passado pré-industrial que ninguém toleraria, alienaram parte considerável da opinião pública mundial (ESP, 6/2/2007).

O relatório do IPCC de 2007 incorreria no mesmo “equivoco”: “O erro do relatório não está, portanto, no diagnóstico - mas sim na ênfase que se dá à natureza escatológica das mudanças climáticas”. O ESP criticava a visão do aquecimento como irreversível ou como inequívoca a responsabilidade do homem por esse estado de coisas. “Na história da humanidade, irreversível é só o passado”. O jornal tinha fé nos avanços da ciência: “Mobilizado, o espírito humano enfrentará o desafio de domar as forças que ele mesmo ajudou a desencadear” (ESP, 6/2/2007).

A FSP fez críticas a radicalismos, sem a mesma intensidade do ESP. Ao defender o enfrentamento do aquecimento global, por exemplo, propunha abandonar “as respostas fáceis de ideologias políticas” e tratar os problemas ambientais “maduramente”, sem ilusões a respeito do “bem” e do “mal, da “culpa” e da “inocência” (FSP, 25/12/2009). A utopia não deveria ser anteposta a seu contrário. Não se tratava de ignorar a importância da proteção ambiental, mas sim buscar conciliar a defesa da natureza com sua utilidade econômica. “O ser humano que degrada o meio ambiente é motivado pelas mesmas razões daquele que pretende preservá-lo para dele usufruir: a utilidade” (ESP, 29/3/1997).

Analisemos os discursos de FHC. Os pronunciamentos do presidente repetidamente reforçavam o caráter refundacional das políticas ambientais, que poriam fim a uma visão de competição entre desenvolvimento e preservação. Suas declarações reforçavam a ideia do “novo”, da “mudança de fase”, de que “o País é outro”. FHC não definia essa mudança como resultado exclusivo das ações de sua administração. A sociedade brasileira teria adotado novos padrões de comportamento. De qualquer maneira, falou sobre as políticas públicas de

seu governo: “Hoje não há dimensão importante das decisões públicas brasileiras que não passe pelo crivo da pergunta: qual o efeito sobre o meio ambiente? Isso é novidade” (FHC, 29/11/2002). Falava que o país começava a encarar o “problema ecológico” de uma maneira nova, que o desenvolvimento deveria estar “contido dentro de bases de sustentação e de reprodução das condições ambientais para a geração atual e para as gerações futuras” (FHC, 13/07/1995). Um argumento muitas vezes repetido em suas declarações era a crítica à postura brasileira nos anos 1970, particularmente na Conferência de 1972, quando o governo “nos envergonhou”. FHC fazia referência à posição brasileira na Conferência de Estocolmo, em que o país liderou juntamente com a China, o conjunto dos países periféricos contrários a reconhecer a importância de discutir os problemas ambientais. O modelo de desenvolvimento em voga era baseado em largo uso de recursos naturais, considerados à época como infinitos (Viola, 2002). Uma mudança mais significativa da posição ambiental brasileira só ocorreria na gestão Collor com seu Ministro do Meio Ambiente José Lutzenberger. Collor mirava a opinião pública dos países desenvolvidos em busca de investimentos estrangeiros a seu programa econômico neoliberal. A mudança de pensamento para a Eco-92 seria uma demonstração de que “o povo brasileiro não aceitava essa concepção selvagem de crescimento econômico”. As distâncias entre o discurso e a prática foram salientadas: “Fácil falar e difícil fazer. Mas nós vamos fazer” (FHC, 05/06/1995).

Então, a gente se recorda de que, em outras épocas, o Brasil tinha dificuldades nessa matéria, o Brasil era atormentado pelo mundo afora. Na década de 70, alguns governos brasileiros, numa incompreensão do problema, chegaram a dizer ‘bendita poluição’, porque achavam que, quanto mais fábricas poluíssem aqui, mais fábricas viriam e mais desenvolvimento haveria. Nos anos 70, depois da primeira reunião de Estocolmo, foi uma coisa catastrófica o que aconteceu: uma espécie de desestima do nosso país, porque nós aparecíamos como se fôssemos irresponsáveis (FHC, 13/07/1995).

O discurso da poluição como resultado do desenvolvimento era contraposto na época a um discurso preservacionista extremado, que desprezava o desenvolvimento dos países. Um exemplo foi a defesa do Clube de Roma propondo “crescimento zero”, tendo por base a ideia da finitude dos recursos naturais. FHC diria que à época tal entendimento era visto como “pensamento de direita”, porque os países em desenvolvimento precisavam oferecer melhor qualidade de vida a sua população. Para FHC, na verdade, o Clube de Roma se contrapunha a um tipo diferente de crescimento: “um crescimento que dilapida os recursos naturais e que não cria as condições de reposição desses recursos naturais” (FHC, 05/06/2001).

FHC afirmou ter preocupação histórica com o meio ambiente. Como sociólogo, participou de reuniões com intelectuais como Ignacy Sachs e outros e teria ajudado na definição do conceito de desenvolvimento sustentável. “Mas, hoje, isso é alguma coisa

enraizada, não precisa nem ter conceito, é uma prática” (FHC, 13/07/1995). A nova postura não permitiria criticar o que foi feito no passado no Brasil:

O tipo de desenvolvimento que nós conseguimos no Brasil é muito importante. O que foi feito sob o modelo, inclusive, do Estado muito atuante no desenvolvimento era condição necessária para o crescimento (...) Hoje nós temos que ajustar as questões. Mas não temos que simplesmente esquecer ou dizer que tudo foi feito errado. Não foi, não estava errado. Errado está olhar o futuro simplesmente fincado no passado. É necessário que as pessoas pensem onde é que está o interesse nacional, onde é que está o interesse popular diante das novas condições do mundo. Mas eles existem, o interesse nacional e o interesse popular (FHC 05/06/1995).

FHC e Lula se mostraram conscientes de que os problemas ambientais globais teriam capacidade de afetar de maneira diferente países ricos e pobres. Populações de países ricos têm maior capacidade de se proteger dos riscos oriundos do buraco na camada de ozônio, por exemplo. Ocorrendo de maneira equivalente na questão climática, com a inundação de áreas costeiras e mudança no ciclo de vida dos vegetais (acarretando fome) (Costa, 2012; Browne, 2004).

FHC refletiu sobre a relação entre proteção ambiental e justiça social. A população mais pobre seria a maior vítima da degradação ambiental. “Queremos, sim, o crescimento econômico, mas respeitando a natureza e olhando as consequências dele para a natureza e para a população, sobretudo para a população mais pobre” (FHC, 5/6/1995). O desenvolvimento sustentável estaria conectado com o “desafio fundamental de nossos dias”: “como fazer com que o extraordinário progresso científico e tecnológico sirva efetivamente aos ideais de justiça, propiciando mais bem-estar e condições de vida dignas para todos” (FHC, 22/9/1997). Para Viola (2002), a política externa ambiental do governo Cardoso teve posições ambivalentes nos foros internacionais, defendendo posturas “neossocialdemocratas” quando discutia desenvolvimento sustentável, por exemplo, e posições neoliberais no debate sobre o estabelecimento de padrões mínimos de proteção ambiental no comércio internacional. Lula e FHC (na fase final de seu governo) criticavam as desigualdades do sistema internacional e as dificuldades de superá-las em busca de uma melhor relação com a natureza. A luta pela sustentabilidade passaria pela construção de trocas internacionais mais equitativas e menos excludentes:

O desenvolvimento não será sustentável se for injusto. Nem será sustentável se estiver estrangido pelas dificuldades de uma globalização assimétrica (FHC, 02/09/2002).

A cumplicidade da injustiça social com o consumo extravagante de poucos marcou o rosto do século XX e atingiu um limite de saturação. Não é aceitável que os países mais pobres continuem a sofrer o principal ônus da degradação ambiental, resultante de padrões insustentáveis de produção e consumo determinados pelas nações industrializadas (Lula, 27/3/2006).

Os dois presidentes apontavam as diferenças entre países ricos e pobres, suas histórias distintas de degradação ambiental e de responsabilidade na mitigação das diversas formas de poluição. Como veremos adiante, este discurso estava relacionado à defesa da maior responsabilidade no combate ao aquecimento global para os países ricos.

Ainda em 1995, FHC declarou que o país passava por “profunda transformação” na área ambiental. A “consciência ambiental” seria um fenômeno com raízes profundas na sociedade. Nos anos anteriores, o país teria visto a criação de 5 mil ONGs, entre as quais 1.500 com enfoque ambiental (FHC, 21/09/1995). FHC afirmava a importância de se refletir sobre o processo decisório na área do meio ambiente e de incorporar melhor a sociedade nele. As ONGs tiveram destaque nesta reflexão:

Como eu disse há pouco, e é o óbvio, no mundo contemporâneo não se pode mais governar se não se entender que existem grupos da sociedade civil que se organizam e que fazem parte do processo deliberativo. Costumo dizer, e digo sempre, que essas organizações não governamentais deveriam ser organizações neogovernamentais, não no sentido negativo de que elas venham a ser absorvidas ou manipuladas pelo Governo, mas no sentido positivo e ativo de que elas venham a ser uma parte do processo decisório (FHC, 08/06/2000).

Também refletiu sobre a origem da legitimidade das ONGs:

Não creio que o Estado deva se fechar às ONGs só porque elas não têm mandato, não têm legitimidade popular. Elas assumem, às vezes, um mandato que não têm. Mas isso não é razão suficiente, porque elas têm um outro tipo de mandato. Elas têm um mandato de serem orientadas por umas questões fundamentais. E essas questões fundamentais, de alguma forma, quando a sociedade se organiza, repousam nessas organizações não governamentais e dão a elas, implicitamente, uma certa legitimidade. Tem, portanto, que haver uma negociação permanente do Governo com as ONGs (...) Em matéria ambiental, se não houver o apoio ativo das ONGs, também não faremos os avanços que precisaremos fazer. Da mesma maneira com os empresários (FHC, 08/06/2000).

Em seguida, analisou a importância da mídia na discussão ambiental:

Não vai haver mudança alguma na questão ambiental se não houver, como tem havido no Brasil, uma atitude muito ativa dos meios de comunicação, para que coloquem os problemas, ainda que exagerem. Nunca fazem isso. Mas, ainda que exagerassem, seria útil, porque chama a atenção. Às vezes, pode ser até com um certo grau de injustiça. Não tem importância. Mais grave é não falar. Mais grave é não colocar a questão. Mais grave é não ajudar a ampliar o grau de consciência social através da crítica (FHC, 08/06/2000).

Para FHC, ONGs e mídia teriam capacidade de mostrar à opinião pública os “interesses particularistas que ameaçam bloquear as decisões por consenso”. A diplomacia brasileira encararia ONGs ambientalistas brasileiras e internacionais como “parceiros fundamentais” na construção do regime internacional sobre mudança do clima. “O que o Brasil advoga nos fóruns internacionais condiz com o que praticamos dentro das nossas fronteiras nessa matéria” (FHC, 8/11/2000).

A correlação de forças durante o governo Lula permitiu uma maior influência do movimento ambientalista fazendo com que o governo se afastasse de forças conservadoras

associadas ao desmatamento ilegal no país (Viola; Franchini, 2014). Essa mudança permitiu a implantação de políticas de controle do desmatamento mais eficientes. Marina Silva e sua gestão no Ministério do Meio Ambiente (2003-2008) seriam marcos dessa inflexão. A posse de Carlos Minc no ministério reforçaria a capacidade de influência do MMA nas outras áreas do governo, incluindo convencer o presidente Lula a assumir compromissos mais agressivos em Copenhague (Schaeffer *et alii*, 2015).

Como FHC, Lula via o país numa nova fase em que a proteção ambiental passou a ser prioridade depois de longo tempo vista como empecilho ao desenvolvimento:

Eu fui deputado constituinte e lembro que naquele período, quando se discutia a questão ambiental, havia um debate se nós iríamos permitir o crescimento da população de jacaré no Brasil, ou se nós iríamos distribuir motosserra para resolver o problema do desenvolvimento da Amazônia. Eu lembro até que um canal de televisão tinha um programa especial, transmitido lá do estado do Amazonas, em que a disputa se dava entre os que queriam salvar os jacarés e os que queriam cortar, com motosserra, toda a Amazônia (Lula, 27/5/2008).

No âmbito do discurso, FHC e Lula não diferiam na defesa de alterar os padrões atuais de consumo e desenvolvimento. Em 2002, FHC diria na Conf. de Johannesburgo: “É imprescindível encontrar o equilíbrio entre prosperidade econômica, proteção do meio ambiente e justiça social (...) Só há uma resposta possível: um novo paradigma de desenvolvimento” (FHC, 02/09/2002). Lula diria argumento semelhante:

Não nos iludamos: se o modelo de desenvolvimento global não for repensado, crescem os riscos de uma catástrofe ambiental e humana sem precedentes. É preciso reverter essa lógica aparentemente realista e sofisticada, mas na verdade anacrônica, predatória e insensata, da multiplicação do lucro e da riqueza a qualquer preço (...) Se queremos salvar o patrimônio comum, impõe-se uma nova e mais equilibrada repartição das riquezas, tanto no interior de cada país como na esfera internacional” (Lula, 25/9/2007, argumento equivalente em 5/2/2005).

Lula percebia o antagonismo entre ambientalistas e desenvolvimentistas dentro de seu governo como invenção. Na cerimônia de posse de Carlos Minc como o novo ministro do Meio Ambiente analisaria:

Eu me lembro das discussões infundáveis que nós fizemos aqui para que a gente conseguisse desenvolver a hidrelétrica do rio Madeira. Lembro das brigas que criaram entre a Dilma e a Marina. Eram os desenvolvimentistas a qualquer custo contra os ambientalistas a qualquer custo. E eu, que participava das reuniões com as duas, não via a briga que eu lia no jornal no dia seguinte. Eu não conseguia entender quem é que passava aquela divergência. Eu, de vez em quando, olhava se embaixo da minha mesa tinha um pequeno anão que passava a notícia que eu não tinha discutido, porque não era possível (...) No primeiro momento, tentou-se vender a ideia seguinte: Marina sai porque é ambientalista e Minc entra porque é desenvolvimentista. Sai uma mulher que queria preservar a Amazônia, uma mulher do Acre, e entra um carioca que quer destruir a Amazônia. Eu, como conheço os dois há 30 anos, sei que nenhuma das duas versões é verdadeira (Lula 27/5/2008).

Alguns discursos de Lula reforçavam o caráter utilitarista da proteção ambiental. “Quanto melhor for a imagem do Brasil, melhor valor terão os nossos produtos agrícolas” (Lula, 12/11/2009). Práticas vistas como ambientalmente adequadas evitariam o risco de

boicotes comerciais, mas também poderiam se transformar em oportunidade: “Não é possível que as pessoas não estejam entendendo o que está acontecendo no Planeta, e que nós poderemos ganhar dinheiro sendo legais” (Lula, 7/12/2006).

O tema ambiental esteve presente em parte considerável das declarações públicas em contextos de política externa. Os dois presidentes apontaram como a concertação internacional seria fundamental para a proteção do meio ambiente. Nas falas de FHC, a proteção internacional do meio ambiente era constantemente enquadrada em termos cosmopolitas. Em algumas oportunidades, citou livro de Gorbatchov sobre a Perestroika e a interpretação que deu a ele sobre a questão ambiental: há problemas que ultrapassam a nação, “problemas universais mesmo” (FHC, 23/10/2001). Coerente com o discurso em política externa da fase final de seu governo, em que criticava a existência de uma globalização assimétrica, mostrava pessimismo diante das respostas oriundas exclusivamente do mercado ou da ciência: “As respostas ao desafio não se produzirão por obra e graça da ‘mão invisível do mercado’, nem tão-somente pela varinha de condão da tecnologia”. As soluções viriam da ação política “em escala global” baseadas em uma “cidadania planetária” “para usar a expressão que entrou em voga a partir da Eco-92” (FHC, 8/11/2000, semelhante em 4/7/2001). Apesar de não deixar claro o que significaria esta nova forma de atuação cidadã, reforçou que não se abria mão do interesse nacional: “evidentemente, nossa perspectiva vai conter sempre a questão do desenvolvimento e vai conter sempre a questão do interesse nacional brasileiro. Mas existe uma dimensão que é a da Humanidade, que é uma dimensão planetária” (FHC, 09/11/2000). Para FHC, a humanidade passava a ser um “sujeito concreto da história”:

Não vou entrar em teorias hegelianas, de que eu gosto, mas é um pouco uma revolução hegeliana, quer dizer, há o universal concreto. A Humanidade, ao invés de ser um conceito abstrato, passa a ser alguma coisa que existe na História e passa a ser sustentáculo de políticas novas (FHC, 8/6/2000).

A nova fase do ambientalismo internacional demandava fazer concessões. Em 1995, criticou a antiga visão de que cláusulas ambientais em empréstimos de instituições como o Banco Mundial seriam intromissão em assuntos domésticos. “Ora a soberania que não toma em consideração a reprodução da vida do povo não é soberania, é suicídio. Era uma má compreensão da soberania. Soberania é a capacidade de decidir” (FHC, 13/07/1995). O debate sobre governança internacional para o meio ambiente implicava desafios para entendimentos tradicionais sobre a soberania dos Estados:

E se nós imaginarmos que soberania é não ter alternativa, senão um caminho fechado, definido pela geração anterior, num dado espaço do território, então, nós vamos definir por soberania alguma coisa que é intrinsecamente contrária ao progresso e à transformação. Mas se nós definirmos por soberania a capacidade de

tomar decisões, oferecidas alternativas e conhecendo as alternativas, esse processo que está ocorrendo, inclusive, especificamente no caso do meio ambiente, é de acrescentamento de uma forma nova de soberania (FHC, 18/03/1997).

Sua crítica ao quadro atual da globalização era reformista. O processo de globalização poderia ser adaptado para conviver com práticas mais respeitadas do meio ambiente: “Não há, portanto, uma contradição com a necessidade de definir as estratégias locais e as prioridades de desenvolvimento com o espírito aberto ao que acontece no mundo”. Mas se mostrou reticente em como o debate internacional enfrentava conflitos de poder e interesses nacionais antagônicos:

Não sei se já seria possível falar de ‘governança ambiental global’. Até porque, às vezes, esse conceito de ‘governança ambiental global’, conforme ele seja usado, no mundo, pode ser contrário aos interesses de certas regiões, de certos países que possam estar partindo de concepções que não foram objeto de uma negociação e pode ser, também, uma imposição de fora para dentro que, também, não interessaria (FHC, 8/6/2000).

Para Lula, as pressões ambientais sobre o Brasil eram frutos de um sistema internacional injusto. Os países ricos cobravam medidas ambientais mas relutavam em assumir compromissos de redução de emissões de gases-estufa (Lula, 22/7/2009). A política externa deveria refletir a dimensão do país: “O Brasil não era levado em conta porque a gente era pequeno, porque as autoridades brasileiras chegavam lá fora como se fossem cidadãos de segunda classe” (Lula, 22/7/2009). Sendo um país com participação relevante no comércio de carne, de soja e outros produtos, há pressão para restringir suas exportações: “nós temos que tratar esse assunto como um problema, do Estado brasileiro, de soberania. Nós não podemos permitir que os nossos concorrentes estabeleçam tal ingerência e que a gente assuma esse discurso” (Lula, 22/7/2009).

Nos discursos de FHC, costumava-se saudar comitivas de outros países com a indicação de que eram parceiros importantes na área ambiental, como Canadá e Estados Unidos (FHC, 20/4/1995; 21/9/1995). “Nosso maior parceiro internacional nas questões do meio ambiente é a Alemanha” (FHC, 21/9/1995). O país seria a fonte de recursos financeiros para proteção das florestas brasileiras e importante parceiro na demarcação de terras indígenas e em projetos sociais na Amazônia. Seria da Alemanha também o maior contingente de pessoas em busca do “turismo ecológico”. Na área ambiental, se refletiu o perfil da política externa econômica do governo FHC, que privilegiava a cooperação com os países desenvolvidos.

Nos discursos de Lula, os países desenvolvidos assumem papel diferente. Deles é cobrada maior responsabilidade nas questões ambientais, seja aceitando compromissos maiores para a redução das emissões de gases-estufa, seja contribuindo com recursos

financeiros ou tecnológicos para ações em países em desenvolvimento. Em discurso na COP-8 da Conferência da Biodiversidade, afirmaria que as medidas de proteção ambiental são de difícil execução porque requereriam “grande dose de vontade política” e também “o cumprimento das promessas dos países desenvolvidos com a cooperação internacional” (Lula 27/3/2006). A cooperação Sul-Sul é a especificidade dos discursos de Lula, “sem prejuízo de adotar modalidades inovadoras de ação conjunta com países desenvolvidos” (Lula, 25/9/2007).

Nos discursos de Lula, está mais clara a preocupação com o protagonismo brasileiro nas negociações internacionais para o meio ambiente. Seu governo propôs receber a Conferência para o Meio Ambiente de 2012. Em alguns discursos, a liderança brasileira se contrapunha às ações dos países desenvolvidos. Ao falar sobre o desmatamento, afirmou diante dos governadores da Amazônia que proteger o bioma seria a “possibilidade de nós andarmos de cabeça erguida diante da Europa e dos Estados Unidos, que hoje querem preservar a Amazônia depois de devastarem toda a sua floresta. Nós queremos fazer parcerias com eles também, mas não queremos que levantem o dedo para nós” (Lula, 7/12/2006). A crítica ganhou coloração nacionalista: “Discutir, sim, dialogar, sim, mas aceitar desaforos, jamais. A Amazônia é nossa e, com virtudes e defeitos, nós vamos cuidar dela” (Lula, 7/12/2006). Lula criticaria os países desenvolvidos por não implantar as decisões tomadas nas conferências internacionais por serem incompatíveis com seu crescimento econômico. “O Brasil, nesse momento, prova ao mundo que é possível fazer as duas coisas, que é possível a gente ter crescimento mais ordenado, que é possível a gente levar determinados tipos de empresas para regiões sensíveis como a Amazônia, menos poluentes, de que é possível a gente cuidar das nossas águas” (Lula, 26/20/2006).

O WWF, por sua vez, é a maior entidade ambientalista independente do mundo, com várias ações de preservação do meio ambiente, como combate à destruição das florestas, à caça de espécies ameaçadas de extinção, à poluição e ao desperdício de recursos naturais. A entidade é conhecida por realizar parcerias com grandes empresas multinacionais (como Coca-Cola e IKEA) buscando ajudá-las a reduzir seus impactos ambientais (como informa seu *site* na internet).

A sede brasileira define sua missão como “Contribuir para que a sociedade brasileira conserve a natureza, harmonizando a atividade humana com a conservação da biodiversidade e com o uso racional dos recursos naturais, em benefício das gerações atual e futura”. No país, apoiou projetos de preservação de várias espécies ameaçadas, como o mico-leão dourado e as tartarugas marinhas (Projeto Tamar).

O WWF critica o que define como “sobreconsumo” (reconhecendo que ele ocorre de maneira diferente em países ricos e pobres), que causa impactos relevantes nos ecossistemas naturais do planeta e em sua biodiversidade. A entidade se mostra preocupada com a possibilidade de que a humanidade já tenha passado o limite do uso sustentável de certos recursos, como no consumo de pescado e nas emissões de dióxido de carbono. Defende medidas específicas para enfrentar o consumo excessivo: estimula o uso mais racional e eficiente dos recursos agrícolas (água, pesticidas etc.) de maneira a reduzir a pressão do consumo de grãos e carne nos ecossistemas; defende reduzir o volume de plantações “não essenciais”, como tabaco; a redução do consumo de carne e laticínios na Europa e na América do Norte; o fim da sobrepesca e a criação de áreas livres de pesca (Living Planet Report, 1998).

Em 2000, ao apresentar o conceito de pegada ecológica, defendeu medidas para reduzir o impacto humano sobre os recursos ambientais: estimular políticas que embutam os custos ambientais no preço dos produtos e serviços; promover o desenvolvimento de tecnologias que ampliem a eficiência do uso de recursos; estabelecer acordos comerciais internacionais que desencorajem os países a externalizar seus custos ambientais; pôr fim a subsídios que promovam o uso de recursos, poluição e o crescimento populacional; estimular iniciativas de educação sobre meios de reduzir a pressão humana sobre os ecossistemas; e desenvolver “políticas humanas, igualitárias, e amplamente aceitas” para reduzir a população humana (Living Planet Report, 2000).

Em 2006, afirmaria que “é hora de fazer algumas escolhas vitais”. Seria necessário mudar os modelos atuais de desenvolvimento econômico e colocar em prática algumas tecnologias que diminuam “nossa pegada ecológica”(Living Planet Report, 2006).

3.7.2 O enquadramento científico do aquecimento global

O enquadramento do efeito estufa como questão global urgente foi construído vagarosamente. Ao longo dos 1990, atingiu-se maior consenso científico a respeito de sua existência e de sua causa antrópica. Espera-se que o estágio da pesquisa científica tenha impactado as políticas públicas no tema: os custos financeiros, econômicos, sociais e políticos de medidas agressivas de combate às emissões de poluentes possuíam apoio limitado na sociedade. Como os estudos científicos eram inconclusivos ou contraditórios, os diversos

atores envolvidos na temática ambiental adotaram entendimentos diversos a respeito da legitimidade da questão e da urgência de uma ação concertada. Um marco nessa discussão foi o quarto relatório do IPCC (2007) em que se definiu que o aquecimento global seria “inequívoco” com mais de 90% de chance de estar relacionado à ação humana.

O tema do aquecimento global ganhou maior dimensão na opinião pública brasileira a partir do estabelecimento do Protocolo de Kyoto em 1997. Os jornais passaram a fazer mais referências à questão climática, inicialmente mantendo uma postura que conciliava incerteza científica e necessidade de se mobilizar ações mitigadoras desde então. O presidente FHC a partir desse ano passou a fazer referências públicas ao aquecimento global e à necessidade dos países centrais assumirem os maiores compromissos. O período do governo Lula foi marcado pelo aprofundamento das negociações do regime internacional em mudanças climáticas, pela consolidação do consenso doméstico e internacional da ocorrência científica do evento e das necessidades de enfrentamento, e também pela expansão da influência de organizações ambientalistas na agenda de discussão pública.

Previsivelmente, as organizações da sociedade civil ambientalistas foram, entre os atores analisados, os primeiros a apontar o aquecimento global como um fenômeno climático indubitável e resultado da ação antrópica. Ainda no encontro da Eco-92, apesar da diversidade das posições das entidades da sociedade civil, o combate ao aquecimento global foi um dos raros consensos no Fórum Global das ONGs (Ferraz, 1992).

Não é difícil sugerir explicações para a posição precoce das entidades ambientalistas: (1) alguns de seus membros são ecologistas radicais, com críticas extremadas aos impactos das ações humanas sobre o meio ambiente; (2) possuem enfoque exclusivo em temas ambientais, sendo mais sensíveis ao discurso de dano ambiental grave; (3) menor restrição para assumir a defesa de práticas ambientalmente adequadas em comparação com veículos de comunicação de massa e governos que têm maiores relações de dependência com setores tradicionais (e mais poluidores) da economia; e (4) o discurso de “vida na Terra em perigo” é uma oportunidade de aumentar o protagonismo destes atores, captar recursos, atrair membros e estabelecer as agendas públicas de debate.

Desde o início do governo FHC, os relatórios do WWF apontavam as mudanças climáticas como um fato a que a humanidade deveria atuar para mitigar e se proteger dos resultados perversos. No relatório **Living Planet** de 1998, o controle das emissões de dióxido de carbono já era justificado por serem “as principais causas da mudança climática global e também um indicador razoavelmente bom de outras poluições do ar”, argumento repetido em documentos subsequentes.

O WWF em seus relatórios indicava que suas práticas seriam orientadas por uma “abordagem factual e cientificamente embasada” da conservação, conciliando elementos econômicos e sociais para “alcançar resultados concretos”, origem do “sucesso e da reputação da organização” (Annual Report, 2000, 2001, 2003). O argumento de autoridade científica é importante para as ONGs ambientais, uma vez que parte de seus objetivos são não só a mudança de comportamentos individuais, mas também a alteração de estruturas produtivas. Em relatório mais recente, uma declaração indicava que a identidade científica da entidade a torna particular em seu grupo: “Somos frequentemente criticados porque não partimos com posições dogmáticas, preto no branco, se a ciência não está clara” (Annual Report, 2007).

O tema do aquecimento global pertence ao grupo de prioridades da ação política do WWF. Em documento de 2000, afirmou que apesar dos alertas dos cientistas terem começado há “pelo menos” 10 anos, a maior parte dos governos e empresas ainda não teriam introduzido medidas de prevenção (Annual Report, 2000). A mudança climática “ameaça a própria sobrevivência da natureza e da raça humana”. Segundo dados científicos, as mudanças já estariam ocorrendo: “Os primeiros impactos de crescentes inundações, secas, propagação de doenças e derretimento de geleiras são agora evidentes em cada continente e na maior parte das nações”. Os documentos dos anos 2000, mantiveram o discurso do aquecimento como ameaça global. “A urgência é real e aceita por todos. Agora é a hora de agir”, dizia um dos textos (G8 Climate Scorecards, 2009). No documento, afirmava: “A mudança climática é a maior ameaça ao desenvolvimento e à prosperidade neste planeta, colocando em risco pessoas e culturas assim como a base natural da vida”.

Nos discursos em que citava o aquecimento global (o primeiro tendo sido em setembro de 1997), FHC pouco colocou em questão a existência do fenômeno. Como já indicado, ao contrário, FHC diferenciava o Brasil atual do país antigo em que se recebiam os impactos econômicos de práticas sustentáveis e a crítica à poluição era vista com desconfiança. Parte dessa posição pode ser explicada pela ausência de compromissos ambientais obrigatórios na questão climática para os países em desenvolvimento. Defender compromissos por parte dos países ricos também poderia beneficiar o Brasil: em transferência de tecnologia, recursos financeiros, e mesmo em perda de competitividade dos produtos dos países centrais.

Em seu segundo mandato, FHC mostrou mais segurança. “Por mais que haja incertezas nessas previsões, uma certeza existe: haverá modificações climáticas” (FHC, 4/7/2001). O aquecimento global seria “cientificamente fundamentado” (FHC, 23/7/2002, 10/11/2001, 23/10/2001, 25/6/2002, 9/11/2000). Com o relatório de 2001 do IPCC, “mesmo

os mais céticos tiveram que se curvar diante das evidências da realidade” (FHC, 23/6/2002). FHC tratou a questão climática como fenômeno antrópico e inescapável. Durante a Rio+10, refletiu a mudança de tom dos relatórios do IPCC: “a situação é mais grave do que se supunha, tornando vulneráveis, em especial, os países pobres e, dentro desses países, as populações mais pobres” (FHC, 23/06/2002). Seria necessário mobilizar a sociedade e para isso era necessário

explicar em termos claros e diretos os fatos (...) Os cientistas estão convencidos de que o fenômeno chegou a um ponto em que se tornou inevitável um aumento da temperatura média da Terra, acarretando mudanças no clima das diferentes regiões do planeta. Ainda vai ser preciso esperar muitos anos para avaliar exatamente o ritmo, a extensão e as consequências dessas mudanças. O que não quer dizer que possamos esperar de braços cruzados (FHC, 8/11/2002).

Em reunião do Fórum de Mudanças Climáticas, analisou as relações entre ciência e política: “A comunidade científica tem que estar muito ativa nesse mecanismo todo, porque se ela não nos fornecer os elementos que balizam o nosso raciocínio, nós podemos estar laborando no vazio, ou pior, em erro (...) Essa não é uma decisão política, é uma decisão que tem um ingrediente científico” (FHC, 9/11/2000).

A maturidade da discussão foi alcançada concomitantemente ao período do governo Lula. O nível de incerteza entre cientistas e a opinião pública internacional e doméstica foi reduzida fortemente. Isso se refletiu em discursos presidenciais que não colocavam em questão o debate científico sobre a existência do fenômeno e da responsabilidade humana sobre ele.

Vários discursos de Lula sobre o agravamento do efeito estufa estiveram associados à promoção internacional dos biocombustíveis. O governo fazia uso de uma crise internacional para oferecer uma solução parcial que beneficiasse diretamente o Brasil. Colocar em questão a validade científica do fenômeno enfraqueceria este enquadramento. Com um ônus comparativamente menor em relação às demais nações e com possibilidades de benefícios oriundos de créditos de carbono e formação de um mercado internacional de biocombustíveis, era coerente apresentar um discurso catastrofista de proteção ao meio ambiente. O discurso presidencial também buscava representar os interesses nacionais de modo que os países centrais arcassem com as maiores responsabilidades.

O Brasil é um país de grandes dimensões, com remanescentes consideráveis de biomas. Sua história está baseada no uso predatório de recursos naturais em suas principais atividades econômicas. Apesar do discurso ambientalista ter aumentado sua importância no país e garantido presença nas políticas públicas, o governo federal ainda concilia interesses antagônicos no uso e preservação dos recursos naturais. Essa discussão esteve presente nas

disputas ao redor da votação do novo Código Florestal e na construção, em plena floresta amazônica, da hidrelétrica de Belo Monte. O presidente sofre pressões para conciliar tais interesses e ao mesmo tempo representar internacionalmente um país zeloso de seu patrimônio natural. Combater o aquecimento serve à função de apresentar um governo ambientalmente preocupado, com baixos custos políticos e econômicos. A imagem de um governo ambientalmente sensível é mais difícil de ser defendida em outras áreas, como nos recentes investimentos na matriz energética baseados em termelétricas e hidrelétricas de grande impacto socioambiental. Em discurso na FAO, Lula afirmaria que

Kyoto foi um marco. A Humanidade tomou consciência de que era necessária uma ação forte e organizada para salvar o Planeta. (...) Não podemos ser irresponsáveis com o futuro dos nossos filhos e netos, com o futuro do Planeta. O mundo não pode continuar queimando combustíveis fósseis ao ritmo atual” (Lula, 3/6/2008).

No ano seguinte, comentaria: “a questão do clima é a questão mais séria que nós estamos enfrentando” (Lula, 12/11/2009). Lula via uma grande importância do tema nos foros internacionais. Em cerimônia de início da operação de uma termelétrica movida a etanol, argumentaria: “cientificamente, já está provado que está havendo um aquecimento global, e essa discussão tomou conta do mundo, tomou conta dos ministérios de ciência e tecnologia, tomou conta dos ministérios do meio ambiente e tomou conta da governança global” (Lula, 19/1/2010).

Entre os jornais brasileiros, houve diferenças de tom na abordagem do caráter científico do aquecimento. A FSP problematizou mais, apresentando pesquisas e relatórios recém lançados. O ESP, por sua vez, fez mais críticas ao radicalismo presente em parte do discurso ambiental, dando destaque às dúvidas ao fenômeno. Ainda assim, os dois jornais, desde o início do governo FHC, defenderam a necessidade de construir medidas em âmbito internacional de controle de emissões de gases estufa, defendidas a título de “prevenção” diante das incertezas científicas.

Durante o governo FHC, o tema do aquecimento global teria sua primeira aparição no ESP em outubro de 1997 ao redor do debate sobre o Protocolo de Kyoto. O jornal destacou que, desde a Eco-92, discutia-se a base científica do aquecimento global. “As dúvidas apenas se agravaram”. As incertezas e os altos custos explicavam a inação dos países centrais, baseados em “prudência econômica” (ESP, 13/10/1997 e 2/12/1997). O ESP, como veremos adiante, se colocou em posição conservadora no debate ambiental. Em 1997, afirmou que o aquecimento global era menos uma questão ecológica do que econômica e política: “pois do que se decidir dependerá o ritmo do crescimento econômico de muitos países, bem como

gastos adicionais para adaptar a indústria a novos parâmetros de emissão de dejetos” (ESP, 13/10/1997).

Por meio de pesquisa no acervo digitalizado dos jornais, sabemos que a primeira vez que a FSP falou de “efeito estufa” foi em 8 de abril de 1973 em artigo de um certo Thorn Bacon. Dizia haver provas científicas de que as cidades estavam alterando o “tempo” e de que o planeta estaria aquecendo. O termo “efeito estufa” debutou no ESP em 16 de julho de 1959, reproduzindo fala do padre e cientista Francisco Xavier Roser Jr. comparando as explosões atômicas às emissões de CO₂ como exemplos da capacidade humana de causar impactos em escala global. O ESP continuaria a abordar o tema nos anos 1970 em cinco oportunidades (em 1971, publicaria o texto do escritor Isaac Azimov “Qual é o chamado efeito estufa?”). Nos anos 1980, seriam 84 vezes. Nos 1990, 508. E nos anos 2000, 2.219.

O ESP defendia ações preventivas de redução das emissões de gases poluentes, mas era pessimista no que se referia à capacidade dos países centrais de arcar com custos elevados contra um fenômeno climático “hipotético”. Essa dualidade esteve presente ao longo dos dois governos estudados, sendo reduzido o tom de dúvida ao longo do tempo. Em 2000, afirmava que “entre os cientistas, são cada vez maiores as certezas sobre o aquecimento global” (ESP, 16/11/2000 e 2/4/2001). Mas também deu destaque às dúvidas e as usou como justificativa para a paralisia das negociações multilaterais: “é inadmissível a demonização de quem quer que se recuse a endossar cegamente as profecias apocalípticas sobre o efeito estufa (...) A precaução, no caso, é uma via de duas mãos” (ESP, 25/7/2001). Ainda em 2004, mostrava-se cético: “há quem diga no entanto, que tudo isso parte de premissas discutíveis” (ESP, 20/12/2004). Em 2005, afirmou que o Protocolo de Kyoto se assentava “em conclusões científicas fundamentadas - embora haja cientistas respeitados que as contestem” (ESP, 21/2/2005).

O relatório de 2007 do IPCC teve grande impacto político ao reduzir as dúvidas da comunidade científica ao redor do aquecimento global e da responsabilidade humana sobre ele. O ESP teve postura cética sobre o documento. Criticou o tom alarmista em que definia as mudanças climáticas como irreversíveis. Refutava o prognóstico de um cataclismo planetário, se agarrando à fé na ciência: “nunca foram tão prodigiosas como hoje as perspectivas de progresso da ciência” (ESP, 6/2/2007). Pelos excessos de ambientalistas radicais, teria sido perdida a oportunidade de agir no passado. O relatório incorreria no mesmo “equivoco”. Criticou a percepção do aquecimento como irreversível e da responsabilidade exclusiva do homem como inequívoca (“irreversível é só o passado”).

Por sua vez, em 1997, a FSP comentava como as pesquisas científicas não davam certeza a respeito do fenômeno climático. Ainda haveria divergências dentro da comunidade científica. Porém, destacou a importância de agir preventivamente, pois os custos de adiar as ações mitigadoras seriam ainda mais altos (FSP, 6/7/1997).

A defesa de ações mitigadoras se manteve em outros momentos. Diante da recusa estadunidense em participar do Protocolo de Kyoto por falta de evidências científicas, o jornal reagiu dizendo que “se, no início do ano, quando os EUA se retiraram do tratado, essa já era uma posição delicada para sustentar, isso agora se tornou ainda mais difícil” (FSP, 22/2/2001). Novos estudos teriam sido apresentados e não havia dúvidas de que o aquecimento estava sendo causado pelo homem.

A FSP apresentou pesquisas científicas que reforçavam o argumento a favor do fenômeno climático. Em 1998, discorreu sobre a possibilidade daquele ser o ano mais quente em mais de um século, e comentou pesquisa divulgada na revista *Nature* rebatendo a existência de um resfriamento da baixa atmosfera, um dos argumentos usados pelos céticos do aquecimento global (FSP, 17/08/1998). Dois anos depois, discorreu sobre o buraco na camada de ozônio e as dificuldades científicas em definir precisamente as origens do fenômeno. Ao fim, comentou que esta questão e a do aquecimento global precisavam ser enfrentadas mesmo na dúvida, pois “está em jogo a própria habitabilidade de grandes porções do planeta” (FSP, 14/10/2000). O jornal comentou o relatório **Mudança Climática e Saúde Humana** da OMS que buscou demonstrar que já existiriam danos significativos do aquecimento global. No ano 2000, afirmava o documento, cerca de 150 mil pessoas morreram em decorrência de alterações ligadas ao efeito estufa, como expansão de casos de diarreia e malária. Segundo a FSP, os números precisariam ser “relativizados” porque são baseados em estimativas frágeis. Ainda assim, teriam o mérito de mostrar que os danos esperados para um futuro longínquo já são sentidos nos dias de hoje. “A dificuldade de medir o dano não significa que ele não esteja ocorrendo” (FSP, 13/12/2003).

Ao longo do governo Lula, a FSP definia o aquecimento global como fato científico de pouca dúvida e que demandava ação imediata: “estudos mostram que o planeta nunca esteve tão quente e que os níveis de dióxido de carbono na atmosfera jamais foram tão altos. São dados suficientes para que os governos dispensem mais atenção ao problema” (FSP, 7/11/2005). Em 2006: “há evidências críveis de que a queima de combustíveis fósseis provoca rápidas mudanças climáticas” (FSP, 6/3/2006). Em 2007, esperava que o novo relatório do IPCC fizesse com que a humanidade se rendesse “aos fatos básicos da física” (FSP, 1/1/2007). A FSP dava bastante credibilidade a tais relatórios. Este documento “vale e é

citado como evangelho, exceto pela minoria de cientistas que fizeram do ceticismo com o efeito estufa sua profissão de fé” (FSP, 1/1/2007). O jornal repercutiu as denúncias feitas contra o IPCC de que haveria uma sucessão de erros e desvios de conduta de membros do painel na busca para reforçar a tese do aquecimento global. “Para um colegiado de base científica, configura-se uma hemorragia de prestígio que poderá levá-lo à morte” (FSP, 15/2/2010).

Os impactos das mudanças climáticas no Brasil seriam “preocupantes” e o lançamento de um plano nacional de adaptação à mudança climática pelo Ministério do Meio Ambiente foi saudado: “tal programa se impõe já por razões pragmáticas”. As políticas públicas deveriam levar esta variável em consideração: “A rigor, tal preocupação já deveria constar no PAC. A capacidade de articular aceleração do crescimento com questões ambientais, contudo, ainda escapa aos planejadores em Brasília” (FSP, 2/3/2007).

Ao longo da análise editorial da FSP a respeito do aquecimento global, um elemento permanente no discurso do jornal era que, sendo os mais fortes impactos das mudanças climáticas esperados para um futuro de mais longo prazo, era muito difícil esperar das autoridades políticas ações com custos muito altos. “Talvez seja demais esperar que alguém se preocupe seriamente com um problema cujas consequências não verá em vida. ‘Depois de nós, o dilúvio!’”, diria (FSP, 28/11/2000). A inação internacional também foi creditada à “aguda carência de lideranças políticas” (FSP, 31/8/2002). Por várias vezes (6/3/2002; 25/6/2002; 3/12/2003; 6/11/2006), o jornal comentou a importância de se pensar em um futuro a longo prazo e que a dificuldade em fazer isso afetava as negociações. Para a FSP, a questão climática era um **problema intergeracional**: “A dificuldade para começar a implementar o Protocolo de Kyoto está na falta de solidariedade entre as gerações. Deveria-se agir em nome do futuro: “a atual geração tem uma responsabilidade moral pela qualidade do ambiente que deixará para seus descendentes” (FSP, 1/10/2004). Em outros momentos, o jornal fazia o apelo: “corremos o risco de legar para nossos netos um mundo menos habitável” (FSP 8/5/2001, semelhante em 17/7/2001 e 25/6/2002).

3.7.3 O Protocolo de Kyoto

O documento assinado em Kyoto em 1997 foi um paradigma para as reflexões a respeito do enfrentamento do aquecimento global. Neste item, avalio as posturas da imprensa

brasileira e do WWF diante das negociações ao redor do Protocolo e dos encaminhamentos para ser colocado em vigor. Em etapa posterior, confrontaremos estes posicionamentos com os do governo brasileiro para refletir quais deveriam ser as responsabilidades do Brasil diante da questão climática.

O Protocolo de Kyoto foi um desdobramento da Convenção sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) a partir dos encontros das partes signatárias da convenção. Estabelecido em 1997, ele define compromissos legais com metas e prazos para a redução de emissões dos gases-estufa por parte dos países desenvolvidos de 5,2% em média em 2012 em relação aos níveis de 1990. Apesar de sua relevância, a viabilidade do tratado ficou comprometida por ter sido resultado de negociação difícil e emergencial. Vários de seus artigos-chave ficaram em suspenso para serem definidos em ocasião posterior (Viola, 2002). Os países com metas definidas no documento são listados em seu Anexo I, parte importante do texto. Para entrar em vigor, seriam necessários a adesão de pelo menos 55 países e que 55% das emissões de gases fossem contempladas, o que ocorreu em 2005. Após sua expiração em 2012, negocia-se uma emenda ao Protocolo (às vezes referida como a segunda fase do tratado) com novas metas, incluindo maiores compromissos para países em desenvolvimento. Conhecida como Emenda Doha, é necessária a adesão de 144 países para entrar em vigor, o que em abril de 2016 ainda não havia ocorrido.

Eduardo Viola (2002) define que a posição negociadora brasileira para o tratado se baseou na defesa (1) do direito ao desenvolvimento, (2) ainda que sob premissas de sustentabilidade, (3) no estímulo a uma posição de liderança internacional para o país e (4) na busca para que as florestas não fossem alvo de regulamentação internacional, o que poderia no futuro questionar o uso econômico da Amazônia. O governo brasileiro não deu prioridade ao Protocolo, indo somente alterar essa postura a partir de 1999, com a entrada de outros atores de corte mais ambientalista na definição da posição brasileira, como o MMA.

Os jornais brasileiros analisados sempre se colocaram favoráveis ao Protocolo de Kyoto e sua participação pelo Brasil. Em seu lançamento, o acordo foi visto como importante por FSP e ESP (ESP, 2/12/1997; FSP, 14/3/1997). Os jornais detalharam o processo negociador do pacto. Ambos criticaram a posição conservadora por parte dos EUA. Para o ESP, os EUA apresentaram proposta “extremamente conservadora”, a UE uma “um pouco mais ousada”, o grupo composto por Brasil, Alemanha, África do Sul e Cingapura teria oferecido uma proposta “conciliatória”: “que permite a aplicação flexível dos limites acertados e cria um fundo, constituído por contribuições de países que não conseguem atingir suas metas, para financiar as medidas de proteção ambiental nos países mais pobres” (ESP,

2/12/1997). Os EUA aceitaram um corte de 6% a partir de 2008, mas inicialmente apoiavam congelar as emissões ao nível de 1990. O Japão propunha redução de 5% e aceitou a meta de 7%. A UE queria meta de 15% e a reduziu para 8%. Os países em desenvolvimento - com “destacada participação da delegação brasileira” - conseguiram retirar do texto a referência a uma vaga “adesão voluntária” aos esforços globais de redução de emissões (ESP, 12/12/1997). Havia o receio de que mais tarde o texto fosse usado como condicionante para recursos financeiros oriundos de países desenvolvidos e organismos internacionais.

Os jornais concordaram com a proposta do tratado, ele estaria na “direção certa” (ESP, 12/12/1997), mas o definiam como “modesto” em suas metas e prazos (ESP, 12/12/1997; FSP 13/12/1997). Seus termos não contemplariam “a inegável gravidade do problema” e careciam dos mecanismos de punição e estímulo para a redução da emissão de poluentes (FSP, 13/12/1997). A FSP defendia a adesão ao tratado dos países centrais como maneira de combater a degradação ambiental de que seriam responsáveis e manter a coerência de seu discurso ambiental, normalmente preocupado com o tema do desmatamento nos países em desenvolvimento (FSP, 8/12/1997). Estava claro para os dois periódicos que as negociações giravam ao redor dos impactos econômicos das medidas de controle dos poluentes:

O custo de um programa radical de limpeza do meio ambiente é extremamente alto, e suas consequências seriam o desemprego e o encarecimento de produtos hoje acessíveis às grandes massas. São poucos os governos dispostos a trocar o bem-estar futuro ou imediato de seus cidadãos pela promessa de ar limpo (ESP, 12/12/1997).

Além disso, não seria imaginável que nações como China e Índia alcançassem os padrões atuais de consumo dos EUA; em algum momento precisariam rever seu modelo de desenvolvimento (ESP, 2/12/1997). A FSP comentava o receio presente nos EUA de que, uma vez aceito o compromisso ambiental, as medidas domésticas levassem ao encarecimento de parte da produção, fazendo com que ela migrasse para países em desenvolvimento. Uma espécie de “*dumping ambiental*” (FSP, 8/12/1997, 3/12/1997).

Os dois jornais acompanharam as negociações que continuaram por meio das Conferências das Partes (COP). As muitas dificuldades para se atingir o consenso suficiente para a vigência do acordo, fez com que a cobertura dos encontros fosse quase sempre pessimista. Os resultados tímidos das conferências internacionais para o meio ambiente eram explicadas pela FSP em parte em um evento anterior (a Eco-92) excessivamente ambicioso e mesmo incapaz de alcançar as metas assumidas. O futuro imediato também parecia sombrio: via-se o início de uma crise econômica e a posição mais unilateralista dos Estados Unidos no sistema internacional, que se retiraram do Protocolo em 2001. Países ricos também não participaram como acordado do Fundo Global para o Ambiente, concebido para ajudar países

emergentes a financiar projetos ecológicos e de combate à pobreza (FSP, 25/8/2002). A FSP ainda criticava a ausência de lideranças políticas para encaminhar as discussões internacionais na área, definidas como um “fracasso fundamental” (FSP, 31/8/2002). Sobre o Brasil, a FSP indicava em 2002 que o país havia avançado desde a Eco-92, “desenvolveu-se bastante a consciência ecológica do brasileiro” e criou-se um clima de cooperação entre ambientalistas e governo, permitindo novas ações estatais como a criação de parques nacionais (FSP, 25/8/2002).

Em 1998, em **Buenos Aires**, seriam definidos os critérios de aplicação da redução dos gases-estufa, assim como o fundo proposto por Brasil, Alemanha e outros países abastecido por aqueles países do Anexo I incapazes de alcançar a meta de redução. A FSP via com pessimismo os possíveis resultados desta COP por causa do embate entre países do Norte e do Sul (FSP, 2/11/1998). Para o ESP, porém, no evento “foram dados passos importantes” (ESP, 18/11/1998). Os EUA declararam a assinatura do Protocolo, mas nunca mais viriam a realizar sua ratificação¹¹. E os EUA, junto com a Rússia, respondiam por 53,6% das emissões em 1990. Em editorial, a FSP definiu os avanços como “minúsculos”. No encontro, a Argentina se comprometeu com metas voluntárias para conter aumentos das emissões e os EUA responderam afirmando que ratificariam o Protocolo se a medida argentina fosse seguida pelos países do G-77 (grupo que representa os interesses dos países em desenvolvimento nas negociações do clima) (FSP, 2/11/1998).

Em Buenos Aires, definiu-se também que em dois anos seriam lançadas as regras para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), com base em proposta brasileira. Ainda não estariam claros quais gases participariam do acordo e em que condições. O MDL é um programa surgido de propostas realizadas por Brasil e EUA. Os EUA propunham um mecanismo de mercado capaz de flexibilizar as metas, criando cotas comercializáveis entre os países do Anexo I. O Brasil sugeria a formação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo abastecido pelas multas aos países que não cumprissem suas metas (Viola, 2002). O resultado negociado das duas propostas, o MDL, dá a possibilidade aos países desenvolvidos de cumprirem parcialmente suas metas de redução de emissão por meio do investimento em projetos de desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento (Viola, 2002). Os EUA defenderam o direito de usar florestas como sumidouro de carbono, e assim, diminuir suas metas. Naquele momento, eram o único país a incrementar sua área florestada (Viola,

¹¹A assinatura de um acordo internacional é a primeira medida de um Estado para dar validade interna ao texto; em muitos países, como nos Estados Unidos e no Brasil, a assinatura precisa ser seguida pela ratificação pelo poder legislativo para finalmente entrar plenamente em vigência.

2002). O Brasil, assim como a União Europeia, era contrário à participação de sumidouros no Protocolo, no que foi derrotado, mas conseguiu evitar que o combate ao desmatamento fosse aceito como medida de sequestro de carbono. Para o ESP, o MDL poderia ser uma oportunidade para o Brasil receber recursos financeiros (tema tratado em outros momentos, como em ESP, 6/7/2002). O encontro também rejeitou propostas de redução imediata das emissões de países em desenvolvimento, como era intenção de vários países, dentre eles os EUA.

Em 2000, o encontro de **Haia** também teve cobertura pessimista. O congresso dos EUA pressionavam para que países em desenvolvimento - em especial, Brasil, China e Índia - assumissem compromissos de redução. E ainda se aguardava para saber que correlação de forças sairia vitoriosa do processo eleitoral no país - George W. Bush ou Al Gore. No evento, poderiam ser definidas as regras do MDL, mas ainda havia dúvidas sobre a inclusão da preservação de florestas tropicais já existentes. Segundo o ESP, alguns adversários da ideia afirmavam que, uma vez colocada em prática, a medida concentraria os recursos ofertados, por causa da grande quantidade de estoque de florestas. Também se criticava a necessidade de monitoramento externo permanente nas áreas a proteger - implicando restrições a soberania. Uma terceira via seria criar uma taxa sobre certificados de redução de emissões, emitidos pelo MDL e com os recursos financiar projetos de replantio (ESP, 16/11/2000). O governo brasileiro se opôs à inclusão no MDL de florestas nativas. A maior parte do debate a respeito da posição brasileira teria viés político, para a FSP (FSP, 12/11/2000). O jornal via dentro do governo um consenso de que a utilização do MDL levaria a uma renúncia à soberania da Amazônia. “Há algo de paranoico nessa tese”. Os EUA defenderam o direito de usar as florestas como sumidouro de carbono, e assim, diminuir suas metas. A Europa se posicionou contrariamente. A FSP interpretou a disputa como ligada à questão da competitividade. Estados Unidos teriam custos econômicos maiores do que a Europa para assumir compromissos de redução.

A COP em Haia terminou sem que os países signatários da Convenção definissem as regras que permitiriam levar à prática o Protocolo de Kyoto. Não estariam definidos ainda os custos das alternativas energéticas para os combustíveis fósseis, os rumos da economia dos EUA no ano seguinte, nem a situação da moeda europeia. A conclusão do COP foi adiada para outro encontro em **Bonn**. O evento foi definido como um “fracasso”, resultado da divergência entre EUA e Europa, mais do que “à tão esperada disputa entre países ricos e pobres” (FSP, 28/11/2000). O ESP defendia maior atuação brasileira: “O papel dos negociadores brasileiros pode ser decisivo, já que o Brasil tem tradição e competência

respeitadas na área, desde as negociações que levaram à assinatura da Convenção em 1992, passando pela proposta de criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo” (ESP, 2/12/2000). No encontro, os países industrializados propuseram utilizar na contagem para a redução de emissões a quantidade de CO₂ absorvida por novas e antigas florestas, apesar de estudos que colocavam em dúvida tal capacidade de “sequestro” de carbono (ESP, 25/7/2001).

Em 2003, a FSP criticou o anúncio russo de não ratificação do Protocolo de Kyoto. A participação do país era fundamental para a entrada em vigência do acordo. “A confirmar a desistência russa, Putin estará colocando benefícios econômicos imediatos à frente dos interesses de longo prazo de seu país e do mundo” (FSP, 3/12/2003). No ano seguinte, a Rússia mudou sua posição, o que foi comemorado pela FSP, ainda que o país parecesse motivado por interesses políticos mais do que ambientais (FSP, 1/10/2004). O jornal via com muita importância o acordo: “Mesmo que seu escopo ainda seja limitado e sua aplicação lenta, o simples fato de ele existir já constitui um passo positivo”.

Com a ratificação russa, o Protocolo de Kyoto entrou em vigor em fevereiro de 2005. Visto como “o acordo possível”, a FSP afirmou: “a entrada em vigor do acordo é um passo auspicioso na tentativa de assegurar um futuro melhor para o planeta” (FSP, 17/2/2005). O jornal se mostrava alarmado com as catástrofes naturais recentes, como a seca na Amazônia e o furacão Katrina, que demonstravam a necessidade “de incluir o debate ambiental na mesma agenda de prioridades de ordem social e econômica” (FSP 7/11/2005). Para o ESP, a entrada em vigência era positiva mas não desfazia certas dúvidas. Primeiro, haveria a China que com seu vigoroso crescimento econômico, tornou-se um dos maiores consumidores de produtos do mundo e fazia alguns anos já era o segundo maior emissor mundial de gases-estufa, com 13,6% das emissões. “E o Protocolo de Kyoto não obriga a China a reduzir as emissões de gases poluentes. O governo chinês disse que adotaria medidas nesse sentido, mas, por enquanto, isto é apenas uma promessa” (ESP, 27/10/2004).

Durante o encontro de **Bali** em 2007, o ESP viu positivamente os resultados do evento, criando as bases possíveis para um acordo mais robusto para o período posterior ao Protocolo de Kyoto. Apesar disso, não ficou acertada uma data para se alcançarem as metas de redução (o que pelo menos garantiu a participação dos Estados Unidos na negociação). “Quanto ao Brasil, embora sejamos um país de grande relevância nesse tema - pelo lado negativo do desmatamento, mas também pelo lado positivo do potencial de energia renovável -, não logramos nenhum êxito propositado na reunião, com a ideia ingênua de receber auxílio internacional para a preservação da floresta tropical que nos cabe proteger”. As próximas

diretrizes aguardariam as eleições norte-americanas. Bill Clinton assinou o Protocolo de Kyoto, mas Bush se recusou a enviá-lo para ratificação no Senado. “Afinal, será o eleitor do país que emite os maiores volumes de poluentes que, em última análise, decidirá as condições de sobrevivência das futuras gerações” (ESP, 18/12/2007). A FSP avaliou negativamente o encontro de Bali: “O tempo dirá que o único vencedor foi George W. Bush”. Mas não só por culpa dos EUA. China, Índia e Brasil também obstruíram a negociação ao não abrir mão da ideia de que países desenvolvidos precisam fazer sua parte primeiro (FSP, 18/12/2007).

A cada COP, os jornais foram se mostrando pessimistas diante das possibilidades de avançar no enfrentamento à questão ambiental. Em 2006, com novos resultados científicos, a FSP se mostrava em dúvida da eficácia mesmo do Protocolo de Kyoto: “São vários os pesquisadores que acreditam que, uma vez deflagrado, esse processo dificilmente poderá ser revertido. Se isso é verdade, iniciativas como o Protocolo de Kyoto - do qual os EUA se recusam a participar - seriam no máximo tentativa acanhada de não piorar a situação” (FSP 6/3/2006).

O encontro de **Copenhague** de 2009 foi definido como “mais do que perda de tempo”, um “fiasco” (ESP, 22/12/2009). A reunião de **Cancun** em 2010 teria servido para “dar sobrevida ao processo” (ESP, 14/12/2010), mesmo sem haver o comprometimento para a contenção de emissões, nem mudança de posição por parte dos grandes poluidores, a formulação de um “pacote de intenções” resgatava a confiança na abordagem multilateral da questão climática. Dentre as proposições estava a formação do Fundo Verde do Clima a que os países ricos são convidados a contribuir para ajudar os mais pobres a se defender do efeito estufa e o resgate do programa REDD (sigla para *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) em que se paga para a manutenção de áreas verdes. Para a FSP, a decisão mais relevante da COP em Cancun teria sido a criação do Fundo. Um montante que poderia alcançar US\$ 100 bilhões em 2020 (FSP, 13/12/2010).

O WWF apoiou o Protocolo de Kyoto como parte de um conjunto de medidas para a questão climática, que incluíam mudanças de comportamento pessoal, de práticas empresariais, mas acima de tudo, desenvolvimento de políticas nacionais e internacionais “de clima”, como afirma em seu *site*. O WWF pressionou para um acordo forte em Kyoto, com a sugestão de reduzir em 50% as emissões globais por volta de 2050 e em 80% as emissões dos países ricos. Após Kyoto, a entidade aceitou relutantemente que o Protocolo foi um primeiro passo, ainda que contivesse várias “lacunas” permitindo aos Estados fazer muito pouco (Samson, 2008). A entidade passou a utilizar o enquadramento presente no tratado como parâmetro para medir a eficiência dos países em suas políticas para o clima (como em atingir

a meta de redução definida no tratado ou contribuir para manter o aquecimento global no limite de +2° C). Como exemplo, ao analisar a situação das políticas para o clima do Canadá, constatou: “A avaliação do Canadá é a mais baixa dos países do G8: as emissões totais estão crescendo firmemente e estão bem abaixo da meta de Kyoto” (G8 Climate Scorecards, 2009).

Em documento, o WWF relatou ter realizado “*lobby*” a favor da ratificação do Protocolo, especialmente após a saída do governo dos EUA. Parte da ação de incidência política envolveu a campanha global pela internet **Go for Kyoto** e campanhas nacionais no Japão, na Rússia, no Canadá e na Europa. No mesmo relatório, afirmou o caráter paradigmático do acordo: “O Protocolo de Kyoto é a maior influência na formulação das políticas e estratégias nacionais e regionais para mudança climática”. O documento teria tido impacto fundamental em iniciativas como o Comércio Europeu de Licenças de Emissão, o controle de emissão da Califórnia e as estratégias previstas para o tema das mudança climática por parte da China. Por isso, a entidade considerou o tratado bem sucedido: “O Protocolo de Kyoto tem estabelecido de maneira bem sucedida a arquitetura global legal para reduções reais de emissões”, na fala de um de seus diretores (Stop Climate Change, 2007). A entidade declarou ter tido um “papel crucial” para reverter a posição russa e garantir sua ratificação ao protocolo em 2004 (Annual Report, 2007). Os relatórios anuais da entidade (como em 2001, 2003) reforçam a defesa do tratado e a pressão para que os países aprofundem seus compromissos para além do definido no documento.

Relatório de 2010, fazendo balanço da atuação da entidade, indica que o WWF teve “papel de liderança” na construção de diversos acordos internacionais de proteção ao meio ambiente, do controle da pesca de baleias ao Protocolo de Kyoto. O documento informa que na Eco-92 o WWF foi uma das primeiras organizações a levar a sério o tema do aquecimento global, contribuindo no convencimento dos governos a iniciar as negociações e, mais tarde, a ratificar o tratado. A entidade esteve, ainda segundo o texto, intimamente envolvida no rascunho do documento da UNFCCC, incluindo o objetivo-chave de que os níveis de gases-estufa sejam mantidos dentro de limites que “permitirão aos ecossistemas se adaptarem naturalmente às mudanças climáticas” (Annual Report, 2010).

3.7.4 O posicionamento político dos EUA

Como os maiores emissores mundiais de gases do efeito estufa, os Estados Unidos são capazes de definir o grau de sucesso das negociações multilaterais de combate ao

aquecimento global. A histórica posição de não aceitar controle supranacional de suas emissões contribuiu decisivamente para que as mudanças climáticas não tenham sido enfrentadas satisfatoriamente pela comunidade internacional.

O governo Bush declarou oficialmente em março de 2001 a retirada de seu país do Protocolo por considerar que os países de renda média e rápido crescimento deveriam assumir metas e porque se deveria dar mais relevância aos mecanismos de mercado. A inflexão alterava a postura mais globalista a que se comprometeram o presidente Clinton e Al Gore de liderar as negociações para o aquecimento global. Nas negociações para a Convenção de Mudança Climática, a administração Clinton contribuiu para estabelecer metas obrigatórias de redução para países desenvolvidos. A pressão brasileira, com apoio do Japão e vários países europeus, conseguiu evitar que os países em desenvolvimento assumissem compromissos na primeira fase do tratado de redução do crescimento de suas emissões (Viola, 2002).

Os atores brasileiros foram unânimes em lamentar a posição dos EUA no processo negociador. Considerou-se que a postura conservadora do país seria momentânea e que, por isso, inevitavelmente os EUA viriam a se juntar aos acordos internacionais. Os atores criticavam a intenção de colocar os interesses materiais imediatos norte-americanos sobre outros objetivos, ignorando os possíveis impactos do aquecimento global sobre as futuras populações. Os jornais eram os mais céticos da possibilidade de um acordo (ainda que temporário) sem a potência, porque os países participantes poderiam ter uma redução de sua competitividade.

Os jornais brasileiros criticaram a posição estadunidense. O ESP lamentava em 2001, a recusa de George W. Bush de não implementar o protocolo de Kyoto. Criticava também a insinuação do governo estadunidense de que as responsabilidades deveriam ser compartilhadas com as nações em desenvolvimento. Para o jornal, estava clara a intenção do país em proteger sua indústria (ESP, 2/4/2001). Mas o jornal considerava uma questão de tempo para que as pressões fizessem com que o país aderisse ao tratado (ESP, 6/7/2002). E não seria possível fazer valer o acordo sem os EUA, pois “o país que fizer a reconversão perderá competitividade” (ESP, 2/4/2001). Analisou com pessimismo a sugestão de um compromisso voluntário do país, baseado em incentivar o voluntarismo dos cidadãos norte-americanos. O objetivo seria reduzir a intensidade das emissões de gases-estufa do país. “[Não há almoço grátis] Por isso mesmo, a decisão de quem e de que forma pagará a conta só será legítima e eficaz se derivar de um acordo supranacional - algo a que o governo Bush tem profunda aversão” (ESP, 16/2/2002). Para o ESP, os EUA realizavam uma postura egoísta em sua pauta ambiental internacional:

Se ainda havia alguma dúvida de que as pressões dos Estados Unidos para a inclusão de cláusulas ambientais nos tratados de comércio, em especial no caso da Alca, não passavam de um subterfúgio para proteger a indústria norte-americana, tal dúvida foi dissipada pela decisão de Bush e sua justificativa (ESP, 2/4/2001).

O tema das mudanças climáticas nos editoriais da FSP recorrentemente fez referência aos EUA, em geral em tom ainda mais crítico e pessimista, em especial, após a posse de George W. Bush (janeiro de 2001). Já em 1997, criticava-se a recusa em assumir compromissos de redução (FSP, 6/7/1997). O encontro de Haia foi definido como um “fracasso”, resultado da divergência entre EUA e Europa, mais do que “à tão esperada disputa entre países ricos e pobres” (FSP, 28/11/2000).

Para o jornal, a ligação da família Bush com a indústria do petróleo explicaria em boa medida a desistência de participar do Protocolo de Kyoto (FSP, 30/3/2001). A FSP deu ao presidente dos Estados Unidos o aposto de “o homem que solapou o Protocolo de Kyoto, que frustrou os esforços da humanidade para tentar controlar o aquecimento global do planeta” (FSP, 21/5/2001) e mesmo o definiu, junto com o unilateralismo de sua política externa, como “os maiores inimigos da causa ambiental” (FSP, 5/9/2002). Após a retirada, o jornal aguardava o retorno estadunidense: “É importante que o mundo siga com a implementação do protocolo, mesmo sem Washington (...) Os EUA poderão retornar ao acordo mais à frente” (FSP, 7/6/2002). Em 2001, definiu George W. Bush como um “vilão ambiental”, também pelo lançamento de um plano energético que entre outras atividades previa a exploração de petróleo no Alasca, maior uso de carvão e de energia nuclear. Para impedir um colapso energético, leis de proteção ambiental teriam sido “sacrificadas” (FSP, 21/5/2001).

O término do governo Bush foi visto como fim da “era de negação” (FSP, 14/5/2008). O jornal comparou as propostas dos presidenciáveis na área: para John McCain deveria haver uma redução de 60% das emissões até 2050, enquanto os democratas Barack Obama e Hillary Clinton defendiam um corte de 80%. Um ano depois, o jornal via mudanças na conduta no tema, com a administração Obama reconhecendo a gravidade da questão (FSP, 22/6/2009). Um relatório lançado pelo governo falava sobre um “inequívoco” aquecimento global e visaria impactar a opinião pública doméstica. Ainda faltariam mudanças de postura no cenário internacional. A FSP comemorou a mudança de postura a partir da posse de Obama à presidência. Já nos primeiros relatórios, o governo dos EUA mostrava ter decidido parar de “brigar com a ciência” (FSP, 22/6/2009). O otimismo não demorou para sofrer um choque de realidade com a crise econômica, a vitória parlamentar dos republicanos e uma opinião pública cada vez mais sensível aos argumentos dos céticos (FSP, 13/12/2010).

Os discursos presidenciais criticaram a posição estadunidense. Em discurso conjunto com o presidente dos EUA, FHC indicava que sua percepção e a do presidente Bill Clinton sobre os acordo de Kyoto seriam próximas: a favor da redução da emissão de gases, mas de maneira diferenciada, refletindo um entendimento de uma “responsabilidade compartilhada” por toda a humanidade, mas cujos compromissos sejam compatíveis com o desenvolvimento de todos os países (FHC, 14/10/1997). Lula, por sua vez, ao visitar a base de Camp David, não deixou de comentar sobre a questão climática, ainda que em tom diplomático:

Temos um assunto a ser tratado no século XXI, que não tratamos bem no século XX e que pode permear as nossas relações para os próximos anos, que é a questão climática do planeta Terra. (...) O problema é assustadoramente concreto e atual, mas sua solução ainda é viável. Parte dela está ao alcance de nossas mãos. Já conversamos sobre isso duas vezes. Conversamos sobre os biocombustíveis e sobre nossa determinação em aprofundar a cooperação nesse setor (Lula, 31/3/2007).

O WWF, em relatório de 2007, reforçava a importância dos EUA nas negociações multilaterais. O país responderia por 23% das emissões globais de carbono, era o maior consumidor de energia do mundo e também um grande importador de bens, o que elevaria seus impactos na mudança climática (Climate Solutions, 2007). Além disso, teriam papel de liderança em moldar padrões tecnológicos, culturais e comerciais ao redor do mundo e poderia assumir um perfil de destaque na disseminação de novas práticas sustentáveis. O país conseguiu reduzir a intensidade em carbono de sua economia, mas isso não significou redução das emissões globais. A ausência de liderança do governo central foi respondida por iniciativas em âmbito local. Com maiores evidências científicas sendo apresentadas e com os impactos do furacão Katrina, a entidade esperava que o Congresso norte-americano tomasse postura mais ativa. O relatório indicava que o possível fim do afastamento de seis anos dos EUA das negociações para o Protocolo poderia dar um novo fôlego ao acordo, estimulando os demais atores e promovendo metas mais ambiciosas. Documento de 2008 colocava os EUA com a pior política para a mudança climática entre todas as grandes economias (G8 Climate Scorecards, 2008). Suas propostas de metas de controle de emissões visariam somente o longo prazo. O governo Bush em sua fase final reconhecia a importância da questão da mudança climática, mas não desenvolveu políticas de redução de emissões de curto prazo. A versão de 2009 do documento, porém, elogiava os avanços do país: “Houve mais ação nos EUA a respeito da mudança climática nos últimos quatro meses do que nas três últimas décadas – um padrão que se espera continuará nos próximos anos” (G8 Climate Scorecards, 2009). A administração Obama fez do tema uma “prioridade”, apesar do país ainda não ter ratificado o Protocolo. Foram tomadas várias iniciativas em energia limpa e eficiência, com projetos de assistência tecnológica à países em desenvolvimento, e o Congresso encaminhou

regulações na área climática. Obama propôs o projeto de que as emissões do país em 2050 fossem 80% menores do que as registradas em 2005, mas o relatório do WWF definia tais metas como insuficientes para impedir um aquecimento de mais de 2°C.

3.7.5 Responsabilidades brasileiras na mudança climática

Uma vez aceito o aquecimento global como verdadeira ameaça com origem antrópica, seu enfrentamento passa pela redução das emissões de gases-estufa em escala planetária. A principal dificuldade em produzir uma política global nestes termos está em definir as responsabilidades dos Estados de maneira considerada justa por todos e de modo a não inibir as ações mitigadoras com compromissos excessivos para um grupo pequeno de países a um custo político ou financeiro elevado.

Existem várias maneiras de se compartilhar as obrigações de redução das emissões. A escolha entre elas não é óbvia e passa por embasamentos científicos não conclusivos e cálculos políticos. É justo separar responsabilidades entre países quando somente dois deles possuem cada um mais de 1 bilhão de habitantes? Os compromissos devem ser divididos de maneira igual entre países ricos e pobres? Se não, o que exigir dos países emergentes? Parte considerável das emissões atuais acontece no transporte internacional, a quem cabe tais emissões? Hoje, boa parte da produção industrial mundial ocorre em países em desenvolvimento para abastecer países ricos, a quem a responsabilidade? E como considerar as emissões realizadas no passado e que ainda afetam a atmosfera?

Desde o início das negociações, o Brasil foi um tradicional defensor de que se considerassem as emissões históricas; argumento conhecido como o **princípio do poluidor-pagador**. O cerne dessa ideia foi apoiado pelos jornais brasileiros e organizações ambientalistas, como o WWF, que defendiam dividir as obrigações diferentemente entre os mais ricos e os mais pobres. Porém, com o passar do tempo, esse argumento foi sendo desconstruído domesticamente e entendido como um entrave ao estabelecimento de uma solução multilateral. Nos primeiros anos das negociações, ainda envoltas em incertezas científicas, o governo brasileiro manteve um perfil de baixa atuação, apesar dos traços cosmopolitas do presidente FHC na abordagem de certas questões. Uma possível explicação para isso seriam os altos índices de desmatamento no período, uma “pedra no sapato” do governo brasileiro. Com o avançar dos debates, em especial nas negociações sobre a fase

posterior à vigência do Protocolo de Kyoto, os jornais e o WWF pressionaram o governo a adotar medidas domésticas mais amplas de combate às emissões (como por exemplo investimentos em fontes alternativas de energia renovável e o fim do desmatamento) e a assumir maior liderança entre os países emergentes no processo negociador, com base nas características positivas de sua matriz energética. Durante o governo Lula, o país se engajou no regime internacional, criou canais de diálogo no tema entre Estado e entidades da sociedade civil e estabeleceu medidas de monitoramento e controle de emissões, além de iniciativas de mitigação dos efeitos do aquecimento global. No final dos anos 2000, porém, o governo teve que lidar com maiores pressões domésticas para que, junto com os demais países emergentes, assumisse compromissos internacionais mais robustos, reduzisse a busca por vantagens materiais no acordo e superasse o discurso soberanista que limitava o engajamento do país em algumas das medidas de enfrentamento da questão, como o apoio a manter as florestas em pé. No discurso dos três atores estava presente a ideia de que assumir maiores responsabilidades significava maiores custos, mas também, possíveis benefícios, como desenvolvimento tecnológico, aumento da eficiência energética e captação de recursos financeiros do mercado de carbono. Também estiveram presentes imperativos morais para contribuir no combate a uma questão que ameaçaria o padrão atual de vida no planeta, com impactos mais graves para os mais pobres.

Viola e Basso (2015) apresentam as fragilidades presentes no princípio do poluidor-pagador: (1) registros de emissões passadas são mais precisos para os países desenvolvidos; (2) são quase inexistentes os registros das emissões por uso da terra e desmatamento até o último quarto do séc. XX; (3) desde o início da revolução industrial, o número de países saltou de 50 para mais de 200; (4) as duas guerras mundiais significaram um aumento fora da curva nas emissões; (5) de um ponto de vista ético, é questionável culpar gerações atuais pela ação de gerações passadas; e (6) somente a partir dos anos 1970, os cientistas começaram a levar mais a sério a possibilidade de um aquecimento global gerado pela humanidade.

A China já é a principal emissora de gases-estufa com crescimento exponencial das emissões resultado de mais de trinta anos de forte expansão econômica (Pan *et alii*, 2008). Seguindo as regras do Protocolo de Kyoto, tais emissões, ocorrendo em seu território, são exclusivamente imputáveis à China. Porém, países emergentes de rápido crescimento têm questionado sua culpa em emissões causadas pela produção voltada ao mercado externo. Não seriam os países ricos parcialmente responsáveis pelas emissões oriundas da produção dos bens e serviços que importam dos países em desenvolvimento? Esse argumento foi apresentado pela delegação chinesa na COP de 2007. Estimativas sugerem que as emissões de

CO₂ do país reduziriam em 30% se as responsabilidades migrassem dos produtores para os consumidores (Pan *et alii*, 2008). “O sucesso inglês em atingir as metas de Kyoto mantendo altos níveis de consumo baseou-se na possibilidade de deslocar a produção de bens sujos para países em desenvolvimento como a China” (Pan *et alii*, 2008: 370).

A dificuldade política em definir as responsabilidades dos Estados na área é ampliada pela dificuldade técnica. Lula reclamou algumas vezes do problema:

(...) eu estou pedindo para a ONU, desde o encontro do G-13 em Tóquio, que a ONU criasse uma instituição e que tivesse um único número para que todo mundo trabalhasse com uma única referência, que fosse uma espécie de PNUD que aferisse a emissão de gases de efeito estufa por cada país, para a gente não ficar trabalhando com números megadiversos, e que a gente trabalhasse apenas com um número. Ela não fez isso” (Lula, 6/11/2009).

O discurso perene do governo brasileiro para os compromissos na questão climática destaca as diferenças entre as emissões históricas dos países e suas respectivas capacidades (conhecido como **princípio CBDR-RC**, na sigla em inglês). O princípio está consolidado na Convenção de Mudanças Climáticas e foi mantido no Protocolo. FHC afirmou que a posição brasileira em Kyoto baseava-se na constatação de que “não somos os maiores poluidores e não nos transformamos em poluidores” (FHC, 17/12/2009). Para Lula, os países ricos teriam uma dívida histórica oriunda de sua industrialização (Lula, 4/12/2009; 26/10/2010). O pagamento demandaria diminuir seu padrão de consumo, investir em novas tecnologias e financiar o sequestro de carbono nos países em desenvolvimento. Os recursos dos países centrais também precisariam ter origem e financiamento públicos. “Mecanismos de mercado podem ser muito úteis, mas nunca terão a magnitude ou a previsibilidade necessárias para a transformação do que realmente queremos” (Lula, 17/12/2009; 5/11/2009). Emissões passadas e nível atual de renda significariam maiores compromissos ambientais, proposta defendida também pelas organizações ambientalistas.

Desde o início das discussões, os jornais brasileiros concordavam com o **princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada**. O ESP apoiou FHC quando afirmou que os países em desenvolvimento não aceitariam reabrir as negociações ao redor deste entendimento (ESP, 28/6/2002; 13/10/1997). O Brasil não deveria arcar com compromissos equivalentes aos países centrais: “a maior parte da sua industrialização ocorreu depois de 1950, e mesmo o grande desmatamento da Amazônia (...) começou ainda mais recentemente, na década de 1970” (ESP, 21/2/2005).

Ainda assim, jornais e organizações ambientalistas defendiam que o Brasil assumisse compromissos no combate ao aquecimento global. A ratificação brasileira do Protocolo de Kyoto em 2002 significou cumprir a “lição de casa” em relação à proteção ambiental (ESP,

21/7/2002). Positiva, mas “simbólica” na visão da FSP, uma vez que exigia poucas obrigações (FSP, 25/7/2002). O Brasil deveria assumir a liderança nos debates (ESP, 2/12/2000). “Os esforços de proteção ambiental feitos pelo Brasil nos últimos anos credenciam o País a ter uma atitude de cobrança frente a outros países que descuidaram da implementação dos compromissos da Rio 92”, (ESP, 21/7/2002). A FSP criticou o Itamaraty por sua incapacidade de coordenar a ação brasileira (FSP, 30/11/2007).

O governo brasileiro, como em outras negociações internacionais, propunha ser um elo entre os interesses de países ricos e pobres (FHC, 9/11/2000). Boa parte dos discursos presidenciais afirmava a especificidade brasileira de ter 85% de sua matriz elétrica oriunda de fontes renováveis, ou 47%, se considerada a matriz energética em geral (Lula, 4/12/2009). Além disso, em 2008, 90% dos carros vendidos no mercado interno seriam *flexfuel* e o país mantinha 64% da sua floresta nativa. “Quem é que pode ter esse discurso no G-8? Não podem ter” (Lula, 1/8/2008). A possibilidade de uma liderança ambiental brasileira foi limitada, em particular no governo FHC: “Tenho me esforçado, dentro dos limites da posição de um país como o Brasil, que não tem o peso das nações mais ricas e desenvolvidas, por colocar a nossa posição com muita clareza” (FHC, 4/7/2001).

Durante as negociações da Convenção sobre Mudanças Climáticas, grande parte das organizações da sociedade civil apoiou o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (Samson, 1998). O WWF tradicionalmente defendeu que “nações que são ricas e que possuem elevadas emissões *per capita* devem ‘pagar de volta’ seu débito atmosférico” (Sharing the effort..., 2009). A entidade defendeu a transferência de recursos financeiros e tecnológicos para os países mais pobres, como definido no texto da Convenção. Em países emergentes, descarbonizar a economia não poderia comprometer o combate à pobreza e o desenvolvimento (Além de Grandes Hidrelétricas, 2012). Porém, a organização se alarmava com o volume expressivo das emissões desses países e por isso defendia compromissos vigorosos também por parte dos países emergentes de rápido crescimento.

As propostas do WWF para a fase pós-2012 defendiam uma queda de 80% das emissões globais para o ano de 2050 em comparação aos níveis de 1990 (com uma meta intermediária de 30% para 2030) (Sharing the effort..., 2009). Para os países em desenvolvimento, “como o Brasil”, o compromisso deveria ser com a redução, até 2020, de 30% de suas emissões, considerando a tendência atual de crescimento (Relatório Anual, 2009). Entre 2020 e 2030, atividades de uso da terra deveriam deixar de ser emissoras para ser captadoras de carbono. Em 2060, todo o planeta deveria passar a ser captador de carbono.

Para alcançar este objetivo, todos os países deveriam expandir seus compromissos. O marco defendido para o período pós-2012, deveria incluir:

- Metas claras para os países desenvolvidos e compromissos ambiciosos de mitigação para os países em desenvolvimento, tudo com base científica;
- Fontes inovadoras de financiamento para apoiar ações de mitigação e adaptação;
- Transferência de recursos, conhecimento e tecnologia climática dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento (Relatório Anual, 2010).

Em 2006, a entidade concordava que era uma questão “politicamente sensível”, mas considerava já ser o momento para apoiar que grandes países desmatadores aceitassem compromissos na área. O programa brasileiro de financiamento de áreas protegidas (FAP) poderia ser um modelo internacional (Desmatamento tropical..., 2006).

As reduções das emissões deveriam ser distribuídas de maneira equitativa com distinções apropriadas entre emissores “ricos” e “pobres” e entre “alta” e “baixa” renda *per capita*. Em 2009, o WWF decidiu não apoiar nenhum modelo específico de divisão das responsabilidades. A entidade concordava que era importante debater essa divisão e salientava que os compromissos necessários seriam particularmente difíceis para nações de rápida industrialização (Sharing the effort..., 2009).

O WWF propunha ações de combate ao aquecimento global por parte de indivíduos, empresas e governos. Realizava campanhas de conscientização ambiental aos indivíduos, como o projeto **Testemunhas do Clima**, em que buscou ouvir populações ribeirinhas da Amazônia em seus processos de adaptação às mudanças climáticas. A entidade possui parceria com empresas privadas, conhecida como **Defensores do Clima**. Em 2009, a Natura foi a primeira empresa brasileira a participar do programa com meta de reduzir suas emissões por meio do uso de biocombustíveis (Relatório Anual, 2009).

Apesar de atuar na esfera individual e empresarial, seu discurso reforçava a importância de se construir um aparato institucional para enfrentar o problema: “E estas medidas podem ser estabelecidas através de políticas nacionais e internacionais de clima” (*site*). Entre as ações indicadas aos governos sugeria o uso de tecnologias mais eficientes de energia; redução do desperdício energético; expandir a oferta de energia de fontes que reduzam ou extingam a poluição; reduzir subsídios ao setor de energia; e interromper o desflorestamento de maneira ecológica e socialmente adequada (Living Planet, 2000).

As ações do WWF no Brasil operaram em vários eixos, em parceria com vários setores sociais. As ações junto ao governo ocorrem nas esferas local e nacional, em múltiplos âmbitos e políticas públicas. A pressão por ações governamentais no combate ao aquecimento global esteve ao redor de dois eixos principais: matriz energética e desmatamento.

O WWF acreditava ser possível que todos os países pudessem fazer uso exclusivo de energia renovável em 2050 (The Energy Report, 2011). As tecnologias e os recursos energéticos conhecidos atualmente seriam suficientes para prover a demanda crescente por energia a partir de fontes limpas e sustentáveis. A entidade destacava que o Brasil era o terceiro maior consumidor de energia e o maior produtor de etanol. A experiência de programas de eficiência energética e de produção de etanol davam ao país a possibilidade de liderança nas negociações para o clima (Climate Solutions, 2007). No relatório **Agenda Elétrica Sustentável 2020** (2006), lançou propostas para um planejamento elétrico brasileiro mais sustentável. As medidas poderiam gerar economia de R\$ 33 bilhões para os consumidores, redução do desperdício de energia em 38% e geração de 8 milhões de empregos. Criticava-se a opção brasileira por investir em fontes não renováveis de energia. Por isso, em 2006 lançou a campanha **Queremos a matriz elétrica brasileira limpa!** para pressionar pela adoção das medidas propostas no documento. O documento indicava que o cenário proposto reduziria as emissões de CO₂ de maneira equivalente ao Programa Proálcool entre 1975 e 2000. Os possíveis créditos de carbono garantidos pela proposta poderiam alcançar R\$ 5,6 bilhões em 2020. O WWF defendia que o governo aprovasse um plano estratégico para o setor elétrico “mais eficiente e inovador”, que incluísse medidas como leilões de eficiência energética, licitações tecnológicas, metas para investimentos em eficiência para as empresas de eletricidade e outras. Somente 5% da produção elétrica do país teriam origem em fontes renováveis alternativas número que deveria ser expandido (Além de Grandes Hidrelétricas, 2012).

Outra área de atuação destacada do WWF foi no desmatamento. As emissões relacionadas a esta atividade colocavam o Brasil como quarto maior emissor de gases-estufa. Junto com outras entidades produziu o documento **Redução de emissões de carbono associadas ao desmatamento no Brasil** (2009). O relatório indicava que as ações governamentais de áreas protegidas (conhecidas como ARPA) foram eficientes em proteger estes territórios do desmatamento e assim controlar emissões de gases. O WWF apoiava as ARPA e a ampliação da área protegida na Amazônia (Relatório Anual, 2008). A entidade realizava suporte às áreas protegidas e colaborava para o aprimoramento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação em parceria com o Ibama, governos estaduais e organizações locais (Combatendo..., 2007). Apoiava medidas *in locu* como projetos de manejo florestal, manejo de pesca, capacitação e educação ambiental. No Pantanal, promovia a certificação da prática pecuária sustentável. Em 2008, o WWF passou a apoiar a regra do desmatamento zero

até 2020 entre os participantes de um acordo que incluía a Comissão Europeia e mais 67 países, dentre eles o Brasil (Annual Report, 2008).

Em vários momentos, o WWF pressionou o governo por posturas mais ousadas na área do clima. Em 2007, junto com organizações da sociedade civil e da comunidade empresarial, propôs o **Pacto de Ação em Defesa do Clima**. Entre as medidas práticas defendidas, estariam: fim do desmatamento, incentivo a fontes renováveis de energia, conscientização da sociedade, identificação das vulnerabilidades do país, criação de metas de redução de emissões, ampliação da Comissão Interministerial de Mudanças do Clima, com a participação de outros atores, promoção de pesquisas e a consideração das mudanças climáticas na construção dos Planos Plurianuais.

Em 2007, entidades industriais paulistas (FIESP e CIESP) anunciaram metas de redução de emissões, vistas como “gesto positivo” pela imprensa. A proposta melhoraria a imagem da indústria paulista e fortaleceria a posição negociadora brasileira (ESP, 23/6/2007). Os jornais apoiaram medidas de redução de emissões feitas também por governos subnacionais. O ESP elogiou o leilão de créditos de carbono realizado pela prefeitura de São Paulo no âmbito do MDL (ESP, 4/10/2007). “São Paulo poderá vir a ser exemplo para que outras cidades do País iniciem o encaminhamento de legislações semelhantes” (ESP, 8/6/2009).

A gravidade da questão climática e a dimensão das emissões dos países emergentes reforçaram a ideia, no final dos anos 2000, de que os países emergentes deveriam realizar esforço mais significativo. Estimava-se para 2025 o momento em que as emissões dos países em desenvolvimento superariam as dos países centrais (Browne, 2004). Para o ESP, o futuro do meio ambiente estaria nas mãos de China e Índia e suas escolhas para o futuro. “Ambos compartilharão com os Estados Unidos e a Europa da condição de superpotências ecológicas, cujas pressões sobre os ecossistemas planetários superarão folgadoamente a dos outros países” (ESP, 16/1/2006). A FSP defendia há mais tempo a ideia de que o Brasil deveria se preparar para também assumir metas de redução e lembrava que diminuir emissões seria comparativamente menos custoso para o país com medidas como redução do desmatamento e estímulo aos biocombustíveis (FSP, 25/7/2002; 11/12/2004; 4/9/2006; 26/9/2007). Um relatório das emissões brasileiras de carbono constatou um aumento das emissões do país da ordem de 45% entre 1994 e 2005 (desconsiderando o desmatamento). “Nesse aspecto, os governos FHC e Lula se parecem terrivelmente”, diria a FSP. O país não dava a “devida atenção” a eficiência energética, energias alternativas e transporte ferroviário (FSP, 26/11/2007). Em 2007, a FSP intimou o país a tomar medidas concretas de enfrentamento à

questão climática. O periódico criticou a postura reativa do Brasil e demandou que, junto com outros grandes países emergentes, abandonasse a “ladainha das responsabilidades comuns porém diferenciadas” (FSP, 30/11/2007). A ausência de obrigações por grandes poluidores emergentes, como Brasil, China e Índia significaria não alcançar a meta de controlar o aquecimento global em 2°C (FSP, 26/9/2007). O país já estaria fazendo algumas ações sob a gestão de Marina Silva, definida pela FSP como uma “coordenadora responsável”, mas era pouco (FSP, 9/4/2007). “Advogar programas nacionais voluntários sem metas e sem verificação equivale a pedir uma carta-branca para omitir-se” (FSP, 30/11/2007).

O governo nas gestões FHC e Lula manteve o discurso de que o Brasil aceitaria compromissos, mas recusava responsabilidades equivalentes aquelas dos países centrais. Para FHC, os maiores poluidores deveriam fazer sua parte. “Não adianta nós fazermos a nossa se não houver essa contrapartida. A nossa, obviamente, nós vamos fazer pelas nossas razões também, independentemente de acordos ou não acordo” (FHC, 9/11/2000). Culpas distintas não eximiriam o país de assumir “atitudes responsáveis” (FHC, 23/7/2002). Para FHC, “os países que estão em desenvolvimento tem que assumir alguma responsabilidade”. Disse ter como visão pessoal que “alguns países em desenvolvimento estão poluindo demais”, não na América Latina, “basicamente, na Ásia” (FHC, 17/12/1997). Durante o governo FHC, em 1999, foi criada uma comissão interministerial para mudança climática; em 2000, foi lançado o **Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas**; e o Brasil ratificou o Protocolo de Kyoto (2002). A ratificação, mesmo sem metas de redução, significou compromissos, como elaborar um inventário das emissões, fazer planos de mitigação, proteger estoques de carbono e cooperar no desenvolvimento científico e tecnológico na área. No final do mandato FHC, o governo em coordenação com países da América Latina e Caribe, propôs nas negociações que 10% das fontes de energia dos países fossem renováveis (ESP, 28/6/2002).

FHC, ainda em seu primeiro mandato, quando seu governo se apresentava mais otimista diante das possibilidades do sistema multilateral, diria que na área ambiental existiria um “Espírito do Rio”: uma concertação internacional baseada em uma ética de “corresponsabilidade e cooperação” (FHC, 23/06/1997). O tema ambiental reforçaria a tendência de uma consciência universal de preocupação com os recursos naturais:

Daí essa questão do meio ambiente, daí essa questão de transcender até certas fronteiras tanto de estruturas de sociedade, de classes, quanto nacionais, porque tem como sujeito uma preocupação que diz respeito à humanidade. Por isso que, há tanto tempo, eu venho falando que nós estamos vivendo um novo Renascimento, um novo Humanismo. Muita gente pensa que são palavras. No meu modo de ver não são só palavras. É verdade, nós estamos assistindo a um Renascimento. Em vez da ideia do homem e do indivíduo, mais tarde do indivíduo situado nacionalmente, ou mais tarde ainda, situado na classe, hoje, pela primeira vez, é possível, por causa da

globalização, mas contraposta a essas ideias e a essas visões que são visões embasadas numa utopia, também numa ética, nós podemos pensar nessa nova fase da convivência humana. Nós podemos generalizar o cidadão, quer dizer, é a humanidade mesma que pela primeira vez na História se torna - eu vou parar por aqui para não fazer muito pedantismo - uma espécie de uma nova, de um novo universal concreto *à la* Hegel. Ninguém vai entender (FHC, 17/12/1997).

Lula também defendeu compromissos brasileiros. Durante seu governo foram criados uma legislação para o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar definindo os lugares em que tal cultura poderia ser plantada (Lula, 1/12/2008), linhas de financiamento para proteção de florestas plantadas e safras de “baixa emissão de carbono”, além de um **Fundo de Mudanças Climáticas**, para financiar projetos de mitigação da mudança do clima (Lula, 26/10/2010). Cortes substanciais do desmatamento foram alcançados. Foi estabelecida uma meta de redução de emissão de gases-estufa definida em legislação, além do **Plano Nacional de Mudanças Climáticas** (PNMC, em 2009), reunindo objetivos de melhora da eficiência energética, fomento a fontes renováveis de energia – em especial, biocombustíveis –, meta de redução das taxas de desmatamento, a expansão do reflorestamento de áreas degradadas, identificação dos impactos do aquecimento, proteção aos impactos de populações vulneráveis e fomento à pesquisa (Mensagem ao Congresso, 2009). Ao fazer um balanço de seu governo, afirmou: “Somos a nação que mais tem contribuído para combater as mudanças climáticas em todo o mundo. Assumimos, voluntariamente, compromissos concretos para reduzir drasticamente a emissão de gases de efeito estufa” (Lula, 15/12/2010).

O PNMC foi criticado por trazer metas facilmente atingíveis de eficiência e redução de emissão de carbono pois suas estimativas de tendência seriam excessivamente generosas (Schaeffer *et alii*, 2015). O WWF declarou ter participado das discussões que deram origem ao documento junto com outros setores da sociedade civil. A entidade definiu o PNMC como “louvável”, um “marco”, mas “curto em ambição e detalhes”, como em sua meta para o desmatamento. Faltava uma meta geral de reduções das emissões que fosse “mensurável, reportável, verificável”. Também não foram indicadas as origens dos recursos e nem uma estratégia “mais consistente” em relação a adaptação às mudanças climáticas (Relatório Anual, 2008).

O WWF também fez ressalvas a respeito dos benefícios do recém criado **Fundo Amazônia** (para receber doações internacionais), porque os recursos pareciam pouco direcionados para os atores locais (Brazil falls short..., 2008). Para a FSP, a medida de criação do fundo era “limitada”; diferente do MDL, não havia benefícios além de “imagem” para os doadores (FSP, 14/12/2007).

Uma maior atuação brasileira no regime internacional de mudança climática poderia significar benefícios, como recursos financeiros vindos do mercado de créditos de carbono (ESP, 6/7/2002). Por meio do Leilão de Certificado de Emissões, os 39 países mais poluidores poderiam pagar para continuar a ter direito a poluir, enquanto o restante dos países receberia os recursos para não poluir mais e para retirar carbono da atmosfera por meio de suas florestas e matas. O ESP afirmou: “Verde será o mundo ecologicamente correto e verde é o dólar. Quem tiver juízo tentará lucrar com esse mundo verdejante” (ESP, 24/7/2007). A diplomacia comercial brasileira rejeitava, em princípio, a inclusão de cláusulas sociais e ambientais nos acordos de comércio. Como não se poderia ter certeza de como se encaminhariam as negociações comerciais, seria útil o país estar preparado. O governo já fazia uso desse novo discurso ambiental para exportar o etanol de cana, “uma atitude realista em termos comerciais (...) O governo e os produtores (...) não podem dispensar, por enquanto, o esforço pela conquista da credibilidade” (ESP, 24/7/2007). Pensamento parecido na FSP: “Não são muitos os países que têm chance tanto de fazer a coisa certa quanto de lucrar com isso” (FSP, 14/10/2007). O Brasil poderia vender biocombustíveis, sua tecnologia e créditos do combate ao desmatamento. Lula concordava que políticas ambientais poderiam trazer frutos econômicos: “estamos de olho nessa coisa bonita chamada crédito de carbono” (Lula, 30/11/2004).

O tema das florestas nas negociações ambientais equivaleu a uma novela. O Brasil tradicionalmente foi contrário a dar recursos financeiros para que países em desenvolvimento mantivessem suas florestas de pé por temer perda de soberania na Amazônia. Essa postura foi renegociada na COP 12 (FSP, 4/9/2006). A FSP pressionava para que o governo participasse do programa, com risco de perder mais oportunidades no “florescente mercado global de carbono” (FSP, 13/5/2007; 1/10/2007), enquanto o ESP criticou o governo por buscar auxílio internacional para preservar as florestas que seriam sua obrigação proteger (ESP, 18/12/2007). O nacionalismo esteve presente nas falas de Lula em vários momentos em que se abordaram as políticas para a Amazônia:

Quero apenas dizer, Minc, que o Brasil certamente assumirá todas as responsabilidades pela preservação da Amazônia, por combater a questão do aquecimento global, porque o Brasil quer, definitivamente, assumir não apenas as responsabilidades, mas assumir a soberania no seu território amazônico e a soberania nas nossas decisões (Lula, 1/8/2008).

A FSP acompanhou o desenvolvimento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Considerava a proposta “um bom nicho para o Brasil” e não se tratava apenas de vender “direito de poluir” aos ricos. Criticava o governo por evitar o debate no tema (FSP, 23/8/2000). Em 2001, o país garantiu uma vaga no comitê executivo do MDL, sendo saldado

pelo jornal (FSP, 8/11/2001). Em 2009, a FSP criticou o governo por não aceitar que florestas em pé participassem do programa. A proposta brasileira era aceitar apenas doações voluntárias para isso. O jornal via sentido no argumento de que esse seria um escape barato para os países ricos das obrigações de redução de poluição, mas propôs um teto (“como 10%”) para os créditos deste tipo (FSP, 31/8/2009). O Brasil teria vantagens comparativas menores no MDL por já contar com uma matriz energética mais sustentável e suas ações no combate ao desmatamento não gerarem crédito. O governo não deveria esperar exclusivamente por doações voluntárias. “Está mais do que na hora de rever tal posição” (FSP, 1/10/2007). O país viria a se tornar um dos mais ativos no MDL (Lula, Mensagem ao Congresso, 2010).

O WWF também é bastante atuante em projetos ligados ao MDL no Brasil. Em 2006, realizou uma oficina sobre certificação de projetos no mecanismo para empresários da área de energia (Relatório Anual, 2006). Desenvolveu com apoio de outras organizações, governos e empresas a certificação Gold Standard para projetos de MDL (Annual Report, 2005). Tradicionalmente, o WWF era contrário à entrada de florestas no Protocolo de Kyoto. Posição alterada em 2007 a partir da justificativa da emergência de controlar as emissões dos países (Mongabay, 2008). A nova posição da organização se refletiu no suporte ao Mecanismo de Redução de Emissões Oriundas do Desmatamento e Degradação Florestal (REDD, ou REDD+ quando se inclui atividades de conservação), em negociação na UNFCCC desde 2005. No Brasil, a entidade apoiou políticas locais ligadas ao pagamento por serviços ambientais sob os programas MDL e REDD(+) e participou de discussões públicas sobre as políticas para o mecanismo. Sua atenção maior foi ao estado do Acre, onde conseguiu a criação da lei estadual 2.308 que regula o pagamento por serviços ambientais. A entidade acredita que o REDD(+) “representa uma das melhores alternativas em curto prazo para reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa” (Relatório Anual, 2010). Mas como isso demandará melhorar a “governança florestal” nos países envolvidos, sendo importante ouvir nas negociações também os governos locais e setores da sociedade civil envolvidos, o que propôs em relatório sobre o tema (Desenvolvendo Salvaguardas..., 2010). O documento também era um guia para dialogar com outros atores sobre o tema, avaliar os riscos socioambientais e sugerir para o poder público salvaguardas desenvolvidas em conjunto com as pessoas que vivem e dependem das florestas.

A rede Observatório do Clima, da qual faz parte o WWF, lançou um manifesto que, ao mesmo tempo em que estimulou a oferta de recursos para preservar florestas tropicais, fez ressalvas: não seria aceitável que o mecanismo fosse utilizado para manter a poluição de

países desenvolvidos; a prioridade não poderia ser ampliar os estoques de carbono; as populações locais deveriam participar ativamente dos projetos implementados; deveria-se construir um marco regulatório que defina a repartição de seus benefícios; o mecanismo deve manter sinergia com uma meta agressiva de redução do desmatamento; o acesso ao mecanismo deve ser restrito aos estados que não implementassem políticas de desmatamento (Manifesto sobre..., 2009).

Tradicionalmente, nas negociações internacionais, para o Brasil a floresta foi mais um “ônus”, devido às pressões contra o desmatamento (Viola, 2002). Com a redução deste flagelo, ela passou a ser um trunfo e o tom do discurso presidencial passou a ser mais firme. Criticava-se a pressão externa por ações ambientalistas por países que não fizeram seu “dever de casa” (Lula, 3/6/2008; 1/8/2008; 5/11/2010):

Agora, acabou o tempo em que vinha uma ONG do exterior ou alguém do interior colocar o dedo no nariz do Brasil. Eu disse na FAO, no ano passado: não coloquem, não apontem o dedo sujo de vocês no combustível limpo do meu país. Não façam isso, não façam isso porque nós estamos dispostos a levar essa briga até as últimas consequências, porque nós temos responsabilidade com o Planeta (Lula, 6/11/2009).

Lula via riscos no “discurso simplista” dos que consideravam que caberia aos países amazônicos “apenas preservar”. Os países ricos deveriam financiar a preservação e também o desenvolvimento da floresta (Lula, 5/6/2009). Se os recursos precisavam ser fiscalizados, deveria-se estar atento com a soberania dos países:

É verdade que os países que derem dinheiro têm o direito de exigir a transparência, têm direito até de exigir o cumprimento da política que foi financiada. Mas é verdade que nós precisamos tomar muito cuidado com essa intrusão nos países em desenvolvimento e nos países mais pobres. A experiência que nós temos, seja do Fundo Monetário Internacional ou seja do Banco Mundial nos nossos países, não é recomendável que continue a acontecer no século XXI (Lula, 18/12/2009).

Os compromissos para o clima tinham que se basear em “autofiscalização” (Lula, 18/12/2009). A diplomacia brasileira se posicionava de maneira altiva:

Nós perdemos o complexo de inferioridade, esse é um dado muito importante. Ninguém respeita quem não se respeita, e o Brasil se respeitando, o Brasil, vai muito longe. Se eles quiserem discutir água, nós discutimos; se eles quiserem discutir árvore, nós discutimos; se eles quiserem discutir qualquer bioma, nós discutimos; se eles quiserem discutir responsabilidade, nós discutimos” (Lula, 26/10/2010).

3.7.5.1 A solução pelos biocombustíveis

A produção de biocombustíveis em larga escala no Brasil teve início a partir de 1975 com o Proálcool e a intenção governamental de diminuir a dependência energética do país

após a crise do petróleo. Após dez anos, a meta inicial havia sido superada e a produção alcançava 10,6 bilhões de litros anuais. Porém no final dos anos 1980, a queda do preço do petróleo, o aumento de sua produção doméstica, as graves crises econômicas por que passava o país e a perda de confiança do consumidor causada por desabastecimentos frequentes fizeram o programa perder seu caráter estratégico e passar a “navegar à deriva” (Leite; Leal, 2007: 17). A exigência da mistura do álcool à gasolina e a produção de carros à álcool mantiveram o programa vivo, apesar do fim dos subsídios e da perda de competitividade frente à gasolina. No início dos anos 2000, a produção do país ganhou novo alento com o aumento do preço do petróleo e a produção de carros *flexfuel*. Em 2008, o país era segundo maior produtor mundial de álcool (40% da produção mundial), atrás dos Estados Unidos e seu etanol oriundo do milho. Em 2008, 92% dos carros vendidos no Brasil possuíam tecnologia *flexfuel* (Távora, 2011). O governo Lula deu novo fôlego a produção de biocombustíveis. Em particular, se empenhou em produzir um substituto agrícola para o diesel, baseado na agricultura familiar e na inclusão social (a partir da plantação de mamona, em especial), com resultados ambíguos. O período após o governo Lula foi marcado por outra redução, dessa vez moderada, da importância dos biocombustíveis, devida à nova queda dos preços do petróleo que reduziram a competitividade do etanol.

A estratégia diplomática brasileira de oferecer os biocombustíveis como parte da solução do aquecimento global foi um dos pontos altos do engajamento do país nas negociações para o clima. A proposta possuía vantagens em vários âmbitos, conciliando interesses nacionais materiais e ideacionais: (1) contribuía na imagem do país como baseado em uma matriz mais limpa que os demais; (2) o objetivo de plantar em países do Sul global com *expertise* brasileira avançava a estratégia de fazer do Brasil uma liderança “solidária” entre os países em desenvolvimento e um criador de consensos a nível global; (3) a transformação do etanol em *commodity* traria perspectivas favoráveis para um mercado onde o país tinha potencial de liderança; (4) a tecnologia dos biocombustíveis, apesar de ser uma ação complementar, tem capacidade real de contribuir para a mitigação do aquecimento global.

A iniciativa brasileira foi recebida friamente pelos editoriais dos jornais brasileiros, enquanto que entidades ambientalistas, como o WWF, apoiaram a iniciativa brasileira com ressalvas a respeito do risco do aumento do desmatamento e do aumento do preço dos alimentos no Brasil e nos países incluídos na iniciativa.

Em especial durante o segundo mandato, Lula se tornou um caixeiro viajante e “vendia” a política de biocombustíveis em muitos eventos de pauta doméstica e também na

interação com chefes de Estado. O tema havia se tornado “motivo de muita paixão” (Lula, 9/8/2007) para o presidente: “Tenho sido, como todo mundo sabe – quase de uma forma doentia – defensor das fontes renováveis de combustíveis” (Lula, 9/3/2007). Em encontros com chefes de Estado, em longas ou breves declarações, Lula falou sobre cooperação em biocombustíveis, como por exemplo: com o primeiro-ministro da Jamaica (01/11/2005); com o presidente dos EUA (9/3/2007); na cimeira Brasil-União Europeia (4/7/2007); no seminário Brasil-Finlândia (10/9/2007); com os reis noruegueses (13/09/2007); no seminário Brasil-Dinamarca (13/9/2007); com o presidente do Cazaquistão (27/09/2007); na Assembleia Nacional de Angola (18/10/2007); no encontro Brasil-Alemanha (19/11/2007); com o grão-duque de Luxemburgo (28/11/2007); na FAO (3/6/2008); em jornal japonês (4/7/2008); na 5ª Cúpula das Américas (18/04/2009); com o presidente das Filipinas (24/6/2009); com o presidente de Moçambique (21/7/2009); no seminário Brasil-Chile (30/7/2009); no encontro Brasil-Alemanha (1/9/2009); no Fórum de Negócios Brasil-Itália (10/11/2009); no seminário Brasil-Tanzânia (7/7/2010); no seminário Brasil-Zâmbia (8/7/2010); e em outros encontros multilaterais e bilaterais.

Lula realizou em seus discursos, um enquadramento ambiental da produção de biocombustíveis. Se, para o enfrentamento da questão climática, a matriz energética mundial baseada em carbono precisa ser alterada, o etanol se mostrava como uma solução. O mundo, para combater o aquecimento global, deveria “copiar o modelo do Brasil” (Lula, 10/11/2009 e 26/1/2010). O etanol é um combustível “limpo”, “barato”, uma “fonte renovável de energia” (Lula, 8/7/2010). Ele atenderia a demanda de “encontrar alternativas energéticas renováveis, mais limpas, mais eficientes e menos custosas” (Lula, 4/7/2007). O uso massivo já era uma realidade no país: “o Brasil passou a ser respeitado no mundo com a questão da cana” (Lula, 27/9/2010). No período Lula, 25% da gasolina continham etanol. Em 2010, inaugurou-se a primeira termelétrica a etanol do mundo em Juiz de Fora. Segundo pesquisa citada por Lula, a emissão de CO₂ por um veículo movido pelo produto seria oito vezes menor do que se utilizado combustível fóssil. “O etanol não é apenas um combustível limpo. É também um combustível que limpa o Planeta enquanto está sendo produzido” (Lula, 3/6/2008). Segundo dados citados em discurso, o emprego do álcool carburante teria reduzido em 644 milhões de toneladas as emissões brasileiras de CO₂, reduzindo o impacto do país no aquecimento global (Lula, 5/7/2007). O país propunha ao mundo “plantar combustível” (Lula, 8/2/2007), definido como “ouro verde” (Lula, 21/5/2007):

Então, o que nós estamos oferecendo para o mundo desenvolvido é a oportunidade de fazerem uma reparação pela quantidade de poluição que jogaram na atmosfera. No fundo, no fundo, é isso que está em jogo neste momento: cada país vai produzir

o biocombustível do que puder. Para o Brasil, nós podemos produzir etanol da cana-de-açúcar, mas poderemos produzir biodiesel de uma dezena de oleaginosas que, certamente, também nascem aqui, na Jamaica (Lula, 9/8/2007).

Além do efeito positivo para o combate ao aquecimento global, a produção de biocombustíveis era defendida a partir de pretensos benefícios para a economia, a política e a sociedade dos países envolvidos. Um dos argumentos era a maior segurança energética, em um mercado internacional marcado pela concentração dos países exportadores de petróleo: “Os biocombustíveis oferecem, igualmente, uma oportunidade ímpar de democratização energética do mundo, diversificando os centros de sua produção” (Lula, 31/3/2007). Por meio da nova atividade produtiva, os trabalhadores teriam renda e motivo para permanecer no campo e, os países, novas fontes para seu desenvolvimento econômico, contribuindo até para o aumento da “segurança alimentar” (Lula, 18/04/2009 e 30/7/2009). Os biocombustíveis pareciam poder sanar dilemas insolúveis: “Como garantir segurança energética sem causar desequilíbrios ambientais? Como reduzir padrões insustentáveis de consumo e, ao mesmo tempo, atender às aspirações de bem-estar e desenvolvimento?” (Lula, 5/7/2007). O enquadramento dado ao tema buscava reforçar a proposta brasileira por meio da autoridade internacional adquirida por Lula graças às políticas domésticas de combate à pobreza: “[A promoção internacional dos biocombustíveis] Refletem, por fim, um compromisso central do meu governo, do crescimento com equidade para todos” (Lula, 2/5/2007).

A defesa de uma política internacional de biocombustíveis significava assumir o papel de liderança para o Brasil, baseado em um discurso de “solidariedade”. O país estaria pronto a “compartilhar as tecnologias que desenvolveu por mais de 30 anos, e a ampliar e fortalecer iniciativas de cooperação triangular” (Lula, 18/04/2009). O Brasil cederia a tecnologia para a produção em outros países: “É uma fonte de energia que queremos difundir de maneira solidária, em benefício de todos mas, sobretudo, das regiões mais carentes do nosso Planeta” (Lula, 2/5/2007). Publicamente, o discurso era de que todos seriam mutuamente beneficiados: “Não é o presidente Lula que quer vender etanol, não é. Eu quero que vocês venham produzir em algum lugar. Que produzam aqui, que produzam na África” (Lula, 10/11/2009). África, América Central e Caribe ocuparam parte relevante neste discurso (Lula, 5/7/2007). A proposta era plantar em outros países tropicais do Sul global possivelmente com recursos dos países centrais:

Nós achamos que o continente africano pode se apresentar ao mundo como uma alternativa para suprir os países ricos da energia renovável que eles precisam e que não têm terra para plantar, e das oleaginosas que eles querem produzir fica muito mais caro do que o que nós poderemos produzir (Lula, 7/7/2010).

O continente africano seria uma opção pela grande quantidade de terras disponíveis para a agricultura e ainda pouco exploradas, e “sem competir com a produção de alimentos” (Lula, 7/7/2010). A ação na África envolvia o uso do conhecimento acumulado na Embrapa:

Por fim, eu queria dizer para vocês que o Brasil está disposto – sobretudo com os países mais pobres e com o continente africano – a fazer a transferência daquilo que nós conhecemos. Por isso implantamos a Embrapa na cidade de Acra, capital de Gana, para que a gente possa tentar desenvolver no continente africano a mesma proeza que foi desenvolvida no cerrado brasileiro, que começou mais ou menos 40 anos atrás (Lula, 21/11/2008).

O país propunha a formação de um mercado mundial de combustíveis renováveis: “Os mesmos governos que reiteram seus compromissos com o desenvolvimento sustentável e com a redução do efeito estufa não podem criar empecilhos para que os biocombustíveis se transformem em *commodities* internacionais” (Lula, 5/7/2007). A formação de um mercado internacional no setor significava a redução de tarifas de importação (mais tributada que a importação de petróleo), assim como a criação de padrões e normas técnicas, o que estava sendo negociado no Fórum Internacional de Biocombustíveis, formado por Brasil, Estados Unidos, Índia, China, África do Sul e União Europeia. A União Europeia havia assumido o compromisso de até 2020 inserir 10% de biocombustíveis na gasolina, beneficiando particularmente seus produtores locais subsidiados.

O governo Lula se mostrou atento em responder às críticas surgidas à produção dos biocombustíveis: “É preciso discutir as barreiras ao comércio dos biocombustíveis, que surgem a pretexto de supostos riscos ambientais, sociais e alimentares” (Lula, 11/4/2008). Em 2007, Lula dizia que o zoneamento agroecológico então implantado significava a garantia necessária de que esta produção não levaria a mais desmatamento: “nós não vamos permitir a introdução de biocombustíveis na Amazônia” (Lula, 19/11/2007). A produção brasileira não competiria com a produção de alimentos. Só 1% das terras agrícolas no país seriam voltadas ao etanol e ainda haveria disponível uma área maior do que a Amazônia para expandir a agricultura, sem precisar desmatar (Lula, 7/7/2010). A produção de biocombustíveis também não causaria inflação de alimentos: “A fome no meu país diminuiu no mesmo período em que aumentou o uso dos biocombustíveis” (Lula, 5/7/2007).

O discurso a respeito do etanol e do biodiesel como parte da solução para o aquecimento global teve pouca repercussão na imprensa brasileira. O ESP comentou em setembro de 2007 o discurso presidencial na AGNU em que defendeu a produção nacional de biocombustíveis de um “ataque”, nas palavras do jornal. Segundo o ESP, haveria críticas de vários lados, incluindo da própria ONU que propunha o controle da expansão das terras voltadas ao combustível para combater o risco mundial da fome. O discurso presidencial foi

elogiado, mas o jornal fez críticas ao Itamaraty: “Que fazia a diplomacia brasileira, enquanto era preparado o relatório da ONU contra o etanol?” (ESP, 26/9/2007 e 12/9/2008). No ano seguinte, um relatório da FAO indicava que somente o Brasil produzia etanol com custos inferiores ao do petróleo e sem subsídios e que a produção mundial do produto contribuía para a carestia de alimentos (ESP, 11/10/2008). O jornal elogiou o empenho presidencial em defender o etanol após a produção internacional ter sido elevada à categoria de “crime contra a humanidade” em relatório da ONU (Ferrett, 2007). Afinal, o Brasil produzia o “bom etanol” (ESP, 24/4/2008). Foi detectado somente um editorial da FSP sobre o tema, de tom levemente otimista, em que é citada pesquisa sobre a baixa emissão de gases estufa por carros abastecidos com álcool brasileiro em comparação à combustíveis fósseis (72% menos) (FSP, 13/4/2009). O produto brasileiro se mostrava um combustível competitivo e ambientalmente mais adequado. A imprensa brasileira tratou o tema do aquecimento global como prioridade, mas não aceitou o enquadramento dos biocombustíveis como solução viável para a questão. Falar de etanol refletia mais uma preocupação com os mercados internacionais e o combate aos subsídios agrícolas dos países centrais.

Em seu relatório **Living Planet** de 2008, o WWF indicou que, por causa de pesquisas recentes, mantém uma visão moderada em relação aos biocombustíveis como método de combate ao aquecimento global, em especial quando a produção é antecedida por desmatamento. No relatório de 2010, alertava para os riscos causados à produção de alimentos. Em documento de 2011, deu voz a um ativista brasileiro que alertava para o aumento da pressão sobre a floresta amazônica resultante da expansão do mercado global de carne, soja e biocombustíveis (Annual Report, 2011). A posição da entidade, porém, é de apoio à produção agrícola de energia: o WWF apoia projetos na África que utilizam biocombustíveis para levar energia elétrica para áreas rurais, assim como na Tanzânia (Annual Report, 2009) e também participa de iniciativas de certificação da produção sustentável de biocombustíveis (Annual Report, 2011). Em outro documento, a “bioenergia”, apesar das ameaças de desmatamento e competitividade com plantações de alimentos, é indicada como possibilidade de amenizar as causas do aquecimento somente se: (1) for constatado menor emissão de poluentes do que os combustíveis fósseis e priorizadas as técnicas e as espécies menos poluentes; (2) tiver impacto positivo sobre recursos naturais (evitando por exemplo desmatamentos); e (3) não acarretar mudanças nocivas no uso da terra e competição com plantações de alimentos (Climate Solutions, 2007). A entidade reconhece o Brasil como uma liderança internacional no setor. O país é elogiado por sua política na área, lugar em que o etanol de cana de açúcar produziria mais energia do que a hidroeletricidade (G8 Climate

Scorecards, 2009). Em 2009, o WWF lançou um relatório sobre o mercado brasileiro de biocombustíveis e sua relação com o combate às mudanças climáticas. Por meio de pesquisas científicas apontou como a cana-de-açúcar e a palma seriam as plantações que mais teriam benefícios em termos de balanço energético. Ao realizar projeções de mercado para o setor, considerando as dinâmicas domésticas e internacionais da atividade agrícola, constatou que:

é possível expandir significativamente a área agrícola no país sem entrar em áreas do domínio amazônico, expandindo prioritariamente sobre áreas de pastagens degradadas das outras regiões do país e respeitando o Código Florestal. Se o objetivo for expandir sem contribuir com o aquecimento global e conservando a biodiversidade e seus inúmeros benefícios, devemos expandir somente sobre as áreas já abertas. Porém, isto demanda uma política nacional e global que resulte em melhores mercados para produtos oriundos do não desmatamento, pagamentos por serviços ambientais, uma economia da floresta forte, além de mais fácil acesso, por parte de produtores que desejam expandir, às terras que se encontram abertas e degradadas (O impacto do mercado, 2009).

Também relembrou a importância ambiental e social do bioma Cerrado e a necessidade de protegê-lo do desmatamento por meio da criação de áreas de proteção e do planejamento da expansão sustentável das principais culturas em crescimento no país. “A expansão agrícola continuará a ocorrer, mas é essencial que essa seja planejada e sustentável”. Relatório feito para o WWF pelo pesquisador Daniel C. Nepstad, porém, resgata o pessimismo de que o etanol brasileiro venha a ser uma das principais fontes de biocombustíveis para o mercado internacional e se some a outras pressões agrícolas (expansão da soja e do gado, por exemplo) para o desmatamento na Amazônia (The Amazon Vicious Cycles, 2007).

3.7.5.2 COP 15 – Copenhague, 2009

Assim como a estratégia de promoção dos biocombustíveis, a atuação brasileira na Conferência das Partes da UNFCCC em Copenhague em 2009 foi o ápice do engajamento brasileiro na questão climática global. Foi na COP-15 que o país ofereceu sua mais elevada proposta de responsabilidade na mitigação do aquecimento global e buscou liderar os demais Estados na busca por um mecanismo consensual de redução global das emissões. A ação diplomática brasileira em Copenhague é um exemplo de prática responsável em política externa mobilizada a partir da convergência entre interesses materiais e ideacionais: (1) o país possuía credibilidade internacional a partir da forte redução do desmatamento na Amazônia; (2) promover a imagem de um governo mais favorável na agenda ambiental poderia ser útil à

candidata do PT nas vésperas de uma eleição presidencial disputada contra a ambientalista e ex-ministra Marina Silva; (3) havia pressões domésticas para que o país aceitasse maiores compromissos a fim de permitir o desenvolvimento de um acordo capaz de fazer a diferença. Setores da sociedade civil, como a imprensa e organizações da sociedade civil, pressionavam para que o Brasil assumisse inclusive compromissos obrigatórios.

Apesar do ativismo presente no discurso presidencial, até o segundo mandato de Lula as medidas brasileiras no combate ao aquecimento global ou eram de baixo perfil ou eram ações de política doméstica enquadradas em um discurso internacionalista.

O desmatamento era questão-chave. FHC percebia que a incapacidade diante do desmatamento fizera da diplomacia do país na Eco-92 “tímida e envergonhada”. Dez anos depois, com políticas melhores para combater o problema, o Brasil poderia assumir o papel de líder internacional, o que ocorreu de maneira tímida em seu governo (FHC, 19/9/2002). A partir de 2005, o governo passou a atingir resultados concretos na redução do desmatamento e a ideia da responsabilidade internacional ficou mais evidente no discurso presidencial: “O que é importante é que o compromisso [ambiental] que nós assumimos, aqui no Brasil, nós estamos cumprindo, e não precisamos de favor para cumprir. Nós vamos cumprir porque é nossa obrigação cumprir” (Lula, 1/12/2010).

A posição na COP 15 foi um marco da inflexão da política externa para o clima. No período anterior (1990-2004), a posição brasileira foi marcada pelo conservadorismo e paranoia quanto à soberania da Amazônia, mantendo um engajamento de baixo perfil nas negociações ambientais. Na fase final do mandato FHC, o governo aumentou a participação nas negociações, tendo contribuído em 2001, junto com Japão e União Europeia, na finalização do Protocolo de Kyoto, e em 2002, o ratificando. Para Viola e Basso (2015), a decisão brasileira teria como origem a maior pressão da sociedade civil, uma nova “consciência” por parte do presidente FHC e um chanceler mais sensível à temática ambiental (Celso Lafer). O início do governo Lula foi de regressão parcial deste impulso, resultado de um ministro (Celso Amorim), visto pelos autores como mais “nacionalista” e “conservador” (p. 16).

A partir de 2005, o país passou a assumir uma postura de reformismo moderado com maior predisposição a assumir responsabilidades no combate ao aquecimento global. Foi momento de maior influência da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, conseguindo alterações significativas na política de combate ao desmatamento. Os resultados deram fôlego a propostas ambientais multilaterais. O governo aceitou incentivos internacionais para manter sua floresta em pé e buscou coordenar os países em desenvolvimento na construção de metas

voluntárias de redução de emissões, por meio da coalizão **BASIC** (junto com China, Índia e África do Sul).

Às vésperas da COP em Copenhague, os jornais pressionavam por maiores compromissos brasileiros. O ESP defendeu que clivagens internas ao governo deveriam ser superadas para que o país fosse capaz de oferecer proposta mais progressista contra uma Casa Civil reticente (ESP, 29/10/2009). Lula deveria rever sua tendência “desenvolvimentista à moda antiga”, superar seu “conhecido pouco-caso pelas questões ecológicas” e apresentar medidas de proteção ambiental capazes de manter sua boa imagem no exterior e reverter a percepção internacional do Brasil como um dos “vilões do clima” (ESP, 5/11/2009). As metas assumidas até aquele momento pelo Brasil não seriam claras e não teriam rompido o ceticismo internacional. A FSP esperava uma posição de liderança e a superação da “timidez da administração Lula nesse setor” assumindo também compromissos obrigatórios (FSP, 5/8/2009). Criticava-se uma “visão atrelada ao conflito Norte-Sul” que impediria o “vigor” possível da liderança brasileira (FSP, 12/7/2009). Às vésperas da COP, uma carta aberta lançada por 22 grandes multinacionais brasileiras (como Andrade Gutierrez e Votorantim) pedia uma ação mais arrojada pelo governo na questão climática, medida apresentada de maneira positiva pelo jornal (FSP, 31/8/2009).

O WWF via que medidas estavam sendo implementadas em todos os países, mas seriam insuficientes para evitar um aquecimento acima de 2°C. A entidade pressionava para que os líderes reconhecessem sua responsabilidade em apoiar os países mais vulneráveis, além de promover uma cooperação tecnológica “justa e pragmática” com os grandes países emergentes. O WWF sugeriu os seguintes itens para um novo acordo: (1) o pico das emissões deveria ser alcançado em 2020, em 2050 a redução mundial das emissões deveria alcançar 80%; (2) nações industrializadas deveriam aceitar meta de redução de 40% em 2020 em comparação com 1990, majoritariamente no âmbito doméstico, e mirar na redução integral em 2050; (3) nações em desenvolvimento, enquanto grupo, deveriam se comprometer em reduzir suas emissões em 30% em 2020 em comparação com a tendência; (4) criação de um mecanismo de mitigação dos impactos do aquecimento; (5) desmatamento zero. Para o WWF, todos os países do G8 falharam em assumir papel de liderança, ou bloqueando partes da negociação ou mantendo metas tímidas. A entidade porém mostrou otimismo frente às ações tomadas por grandes países emergentes e a mudança de postura do novo governo Obama (The G8 Climate Scorecards..., 2009; WWF Expectations..., 2009; Relatório Anual, 2009).

Às vésperas do encontro, uma coalizão entre WWF, Greenpeace, Oxfam, Vitae Civilis, Idec, Inesc e outras organizações da sociedade civil, além de lideranças sindicais,

religiosas e empresariais, lançou no país o movimento global **TicTacTicTac**, pedindo ao governo decisões concretas para combater o aquecimento global e amenizar seus efeitos, pedido reforçado por manifesto realizado pelas participantes do Observatório do Clima e também entregue ao governo (Relatório Anual, 2009).

Com a aproximação do evento e após a decisão de assumir voluntariamente metas de redução de emissão de gases-estufa, o presidente Lula passou a anunciar publicamente que o país levaria ao evento uma contribuição efetiva, que permitiria ao Brasil assumir uma posição de liderança e “cobrar de todos, especialmente dos mais ricos, metas de redução claras e ambiciosas” (Lula, 4/10/2009).

A proposta brasileira consistia em reduzir as emissões de gases-estufa em 36,1% a 39,8% até 2020 em comparação com a tendência. A meta foi definida em lei e aprovada pelo Congresso antes da Conferência. Para Lula, a medida pressionava outros grandes poluidores a realizar propostas mais ousadas e talvez assim seria possível concluir um acordo significativo na área (Lula, 2/12/2009). As reduções viriam de mudanças no sistema de agricultura, de siderurgia, aprimoramento da matriz energética e outras ações, como redução do desmatamento na Amazônia em 80% até 2020. Seu custo foi estimado em US\$ 166 bilhões (Lula, 18/12/2009). Em 2010, as metas foram especificadas em decreto regulamentar. O Brasil era, assim, o primeiro país em desenvolvimento a assumir metas físicas de redução em lei. Os recursos para as ações viriam do **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima**, criado em 2009, e abastecido em parte pelos lucros da exploração do petróleo. O Observatório do Clima, de que participa o WWF, tem um assento no Comitê Gestor do Fundo Nacional de Mudança Climática (Relatório Anual 2010). Em 2009, o governo brasileiro também cogitou a possibilidade de oferecer recursos financeiros para países mais pobres se isso contribuísse a um acordo (Lula, 18/12/2009).

A FSP considerou que o Brasil assumia “meta de país desenvolvido” e se colocava em vantagem perante os países ricos e mesmo de China e Índia (FSP, 29/11/2009). A medida daria uma “camada de prestígio” à imagem de Lula (FSP, 17/11/2009). O ESP elogiou a proposta brasileira, “a mais ousada de uma nação emergente”, e poderia promover Lula a “campeão mundial da luta contra a degradação climática”, apesar de seus termos serem vagos, sem definição dos setores da economia afetados nem de seu financiamento. Em particular, questionou as bases das metas anunciadas uma vez que o último inventário oficial das emissões brasileiras havia medido os anos 1990 a 1994 (ESP, 17/11/2009). Para a FSP, o adiamento do novo inventário nacional seria estratégia para evitar demonstrar o crescimento

das emissões pela queima de petróleo (FSP, 31/8/2009). O II Inventário Nacional só seria lançado no ano seguinte.

O discurso presidencial momentos antes da Conferência passou a ser mais voluntarista e agressivo. Lula percebia a relevância da proposta brasileira e se via no direito de cobrar: “Eu, por exemplo, fiquei com a incumbência de ligar nesta semana para o Obama, para ver se ele vai a Copenhague; de ligar para o meu amigo Hu Jintao para ver se ele vai a Copenhague; de ligar para o meu amigo, o primeiro-ministro Singh” (Lula, 6/11/2009). O país assumia a liderança: “Copenhague só vai ser o que vai ser porque o nosso querido país teve a coragem de, há um mês atrás, apresentar as metas que nós apresentamos” (Lula 9/12/2009). O ESP criticou Lula por sua “soberba” (ESP, 17/11/2009). Não seria suficiente ter popularidade doméstica para “se tornar a palmatória do mundo e transformar a ordem internacional”. O jornal lembrou que o Brasil mudou sua posição para responder a uma questão doméstica. Buscava-se imagem mais ecológica a sua candidata Dilma Rousseff na campanha presidencial frente ao discurso de Marina Silva. “E é a busca de prestígio - e não de objetivos palpáveis, por meios realistas - que exacerba a oportunista diplomacia presidencial de Lula e move a sua política externa” (ESP, 18/11/2009).

Lula buscou, sem sucesso, uma proposta comum entre os países da bacia amazônica para a COP 15 em uma reunião de cúpula em Manaus antes do evento na Dinamarca. Seis chefes de Estado se ausentaram da cúpula. “Deram um choque de realidade no presidente Lula”, diria o ESP. “No caso de Copenhague, os vizinhos em que Lula pensava não querem ser tangidos pelo Brasil (...) Uma fonte do próprio governo brasileiro reconheceu que é nulo na região o interesse pelo tema das mudanças climáticas” (ESP, 28/11/2009).

As expectativas da imprensa para o evento eram pessimistas (ESP, 6/12/2009). Um esboço de acordo foi vazado antes do encontro e se mostrava favorável aos interesses dos países desenvolvidos. Os EUA levavam para a Conferência a proposta de 17% de redução de emissões para 2020 em relação a 2005 e a China propunha baixar de 40 a 45% a intensidade carbônica de sua economia (quantidade de gases poluentes por unidade do PIB) (FSP, 29/11/2009). Lula afirmou várias vezes que durante a COP 15 os países desenvolvidos queriam por fim ao Protocolo de Kyoto. Para isso, planejavam colocar a culpa nos países em desenvolvimento, em especial sobre a China (Lula, 20/4/2010; 23/2/2010; 26/10/2010). Lula narrou o decorrer das negociações:

Quando foi 5h da tarde, nós pedimos uma reunião: Brasil, China, Índia e África do Sul. Basic. Porque, também, o Itamaraty é que nem o governo: sempre que tem só uma palavra, já faz uma sigla. Então... É verdade. Começamos a reunião, não tinha sigla, já saímos com um tal de “Basic”. Aí, qual não é a nossa surpresa, que Brasil, China e Índia estavam bem afinados. E África do Sul. Brasil, China, Índia e África

do Sul. Bem afinados, o G-77, os países africanos todos conosco. O nosso companheiro Chávez, o Evo Morales, mais radicalizando.

E aí, lá pelas tantas, entra o presidente Obama. Primeiro, chegou a Hillary Clinton, os chineses não quiseram deixar ela entrar. E ela dizia: “Eu sou Secretária de Estado”. Acho que os chineses não entendiam, mas ela terminou... Ela entrou na reunião do Basic, e daqui a pouco estava a Europa reunida em um canto, chega o Obama e fala: “Olha, eu vim aqui para conversar, se precisava fazer um acordo”. Então, sentou o Obama lá, depois de uma hora, uma hora e pouco, fizemos um acordo, ele fez algumas propostas, algumas nós aceitamos, outras nós recusamos, fizemos um acordo. E depois acabou a reunião sem ter o sucesso que tinha, nós vamos ter que trabalhar para o COP 16.

Por que eu estou dizendo isso? Na história política da Humanidade, toda vez que aqueles que têm similaridades se juntarem, eles ganham muita força. O problema sério é quando os iguais se juntam aos diferentes – e sobretudo aos ricos, nunca se juntam aos pobres – para formular políticas de unidade, políticas que permitam a coesão entre os países (Lula, 20/4/2010).

O resultado do encontro foi ruim. Nenhum acordo foi assinado; nem mesmo uma declaração formal dos Estados-parte. Os atores analisados ficaram desiludidos também com o processo negociador. Para Lula, “Copenhague não deu certo porque não tinha organização e não tinha coordenação. Não tinha conversa, esse é o fato concreto e objetivo” (Lula, 23/2/2010). Para o ESP, foi uma “confusão babélica” e “uma sucessão de erros que será preciso evitar”. Faltou um documento técnico “sólido” em que os negociadores pudessem se apoiar (ESP, 22/12/2009). A frustração colocou em dúvida mesmo o princípio da ação conjunta da comunidade internacional (ESP, 14/12/2010). Para a FSP, “Copenhague escapou por pouco de um colapso total do sistema da ONU para tratar da mudança do clima” (FSP, 20/12/2009). O jornal pontuou mudanças significativas nas negociações: os EUA voltaram à negociação (apesar de atados pelo Congresso), a China se mostrou reativa à cessão de soberania para que observadores externos avaliassem suas emissões, a UE perdeu a importância de líder na negociação, e Brasil, Índia e África do Sul agiram concertadamente para encontrar um acordo entre países ricos e em desenvolvimento. Para a FSP, deveria-se cogitar a possibilidade futura de acordos bilaterais ou regionais (FSP, 30/11/2010). Para o WWF os governos mostravam falta de compromisso frente à questão climática. “Nesse cenário, o nosso trabalho fica mais relevante”, diria um de seus executivos. Foi um sinal de que era necessário avançar processos e práticas para além dos acordos multilaterais (Relatório Anual, 2009).

O encontro seguinte, em Cancun, foi comemorado pelo ESP simplesmente por ter dado “sobrevida ao processo”. O encontro teria garantido a esperança na abordagem multilateral da questão climática, com medidas como a formação do **Fundo Verde do Clima** – com recursos voluntários para ajudar países pobres na adaptação e mitigação dos impactos

do aquecimento –, a renovação do programa REDD e a relativização da exigência de consenso para aprovar medidas (ESP, 14/12/2010).

Lula havia se empenhado em alcançar objetivos concretos em Copenhague e acreditou que o país poderia fazer a diferença. O resultado expunha a hipocrisia do discurso ambiental dos países desenvolvidos e de certas ONGs: “nós decidimos levar uma proposta audaciosa, ousada e a mais forte proposta apresentada na COP 15, nós percebemos que o chamado mundo desenvolvido que parecia que tinha tanta preocupação pela questão ambiental, não tinha tanta preocupação como parecia ter” (Lula, 1/12/2010). Lula, no final do seu segundo mandato, fez críticas diretas e indiretas aos Estados Unidos, ressaltando como o governo brasileiro oferecia uma proposta de redução maior do que “outros países que sequer assinaram o Protocolo” (Lula, 1/12/2008).

Após Copenhague, a agenda brasileira reformista ao redor da mudança climática saiu de pauta. Para Viola e Franchini (2014), várias razões explicam o retrocesso: (1) o apoio a forças conservadoras pela presidente Dilma Rousseff; (2) a definição do MRE como líder das negociações brasileiras no tema; (3) e o enfraquecimento do MMA e do MCTI nas negociações. Schaeffer *et alii* (2015) ainda lembram que (4) a reforma do Código Florestal em 2012 foi mais favorável ao agronegócio não sustentável e (5) que, após a crise de 2009, o governo aumentou o apoio à indústria automobilística, sem condicionalidade em termos de eficiência energética. Os autores apontam que o PNMC, apesar das críticas, teve impactos positivos para o governo doméstica e internacionalmente, mas sua implementação vem sendo difícil. Os maiores resultados na redução de emissão de gases ocorreram pela redução do desmatamento, o que não pode ser atribuído diretamente ao plano.

O Brasil sediou a Conferência Rio+20 (2012), mas manteve postura conservadora, contribuindo pouco para que o evento resultasse em um acordo significativo. A posição nas negociações para o clima restauraram o discurso do social – diluindo o componente ambiental – e os biocombustíveis saíram da prioridade. O governo Dilma se mostrou menos influenciável às pressões ambientalistas (Viola; Franchini, 2012). Em 2013, retornou-se à doutrina de responsabilidades históricas, abandonada em 2009 (Viola; Basso, 2015). Em 2014 na COP 20, o Brasil lançou a “doutrina dos círculos concêntricos” para definir as responsabilidades dos países, que seriam alocados em três círculos. Os países do Anexo I comporiam o círculo interior, com compromissos compulsórios e obrigações internacionais de recursos financeiros e cooperação tecnológica; no segundo círculo, os países emergentes, com compromissos voluntários em amplos setores econômicos; no terceiro círculo estariam os países mais vulneráveis com metas voluntárias de redução de emissões para parte ou toda a

economia. Países do segundo e do terceiro círculo decidiriam o momento em que reforçariam seus compromissos e se encaminhariam para o círculo interior (Viola; Basso, 2015).

3.8 Interesses e responsabilidades brasileiras no combate ao aquecimento global e alguma reflexões a título de conclusão parcial

A preocupação em nível internacional com a proteção ao meio ambiente e a participação em regimes multilaterais no tema colocam desafios ao Brasil. Barreiras comerciais, restrições ao modelo de desenvolvimento econômico e riscos à soberania territorial são algumas das ameaças ao país elencadas pelos atores analisados. Quando, em uma reunião multilateral sobre mudança climática, Lula comentou que “a soberania dos Estados é intocável”, o ESP rebateu: “Não é bem assim, como se sabe. Quando se comprometem com um tratado internacional, as nações autolimitam a própria soberania” (ESP, 28/11/2009).

O enfrentamento pelo Brasil das mudanças climáticas significou avaliar seus interesses materiais e ideacionais no regime e quais seriam as responsabilidades internacionais do país no desenvolvimento de soluções. Os atores analisados estavam de acordo de que imperativos morais e interesses materiais justificavam a tomada de maiores responsabilidades pela diplomacia brasileira. Porém, isso diz pouco a respeito de que agenda ambiental construir e como encaminhar as novas práticas. O consenso aparente e superficial não significou uniformidade de pensamento e práticas políticas defendidas. Entre os presidentes, a retórica era de que o Brasil era um país domesticamente comprometido com a preservação ambiental, apesar das dificuldades, e internacionalmente disposto a conciliar interesses entre países pobres e ricos. FHC, com discurso de tom mais cosmopolita, liderou um governo que, apesar disso, possuiu posturas mais tímidas diante da tomada de compromissos. Lula possuiu um discurso mais defensivo diante das cobranças externas, tensionou a relação Norte x Sul e pregou uma “autoridade moral” para o Brasil em relação aos países centrais por ainda preservar parte considerável de seus recursos naturais. Ainda assim, Lula conduziu o país a um aprofundamento da participação brasileira no regime internacional, fazendo concessões como inserir as florestas no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, questão tradicionalmente entendida pela diplomacia brasileira como fragilização da soberania nacional. O WWF, atuando por meio de redes transnacionais e buscando incidir no governo

brasileiro, defendeu maiores responsabilidades internacionais e o aumento do peso dos interesses ideacionais no processo decisório ao pressionar os tomadores de decisão e mobilizar a opinião pública. A entidade também esteve vigilante à proteção dos interesses dos países pobres e emergentes, demandando maiores esforços por parte dos países desenvolvidos. Os jornais brasileiros, ambos favoráveis ao maior engajamento no regime internacional em mudanças climáticas, defenderam o ativismo da diplomacia baseada tanto em imperativos morais quanto por benefícios materiais (como os créditos de carbono). Os dois periódicos, em especial o ESP, chamaram a atenção para os riscos de não se engajar nas negociações e ser vítima de medidas de restrição comerciais a título de barreira ambiental. A FSP, por sua vez, ainda que mantendo postura pragmática, deu mais ênfase à necessidade de assumir a liderança nas negociações a respeito da questão climática, aceitar maiores compromissos e se afastar do discurso de polarização entre Norte e Sul.

Em 1997, em discurso na Rio+5, FHC ao abordar o debate sobre como a governança internacional ambiental pode criar desafios para compreensões tradicionais sobre a soberania dos Estados, indicou que o entendimento brasileiro mudou para uma visão menos defensiva da proteção ambiental:

E se nós imaginarmos que soberania é não ter alternativa, senão um caminho fechado, definido pela geração anterior, num dado espaço do território, então, nós vamos definir por soberania alguma coisa que é intrinsecamente contrária ao progresso e à transformação. Mas se nós definirmos por soberania a capacidade de tomar decisões, oferecidas alternativas e conhecendo as alternativas, esse processo que está ocorrendo, inclusive, especificamente no caso do meio ambiente, é de acrescentamento de uma forma nova de soberania (FHC, 18/03/1997).

No ano seguinte, FHC refletiu sobre os riscos de barreiras comerciais com pretensa preocupação socioambiental. A postura do governo na área teria mudado “radicalmente” para

uma posição hoje que não é de aceitação das imposições de meio ambiente, com uma técnica de implantar barreira não alfandegária ao nosso crescimento econômico, mas que é de, não aceitando essas barreiras inaceitáveis, a de também tomar em consideração que o meio ambiente é alguma coisa fundamental para o futuro da humanidade (FHC, 13/11/1998).

Entre os jornais analisados, o ESP foi o mais preocupado com os impactos da questão ambiental no comércio exterior brasileiro. O primeiro editorial detectado a analisar questões ambientais em âmbito internacional apresentou receios de medidas comerciais com preocupações ambientais - e também sociais - a que define como práticas de combate à concorrência brasileira (ESP, 9/1/1996). O objetivo dos países centrais seria “reduzir sua concorrência, nos seus mercados, dos países em desenvolvimento”. O jornal reconheceu a relação entre comércio e meio ambiente, como acordado na Conferência de Marrakesh (1994), e lembrou que há países que se utilizam de desregulamentações ambientais para

vender mais barato. “O Brasil, que abrigou a Eco-92, não se opõe às normas adotadas pela OMC contra o ‘dumping’ ecológico”. Mas o instrumento não pode ser usado a favor de um neoprotecionismo. Por isso, normas ambientais no comércio internacional deveriam ser claramente definidas e não estabelecidas por cada país importador. Para o ESP, o Brasil deveria ser mais firme nesta questão. O jornal se mostrou de acordo com o argumento apresentado no discurso de Luiz Felipe Lampreia em 2000, na abertura dos debates na AGNU, em que agressivamente criticava os países que adotam políticas protecionistas. Citou a “retórica protecionista, travestida de internacionalismo humanitário” (nas palavras do chanceler) empregadas para na verdade fechar os mercados dos países. Tais países estariam exclusivamente interessados em proteger os setores mais atrasados de suas próprias economias (ESP, 15/9/2000). Em 2007, o periódico destacou a crescente pressão dos países desenvolvidos a juntar nas negociações de comércio “preocupações não comerciais”, como temas ligados ao meio ambiente, direitos humanos e direitos trabalhistas (ESP 24/7/2007). O jornal se mostrou reticente com medidas envoltas em boas intenções mas que escondem o perigo da formação de novos padrões protecionistas. Ainda assim, alertou o governo e a sociedade brasileira a respeito da crescente demanda internacional por requisitos sociais e ambientais nas trocas comerciais (ESP, 30/8/2007). O país teria vantagem em relação a outros fornecedores e poderia tirar proveito desta nova realidade (ESP, 24/7/2007). O tema seria retomado em 2010. O governo deveria estar atento com o uso de instrumentos na OMC que se dizem com preocupação ambiental mas que seriam utilizados por países industrializados em prol de um “neoprotecionismo” (ESP, 29/1/2010). Em 2007, o ESP propôs aos agentes econômicos brasileiros reagir a tais práticas protecionistas melhorando sua atenção aos padrões socioambientais. “Boa parte do discurso política e ecologicamente correto, no Primeiro Mundo, serve antes de mais nada para disfarçar interesses protecionistas, mas a opinião pública não sabe disso. Fazer a coisa certa, portanto, é o caminho mais seguro para o sucesso comercial” (ESP, 30/8/2007). Por isso, seria louvável a iniciativa da Embrapa de desenvolver junto com um instituto francês um certificado socioambiental para a cadeia de produção de biocombustíveis. Ao governo brasileiro, caberia lutar contra a criação de cláusulas socioambientais às normas de comércio nas instituições financeiras internacionais. “É uma questão de prudência: a inclusão daquelas normas pode proporcionar novas armas aos defensores do protecionismo” (ESP, 29/1/2010).

Preocupado com os impactos do discurso ambientalista sobre o comércio exterior brasileiro, o ESP fez críticas às ONGs internacionais e sua influência doméstica. Em 2004, reagindo à reportagem da revista britânica **The Economist** que afirmava que o gado e a soja

brasileiros estariam “comendo” a floresta amazônica, o jornal compartilhou com o governo brasileiro o incômodo a respeito da ação de algumas entidades ambientais:

é curioso como essas ONGs, como se fossem portadoras de um legítimo mandato de representação popular, se dispõem a cobrar, a exigir explicações de planos de governo, a ‘passar’ todo o tipo de informações - que derivam de suas próprias interpretações - à imprensa internacional, sobre o que possa afetar ou não o meio ambiente, a biodiversidade amazônica, a integridade dos ecossistemas, as reservas indígenas e tudo o mais, o que não deixa de interferir nos interesses, na imagem e no comércio exterior do País, e, no entanto, não se submetem a qualquer controle cadastral, isentando-se de quaisquer responsabilidades formais perante a sociedade brasileira (ESP, 24/4/2004).

O jornal não ignorou que “as ONGs são parte constitutiva das democracias contemporâneas”. Mas não se poderia admitir a “total inversão de funções” que faz com que estas organizações se atribuam poder maior do que o próprio Poder Público (ESP, 24/4/2004). Dois anos depois, o Greenpeace pressionava para que empresas e consumidores não comprassem soja brasileira sem ter a certeza de não ter sido plantada na Amazônia. O jornal criticou o fundamento da informação, mas elogiou as organizações de exportadores e produtores de restringir a comercialização da produção de soja, que seria residual, em áreas desmatadas do bioma amazônico. E atacou o governo:

O governo tem falhado no tratamento desses problemas e, além disso, tem sido incapaz de mostrar ao mundo que o Brasil tem uma política para a região (...) Tudo contribui, portanto, para tornar o Brasil especialmente vulnerável a pressões de entidades ambientalistas, locais ou estrangeiras, honestas ou não, interessadas no bem público ou empenhadas em atender a interesses econômicos na concorrência internacional. Não é o caso de questionar os propósitos do Greenpeace. Podem ser os melhores. Mas as pessoas de boa-fé ainda esperam que essa ONG mobilize consumidores e empresas para boicotar produtos fabricados no país produtor de 25% das emissões globais de dióxido de carbono. Os Estados Unidos são esse país - a maior fonte de poluição atmosférica - e seu governo rejeitou o Protocolo de Kyoto. Ainda não houve notícia de boicote comercial (ESP, 30/7/2006).

A preocupação com os impactos do debate ambiental no comércio exterior também esteve presente, com menor intensidade, na FSP. Em 1997, o jornal temia o desenvolvimento de uma “versão verde” do *dumping* social, onde o receio que o aumento de restrições a produção nos países desenvolvidos empurre as indústrias para países em desenvolvimento com menores controles (sociais, ambientais...) resulte em impedimentos a que os países desenvolvidos assumam compromissos internacionais e estimule a prática de barreiras socioambientais (FSP, 3/12/1997). A compra mais atenta com padrões ambientais e humanitários de *commodities* é “tendência de mercado que veio para ficar”, diria em 2006 (FSP, 27/7/2006).

Lula em seus discursos frequentemente argumentava que os países centrais não teriam “autoridade moral” para criticar as políticas de preservação ambiental no Brasil por causa de seu histórico de degradação de seus próprios recursos naturais. O jornal reagiu criticamente ao

argumento: “As culpas dos países ricos pela crise ambiental estão fartamente demonstradas, assim como ninguém ignora os imensos sacrifícios humanos que tornaram possível a sua prosperidade. Mas isso não altera a questão que desafia o Brasil: promover o progresso da Amazônia sem devastá-la” (ESP, 3/6/2008). Para o jornal, a definição dos compromissos brasileiros não deveria priorizar incapacidades de outros Estados: “Acontece que os erros alheios, passados e presentes - ou ainda a hipocrisia dos críticos -, não justificam os nossos, muitos menos deveriam ser invocados para encobrir a falta de pulso do governo para deter a marcha das motosserras”.

A FSP indicou concordar com o argumento de Lula. Os países desenvolvidos teriam o hábito de assumir a posição cômoda de criticar crimes ambientais em países periféricos, enquanto eles mesmos não detêm ativos ambientais. Os países em desenvolvimento não deveriam assumir os mesmos compromissos, pois “precisam se desenvolver, respeitando, é claro, determinados princípios”. (FSP, 8/12/1997).

Ao comentar os receios do governo brasileiro a respeito do MDL e sua recusa a incluir no mecanismo as florestas nativas, a FSP criticou o que seriam razões “políticas” e não “técnicas” para o argumento (FSP, 12/11/2000). Definiu como “paranoico” o entendimento brasileiro de que o uso do MDL poderia levar à renúncia de soberania sobre a Amazônia. Declarou: “restaria decidir se o interesse do Brasil está em apenas fazer oposição a interesses de outras nações, ou se a preservação manejada também é proveitosa para o país, sobretudo quando se pode obter uma interessante contrapartida em investimentos com ela”. O governo temia ceder a soberania sobre áreas verdes, na medida em que sua preservação seria internacionalmente monitorada, e por isso atuava contra a inclusão de florestas no MDL (Leite, 2000a). A imprensa relatava falta de consenso no governo. Diferente do MCT, o MMA acreditava que a entrada de florestas nativas seria positiva. A posição oficial do governo era contrária (FSP, 26/10/2000). ONGs ambientais (como o Greenpeace, Amigos da Terra e o Instituto Vitae Civilis) também se opunham à medida pela falta de certeza sobre a retenção de carbono dessas áreas e por dispensar países industrializados de reduzir suas emissões em casa (Leite, 2000b). O WWF, como já vimos, se opôs à medida até 2007. Críticos domésticos à posição brasileira definiam a medida como “ideológica”, baseadas na “mitologia da internacionalização da Amazônia” (Leite, 2000c). O tema esteve no centro do debate da COP-Haia, em 2000. Os contrários à inclusão das florestas viam a medida como tentativa dos EUA de diminuir suas obrigações de redução de poluentes; como remuneração por uma obrigação dos países; como inócua no combate ao efeito estufa; e como fator depreciador do valor do carbono no mercado internacional (Leite, 2000c).

O presidente Lula tratou em seus discursos sobre o risco de barreiras comerciais “indevidas” por parte dos países ricos (Lula, 2/6/2003). Mas teve mais intensidade nas falas presidenciais sobre o aquecimento global o argumento de que os países centrais não tem autoridade para impor regras de preservação ao Brasil pois possuem um passado de degradação de seus próprios recursos naturais:

Eles [os países desenvolvidos] têm pouco a nos dar conselho sobre como cuidar do meio ambiente, porque eles só foram descobrir que era necessário cuidar quando desmataram praticamente todo o seu território. Mesmo assim, com muitos dos protocolos internacionais que são assinados para preservar o meio ambiente e diminuir a poluição emitida pelos países ricos, eles não querem concordar, ou seja, o que nós estamos vendo no mundo de hoje é que nas conferências internacionais tomam-se as mais belas decisões, mas depois grande parte delas não são implementadas porque as decisões são incompatíveis com a vontade ou a ganância do crescimento econômico que querem alguns países (Lula, 26/10/2006).

Em seu discurso, Lula afirmava que o Brasil possuiria legitimidade para falar em preservação ambiental:

Uma outra coisa que eu queria aproveitar e dizer aqui é essa história do Planeta, essa questão do aquecimento do Planeta. Eu penso que nós, no Brasil, precisamos tomar cuidado, e eu estou pensando encarar isso com a seriedade que é necessária, porque poucos países do mundo têm a autoridade moral para falar em desmatamento como o Brasil (...) E até agora o tal do crédito de carbono que aprovaram, não entrou um centavo, porque os países ricos são muito espertos, eles aprovam os protocolos, obrigam fazerem a grande discussão de que os países precisam evitar o desmatamento, mas eles já desmataram, eles não têm mais o que desmatar. Ou seja, o que nós precisamos é começar uma campanha diferente, não é apenas preservar a nossa fauna, as nossas florestas, as nossas águas, não. Mas é fazer os países ricos diminuïrem a emissão de gases. Eles podem utilizar outro combustível, por que eles não utilizam álcool? Por que não utilizam biodiesel? (...) E o que eles estão fazendo? Nada, absolutamente nada (...) Nós vamos continuar preservando a nossa floresta, vamos continuar cuidando do meio ambiente, mas eles precisam cumprir a parte deles (Lula, 6/2/2007).

A especificidade dos discursos de Lula esteve em tencionar a relação Norte x Sul nas negociações ambientais. Ao falar sobre a Convenção de Copenhague, alertava:

se a gente não tomar cuidado, todo mundo vai dizer que o Brasil tem que cuidar da Amazônia, porque a Amazônia é o pulmão do mundo e que o Brasil está desmatando, que o Brasil está queimando e que o Brasil ‘não sei das quantas’. E podem começar [a colocar] restrição, podem começar a colocar restrição à carne brasileira, podem começar a colocar restrição à soja brasileira, podem começar a colocar restrição ao milho brasileiro, podem colocar restrição ao crédito do Brasil. Então, nós temos que dizer para eles: ‘primeiro, não metam o seu nariz no nosso terreno. A Amazônia é nossa’. (Lula, 19/6/2009).

Entre as ONGs ambientalistas internacionais, a preocupação com os impactos domésticos das ações mitigadoras da poluição ambiental é menor, coerente com seu perfil mais internacionalizado. Se levarmos em consideração que as principais áreas verdes terrestres se encontram nas latitudes tropicais e, logo, nos países do Sul Global, constatamos que as ONGs ambientalistas internacionais, normalmente sediadas em países do Norte,

buscam incidência em práticas (políticas, empresariais, individuais) de países em desenvolvimento. Em suas ações de preservação ambiental, a rede WWF demanda ações a todos os países globais: medidas de proteção de áreas naturais, regulação de práticas predatórias de pesca e extração vegetal, redução do consumo de carne e laticínios (“especialmente na Europa e América do Norte”) (Living Planet, 1998). Porém, em seus relatórios, a WWF indicava um entendimento de que os países centrais deveriam contribuir com os países em desenvolvimento na proteção ambiental à medida em que estes industrializam (Living Planet, 1998).

As ações das ONGs ambientalistas de um lado buscam incidir nas políticas públicas dos Estados e nas agendas dos foros multilaterais (legitimando a autoridade destes atores e espaços institucionais de discussão), nutrindo uma relação de dependência da estrutura interestatal (fonte de dados, de recursos, canais para incidência política etc.). Mas por outro lado, também reforçam características desafiadoras à soberania dos Estados nacionais, ao construírem novos espaços de ação política para além do controle das populações nacionais, transformando-se em fontes de legitimidade internacional ou utilizando investimentos financeiros para restringir a capacidade de ação dos Estados, por exemplo.

No final do governo Lula, o país atingiu o ápice do engajamento nos debates a respeito de como enfrentar as mudanças climáticas. Foram duas as áreas de destaque dessa inflexão. Em primeiro lugar, a proposta de que o conhecimento tecnológico brasileiro no setor de biocombustíveis poderia ser uma contribuição relevante para reduzir emissões de gases do efeito estufa e democratizar a geopolítica da energia no mundo. Em segundo lugar, o engajamento brasileiro na COP de 2009 em Copenhague, em que o país se distanciou do conjunto dos países emergentes, abandonou o discurso das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, para oferecer uma taxa voluntária de redução de emissões definida em lei, além de outras medidas, a fim de estimular os outros maiores poluidores a construírem um novo acordo global.

Vários elementos podem justificar o aprofundamento da participação brasileira no regime internacional de mudanças climáticas neste momento. Um deles seria a disseminação do consenso científico de que a humanidade se mostrou capaz de alterar sistemas biofísicos críticos da Terra. Em segundo lugar, o engajamento brasileiro foi *path dependent*, com o desenvolvimento do regime internacional em múltiplas esferas e a diversificação dos acordos internacionais assumidos na área. Também em âmbito global, o tema do aquecimento ganhou maior legitimidade internacional.

A nível doméstico, forças ambientalistas (como o Ministério do Meio Ambiente) conseguiram maior influência no processo decisório no tema sobre forças definidas como “conservadoras”. A pressão de alguns dos principais atores da agenda ambiental brasileira (como a imprensa e organizações ambientalistas) por maior responsabilidade do país no enfrentamento ao aquecimento global aumentou a pressão por uma atuação internacional mais responsável. No final dos anos 2000, também houve redução de alguns dos custos inerentes à tal postura (com a redução do desmatamento na Amazônia e a maior influência da agenda ambiental na pauta das eleições presidenciais de 2010).

O resultado foi uma política externa mais engajada e responsável com a preservação do meio ambiente, mas que, pelas especificidades do sistema internacional e pela maior presença de forças “conservadoras” dentro do novo governo Dilma Rousseff, não foi capaz de apresentar grandes resultados e logo foi revertida.

4. DIREITOS HUMANOS, REGIME INTERNACIONAL E A BILATERALIZAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA

No *site* do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, lê-se que direitos humanos são entendidos como direitos inerentes a todos os seres humanos, independente de nacionalidade, lugar de residência, sexo, origem étnica, religião, língua ou qualquer outro status. “Todos temos igualmente direitos humanos, sem discriminação. Tais direitos são todos inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis” (United Nations, 2016).

Segundo Victor Condé (2004), as definições mais comuns entendem que os direitos humanos pertencem aos seres humanos como atributos de sua personalidade humana e não como direitos garantidos por nenhuma autoridade humana, seja um Estado, um monarca ou outra autoridade, religiosa ou secular. São direitos que permitem às pessoas proteger sua dignidade humana de abusos de poder por parte do Estado e de atores não governamentais de quem estes indivíduos tenham o direito de proteção estatal.

As características essenciais dos direitos humanos são que eles são universais, significando que todos os detêm; que eles são inerentes, significando que humanos nascem com eles; não são dados por ninguém; e que eles são inalienáveis, significando que eles não podem ser dados ou tomados, ainda que eles possam ser limitados em certas ocasiões (Condé, 2004: 111).

Hoje, os direitos humanos são assegurados no direito internacional e doméstico e são parte relevante do sistema internacional.

Alguns pesquisadores defendem que as origens filosóficas da ideia de direitos humanos podem ser rastreadas em civilizações tão distintas como o Islã, a China imperial ou na África (veja, por exemplo, Lo, 1949; Han, 1996; Asante, 1969; Wai, 1980; Zakaria, 1986; Mawdudi, 1976). Porém, em nenhuma dessas sociedades se acreditava em direitos iguais e inalienáveis para todos os seres humanos oriundos do mero pertencimento à espécie. Para Jack Donnelly (2013), as bases do que conhecemos hoje como direitos humanos surgiram em meados do século XVII e foram desenvolvidas no mesmo contexto de formação dos Estados-nacionais e do mercado capitalista moderno, tendo seus primeiros reflexos na Revolução Gloriosa de 1688 na Inglaterra. Com as Revoluções Americana e Francesa no século seguinte, ficou expressa a ideia de direitos individuais naturais. “Ao cabo do século XVIII, a corrente principal da prática e teoria ocidental incluíam um novo conceito de legitimidade política baseada na noção de direitos dos homens iguais e inalienáveis” (Donnelly, 2013: 89).

Porém, ainda nesta fase tais direitos no geral não eram atribuídos a mulheres e a não brancos, além da existência de restrições quanto a posses materiais. Nem mesmo após a Primeira Guerra Mundial o termo “direitos humanos” passou a ser relevante no discurso internacional e sequer é citado no Pacto da Liga das Nações, tradicionalmente visto como uma expressão do “idealismo” do imediato pós-guerra. Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o mundo ocidental verdadeiramente passou a aceitar a noção de direitos políticos iguais para todos e a noção de direitos humanos passou a alcançar um nível global de consenso. Por isso, analisaremos em um primeiro momento a formação do regime internacional de direitos humanos e a atuação brasileira na área a partir da formação da Organização das Nações Unidas (1945) e da ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

O objetivo deste capítulo é refletir sobre como o maior engajamento brasileiro na agenda internacional para os direitos humanos trouxe o crescente dilema entre uma política externa mais responsável perante não nacionais e uma ação exclusivamente marcada pela busca de interesses nacionais materiais. Para isso, enfocaremos duas questões específicas desse debate em que o Brasil propôs posição conciliatória entre a preocupação com seus interesses materiais e a proteção de direitos mínimos de populações não nacionais. Neste capítulo, analisa-se o tema da bilateralização da temática dos direitos humanos. No capítulo seguinte, abordarei a possibilidade de intervenções militares legitimadas por preocupações humanitárias. Ao longo da análise, demonstrarei que a maneira encontrada pela diplomacia brasileira para assumir maiores responsabilidades internacionais em direitos humanos foi por meio do desenvolvimento dos mecanismos multilaterais de ação.

4.1 Breve histórico do regime internacional em direitos humanos

De início, façamos uma breve apresentação do regime internacional em direitos humanos. Entendo o conceito de regime internacional como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (Krasner, 2012: 93).

A criação da Organização das Nações Unidas em 1945 foi um grande marco na história dos direitos humanos. Eles estão expressos já no preâmbulo da Carta da ONU, diretamente relacionados à dois de seus quatro principais objetivos: (1) “reafirmar a fé nos

direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas” e (2) “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”. O mesmo documento, em seu Artigo 1º, define como um de seus quatro propósitos “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

Apesar da importância dada em seus primeiros documentos, analistas apontam que a promoção dos direitos humanos teve caráter periférico na criação da Organização das Nações Unidas. Este objetivo estava em uma segunda ordem de grandeza se comparado com a intenção das potências centrais de construir uma nova ordem internacional estável sob um novo sistema de segurança coletiva (Belli, 2009: 29).

Esses valores abstratos passaram a ganhar melhores contornos a partir do ano seguinte com a criação da **Comissão em Direitos Humanos** em 1946. A comissão original contava com 18 membros eleitos e tinha por primeira tarefa sugerir um esboço de uma afirmação imperativa das normas internacionais em direitos humanos. Do trabalho deste grupo, resultou uma curta declaração não vinculante de princípios, adotada como a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948. A votação foi de 48 países a favor, nenhum contrário e oito abstenções. Segundo Donnelly (2013: 26), “ainda que a maior parte da África, grande parte da Ásia e partes das Américas estivessem ainda sob jugo colonial, a Declaração Universal teve de início endosso global”, tendo recebido apoio de 19 Estados latino-americanos e outros 15 da África e Ásia. Desse modo, não houve divisão Norte-Sul em 1948.

A Declaração foi um marco no regime internacional, definindo as bases do que se entende a respeito de direitos humanos no sistema internacional contemporâneo. Em seu texto, os direitos humanos são citados de maneira expressa, sob a forma de lista, passando desde o direito à liberdade e segurança até a garantia de trabalho sob condições favoráveis.

Deve-se marcar que a opção inicial de promoção dos direitos humanos ocorreu sob a forma de uma **declaração**, mecanismo dotado de forma moral, mas desprovido de obrigatoriedade, como em um caso de um tratado.

Os Pactos em Direitos Humanos de 1966 dariam o peso de tratado internacional à Declaração Universal, uma vez que uma resolução da Assembleia Geral, como a Declaração,

não possuiria caráter vinculante ao direito internacional. Outros tratados específicos viriam a expandir consideravelmente direitos particulares, como será apresentado mais à frente.

Jack Donnelly (2013) indica que a Declaração inaugurou um **modelo** de pensar os direitos humanos que influencia os debates no sistema internacional e nas políticas domésticas ainda hoje. Tal modelo estaria estruturado sob cinco características principais: (1) os direitos humanos estariam baseados numa concepção de dignidade humana, ainda que de definição vaga; (2) direitos universais seriam o mecanismo adequado para implementar valores como a não discriminação e um padrão de vida adequado; (3) todos os direitos na Declaração e nos Pactos são individuais e não coletivos, ainda que certos direitos só possam ser exercidos por meio de ação coletiva (como acesso à educação primária gratuita ou participação política); (4) os direitos humanos internacionalmente reconhecidos são tratados como um todo interdependente e indivisível; (5) os Estados possuem responsabilidade quase exclusiva na implementação desses direitos para seus nacionais.

O item 4 foi regularmente desafiado, em especial durante o período da Guerra Fria, na a relação entre direitos civis e políticos, de um lado, e culturais, econômicos e sociais, de outro. A elaboração de dois Pactos internacionais sobre Direitos Humanos, com caráter vinculante, foi resultado do acúmulo de críticas ao regime internacional sobre sua falha na implementação de tais direitos. Os dois foram adotados em 1966 e passaram a entrar em vigor em 1976, quando alcançaram o número mínimo de ratificações. A existência de dois Pactos (de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) expunha o desentendimento sobre qual grupo de direitos deveria ser considerado prioritário.

Os países ocidentais encaravam os direitos humanos como as liberdades individuais clássicas que precisavam ser resguardadas contra ações intensivas do Estado. (...) Para os socialistas, a sociedade tinha precedência sobre os indivíduos e os direitos econômicos, sociais e culturais tinham papel central nos esforços na construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Belli, 2009: 46).

Os direitos humanos tornaram-se objeto de disputa propagandística, tornando os consensos menos prováveis e aumentando o grau de politização e as recriminações mútuas. “A dimensão ideológica desse conflito possui interesse particular para o estudo do sistema internacional de direitos humanos, uma vez que era antes de tudo na esfera dos valores que o debate sobre a natureza e a implementação dos direitos se inseria” (Belli, 2009: 57). Ainda hoje, nos Estados Unidos há ressalvas a respeito da defesa de direitos sociais e econômicos; e intelectuais do Sul global e de esquerda também questionam a quase exclusividade de direitos individuais no sistema internacional.

O fim da Guerra Fria reduziu a importância dessa dicotomia. Não é óbvio que ainda exista uma clivagem Norte-Sul nas discussões a respeito dos direitos humanos, uma vez que

eles teriam se tornado um discurso político hegemônico de amplo consenso internacional. Em 2012, os seis principais tratados internacionais na área (direitos civis e políticos, direitos culturais, econômicos e sociais, em discriminação racial, discriminação contra mulheres, tortura e sobre os direitos das crianças) contavam com uma média de 172 partes. Além disso, uma grande quantidade de países possui políticas externas específicas para a área. Donnelly (2013) não ignora que a proeminência dos direitos humanos na sociedade contemporânea internacional guarda alguma relação com seu endosso por parte da maior potência global, os Estados Unidos, e seus aliados. Ainda assim, para o autor, o fato não explica o elevado grau atual de consenso: “O exemplo tem sido bem mais poderoso que a incidência política - que tem sido frequentemente atrapalhada, até insultante - ou que a imposição” (p. 56-57).

A respeito do princípio número 5, Jack Donnelly (2013) defende que a compreensão mais aceita do atual regime internacional baseado no “**modelo da Declaração**” coloca os Estados-nacionais como os atores centrais na defesa dos direitos humanos. “Direitos humanos internacionalmente reconhecidos impõem obrigações sobre, e são exercidos contra, Estados territoriais soberanos” (p. 32). Os Pactos criam obrigações exclusivamente para os Estados. “E os Estados têm obrigações internacionais em direitos humanos somente junto a *seus próprios* nacionais (e nacionais estrangeiros em seu território ou de outro modo sujeitos a sua jurisdição ou controle)” (p. 32). Apesar das normas em direitos humanos terem largamente se internacionalizado, sua implementação continua quase exclusivamente nacional, e os atuais mecanismos internacionais e regionais em direitos humanos são instrumentos de supervisão que monitoram a relação entre Estados e cidadãos. “Eles não são alternativas a uma concepção fundamentalmente estatista dos direitos humanos” (p. 32).

Estados estrangeiros não têm obrigações perante direitos humanos internacionalmente reconhecidos ou mesmo o direito de proteger cidadãos estrangeiros no exterior e não podem usar mais do que meios persuasivos em benefício de vítimas estrangeiras. As normas atuais de soberania dos Estados proíbem os Estados de agir coercivamente no exterior contra virtualmente todas as formas de violações de direitos humanos - sendo o genocídio a exceção que confirma a regra.

Esta concepção estadocêntrica dos direitos humanos não é necessária ou inevitável, mas possui profundas bases históricas no entendimento do papel central dos Estados soberanos na política moderna. “O Estado moderno emergiu simultaneamente como a principal ameaça ao gozo dos direitos humanos e a instituição essencial para sua efetiva implementação e imposição” (Donnelly, 2013: 33). Além disso, hoje parte da legitimidade de um Estado está associada a sua capacidade de prover e proteger direitos a seus cidadãos.

A opção pelo “modelo da Declaração Universal” resulta em um sistema superficial e frágil. O regime global em direitos humanos é relativamente forte como um regime promocional, contando com normas substantivas e largamente aceitas e procedimentos multilaterais de definição de padrões, mas com uma implementação internacional muito limitada, que raramente vai além da troca de informações e aceitação voluntária de assistência internacional para implementação doméstica de normas internacionais. Não há imposições internacionais. Tal força normativa e fraqueza processual não é acidental, mas o resultado de decisões políticas intencionais.

Um regime internacional reflete a visão coletiva dos Estados a respeito de um problema, sua solução, e seu desejo de ‘banciar’ tais soluções. Na área de direitos humanos, essa visão não vai muito além de uma interdependência moral politicamente fraca. Os Estados estão dispostos a pagar muito pouco em termos de redução da soberania nacional para alcançar os benefícios da cooperação. O resultado é um regime com normas amplas, coerentes e largamente aceitas mas com poder de tomada de decisão internacional extremamente limitado (Donnelly, 2013: 172).

Uma série de fatores contribuem para que os Estados não sejam compelidos a um maior engajamento no regime. Primeiro, a participação estatal nos regimes internacionais em geral é basicamente feita na busca de objetivos nacionais em um ambiente de interdependência internacional. Ainda assim, ela só ocorre quando ações domésticas independentes não são capazes de garantir sua execução e sua participação é considerada como sem riscos à soberania. “Um regime internacional em direitos humanos mais forte simplesmente não apresenta uma expectativa segura de alcançar benefícios nacionais inatingíveis de outra maneira” (Donnelly, 2013: 171).

Jack Donnelly (2013: 171) indica que interesses “morais” podem ser tão “reais” quanto interesses “materiais”, porém tendem a ser menos tangíveis e por isso perder prioridade na definição das políticas nacionais. Além disso, os direitos humanos são tema muito sensível e soam de maneira ameaçadora para muitos Estados. Para vários países, a adesão aos padrões de direitos humanos significaria riscos para a elite dirigente (como no Zimbábue, Coreia do Norte e Cuba).

Ainda assim, deve-se ressaltar que o atual regime internacional possui forte apelo moral, mesmo entre Estados repressores. Até países violadores tendem a não recusar por completo o discurso dos direitos humanos, indicando a existência rudimentar de uma interdependência moral no tema.

A Declaração Universal e os Pactos definem as normas do regime global de direitos humanos, um sistema de regras e procedimentos de implementação centrado na Organização das Nações Unidas. Para Jack Donnelly (2013), os principais atores do regime seriam o atual

Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, os comitês de monitoramento (*treaty bodies*) estabelecidos pelos principais tratados internacionais e o Alto Comissariado em Direitos Humanos. Veremos a seguir as principais instituições dessa rede.

4.2 Atores e mecanismos do regime internacional em direitos humanos

4.2.1 Comissão e Comitê de Direitos Humanos da ONU

A Comissão de Direitos Humanos foi estabelecida em 1946 e após 60 anos de atividades foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos como uma tentativa de superar problemas que impediam a plena efetivação do objetivo de afirmação dos direitos humanos em âmbito universal. Vários importantes tratados foram resultado da contribuição da Comissão ao regime internacional de direitos humanos, entre eles a Declaração Universal (1948) e os dois grandes Pactos, sobre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais (1966).

No final de sua atividade, a Comissão era alvo de críticas quase generalizadas a respeito da seletividade e duplo padrão (*double standards*) no tratamento dos temas. Alguns analistas também criticavam a politização (ou excesso de politização) do órgão. Porém, seguimos o entendimento de Thiago Menezes (2012: 75) de que estas críticas precisam ser relativizadas a partir do reconhecimento de que um órgão responsável pelo monitoramento dos direitos no mundo jamais poderia atuar de maneira exclusivamente técnica e que as soluções alcançadas devem passar necessariamente pelo político.

Outra crítica comum era que o organismo possuía eficácia limitada, sendo uma das causas para isso a posição ocupada no âmbito da ONU e na própria ordem internacional. A criação da ONU foi marcada pela ênfase na promoção dos direitos humanos, mas esse aparente status não se refletiu no estabelecimento da Comissão, relegada a uma posição de relativamente pouca importância, como um órgão subsidiário do Ecosoc.

Menezes (2012) define duas fases para os trabalhos da Comissão. A primeira, iniciada na fundação até meados dos anos 1960, foi marcada pela promoção dos direitos humanos por meio da cooperação com os Estados na elaboração de tratados internacionais, dando baixa ênfase a mecanismos de investigação ou condenação de violações. Esta fase seria então

tributária de uma concepção westfaliana do sistema internacional, privilegiando o respeito aos Estados soberanos por meio da norma da não intervenção. A interpretação prevalecente então era de que eventuais resoluções e situações específicas violariam o artigo da Carta das Nações Unidas (artigo 2.7) que veta a ação da organização em temas de jurisdição doméstica (Belli, 2009: 35). A segunda etapa, refletindo alterações na composição da Comissão e da própria ONU com o ingresso de vários países recém independentes, significou a superação da primazia dos direitos civis e políticos para também serem matéria de discussão os direitos econômicos, sociais e culturais (Belli, 2009: 65). Foi momento de esforço pela construção das condições de efetivação dos direitos garantidos pelas normas internacionais. Passou-se pouco a pouco a conferir maior legitimidade ao escrutínio internacional e, em último caso, a condenações. Se antes, as críticas ao Conselho miravam seu abstencionismo diante de graves violações, a nova etapa levantaria muitas suspeitas, em especial pela relativização do entendimento clássico de soberania (Belli, 2009: 48). Começaram a surgir nesse momento, resoluções sobre países específicos e, a partir dos anos 1980, os relatores especiais designados para avaliar o estado dos direitos humanos em determinadas temáticas.

A maior parte da história da Comissão se deu no período da Guerra Fria, cujas especificidades comprometeram sua credibilidade. A separação do mundo em dois polos se refletiu também em uma divisão ideológica entre os Estados que privilegiavam os direitos civis e políticos (caso dos países capitalistas) e os Estados que pregavam a primazia dos direitos sociais e econômicos (caso dos países socialistas). Além disso, o exame de eventuais violações de direitos era subsidiário ao alinhamento ideológico, blindando vários países de uma avaliação credível.

O fim da Guerra Fria retirou parte desses constrangimentos, mas não foi o suficiente para que o organismo se livrasse de parte das críticas de seletividade e duplo padrão. Um de seus mecanismos a que boa parte das críticas se dirigia eram as **resoluções sobre países**. O principal instrumento para lidar com violações sistemáticas e generalizadas dos direitos humanos era tradicionalmente seletivo e em seus últimos anos teve sua credibilidade ainda mais debilitada pelo aumento do grau de confrontação e pela evidência de que seus patrocinadores transformaram-no em instrumento de suas agendas políticas particulares e de seus interesses geopolíticos, poupando aliados e condenando adversários (Belli, 2009: 4).

Havia um “sentimento generalizado de que algo deveria ser feito para resgatar do descrédito o sistema de Direitos Humanos da ONU” (Belli, 2009: 129). As críticas eram unânimes e generalizadas. Para boa parte dos críticos ocidentais, “ditaduras” e “tirantias” não deveriam ter assento na Comissão. Para aqueles países considerados como alvos potenciais de

resoluções, tratava-se de adotar a “cooperação” e o “diálogo” e abolir resoluções sobre os países (Belli, 2009: 134).

No âmbito das discussões ocorridas na cúpula de alto nível realizada em 2005 para discutir a reforma da Nações Unidas, foi estabelecida a refundação da Comissão, que passaria a ser chamada de **Conselho de Direitos Humanos**. O atual Conselho, cujas atividades se iniciaram no ano seguinte, goza de posição superior à Comissão, reportando-se diretamente à Assembleia Geral das Nações Unidas e não mais ao Ecosoc. A representação das partes foi redefinida, com uma divisão geográfica mais justa, maior agilidade em certos procedimentos em casos emergenciais e algumas medidas de combate à seletividade, como o mecanismo de Revisão Periódica Universal (Menezes, 2012).

Uma das propostas iniciais era fazer de sua composição uma forma de diminuir a politização oriunda da disputa para compor o organismo (uma vez que fazer parte permitiria escapar da crítica ou permitiria fazer críticas de outros). Depois das negociações, o novo órgão contaria com 47 Estados, eleitos para mandatos de três anos e com reeleição proibida após o segundo mandato. Seus membros são Estados eleitos pela Assembleia Geral frequentemente sem levar em consideração o histórico dos países na agenda (países como China, Cuba, Líbia, Catar, Rússia e Arábia Saudita já integraram o Conselho).

O Conselho tem como grande inovação o mecanismo de **Revisão Periódica Universal** em que a situação dos direitos humanos em todos os Estados-membro das Nações Unidas é sujeita a avaliação a cada quatro anos. Suas características são um esforço de superação dos problemas anteriores de seletividade e duplo padrão (Menezes, 2012). Inicialmente, o Estado avaliado apresenta um relatório de no máximo 20 páginas que passa por uma sabatina de três horas na Comissão. Três relatores consolidam os dados presentes no relatório, na sabatina e nos pareceres de outras instituições (como o Alto Comissariado ou relatores especiais) em um documento final. As únicas sanções resultantes dos relatórios são pressão e publicidade e, por seu escopo amplo, os resultados tendem a ser limitados.

A criação desse mecanismo é resultado também de antiga pressão brasileira pelo estabelecimento de um relatório que avaliasse a situação dos direitos humanos no mundo. Nas palavras do chanceler Celso Amorim: “estava claro que era preciso modificar o sistema então vigente, em que somente alguns países eram selecionados para exame, segundo critérios sujeitos à conveniência e à oportunidade política de outros países” (Amorim, 2009: 69 *apud* Menezes, 2012: 81). Pelo tradicional ativismo do país no regime internacional, por sua importância geográfica, econômica e mesmo moral, o relatório realizado pelo Brasil para avaliação na primeira sessão do Conselho teve grande visibilidade. Sua construção contou

com o engajamento de vários setores do governo brasileiro e da sociedade civil, e se tornou uma referência para outros Estados. A história da sua formulação e as dificuldades de produzir um documento governamental capaz de reforçar críticas a esse mesmo governo é apresentada por Thiago de Menezes (2012).

O novo órgão também realiza sessões extraordinárias avaliando questões globais ou o estado dos direitos humanos em determinados países. Os encontros trazem visibilidade internacional às questões e podem ampliar a cooperação de países violadores. O Conselho herdou da Comissão medidas para denúncias de violação em países específicos, iniciadas nos anos 1960. Tais medidas têm resultado limitado por causa de seu perfil conflitivo que limita as chances de cooperação por parte dos governos acusados.

O órgão também realiza mecanismos e procedimentos especiais (iniciados nos anos 1980 pela extinta Comissão) que contam com membros especialistas, que tendem a ser mais imparciais e com foco mais limitado. Seus relatórios tendem a ser mais precisos e mais agressivos que os do Conselho (Donnelly, 2013:163). Em 2011, havia 33 grupos de trabalho ou avaliadores ativos em temas específicos, como detenções arbitrárias, tortura, liberdade religiosa entre outros. Além disso, nove especialistas avaliavam a situação dos direitos humanos no Cambódia, Costa do Marfim, Coreia do Norte, Haiti, Irã, Mianmar, territórios ocupados da Palestina, Somália e Sudão. Os resultados desses mecanismos são dependentes também da boa vontade dos governos em dialogar com eles, autorizar as visitas a seus países e levar em consideração suas preocupações e conselhos. Os relatórios também são fontes de informação a respeito de abusos que podem ser utilizadas por redes nacionais e transnacionais de incidência política.

4.2.2 Comitês de monitoramento

Nove tratados de direitos humanos estabelecem um comitê de especialistas para monitorar sua implementação (Donnelly, 2013): Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Degradantes ou Inumanas (1984); Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança

(1989); Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Familiares (1990); Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências (2006); Convenção Internacional para a Proteção das Pessoas contra Desaparições Forçadas (2006).

A principal atividade destes órgãos são os relatórios periódicos de revisão a que os Estados-parte são obrigados a se submeter. Esse processo é basicamente uma troca de informações que alimentam um monitoramento não coercitivo e limitado. Mesmo quando um Estado se recusa a submeter seu relatório não há sanções de nenhum tipo. Jack Donnelly (2013) reforça que é equivocado acreditar que o sistema de relatórios seja “fraco” e que falte uma aplicação forçada. O objetivo seria encorajar e facilitar a adesão. “Julgados nesses termos, os relatórios frequentemente têm efeito significativamente positivo” (p. 166). O processo mais frutífero é o de formulação do documento, quando Estados, agências e burocratas saem de suas rotinas e refletem a respeito de seus processos, procedimentos e instituições. O processo é particularmente eficaz em países com sociedade civil ativa.

4.2.3 Alto Comissariado para os Direitos Humanos

Criado em 1993, após a Conferência de Viena para os Direitos Humanos, tem a função de divulgar informações a respeito das atividades das Nações Unidas no âmbito dos direitos humanos e de apoiar administrativamente e em termos de pesquisa os comitês dos tratados e o Conselho de Direitos Humanos. Além disso, o Alto Comissário se tornou um relevante promotor global (*global advocate*) dos Direitos Humanos.

O primeiro comissário foi o equatoriano José Ayala-Lasso, de 1993 a 1997. Ele foi seguido pela ex-presidente da Irlanda Mary Robinson. O terceiro comissário foi o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que iniciou seu trabalho em 2002, mas foi uma das vítimas fatais de um bombardeio aos escritórios das Nações Unidas em Bagdá em agosto de 2003.

4.2.4 Tribunais internacionais

O regime internacional também conta com uma estrutura judiciária. O mais importante desses organismos no âmbito das Nações Unidas é a **Corte Internacional de Justiça** (ou

Tribunal Internacional de Justiça), com sede em Haia. Fundada em 1945, tem por objetivo, com base no direito internacional, regular disputas legais submetidas pelos Estados (casos contenciosos) e formular pareceres consultivos sobre questões legais apresentadas pela Assembleia Geral, pelo Conselho de Segurança, por órgãos da ONU e outras agências especializadas. Desse modo, indivíduos não lhe têm acesso direto. Cada um de seus membros é eleito por votação realizada na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança. Todos os Estados-membros da ONU estão sob o estatuto da Corte.

A Corte ou **Tribunal Penal Internacional**, por sua vez, é o primeiro tribunal penal permanente e foi instituído em 2002. Seu objetivo é promover o direito internacional e julgar indivíduos (e não Estados) acusados de crimes internacionais como genocídios, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. A Corte atua nos casos em que os tribunais nacionais não quiserem ou puderem processar os criminosos. O TPI foi antecedido por tribunais penais *ad hoc* criados no julgamento dos crimes cometidos por alemães e japoneses na Segunda Guerra Mundial (tribunais de Nuremberg e Tóquio) e, nos anos 1990, dos tribunais *ad hoc* para julgar os crimes praticados durante a guerra civil na ex-Iugoslávia (1991-1995) e o genocídio de Ruanda em 1994. O regimento da Corte é conhecido como Estatuto de Roma e sua jurisdição é dependente de ratificação pelos Estados. No final de maio de 2015, seriam 124 os Estados-membros, incluindo o Brasil, que assinou o tratado em 2000 e o ratificou em 2002. Dentre os países que não compõem o TPI incluem-se os Estados Unidos, Israel, China, Cuba, Índia e Turquia.

4.2.5 Regime regional de direitos humanos

O regime internacional em direitos humanos tem o reforço de acordos regionais. Na Europa, existe um forte sistema de execução de direitos humanos que conta com uma Corte capaz de criar obrigações legais vinculantes a seus 47 membros. Mesmo indivíduos têm acesso direto à Corte. Na África, o regime baseia-se na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981 e conta com um sistema de monitoramento e imposição mais fraco que o congênere europeu. Há instrumentos em direitos humanos também no mundo árabe e na Ásia, apesar de serem menos impositivos e de estrutura mais frágil.

Nosso continente conta com um regime baseado na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem adotada pela Organização dos Estados Americanos em 1948, sendo o primeiro instrumento internacional a declarar a existência de direitos humanos, antes mesmo da Declaração Universal.

O Convenção Americana em Direitos Humanos de 1969 (ou Pacto de San José) é um instrumento legalmente vinculante e entrou em vigor em 1978. Foi ratificado por 25 dos 35 países-membros da OEA, tendo sido posteriormente denunciado por dois Estados: Trinidad e Tobago em 1998 e Venezuela em 2012. Todos os Estados-parte são oriundos da América Latina ou Caribe e o acordo não conta com a participação dos Estados Unidos, Canadá e algumas ilhas caribenhas de língua inglesa.

Outros instrumentos regionais nesse âmbito são a Carta Democrática Interamericana de 2001 e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos fundada em 1959. A Comissão funciona de maneira independente em relação ao restante da Organização e é uma agência de monitoramento da situação dos direitos humanos no continente. Possui sete membros eleitos em votação secreta pela Assembleia Geral da OEA. O órgão realiza estudos de países e examina temas específicos de preocupação regional. Ao longo dos anos 1970 e 1980, a Comissão buscou exercer pressão diante dos regimes autoritários da região, tendo tido papel importante junto a grupos de pressão transnacionais e domésticos na situação chilena, por exemplo (Donnelly, 2013). A Comissão também aceita petições individuais e em última instância pode encaminhar a questão para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso o Estado tenha aceitado sua jurisdição (como o Brasil e outros 19 países fizeram).

A Corte Interamericana se localiza em San José (Costa Rica) e conta com sete membros eleitos pelos Estados-parte da Convenção Americana. Casos à corte são encaminhados pelos Estados-parte ou pela Comissão de Direitos Humanos. Neste caso, indivíduos não possuem acesso direto ao órgão.

No âmbito regional, também existem outros mecanismos que lidam com direitos sociais e econômicos (Protocolo de São Salvador) e convenções em temas específicos como tortura, violência contra a mulher, desaparecimentos e outros.

Tanto a Assembleia Geral da OEA quanto o Mercosul possuem cláusulas democráticas de participação e já suspenderam temporariamente membros que desrespeitaram a norma democrática.

4.2.6 Regimes de direitos humanos temáticos

Existe uma variedade de (sub)regimes que possuem foco em determinados temas ou com competência restrita. Há instrumentos de proteção aos direitos das mulheres, das crianças, dos deficientes, dos indígenas e dos trabalhadores, de combate à tortura e à discriminação racial.

4.3 Conceituando as gerações de política externa

Práticas de política externa na área dos direitos humanos podem ser compreendidas a partir de quatro padrões de comportamento, que aqui defino como “gerações”:

- (1) Práticas de **primeira geração** em direitos humanos são definidas pela negação da existência de tais direitos e da legitimidade do regime internacional como um todo. Sua argumentação é baseada na crítica de corte realista de que os direitos só podem ter origem na comunidade política doméstica e que formas de cooperação internacional na área de direitos humanos são meios indevidos de interferência em assuntos internos aos Estados.
- (2) Práticas de **segunda geração** em direitos humanos são aquelas que aceitam o engajamento nas discussões internacionais com o objetivo defensivo de influenciar a formulação do regime internacional de maneira a controlar seu impacto nas políticas domésticas.
- (3) Uma agenda de **terceira geração** é a atuação no sistema internacional de maneira multilateral com o objetivo de construir uma ordem internacional em que os preceitos dos direitos humanos sejam aceitos e respeitados por todos os Estados e demais atores internacionais.
- (4) A **quarta geração** faz referência à atuação, normalmente unilateral, do Estado na busca por prover a defesa de direitos básicos de populações estrangeiras. Ela pode ser expressa desde a provisão de insumos em casos de desastres naturais e instalação de boicotes até o uso da força em casos extremos (como genocídios). Também estariam nesse caso a existência de cláusulas sociais em acordos de cooperação bilateral para o desenvolvimento. De todas as práticas no âmbito internacional dos direitos humanos, políticas animadas por este padrão são as mais controversas por mobilizarem argumentos pouco usuais a respeito dos limites da soberania no sistema internacional. Como lembra Hedley Bull “levada ao extremo lógico a

doutrina dos direitos e deveres humanos sob a lei internacional é subversiva de todo o princípio segundo o qual a humanidade deveria ser organizada como uma sociedade de Estados” (2002:152 *apud* Milani, 2002:35).

As mudanças entre as gerações não são lineares e uma mesma ação internacional pode ter motivações variadas, mas é esperado que quanto maior o comprometimento do Estado no tema dos direitos humanos, mais ele considere a possibilidade de realizar práticas de quarta geração. Isso porque os quatro padrões apresentam um aprofundamento do entendimento cosmopolita acerca da natureza dos direitos humanos e sua centralidade na política global.

Jack Donnelly (2013) analisa as possíveis características de uma agenda bilateral em direitos humanos nas relações entre os Estados. Sua reflexão contribui nesta pesquisa a sugerir quais são as medidas que poderiam compor as práticas de quarta geração na política externa dos Estados.

Como outros objetivos de política externa, a promoção internacional dos direitos humanos poderia ser legitimamente realizada por todos os meios de política externa, com exceção da ameaça ou uso da força (reservada no direito internacional contemporâneo para casos de autodefesa e genocídios e graves violações de direitos humanos). Evan Luar (1981: 26–27 *apud* Donnelly, 2013: 201) lista algumas das medidas já empregadas pelos Estados em suas agendas em direitos humanos: reclamações confidenciais, reclamações conjuntas com outros governos, declarações públicas, (apoio a) pedidos de investigação internacional, cancelamento ou adiamento de visitas ministeriais, restrições em contatos culturais ou esportivos, embargos na venda de armas, redução ou fim de ajuda internacional, retirada de embaixadores, suspensão de relações diplomáticas e sanções comerciais. Donnelly (2013: 201) acrescenta à lista: apoio a grupos da sociedade civil, ajuda a grupos opositores legais, ajuda a movimentos ilegais de oposição não violenta, ajuda a movimentos de oposição armadas e invasão. Somente em casos de genocídio ou emergências humanitárias severas, os Estados tem feito uso da força para perseguir objetivos internacionais em direitos humanos.

Donnelly (2013) separa em dois grandes grupos os tipos de ação: **diplomáticas**, entendidas como o uso de meios discursivos de ação; e **sanções**, entendidas como o uso de meios materiais. Outra divisão possível seria entre meios **persuasivos** e meios **coercitivos**, entendidos como um *continuum* (ainda que os meios diplomáticos tendam a ser mais persuasivos, às vezes podem ganhar uma dimensão coercitiva; já sanções tendem a ser coercitivas *tout court*, a não ser quando envolvem “cenouras” ao invés de “varetas”).

Ações diplomáticas em direitos humanos tenderiam a ter três principais alvos: o tratamento do caso de indivíduos particulares (normalmente dissidentes políticos e

prisioneiros políticos), políticas públicas específicas e a natureza do regime (com um foco nos padrões de violações graves e sistemáticas de direitos humanos). Tais objetivos seriam perseguidos tanto por meios públicos quanto privados. Ainda que os meios públicos ganhem mais atenção, iniciativas diplomáticas privadas (“diplomacia silenciosa”) poderiam ser eficazes, em especial em casos de vítimas individuais ou tentativas de mudança de leis específicas, políticas públicas ou práticas. Ações privadas podem facilitar negociações e permitir ao alvo manter alguma honra (*to save the face*). Ainda assim, somente ações privadas, sem um mínimo de ameaça plausível de ação pública, raramente contribuiriam mesmo nos casos mais limitados. “Quando violações graves e sistemáticas estão em questão, diplomacia silenciosa é quase certo uma resposta inadequada” (Donnelly, 2013: 202). Ações diplomáticas públicas em direitos humanos possuiriam ao menos três dimensões importantes: colher e disseminar informação, comunicar visões opositoras e mobilizar pressão. A política internacional em direitos humanos é grandemente uma questão de mobilizar ações de constrangimento (*mobilizing shame*) e dados são fundamentais para pressão política de qualquer tipo.

O conhecimento de que aliados internacionais estão atentos e podem se indispor pode influenciar as ações dos governos (ainda mais quando os aliados são poderosos). A ausência de medidas coercitivas raramente é o suficiente para melhorar práticas em direitos humanos e pode criar expectativas de que outros atores, nacionais ou transnacionais, carregarão o fardo de vocalizar as críticas publicamente.

Tais críticas, entretanto - ou ao menos sua ameaça -, são quase sempre necessárias para ganhar até mesmo melhorias incrementais em práticas de direitos humanos. E quando confrontando violações severas e sistemáticas, qualquer coisa menos do que a crítica pública pode parecer ser cumplicidade” (Donnelly, 2013: 203).

Apesar de a ajuda internacional (*foreign aid*) estar frequentemente associada às práticas em direitos humanos dos Estados receptores, o uso de meios materiais de persuasão e coerção contra graves violações seria frequentemente problemático, segundo Donnelly (2013). As duas últimas décadas, por isso, teriam assistido a um recuo de tais práticas. O corte de assistência ao desenvolvimento (assumindo-se que antes eram efetivamente empregadas) puniria as pessoas por serem oprimidas por seus governos. Mesmo nos casos mais graves de violações de direitos, sanções materiais são prováveis de não terem muito efeito. Governantes de países como a Coreia do Norte, por exemplo, estariam dispostos a expor suas populações aos sofrimentos oriundos da privação de recursos externos.

O objetivo mais evidente das políticas internacionais em direitos humanos seria a melhoria nas práticas de governos alvos, mas esta pode não ser a única meta. Ainda que

incapazes de eliminar ou reduzir violações, certas medidas podem ao menos reduzir ou impedir agravamentos da situação (quando, por exemplo, o Estado alvo decide não interromper práticas atuais para não demonstrar fraqueza, mas leva em conta a pressão internacional em ações futuras). Tais medidas também podem desestimular violações em outros Estados.

O governo brasileiro, a partir da defesa dos princípios de respeito à soberania e de não intervenção em assuntos domésticos, tradicionalmente operou sua agenda internacional em direitos humanos por meio de organismos multilaterais, evitando “bilateralizar” essa agenda. Somente em casos de maior consenso, o governo brasileiro apoiou na Comissão/Conselho de Direitos Humanos resoluções específicas a países. Como um país emergente, de recursos escassos, o uso de sanções não foi uma possibilidade. Benoni Belli (2009) destaca como ações no âmbito bilateral apresentam um custo mais elevado para os países sem excedentes de poder e cujo esforço de inserção internacional se dá pela diversificação das parcerias, como o Brasil. Em uma visão de *realpolitik*, tais práticas seriam “apenas um fardo” (p. 206).

Práticas de quarta geração levam às últimas consequências o princípio cosmopolita de que a situação dos direitos humanos deve ser motivo de preocupação por parte de todos os atores internacionais e é sobre ela que esta pesquisa dará maior ênfase. A demanda de uma política externa mais responsável é particularmente mais evidente no contexto de uma atuação internacional para os direitos humanos de quarta geração. Políticas desse corte foram vistas, e também mais cobradas pelos demais atores políticos, durante os governos FHC e Lula. Como veremos mais adiante, a imprensa brasileira e algumas organizações da sociedade civil pressionaram por práticas de quarta geração na agenda da política externa em direitos humanos, ainda que baseada em métodos diplomáticos e persuasivos.

Uma agenda de política externa de quarta geração em direitos humanos são um fenômeno recente. Jack Donnelly (2013) lembra que nos anos 1970, a discussão a respeito da relação entre direitos humanos e política externa normalmente se centrava em *se* os Estados deveriam ter uma política internacional em direitos humanos. Hoje, particularmente em países de democracia liberal, o questionamento se encaminhou para o que deveria ser incluído em uma política externa em direitos humanos, onde ela deveria ser perseguida e quão agressivamente. Essa mudança reflete uma redefinição fundamental no interesse nacional, entendido em outras bases além do componente realista.

Os Estados Unidos, durante o governo Jimmy Carter, teriam sido os primeiros a adotar uma política internacional assertiva em direitos humanos. Ações pontuais ocorreram antes, mas somente com Carter estabeleceu-se uma política de escopo amplo em direitos humanos.

A campanha de seu sucessor, Ronald Reagan, afirmava que essa agenda era danosa aos interesses dos EUA por colocar os direitos humanos acima da luta contra o comunismo, afastando países aliados não democráticos, como na América Latina. Nos anos 1980, algumas potências médias tradicionais como Holanda e Canadá fizeram dos direitos humanos uma parte explícita de suas políticas externas. Mas foi nos anos 1990 que uma parte considerável dos países ocidentais deu prioridade ao tema em suas agendas internacionais. No período mais recente, outros países também passaram a agregar os direitos humanos como parte de sua identidade, como a África do Sul.

Donnelly (2013) aponta que os países democráticos que possuem uma agenda de política externa no tema tendem a se identificar com a busca doméstica pelos direitos humanos. Uma política externa em direitos humanos seria uma extensão “natural” dessa constatação e daria expressão a uma solidariedade universal baseada em uma identidade humana comum. Entretanto, a maior presença do assunto na agenda de política externa dos países seria, mais do que a isso, devida à evolução do regime internacional e mudanças nas normas internacionais que fizeram com que o compromisso governamental com os direitos humanos fosse visto como fundamental para a legitimidade interna e internacional dos Estados.

4.4 O tema dos direitos humanos na visão dos atores de política externa

4.4.1 Breve análise histórica da agenda em direitos humanos da política externa brasileira

Desde o início da formação do regime internacional em direitos humanos no âmbito das Nações Unidas, o Brasil agiu como um colaborador, ainda que inicialmente com baixo perfil, em particular na Comissão em Direitos Humanos. Nos trinta primeiros anos da Comissão (em sua fase legislativa), a participação brasileira foi marcada pela ausência. Belli (2009: 169) define a postura brasileira nessa fase na Comissão como a de um “observador distante”.

Essa posição brasileira pode ser compreendida pela ausência de custos na não participação, uma vez que os acordos ainda seriam avaliados pela Ecosoc e pela Terceira

Comissão da Assembleia Geral, antes de ser adotada por seu plenário. O país não possuía benefícios nem riscos palpáveis que justificassem uma participação ativa nesse momento.

Na Assembleia Geral das Nações Unidas, os representantes brasileiros apoiavam o trabalho da Comissão e participavam nas negociações dos documentos elaborados por ela. Nos momentos iniciais de atividade do organismo, seguindo o vanguardismo latino-americano naquele momento para o tema, o país defendeu posições mais ousadas do que a simples promulgação da Declaração Universal, pedindo a imediata criação de instrumento que conferisse caráter de obrigação a seus dispositivos (Alves, 2009).

Esse vanguardismo perduraria até pelo menos 1955, quando diante dos dois anteprojetos de pactos (de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais) o Brasil adotou postura mais defensiva. Nas palavras do Embaixador Cyro de Freitas Valle, Chefe da Delegação do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas:

No campo dos direitos humanos, o Brasil não teve a oportunidade de participar mais ativamente do projeto dos pactos propostos, uma vez que não estava representado nos grupos que executaram essa tarefa. Meu Governo gostaria, contudo, de chamar a atenção para o fato de que qualquer transformação de tais pactos em declarações radicais e fantasiosamente idealistas deveria ser evitada. Está bastante claro que os próprios Estados que tradicionalmente sempre preservaram estes mesmos direitos fundamentais serão impedidos de assinar declarações desse tipo (*apud* Alves, 2009: 71).

As discussões e desentendimentos na Assembleia Geral ao redor dos dois Pactos perdurariam até 1965. De um modo geral, durante esse período, o país deixou de se referir aos direitos humanos nos discursos que realizou no Plenário do organismo (Alves, 2009: 71). Somente houve algumas raras exceções, como em 1960, quando indicou que se somava ao pedido de inclusão do tema da discriminação racial na agenda. E em 1961, durante o governo do presidente João Goulart, o chanceler Affonso Arinos de Mello Franco fez referências aos direitos humanos na Assembleia Geral afirmando que “devendo os Governos ser feitos na medida dos homens, e não estes na medida daqueles, o ideal que temos a defender é o de universalizar, em todos os tipos de governo, as leis garantidoras da liberdade e da dignidade humanas” (*apud* Alves, 2009: 72). Durante o breve momento da Política Externa Independente (1961-1964), o discurso diplomático brasileiro acentuou a importância dos direitos sociais e econômicos.

Deste momento ao golpe de 1964, o Itamaraty optou por privilegiar outros temas em sua atuação internacional, como o discurso em 1963 do Embaixador José Augusto de Araújo Castro dos “três Ds”, de Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização, que passariam a fazer parte (com exceção dos primeiros anos após o golpe) por longo tempo do

discurso diplomático brasileiro (Alves, 2009). Na defesa destas prioridades, Araújo Castro as relacionou aos direitos humanos:

A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação. A luta pelo Desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela Descolonização é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos. (...) Uma imensa parte da humanidade ainda vegeta em condições humilhantes incompatíveis com a dignidade humana, e milhões de criaturas ainda se encontram privadas da liberdade e dos direitos humanos, sob formas degradantes de opressão política e colonial. (...)

A analogia que melhor se presta para definir esse desiderato é a Declaração dos Direitos Humanos. Num corpo sintético de enunciações básicas atinentes ao mais complexo dos temas – o homem – reduzimos de forma luminosa e perdurável toda uma programação futura para a construção do homem de amanhã pelo homem de hoje. Não seria possível, destarte, chegarmos a essa declaração outra, que trataria do segundo mais controverso tema do mundo social presente – o das relações econômicas entre as Nações? (Alves, 2009: 72-73).

Após esse discurso, o tema dos direitos humanos praticamente desapareceria das intervenções definidoras de posições de política externa. O país passaria a ter interesse em participar mais ativamente na Comissão de Direitos Humanos a partir da década de 1970, no contexto das pressões internacionais sobre as condições dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no país durante o regime autoritário. Em 1976, durante o governo do presidente Ernesto Geisel, o Brasil lançou sua candidatura à Comissão, participando do organismo de 1977 a 2005, estando ausente somente em 1999. Após a criação do Conselho, o país participou desde seu início, de 2006 a 2011. Pelas regras que restringem uma segunda reeleição, ficou ausente nos anos seguintes, retornando de 2013 até 2015, quando optou por não se candidatar em uma estratégia para estimular a rotatividade de membros.

O país nunca rejeitou completamente o sistema de direitos humanos, mas sua participação inicial na Comissão foi tímida e limitada pelo próprio regime de exceção vigente no país e refletia a cautela diante de possíveis interferências em assuntos entendidos exclusivamente como internos. Para Benoni Belli (2009), a participação brasileira no organismo respondia a um incentivo “negativo” com o objetivo de evitar que o país viesse a ser alvo de um procedimento confidencial (já ocorrido entre 1974 e 1976) e em seguida tivesse suas condições políticas domésticas avaliadas em exame público. A conjuntura internacional se mostrava desfavorável para o país tanto com a eleição nos EUA de Jimmy Carter com sua agenda internacional de direitos humanos quanto com a criação do procedimento ostensivo para examinar o Chile de Pinochet (Alves, 1994: 89).

Até a Lei da Anistia de 1979, o impacto doméstico do regime internacional em direitos humanos era praticamente nulo, resultado de um regime político que suprimiu liberdades civis, realizou detenções arbitrárias e suspendeu direitos políticos de inúmeros

cidadãos. As denúncias de violações realizadas por brasileiros e estrangeiros, individualmente ou em organizações como as Comissões de Justiça e Paz das Arquidioceses Católicas ou em organizações da sociedade civil como a Anistia Internacional, sempre se basearam no conteúdo da Declaração Universal. A posição do governo na área era defensiva ou silenciosa e a participação na Comissão foi uma inflexão relevante. “Fazer discursos altissonantes sobre os direitos fundamentais em época de arbítrio e autoritarismo é, evidentemente, um contrassenso. Por mais que outros Estados disso não se furtassem, o Itamaraty, no Plenário das Nações Unidas, optou por evitar o tema - embora sobre ele tivesse que atuar alhures, na defensiva” (Alves, 2009: 75). Houve exceções pontuais a essa postura defensiva: o país assinou em 1966 a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (no mesmo evento em que se discutiam os dois pactos de direitos humanos e aos quais o Brasil optou por não participar naquele momento).

Em discurso no Plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, o chanceler Azeredo da Silveira pronunciaria a mais longa referência aos direitos humanos feita até aquele momento pelo Brasil no organismo. Suas posições marcariam por muitos anos a doutrina oficial na matéria:

- 1) (...) a cooperação, à qual a Carta das Nações Unidas nos estimula, pressupõe como requisito básico o respeito à identidade nacional e à soberania dos Estados.
- 2) A Carta coloca o tema dos Direitos do Homem precisamente no campo da cooperação internacional (...)
- 3) O tratamento dessa questão, no nível multilateral, poderá concorrer para a criação de condições favoráveis ao exercício desses direitos, que, a nosso ver, abrangem aspectos quer civis e políticos, quer econômicos e sociais, como o direito à alimentação, à educação, à cultura, ao trabalho, a uma vida livre da miséria, ao amparo na velhice. Todos esses temas devem ser tratados dentro de uma perspectiva integrada e ampla.
- (...)
- 6) (...) seria irreal imaginar que essas questões estejam, na prática, desvinculadas da consideração de outros problemas que afligem a comunidade das nações. A criação de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá da melhora substancial da segurança política e econômica, em nível internacional (...)
- 7) (...) A negativa em facilitar o estabelecimento de uma ordem econômica internacional mais justa e mais estável, e que atenda aos reclamos da segurança econômica efetiva para o desenvolvimento, é fator que não pode ser desprezado ou obscurecido, no interesse do respeito aos direitos humanos.
- 8) (...) a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país.
- 9) Num mundo ainda marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país ou conjunto de países pode ser atribuída a condição de juiz de outros em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional.

10) Com esse patrimônio conceitual em mente, o Brasil acaba de associar-se aos trabalhos da Comissão dos Direitos do Homem, o que lhe permitirá contribuir de maneira mais efetiva, no plano de normatividade internacional, para a promoção desses direitos.

11) Os mecanismos e procedimentos de que já dispõem as Nações Unidas para a consideração da problemática dos direitos humanos parecem-nos amplos e suficientes para que a tarefa prossiga no ritmo que a complexidade da matéria requer e a salvo de fatores e circunstâncias passageiras (*apud* Alves, 2009: 77-79, as numerações foram realizadas por Alves, 2009).

Algumas das posições logo viriam a se tornar obsoletas, como as de número 9 e 11. As pressões internacionais foram relevantes para o retorno brasileiro à norma democrática (contradizendo a premissa 9). A premissa 11 foi superada pelo progresso do regime internacional com o aprofundamento na criação de normas e mecanismos de controle, alguns com participação brasileira.

Até o fim do período ditatorial, representantes brasileiros não se pronunciariam mais no Plenário da Assembleia Geral sobre direitos humanos. Ainda assim, o país vivia internamente uma evolução em direção dos direitos humanos como embasamento discursivo comum para o processo de redemocratização. No Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a atuação externa brasileira evoluía para uma maior abertura em relação às normas e mecanismos internacionais de proteção. A participação brasileira no organismo ao longo desse tempo não teve um perfil estável, variando de acordo com a conjuntura do sistema internacional e refletindo as profundas mudanças por que passou o país em seus mais diversos âmbitos. Em 1979, o Brasil assinaria a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

O fim da ditadura e a promulgação da nova Constituição de 1988 foram um marco nas posições brasileiras e significou a redução do caráter defensivo diante do regime internacional. O processo de redemocratização contribuiu para a reversão do paradigma diplomático de “autonomia pela distância” e sua desconfiança dos mecanismos multilaterais em geral. O monitoramento internacional passou a ser visto como importante instrumento para fomentar as mudanças que se começava a implementar domesticamente e não mais como interferência indevida.

Cançado Trindade (2006) aponta o ano de 1985 como um marco desse processo, ainda que antes mesmo dessa data o país já tivesse aderido a diversos tratados de proteção “setorial” ou específica de direitos humanos, e já possuísse experiência de diálogo com órgãos de supervisão internacionais.

O momento político justificava a nova atenção aos órgãos convencionais de proteção sob os tratados de direitos humanos das Nações Unidas, precisamente, aos três tratados gerais

de proteção: os dois Pactos de Direitos Humanos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A adesão a esses instrumentos foi tomada em 1985 e consumada em 1992.

Se na ditadura receava-se a denúncia da natureza autoritária do regime político, a atuação internacional receosa durante o governo Sarney seria justificada pelo cálculo político dos riscos de responsabilização do governo diante de abusos cometidos por agentes públicos fora de controle da esfera federal. Receava-se também que as deficiências na área fossem utilizadas politicamente por ONGs internacionais ou governos estrangeiros para afetar a projeção dos interesses nacionais, receio que foi reduzido mas continua latente no pensamento diplomático brasileiro (Belli, 2009: 173). O país estava se incorporando na nova agenda e ainda precisava transformar o discurso diplomático em ação política doméstica:

[O país] teve de aprender que a tradução do discurso mais genérico de engajamento no sistema multilateral dos Direitos Humanos em posições específicas e concretas na Comissão de Direitos Humanos e no Conselho não é automática, mas obra do processo nem sempre fácil e evidente de definição progressiva de um perfil diplomático que se considera o mais adequado para dar expressão aos valores e princípios que passaram a integrar a própria identidade nacional (Belli, 2009: 174).

A reinserção no regime democrático significava a construção da imagem internacional de um país zeloso com o tema dos direitos humanos, ao menos na narrativa oficial. O discurso de José Sarney em 1985 no conferência anual da Assembleia Geral das Nações Unidas é um marco inaugural da nova retórica oficial nos foros multilaterais (Belli, 2009: 176). Nas palavras de Lindgren Alves (2009: 81), sua fala representaria “a maior ruptura jamais registrada no discurso diplomático brasileiro na área dos direitos humanos” (2009: 81). Sarney afirmaria:

O Brasil acaba de sair de uma longa noite. Não tem olhos vermelhos de pesadelo. Traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade. (...)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo Homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas. Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade Internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da Onu e com a promoção da dignidade humana” (*apud* Alves, 2009: 81).

Na nova Constituição brasileira, há referências expressas definindo que as relações internacionais do país regem-se pelo princípio, *inter alia*, da prevalência dos direitos humanos. Em sua sequência, iniciou-se período de adesão e ratificação a tratados internacionais que continua ativo até hoje. Belli (2009: 178) faz a ressalva de que boa parte dos mecanismos a que o país aderiu nos primeiros anos da nova fase não veio acompanhada da aceitação da jurisdição de seus comitês de monitoramento que poderiam receber queixas

individuais das ações e omissões do Estado brasileiro. Argumentava-se que o país já reconhecia o mecanismo presente na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. “Prevalecia, nesse primeiro momento, portanto, a visão de que o Estado precisava proteger-se contra o uso de mecanismos de denúncia” (Belli, 2009: 179). A aceitação de elementos mais “intrusivos” começaria mais tarde, sendo a aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998 um marco nesse processo. Em 2002, o país se tornou parte do Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em que reconhecia a competência de seu comitê de monitoramento. Esse processo foi acelerado durante o governo Lula, com a aceitação dos comitês de monitoramento da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (em 2003), da Convenção sobre os Direitos da Criança (em 2004), do Pacto de Direitos Civis e Políticos (solicitado ao Congresso em 2005) e da Convenção contra a Tortura (em 2006).

O aprofundamento da participação brasileira no regime internacional de direitos humanos foi acompanhada pelo engajamento nos debates das Nações Unidas sobre os “novos” direitos, “conducentes ao reconhecimento da nova e ampla dimensão dessa temática no plano internacional”, como na relação entre direitos e desenvolvimento econômico (Cançado Trindade, 2006: 220). Em 1986, a participação brasileira nos debates da Comissão de Direitos Humanos e da III Comissão da Assembleia-Geral das Nações Unidas foi marcada por apelos a respeito das consequências adversas da pobreza e do subdesenvolvimento para a proteção dos direitos humanos, uma vez que esses seriam indivisíveis. As críticas aos impactos perversos da pobreza e do subdesenvolvimento na proteção dos direitos seriam uma característica da participação brasileira nos organismos multilaterais.

Lindgren Alves (1994: 92) aponta três fases para a atuação brasileira na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas: (1) o período de 1978 a 1984, de abertura política, foi marcado por posições conservadoras, mas não obstrucionistas; (2) o momento do período de transição do governo Sarney foi marcado pelo reconhecimento ainda tímido da legitimidade das iniciativas multilaterais de controle das violações; e (3) a fase atual, pós-1991, é o momento de plena compreensão de que os mecanismos internacionais não ferem o princípio da não intervenção e, de fato, contribuem para a observância nacional dos direitos humanos.

O governo de Fernando Collor (1990-1992), o primeiro presidente eleito em sufrágio universal, foi também período de engajamento diplomático no regime internacional. O presidente foi pessoalmente à sede das Nações Unidas em Nova Iorque para assinar a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1991. O aprofundamento da posição brasileira se

expressou também pelas audiências com relatores da Anistia Internacional, que haviam feito críticas ao país, e pela realização de seminários e outros foros de consulta e articulação entre o governo e a sociedade civil. Foi durante o governo Collor que, após autorização do Senado, o Brasil ratificou os dois pactos de direitos humanos, as convenções da Nações Unidas e da OEA contra a tortura e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José).

Celso Lafer foi o chanceler do governo Fernando Collor e reocuparia o cargo durante o governo FHC de 2001 a 2002. Em discurso na Assembleia Geral em 1992, Lafer atualizaria o conjunto de premissas e posições brasileiras na área dos direitos humanos:

A democracia que hoje vivemos em toda sua plenitude no plano interno constitui garantia de estabilidade e coesão. Ensina-nos a conviver com as diferenças e as disparidades de uma sociedade plural. Permite-nos enfrentar crises e vicissitudes dentro da legalidade constitucional, ao mesmo tempo em que nos encoraja a defender seus princípios e métodos também no convívio com as demais Nações. (...)

O aperfeiçoamento da cooperação internacional para o tratamento adequado e eficaz dos temas globais, como os de caráter humanitário e ecológico, é objetivo que deve ser buscado dentro de parâmetros compatíveis com os princípios básicos do Direito Internacional, entre os quais se destaca o respeito à soberania dos Estados.

No campo dos direitos humanos, desenvolve-se felizmente uma nova percepção da necessidade de proteção especial aos grupos mais vulneráveis em cada país. As minorias culturais, religiosas e étnicas, as crianças, os refugiados, os imigrantes são grupos frequentemente expostos à intolerância e ao desrespeito dos seus direitos mais elementares.

(...) A fruição plena dos direitos individuais requer condições objetivas de organização econômica e social, alicerçadas na ideia de justiça. A realização, em 1993, da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, assim como a projetada Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social serão oportunidades para reforçar a proteção e a promoção da dignidade do ser humano. [...] Entre as tarefas mais prementes das Nações Unidas estará a de promover em todos os países uma campanha firme e enérgica contra todas as formas de discriminação. É tempo de reafirmar a noção clássica da tolerância como elemento construtivo da boa convivência na sociedade. A igualdade só é real quando se respeita o diferente, o heterogêneo.

O respeito aos direitos humanos e a igualdade de todos perante a lei são valores absolutos. Políticas de separação racial são sempre odiosas, sob qualquer denominação. A ideia de que uma nação ou grupo social será de alguma forma superior se for etnicamente homogêneo é falsa, moralmente condenável, e inaceitável politicamente.

O mundo não viveu os horrores da uma Guerra Mundial, os temores de 45 anos de Guerra Fria e a agrura de conflitos que feriram a consciência da Humanidade para ver ressurgir o espectro da xenofobia, dos nacionalismos excludentes e da intolerância étnica, cultural ou religiosa. Não podemos admitir que o conceito de Nação venha a servir a práticas de opressão.

O Brasil, como país multirracial, orgulhoso de suas raízes e da acolhida que sempre deu a povos de todo o mundo, repudia essas atitudes infamantes para o gênero humano. [...]

As liberdades públicas e os direitos do indivíduo, a tolerância e o pluralismo, o estado de direito e a cooperação internacional, a paz e o desenvolvimento são e devem ser a filosofia insuperável de nosso tempo (*apud* Alves, 2009: 85).

Sua ênfase no direito das minorias era uma tendência daquele momento ampliada pela atuação de organizações da sociedade civil (Alves, 2009). Após a assinatura dos dois grandes pactos de 1965, o regime internacional voltava sua atenção aos direitos de grupos vulneráveis.

Nos anos 1990, o Brasil participou da preparação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (ocorrida em Viena em 1993) e durante o evento presidiu seu Comitê de Redação. O país ratificou inúmeros convenções internacionais do trabalho. Também decidiu por aderir aos tratados gerais de direitos humanos: os dois Pactos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (todos em 1992). O país também participou dos trabalhos preparatórios da Convenção sobre a Proibição das Minas Terrestres Anti-Pessoal e sua Destruição (1997). Também esteve presente em diversos eventos multilaterais onde se analisou o âmbito dos Direitos Humanos, como a Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (1995), a Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), a Conferência Mundial contra o Racismo (2001) e outros. Outras adesões, na mesma década, foram: aos dois Protocolos à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1996); ao Protocolo de San Salvador (1996); e ao Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998).

Em 1992, Fernando Collor seria afastado do cargo. Com o novo governo Itamar Franco, Celso Amorim assumiu o cargo de chanceler (posto a que retornaria no governo Lula). Amorim deu continuidade às posições oficiais em direitos humanos assumidas até então, desta vez resgatando a retórica dos “três Ds”:

Há exatamente trinta anos, outro chanceler brasileiro, Diplomata de Carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os ‘3 Ds – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização’. Hoje praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três Ds: Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional (*apud* Alves, 2009: 86).

Amorim também reforçou a tradicional posição brasileira de relacionar desenvolvimento com direitos humanos:

O Governo e a sociedade brasileiros estão conscientes de que as difíceis questões que enfrentamos na área dos direitos humanos estão profundamente vinculadas com os desequilíbrios sociais herdados de décadas de insensibilidade ancorada no autoritarismo. Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento formam uma tríade indissolúvel. A vigência de um de seus termos não é possível sem a dos outros dois. Daí a importância que atribuí o atual Governo à retomada do crescimento e à geração de empregos, acompanhada de uma mais justa distribuição da renda, única forma sólida e sustentável de garantir o desenvolvimento social e a vigência plena dos Direitos Humanos. Daí também a importância de programas como o de Combate à Fome, nascidos na sociedade civil, e que contam com o amplo e firme apoio do Governo (*apud* Alves, 2009: 87).

Nos próximos tópicos, apresentarei como se deu a evolução do engajamento brasileiro no regime internacional durante os governos FHC e Lula. Porém, antes, proponho a reflexão a respeito do **processo decisório** brasileiro na temática. A Conectas apresentou um estudo sobre como o país elabora suas decisões em direitos humanos nas Nações Unidas, em especial na Comissão/Conselho (Política Externa e Direitos Humanos - Informe no. 1, 2005).

Inicialmente, o Ministério das Relações Exteriores, em nome do Estado brasileiro, executa a política determinada pelo governo. Desse modo, a Seção Política da Delegação Brasileira em Genebra (DELBRASGEN), responsável por tratar assuntos da Comissão/Conselho cuja sede se localiza nesta cidade, recebe as orientações do Ministro de Estado das Relações Exteriores, subsidiadas pelo Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais ou pelo departamento da área geográfica responsável quando as decisões se referem a países. Os departamentos de áreas geográficas coordenam e acompanham a política externa com cada país e com o conjunto das suas respectivas áreas regionais. O Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais propõe diretrizes de política exterior relativas a direitos humanos e demais temas tratados na ONU nos órgãos especializados em assuntos sociais, além de coordenar a participação do governo em organismos e reuniões internacionais nos assuntos de sua responsabilidade. Tais departamentos estão sob a gestão da Subsecretaria-Geral Política do MRE que assessora o secretário-geral do Itamaraty em temas de política externa de natureza bilateral e multilateral. O secretário-geral, por sua vez, processa os documentos produzidos, supervisiona suas atividades e assessora o Ministro de Estado. Fora do MRE, outros entes burocráticos mantêm constante diálogo com o ministério, como por exemplo a Secretaria Especial de Direitos Humanos.

4.4.2 Direitos humanos na política externa de FHC

O início do governo FHC lidou com um cenário bastante específico no âmbito dos direitos humanos. Ainda se vivia o otimismo do fim da Guerra Fria, baseado na crença de que a superação do conflito ideológico facilitaria a prevalência do multilateralismo e o estabelecimento de padrões mais objetivos para condenações contidas em resoluções sobre os direitos humanos em países. O ambiente internacional aparentava ser menos conflituoso e aberto à cooperação e convergência, criando expectativas de transformação do regime internacional em mecanismo mais justo, menos politizado e seletivo. Porém, a interpretação positiva não tardou a ser contraposta por novos desafios e, em meados dos anos 1990, já se

notava um arrefecimento no otimismo (Belli, 2009: 85). Para Belli (2009), isso era resultado principalmente das críticas de seletividade:

Embora a doutrina da impotência, que impedia a CDH e as Nações Unidas em geral de analisar a fundo e tomar ações sobre situações de direitos humanos em países, tivesse sido superada, era evidente o mal-estar em torno de resoluções que impunham condenações morais apenas aos que constituíam unanimidade negativa para os países do Terceiro Mundo e àqueles cuja fragilidade ou relativa desimportância estratégica no conflito Leste-Oeste não lhes permitia mobilizar apoios nos grupos regionais ou nos respectivos blocos ideologicamente opostos (Belli, 2009: 89).

Aumentavam também os desafios à visão tradicional dos direitos humanos. Houve o recrudescimento de discursos contrários aos princípios universalizantes dos direitos humanos, como os entendimentos multiculturalistas da esquerda europeia e norte-americana ou anticolonialistas e neoterceiro-mundistas que contribuíram na legitimação de abusos sob o argumento de que tais práticas seriam particularidades históricas, religiosas ou culturais que deveriam ser respeitadas (Belli, 2009: 95). Essa disputa se refletiu na declaração final da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 em Viena que expressou a defesa da universalidade dos direitos humanos e também da importância das particularidades culturais.

O tema era tido como prioritário e servia também ao objetivo de garantir as “credenciais” brasileiras, como se reflete na definição dos eixos centrais da política externa pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia:

Na área de política externa, nosso objetivo básico era inserir o Brasil no *mainstream* internacional, afastando-nos gradualmente das posturas terceiro-mundistas que haviam sido articuladas no passado e das ambiguidades que tiveram origem no regime militar, sendo fundadas no conceito de Brasil potência. Uma decisão importante nesse sentido, coerente com a história de vida do presidente [FHC], foi a de adotar uma política de direitos humanos muito ativa na área internacional (Lampreia, 2010: 144).

Durante o governo Fernando Henrique, o país aprofundou a promoção doméstica dos direitos humanos e passou a reconhecer em foros internacionais as debilidades do Estado brasileiro neste âmbito. Seguindo as recomendações da Declaração de Viena (1993), o país lançou seu Primeiro Programa Nacional em Direitos Humanos em 1996. Versões seguintes seriam lançadas mais tarde, em 2002 e 2009. Na gestão FHC, o Itamaraty criou o Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais e, em 1997, a Secretaria Especial em Direitos Humanos com status de ministério. Em 1998, o governo reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, em 2000, assinou o Estatuto de Roma, aceitando a legitimidade do Tribunal Penal Internacional (cuja ratificação interna ocorreu em 2002). Seu governo decidiu oferecer **convite permanente** para todos os relatores especiais da Comissão em Direitos Humanos em 2001.

Nós não temos o que esconder. E, se alguém apontar alguma coisa errada, se for errado mesmo, nós temos é que nos juntar para corrigir o que estiver errado. Então, nós vamos receber essa Comissão. Eu a recebo, como Presidente da República, tranquilamente, porque, se houver observações a serem feitas, o Presidente não se sente diminuído quando alguém aponta um erro. Pelo contrário, acha que é dever seu ouvir (FHC, 05/12/1995, semelhante em 10/09/1996; 12/12/1997; 19/12/2001).

A inflexão significou uma alteração relevante em comparação com as posturas reativas ou hesitantes dos anos anteriores. “Hoje, o Brasil é reconhecido como um país que, oficialmente, respeita os direitos humanos. E, se não faz mais na prática, não é por falta de vontade política, mas é pelas dificuldades reais dos processos sociais” (FHC, 07/12/1998, semelhante em 08/12/1998). A medida de convite permanente foi mantida durante o governo Lula.

Para Par Engstrom (2011), o governo FHC precisou enfrentar a hostilidade presente em alguns setores do Estado, como partes do Itamaraty e do setor judiciário, contrários ao escrutínio internacional das práticas domésticas em direitos humanos, uma vez que essas avaliações eram entendidas por grupos mais nacionalistas como violação da soberania nacional.

A decisão de manter o convite permanente não impediu, entretanto, que o governo criticasse o comportamento de alguns dos relatores e os resultados por eles apresentados. Os jornais foram favoráveis à decisão governamental, mas também se somaram à algumas críticas (ESP, 10/10/2003; 17/08/2009; 16/03/2010). O ESP analisou a denúncia do Brasil à Comissão Interamericana da não punição dos acusados por crimes no regime ditatorial. Para o ESP, o governo deveria “preservar a paz social e a harmonia política” e silenciar sobre o assunto (ESP, 26/12/1995; semelhante em ESP, 27/08/1999; ESP, 17/12/2010; FSP, 12/04/2001; FSP, 09/05/2001). Em 2004, já durante o governo Lula, a polêmica esteve ao redor da vinda do relator Leandro Despouy para avaliar o judiciário brasileiro. Para o ESP, uma visita “sem nenhum cabimento” pela inutilidade e desserviço à imagem do país no exterior (ESP, 14/11/2004; semelhante em 10/10/2004; 27/10/2004; 02/04/2005). A FSP não viu “nada de errado” e não considerou perda de soberania (FSP, 12/10/2003).

O tom governamental desabrido para falar de violações domésticas, foi acusado uma vez pela FSP de destoar da prática. O governo federal e do estado de São Paulo estariam operando na surdina para evitar uma condenação do país na Comissão Interamericana de Direitos Humanos pela morte de 18 presos. “Desacompanhadas de atos efetivos pelos direitos humanos, o que significa também responsabilizar o Estado pelos seus crimes passados, as palavras de FHC se tornarão apenas mais uma forma de dissimulação, ainda que esclarecida” (FSP, 21/01/1998).

Em seus discursos, FHC desde o início de seu governo apontava os direitos humanos como tema central na agenda doméstica e internacional (FHC, 01/01/1995). “A democracia e a defesa dos direitos humanos tornam-se referencial necessário do progresso, é mesmo ingrediente do progresso” (FHC, 21/07/1995). O tema era tratado no entendimento de que ser um país democrático era uma das “credenciais” brasileiras para pleitear maior participação na política mundial.

É a partir da promoção da democracia “nas regiões em que temos maior presença” que FHC justificava a atuação brasileira, por exemplo, em questões como o direito à autodeterminação de Timor Leste (FHC, 17/07/1996). Em discurso sobre a integração regional, afirmaria o preceito de que, no âmbito local, a “liberdade de cada um depende da liberdade de todos e de que a democracia no país vizinho é importante para a democracia em meu próprio país” (FHC, 16/06/2000). Para isso, o presidente defendia a “**solidariedade democrática**”; o passado ensinou o custo do autoritarismo, por isso, regionalmente caberia o esforço de evitar a repetição da história. Tal premissa estaria inserida na cláusula democrática do Mercosul e nos mecanismos da OEA. FHC refletia sobre o dilema entre promoção da norma democrática e o princípio de não intervenção em assuntos domésticos, posicionando-se favorável a posturas mais ativistas em prol dos direitos humanos. “Cada um deve fazer a sua lição de casa. E ninguém pode fazer a lição de casa do outro. O aprimoramento democrático é uma tarefa nacional e intransferível. Mas as críticas vindas do exterior são uma ajuda importante nesse sentido. E a solidariedade democrática pressupõe que exista o espaço para essas críticas” (FHC, 16/06/2000). E citou Joaquim Nabuco na defesa da relativização do conceito de soberania:

Como mostrava Joaquim Nabuco no livro que dedicou ao episódio trágico de Balmaceda, no Chile, a solução para os problemas da democracia se encontra dentro de cada país, mas se fortalece pela existência, nos países vizinhos, de uma opinião favorável à democracia (...) E quando se afirma que a tarefa é de cada país, que é intransferível, mas que, ao mesmo tempo, é legítimo o interesse dos demais países, torna-se evidente que existe aí um trabalho cuidadoso de ‘sintonia fina’ entre os dois aspectos - que não podem ser postos no mesmo plano, já que a responsabilidade primária e última é, repito, de cada país (...) a soberania não pode ser um instrumento para frear o aperfeiçoamento democrático, assim como ela não pode servir como escudo para transgressões dos direitos humanos (FHC, 16/06/2000).

Esse discurso foi feito em reunião de cúpula da OEA em meio a pressões dos EUA por sanções ao Peru pela eleição de Alberto Fujimori. Junto com Canadá e México, o Brasil havia bloqueado a proposta estadunidense, defendendo a conciliação da defesa regional da norma democrática com o princípio da não intervenção. O ESP entendeu o discurso brasileiro como uma indicação ao Peru aceitar a pressão regional, ao mesmo tempo em que se evitava a adoção de medidas mais enérgicas (ESP, 20/06/2000).

FHC entendia que o Brasil estava aberto para influências externas que aprimorassem sua democracia e por isso estaria disposto a fazer o mesmo em outros países. Seus discursos indicavam um novo consenso a respeito dos valores presentes na política externa brasileira, assim como na redução da primazia de alguns interesses materiais (como os receios à soberania) na agenda internacional do país.

a democracia operou um milagre simples: o de tornar claro para todos os brasileiros que ninguém está mais interessado do que nós mesmos na promoção desses valores em nosso país. Uma vez que isso está claramente estabelecido, as influências que vêm de fora em matéria de direitos humanos, de meio ambiente, etc. deixam de ser recebidas por nós como ameaças à nossa soberania - como foram durante os anos de regime autoritário - e passam a ser vistas, antes, como meios e modos adicionais que fortalecem o nosso esforço em uma luta justa: a da proteção dos direitos humanos, a da preservação do meio ambiente ou a da promoção do desenvolvimento social (FHC, 05/10/2000).

O discurso presidencial apontava uma convergência global de valores, com espaço central para a democracia, e fonte de legitimidade internacional: “O respeito aos direitos humanos firma-se como norma geral de conduta civilizada” (FHC, 22/07/1995). E também: “Os direitos humanos passaram, assim, a ser um parâmetro determinante do status de um país na comunidade internacional e fator estratégico para sua atuação diplomática. Atualmente, a credibilidade e a legitimidade dos Estados na comunidade internacional exigem seu compromisso inequívoco com os direitos humanos” (FHC, 09/12/1998). Os novos temas superariam parcialmente a dicotomia entre esquerda e direita: “Se Marx fez do proletário a classe universal e da luta de classes fenômeno que não conhecia fronteiras, os temas globais hoje nos fazem lembrar que existe algo de universal que transcende as ideologias tradicionais (FHC, 22/07/1995)”. Sua visão reforçava a utopia de construir uma ética com bases universais:

Uma das características de nosso tempo - e isso o define como um novo tempo - é o de que os valores éticos se difundem com a força de sua universalidade. Não há como impor barreiras artificiais a essa difusão de valores e princípios, entre os quais os da democracia e dos direitos humanos são talvez os mais visíveis. Se pudesse resumir em uma única expressão o espírito que deve prevalecer na América Latina desse novo tempo, diria ‘solidariedade democrática’ (FHC, 16/06/2000).

Em discurso de comemoração do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirmaria que os direitos humanos inspiram a “solidariedade” e a “fraternidade” entre os homens. A “dimensão da generosidade” seria importante em um mundo tão competitivo e desigual. A luta pelos direitos humanos seria universal e, por isso, o Brasil teria contribuído na proposta de criação do Tribunal Penal Internacional.

No plano externo, tenho procurado dar consequência ao preceito constitucional segundo o qual o Brasil deve reger-se em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos. Temos, nos foros multilaterais, apoiado todos os esforços com vistas ao aperfeiçoamento do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos (FHC, 09/12/1998).

Alguns meses antes, porém, o ESP via a postura brasileira nas negociações de criação do TPI como discreta e pouco compreensível, diferindo dos discursos presidenciais de promoção dos direitos humanos. O país deveria contribuir para superar a “cultura global de impunidade” e não fazer “concessões” às violações de direitos humanos na China e dos direitos das mulheres nos países árabes. “É mais que hora, pois, de passar da proclamação de intenções à comprovação nos atos” (ESP, 18/06/1998). No início do governo, o ESP fizera elogios ao destaque dado ao tema dos direitos humanos, superando receios domésticos de tratar internacionalmente a questão (ESP, 13/02/1995). Porém nesse momento, os posicionamentos do jornal tendiam a um balanço realista entre princípios e pragmatismo. O ESP dissera entender quando tomadores de decisão seguindo os “ditames da razão” calam seus “sentimentos e impulsos humanitários”. Por isso, fora frio ao analisar o apelo da ONU para que o Brasil recebesse cinco mil refugiados bósnios.

Se para alcançar este objetivo de política externa [um assento permanente no Conselho de Segurança] essa for a condição, melhor que o Itamaraty desista desde já da ideia, porque outros países estão mais habilitados que o Brasil (...) Entre atender os miseráveis do Brasil e os miseráveis da Bósnia, o presidente Fernando Henrique Cardoso terá de encontrar o equilíbrio certo (ESP, 11/08/1995).

Em comparação, a FSP possuiu postura mais estável e mais comprometida com a agenda internacional brasileira de direitos humanos. O periódico, no tema, tomou postura diferente do ESP: “O mais importante de todos os argumentos, porém, é o humanitário. Já que as grandes potências são incapazes de pôr um fim à carnificina na ex-Iugoslávia, a única coisa que resta a fazer é dar abrigo às pessoas que desejam apenas sobreviver. E, nisso, o Brasil também tem responsabilidade” (FSP, 08/08/1995). Dias depois, o aceite brasileiro foi definido como “uma excelente decisão”, que de modo algum significaria a “perdição ou a redenção do Brasil”. A medida melhoraria a imagem do Brasil, “mas principalmente cumpre alguns dos princípios humanitários inscritos na Constituição”. O jornal clamava os governadores dos estados brasileiros a mostrar que o país “não esqueceu o significado das palavras “solidariedade” e “humanismo” e aceitassem abrigar os refugiados (FSP, 18/08/1995; semelhante em 22/01/2001).

4.4.3 Direitos humanos na política externa de Lula

Os governos FHC e Lula apresentaram agendas de política externa em direitos humanos com preceitos bastante parecidos, ainda que com elementos bem diversos (Milani, 2012). O governo Lula manteve o convite permanente para os relatores especiais da

Comissão/Conselho de Direitos Humanos da ONU e a prática de reconhecer as dificuldades em cumprir a proteção de direitos no âmbito doméstico. As duas gestões aprofundaram a participação brasileira no regime internacional e contribuíram para que o país atingisse um papel relativamente relevante neste âmbito (Milani, 2015). Atualmente, a adesão brasileira ao regime multilateral pode ser considerada alta em comparação com outras grandes potências e potências médias. A escolha do brasileiro Sérgio Vieira de Mello para Alto Comissário em Direitos Humanos em 2002, que contou com o apoio da diplomacia brasileira, pode ser entendida como um reconhecimento desse status. Durante os anos 1990, o Brasil contou com Cançado Trindade na Corte Interamericana de Direitos Humanos (1994-2008) e com Hélio Bicudo na presidência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1998-2001). Benoni Belli (2009: 184) aponta que nos governos FHC e Lula houve a consolidação de quatro princípios norteadores da agenda internacional brasileira para os direitos humanos:

- (1) o país valoriza a **transparência e a cooperação** como ferramentas de superação de graves problemas de direitos humanos, conciliando apoio ao monitoramento, ações de denúncia e pressão com ofertas de ajuda, cooperação e assistência técnica;
- (2) o país reconhece a **legitimidade** da preocupação internacional em direitos humanos em qualquer parte do mundo;
- (3) o país reconhece a **universalidade** dos direitos humanos e estimula uma visão holística do tema em que todos os diferentes conjuntos de direitos sejam alvos de preocupação semelhante e todas as regiões sejam monitoradas;
- (4) o país privilegia um entendimento interdependente dos **direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento**, no sentido de que a defesa de direitos básicos jamais será possível em contextos de pobreza extrema e falta de desenvolvimento e de que os três elementos devem ser buscados conjuntamente.

Para Benoni Belli (2009:186), por meio dessas linhas gerais, a atuação brasileira manteve o esforço de dar ao sistema caráter equilibrado, ou seja, desprovido de seletividade excessiva e padrões duplos, e capaz de singularizar casos graves de violações sistemáticas.

Este posicionamento foi reforçado durante o governo Lula, refletindo o novo projeto de inserção internacional do Brasil baseado na diversificação das parcerias internacionais. Para garantir a proteção de direitos nos países, o presidente Lula defendia “engajamento construtivo”, cooperação e convencimento no lugar de isolamento (Lula, 07/07/2009; 15/06/2009). Em 2009, Lula elogiou a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU por seu enfoque universalista e não discriminatório. A imparcialidade do organismo se refletiria no mecanismo da Revisão Periódica Universal. “A solidariedade e a persuasão - e não a mera

condenação - são os meios mais eficazes para o engajamento dos governos e da sociedade civil” (Lula, 07/07/2009). A criação de tal mecanismo teria tornado o sistema de direitos humanos “mais racional e mais equilibrado” (Lula, 15/06/2009).

O discurso diplomático negava a eficácia da confrontação e defendia o uso de meios persuasivos: “acredito que o exemplo é a melhor forma de persuasão” (Lula, 15/06/2009). Como reflexo deste entendimento, o governo brasileiro propôs **Metas Voluntárias em Direitos Humanos** como parte das comemorações dos 60 anos da Declaração Universal de 1948. O Conselho de Direitos Humanos aprovou a proposta em 2008.

É fundamental estender a mão a governos nacionais e atraí-los para colaborar com a comunidade internacional de forma aberta e receptiva. Governos acudados tendem ao isolamento e ao radicalismo. Não interessa a ninguém um ambiente que incentiva o rancor e alimenta a intransigência. Este Conselho [de Direitos Humanos] deve buscar no diálogo, e não na imposição, o caminho para fazer avançar a causa dos direitos humanos (Lula, 15/06/2009).

Outras especificidades marcaram o processo decisório nessa agenda durante o governo Lula e foram fruto também das mudanças sistêmicas no regime internacional. Em primeiro lugar, o período após o 11 de setembro reforçou o elemento realista da política internacional, com sua ênfase na securitização. O resultado foram políticas externas em direitos humanos mais marcadas pela seletividade e uso interessado dessa agenda como instrumento de poder, o que foi alvo de críticas do governo brasileiro. Em segundo lugar, nos primeiros momentos do século XXI, o regime internacional se caracterizou pela maior transnacionalização das ações coletivas organizadas pela sociedade civil e pelo aprofundamento do processo de judicialização da política externa. Certas normas internacionais em direitos humanos implicam a responsabilização internacional dos Estados por atos praticados contra seus próprios cidadãos. Em terceiro lugar, o processo decisório brasileiro se abriu mais ao contraditório e a conflitualidades oriundos de uma maior participação de atores não estatais domésticos (como Caritas, Conectas Direitos Humanos e outros) e pela política burocrática instaurada entre o Itamaraty, a Presidência da República, o Ministério da Justiça, as diferentes secretarias especiais (como a de Direitos Humanos) e o Congresso Nacional. O Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, fórum de discussão e grupo de acompanhamento da política externa formado por entidades da sociedade civil e do Estado com o objetivo de ampliar a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira no campo dos direitos humanos, é um exemplo desse processo.

O discurso diplomático na Era Lula passou a dar mais atenção aos direitos econômicos e sociais. Se, para alguns intelectuais e políticos, tais direitos seriam periféricos em relação aos direitos civis e políticos, as declarações presidenciais buscavam defender o argumento

contrário. “Ela [a defesa dos direitos sociais e econômicos] é, sobretudo, importante para preservar direitos civis e políticos, para consolidar o Estado de Direito e para construir sociedades democráticas justas e prósperas” (Lula, 15/06/2009). Como veremos no próximo item, os jornais brasileiros criticaram essa nova ênfase, em especial a perda de importância da promoção da democracia (ESP, 06/03/2005).

Para o chanceler Celso Amorim, a política externa em direitos humanos deveria ser pautada pelo “princípio da não intervenção”, porém sempre acompanhada pela noção de “**não indiferença**”. Amorim romperia o longo período em que o governo brasileiro deixou de citar os direitos humanos nos encontros da Assembleia Geral da ONU para tratar da posição brasileira no tema e nas reformas em curso:

As estruturas e mecanismos da Organização na esfera dos direitos humanos devem ser reforçados e aperfeiçoados. Apoiamos a criação de um Conselho de Direitos Humanos que se baseie nos princípios da universalidade, do diálogo e da não seletividade. A elaboração de um relatório global, a cargo do Alto Comissariado, que cubra todos os países e situações, contribuirá para aumentar a credibilidade do sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas.

O Secretário Geral instou-nos a trabalhar de forma mais coordenada com vistas à proteção das vítimas de violações graves e sistemáticas dos direitos humanos. A cooperação internacional na esfera dos direitos humanos e da assistência humanitária deve orientar-se pelo princípio da responsabilidade coletiva. Temos sustentado – em nossa região e fora dela – que o princípio da não intervenção em assuntos internos dos Estados deve ser acompanhado pela ideia da ‘não indiferença’.

(...) é ilusório pensar que podemos combater os desvios políticos que estão na origem de violações graves de direitos humanos por meios exclusivamente militares, ou mesmo por sanções econômicas, em prejuízo da diplomacia e da persuasão.

A segurança humana resulta, principalmente, de sociedades justas e equitativas, que promovem e protegem os direitos humanos, fortalecem a democracia e respeitam o estado de direito, ao mesmo tempo em que criam oportunidades de desenvolvimento econômico com justiça social. As Nações Unidas não foram criadas para disseminar a filosofia de que a ordem deve ser imposta pela força. Esse recurso extremo deve ser reservado a situações em que todos os demais esforços tenham sido esgotados, e as soluções pacíficas sejam realmente inviáveis. E o julgamento dessas condições excepcionais há que ser sempre um julgamento multilateral. A Carta contempla dois tipos de situação para o uso da força: a necessidade de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, e o direito de legítima defesa. Esses dois conceitos não podem ser confundidos, sob pena de embaralharmos as bases doutrinárias da Organização (*apud* Alves, 2009: 91-92).

A proposta brasileira de um único relatório mundial sobre a condição dos direitos humanos em cada país membro das Nações Unidas acabou sendo abandonada, mas o mecanismo de revisão periódica estabelecido no novo Conselho refletiu o interesse de avaliar a proteção de direitos em todos os Estados.

A diplomacia do período Lula não realizou ruptura com o comportamento brasileiro no âmbito internacional dos direitos humanos, tendo mantido compromissos internacionais em relação às ratificações e aos procedimentos especiais. Porém, a agenda no tema esteve diretamente associada aos objetivos estratégicos da política externa brasileira que “associou a

defesa dos direitos humanos à cooperação Sul-Sul e às potenciais transformações da ordem internacional (e do próprio regime de Direitos Humanos)” (Milani, 2012: 54). A posição da diplomacia brasileira do período foi de que se deveria atacar a seletividade, cooperar com os países e abrir mão da denúncia de Estados violadores no plano internacional (Milani, 2012). Tal visão foi questionada por inúmeras organizações não governamentais, como a Conectas, como veremos mais adiante, que não aceitam a defesa irrestrita do princípio da não interferência em assuntos domésticos.

Tanto FHC quanto Lula atuaram nos foros multilaterais como mobilizadores de respostas para graves questões globais em direitos humanos. Propunha-se coordenação internacional por parte do Brasil e demandava-se ações de “generosidade” e “solidariedade” por parte dos países centrais. Para FHC, a meta era o acesso mais barato dos países periféricos a medicamentos patenteados, em especial no tratamento da AIDS/HIV, apesar de conflitos com os EUA, a Organização Mundial do Comércio e grandes empresas farmacêuticas. Lula optou por enfrentar o combate à fome, em particular nos primeiros anos de seu governo, e fez repetidos discursos apelando para a urgência do tema. Relatando conversa com Hélio Bicudo, então membro da Comissão dos Direitos Humanos na OEA, Lula teria dito:

é preciso incluir nos debates dos direitos humanos a questão da fome, porque nós, aqui no Brasil, fomos habituados a discutir a questão dos direitos humanos apenas na falta de liberdade democrática. É preciso colocar a questão da fome (...) Eu penso que nesse aspecto o Brasil joga um papel muito importante” (Lula, 09/08/2004).

Tratava-se de combater um “genocídio silencioso” e garantir o “mais elementar dos direitos humanos: o direito à alimentação” (Lula, 12/09/2005; semelhante em 14/02/2003; 24/10/2003; 26/05/2004). Em algumas vezes, o combate foi justificado por sua trajetória pessoal (Lula, 13/07/2005). O combate à fome era uma “necessidade básica e vital” (Lula, 31/08/2006). O governo brasileiro junto com o Chile, a França e o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, propuseram um Fundo Internacional de Combate à Pobreza. O ESP criticou a proposta em particular pela dificuldade em torná-la “vitoriosa”, comparando-a com o esforço de FHC no combate ao protecionismo dos países centrais. “Com isso não se quer negar nem a legitimidade da meta, muito menos o caráter genuinamente compassivo de quem a propõe. Não há nada, absolutamente nada de errado na pregação de Lula. Mas todo o realismo aqui é pouco” (ESP, 24/09/2003). A FSP também se mostrou pessimista diante das enormes dificuldades de combate ao tema e de criação de mecanismos de financiamento por meio de taxas internacionais (FSP, 05/02/2004; 22/09/2004; 02/03/2006).

Em 2001, o governo FHC promoveu resoluções na Comissão de Direitos Humanos definindo o acesso a medicamentos como um direito humano. Para FHC, era uma

demonstração de que o país aplicava o princípio de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos (FHC, 13/05/2002; equivalente em 04/05/2001; 15/08/2001; 19/11/2001; 21/06/2001; 21/12/2001; 25/02/2002; 09/12/2002; 25/07/2000). FHC defendeu em discursos que “se houver uma escolha entre o lucro e a vida humana, a mera hesitação em responder já seria imoral” (FHC, 11/04/2001). O governo brasileiro lançou proposta de relativizar o direito de propriedade intelectual para viabilizar o acesso aos medicamentos, em especial retrovirais. A FSP concordava com seu posicionamento, “a vida tem prevalência sobre a propriedade (a política dos laboratórios de tentar bloquear a produção de genéricos contra a Aids parece pender mais para um genocídio do que para a proteção de direitos intelectuais)”. O jornal propunha questionar mesmo a noção de patente, uma vez que parte considerável das pesquisas possuiria financiamento público (FSP, 07/03/2001; semelhante em 16/03/2001; 03/04/2001; 30/06/2001). Mais timidamente, o ESP também apoiou a posição brasileira (ESP, 26/04/2001).

Como mostrarei no item seguinte, o governo Lula foi muito cobrado pela imprensa e organizações da sociedade civil a assumir posições em casos de graves violações de direitos em outros países. A defesa de uma agenda de quarta geração de políticas em direitos humanos foi um dos pontos mais disputados da agenda da política externa brasileira nos anos Lula.

4.4.4.3A **bilateralização da agenda internacional em direitos humanos**

Um dos pontos de maior disputa a respeito de uma política externa brasileira internacionalmente responsável está no tratamento do tema dos direitos humanos nos relacionamentos bilaterais do Brasil. Eu me aproprio do conceito proposto por Benoni Belli (2009) para discorrer sobre a **bilateralização da agenda internacional dos direitos humanos** na constatação de que é especificamente este o âmbito mais controverso da agenda brasileira na área.

O período pós-Guerra Fria acompanhou um aumento significativo das resoluções específicas sobre países na Comissão/Conselho de Direitos Humanos da ONU, em que os membros do organismo se propõem a considerar a condição dos direitos em casos particulares. Um das razões para isso foi a deterioração da situação dos direitos em inúmeros países. “Os regimes autoritários ainda vigentes nos países da ex-URSS, a desintegração da Iugoslávia e os conflitos africanos teriam sido os principais responsáveis pela intensificação

da prática de adoção de resoluções sobre países” (Belli, 2009: 104-105). O fim da Guerra Fria diminuiu a pressão de obrigações de “solidariedade regional” fazendo com que se tornassem mais frequentes os apoios dos países vizinhos em prol de resoluções contra países, como nos casos de Somália, Ruanda, Burundi e Zaire. O padrão de seletividade foi alterado, mas não rompido.

O fato novo, portanto, não é a capacidade dos poderosos de evitar condenações, nem o fato de que os países visados apresentam problemas sérios de direitos humanos, ou, ainda, a ausência de outros violadores notórios na lista. A novidade está no aumento de resoluções sobre os países ex-comunistas da Europa e os países africanos. Países considerados aliados estratégicos da única superpotência remanescente, países desenvolvidos em geral e países árabes continuaram ausentes da lista (Belli, 2009: 107).

Por tradição, o Brasil possui uma atuação na agenda de direitos humanos que privilegia o âmbito multilateral e restringe acusações de violações em outros Estados somente a situações graves e específicas. O país percebe com bons olhos o escrutínio internacional de sua própria atuação doméstica em direitos humanos. O custo internacional de tal postura é visto pela elite brasileira como baixo. É diferente o entendimento a respeito da avaliação de projetos de resolução sobre países em que o país se vê confrontado com a possibilidade de assumir custos, tanto em relação aos patrocinadores da medida (aqueles Estados que acusam violações) quanto com relação aos Estados que são objeto de averiguação.

Este posicionamento tradicional se refletiu na Comissão/Conselho de Direitos Humanos na manutenção de um perfil discreto e cauteloso, frequentemente optando votar pela “abstenção”. Uma exceção a esse perfil é o alinhamento tradicional com países do chamado Terceiro Mundo, em particular nos casos dos territórios árabes ocupados por Israel, e outras resoluções de condenação ao colonialismo, à ocupação estrangeira e ao racismo. A cautela seria justificada pela tradicional defesa do multilateralismo e pela **crítica de politização excessiva e seletividade** em ações que focam certos países e livram os Estados com melhor relacionamento com os países centrais.

As principais potências ocidentais, com raras exceções, tendem a ser extremamente rigorosas com os outros, sobretudo adversários políticos, mas condescendentes consigo mesmas e com certos aliados estratégicos. Os países que são alvos tradicionais tendem a espelhar a atitude dos ocidentais ou, mais comumente, defendem um sistema de Direitos Humanos condescendente com todos sem distinção (Belli, 2009: 214).

A preocupação com os custos de ações condenatórias está muito presente, e muitas vezes o país não possui relações bilaterais “que permitam absorver o impacto de um voto dessa natureza em função da densidade de interesses e da interdependência em outras áreas de relacionamento” (Belli, 2009: 204). Ações bilaterais em geral (ou no Comitê em particular) de

crítica de violações aos direitos humanos podem acarretar custos elevados ao relacionamento entre os países e é inevitável que isso seja levado em consideração na hora do voto.

Na maior parte das vezes, os países que são alvos de projetos de resolução - tanto projetos claramente politizados quanto os que refletem preocupação real com os Direitos Humanos - tendem a invocar os laços bilaterais em suas gestões e esforços diplomáticos com o fito de repelir tais iniciativas e reagir a um voto que os descontente (Belli, 2009: 204).

Os custos podem ser elevados e impactar outros setores do relacionamento:

Em determinados casos, pleitos brasileiros em outros campos das relações internacionais podem deixar de ser atendidos e o irritante do voto poderia, hipoteticamente, se desdobrar em perdas de oportunidades políticas, comerciais e econômicas ou em reações internas desfavoráveis ou politicamente custosas da parte de grupos de interesse (Belli, 2009: 205).

Essas características criam limites para a agenda internacional brasileira em direitos humanos, uma vez que manter a coerência nas ações pode significar impactos em outros objetivos não menos legítimos e importantes, como “a projeção de interesses políticos em outras arenas multilaterais e regionais, a busca da participação crescente nas correntes do comércio mundial e a necessidade de forjar parcerias que contribuam para o desenvolvimento nacional e para a inserção soberana do país na economia global” (Belli, 2009: 206).

Durante os anos 1990, a crítica brasileira à seletividade e ao excesso de politização nas resoluções sobre países era feita de maneira parcimoniosa, para evitar que o país tivesse sua imagem associada a de outros críticos do regime internacional. A partir da década seguinte, com o aprofundamento do comprometimento brasileiro na agenda de direitos humanos tanto doméstica quanto internacionalmente, reduziu-se o receio de associação indevida aos países que mantêm postura de nítida oposição ao monitoramento eficaz dos direitos humanos pelas Nações Unidas. “O Brasil, democrático e plenamente engajado no sistema de promoção e proteção dos direitos humanos, pôde assumir uma identidade própria, que se manifestou, entre outros aspectos, na crítica a politização excessiva” (Belli, 2009: 196). Boa parte das resoluções sobre países era vista como arrogante e etnocêntrica, além de contraproducente, pois afastava os países acusados das negociações. Benoni Belli (2009) defende esta interpretação:

A maioria dos países latino-americanos, até o momento, não se tem caracterizado pela arrogância etnocêntrica que leva alguns a assumirem papel de supostos juízes imparciais da humanidade, mas também não estão indiferentes, em função de seu passado de golpes e regimes autoritários, às violações sistemáticas dos direitos humanos que têm lugar diariamente em várias partes do mundo (Belli, 2009: 204).

O Brasil é um ator internacional preocupado com a situação dos direitos humanos no mundo e disposto a considerar graves violações em países específicos, mas é zeloso dos custos inerentes de tais posições. Por isso, buscou promover um regime internacional em que

os custos envolvidos em resoluções de países fosse reduzido, estabelecendo um sistema mais legítimo, isento, menos seletivo e dotado de grau mais elevado de autoridade moral (Belli, 2009). O país propôs medidas concretas de mitigação dos problemas identificados, como o relatório sobre a situação dos direitos no mundo (Belli, 2009: 209).

A percepção de que a atuação política demanda conciliação entre interesses materiais e ideacionais também é compartilhada por Benoni Belli (2009: 188):

Ainda que a promoção e a proteção dos Direitos Humanos em todo o mundo seja parte dos interesses nacionais brasileiros, tal como determina a Constituição e impõe a organização democrática de nosso sistema político e da sociedade, não se pode negar a tensão que por vezes emerge entre esses objetivos na área dos Direitos Humanos e outros interesses nos campos político, econômico e comercial. A fonte dessa tensão não seria uma incompatibilidade ontológica entre os Direitos Humanos e a busca de interesses em outras áreas, mas uma série de fatores, mais ou menos rígidos, que contribuem para que a realidade seja vista nesses termos.

Uma posição brasileira mais favorável a resoluções sobre países no Conselho de Direitos Humanos da ONU começou a ser vista a partir dos anos 1990, justificada pela gravidade de certas situações. Naqueles casos em que havia nítida politização, apesar de reconhecidas violações, o país tendeu a manter o voto de abstenção. A mesma postura também foi adotada pelo país para os casos de “pesos pesados”, como a China.

4.4.4.1 FHC

Nos primeiros dias do governo FHC, o ESP via uma “correção de curso” na política externa que deveria considerar preocupações universais presentes na agenda política e na “consciência moral” dos brasileiros, como ecologia, direitos humanos e pobreza (ESP, 05/01/1995). Apesar de diversas vezes o discurso presidencial nos oito anos de gestão afirmar a necessidade de uma ordem internacional baseada na “solidariedade e na ética” (ESP, 18/07/1996), durante o governo FHC, a possibilidade de se adotar uma preocupação ativa com a situação dos direitos humanos em outros países foi fraca.

Os discursos internacionais de FHC do início de mandato defendiam a construção de uma comunidade internacional de valores compartilhados em que era necessário dar mais espaço à “solidariedade”. Para isso seria importante democratizar as relações internacionais e dar uma dimensão humana à economia estimulando a distribuição de renda entre os países (FHC, 20/06/1995). O discurso presidencial sobre o regime internacional em direitos humanos focou suas acusações nas condições perversas do sistema internacional que impediam a proteção de direitos no Brasil e no mundo.

Foi detectado somente um único momento em que o governo brasileiro decidiu por agir com mais firmeza diante de violações em outro país e interromper relações diplomáticas. Em novembro de 1995, o governo brasileiro chamou o embaixador na Nigéria como crítica à “violação reiterada” dos direitos humanos resultante do aumento da repressão política no país (FHC, 13/11/1995).

O governo FHC manteve o padrão de votar pela abstenção em grande parte das votações na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Um exemplo foram as resoluções sobre Cuba que contaram com a abstenção brasileira desde os anos 1980 até a última sessão da Comissão em 2005. Entretanto, em alguns casos pontuais, a representação brasileira decidiu seguir os países patrocinadores e votar favoravelmente a resoluções sobre países (Belli, 2009: 189). Porém, tais votações não foram politizadas, quer dizer, não estiveram presentes nos discursos dos atores analisados.

No final de seu governo, FHC foi criticado pelos jornais por não priorizar os direitos humanos em certas relações bilaterais. Os ataques terroristas de 11 de setembro fizeram com que o ESP criticasse a proximidade do Brasil com países considerados patrocinadores de grupos terroristas, como o Irã (com quem o Brasil estreitava relações comerciais), a Coreia do Norte (com quem reatara relações diplomáticas), a Líbia (para onde se enviou um representante diplomático) e com o Iraque (onde se reabriu a embaixada).

Fossem eles países politicamente confiáveis, democráticos e praticantes do pluralismo religioso e ideológico, seriam também bons mercados potenciais para o Brasil. Mas são regimes fechados, alimentadores do fanatismo sem o qual os bandos terroristas - aos quais sustentam e dão abrigo - não existiriam. E o Brasil não precisa de tão más companhias (ESP, 14/09/2001).

Durante o governo FHC, o elemento de maior destaque na agenda de quarta geração da política externa em direitos humanos foi o discurso de **promoção regional da norma democrática**. Diria FHC: “Temos empenhado esforços na manutenção da paz e na consolidação da democracia no Continente, procurando contribuir para que nada afaste os povos latino-americanos do caminho do desenvolvimento econômico e social e dos seus compromissos com os direitos civis e políticos” (FHC, 12/06/1995). Para pesquisadores como Figueira (2014) e Stuenkel (2013), a atuação brasileira na promoção internacional da democracia é um fenômeno recente, surgido após os anos 1990, e de caráter ascendente, pelo menos até o início do governo Dilma, refletindo uma flexibilização do princípio da não intervenção em assuntos domésticos. O crescente engajamento acompanhou o adensamento normativo regional (Figueira, 2014). A OEA (Organização dos Estados Americanos) já tinha uma cláusula democrática desde 1991 e em 2001 estabeleceu a **Carta Democrática Interamericana**. O Mercosul adotou sua cláusula democrática em 1998 no **Protocolo de**

Ushuaia. Em 2005, o grupo decidiu ampliar o mecanismo com a incremento da definição de democracia para abarcar o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. O Grupo do Rio (fórum regional de concertação e consulta política) estabeleceu vários mecanismos entre 1995 e 2002, como o **Declaração a respeito da Manutenção da Democracia** (1997) e a **Declaração de São José** (2002).

Figueira (2014) lista as principais crises políticas regionais em que os governos FHC e Lula atuaram. O Paraguai foi fonte de instabilidade política em diversos momentos, como na primeira tentativa de golpe após a redemocratização do país em 1996. Para Figueira (2014), neste caso, o Brasil teve uma posição mais assertiva em relação a outras crises anteriores (como no Peru em 1992 e na Guatemala em 1993), explicada pela importância do país na liderança regional brasileira. As ações dos países membros do Mercosul para evitar um golpe de Estado no Paraguai no início de 1998 foram saudadas pelos jornais brasileiros, apesar de a FSP requerer respeito à soberania paraguaia:

cabe rejeitar a hipótese de uma intervenção militar, a todos os títulos inaceitável, pois fere a soberania de um país amigo. Uma forte pressão diplomática, acompanhada da ameaça de excluir o Paraguai do Mercosul, seria a maneira mais eficaz para se alcançar o objetivo de preservar a democracia (FSP, 20/02/1998; semelhante em FSP, 27/02/1998; ESP, 16/02/1998).

Para o ESP, a importância do Paraguai no Mercosul deveria fazer com que os demais membros tivessem menos “complacência” com o “simulacro de democracia” que vigorava no país (ESP, 25/03/1999). A promoção regional da democracia era defendida pelo ESP com base em interesses materiais e ideacionais brasileiros:

Os puristas dirão que ir além do que foi o presidente da República equivaleria a uma intromissão nos negócios do Paraguai. Ocorre, no entanto, que uma visão de mundo que aceita a prevalência universal dos valores e admite, como efeito da globalização, o balizamento por sobre as fronteiras de matérias de comércio internacional, de direitos humanos e de proteção ao meio ambiente não encontrará justificativas para a exclusão da democracia. Sobretudo quando a pregação de tal valor corresponde a um inequívoco interesse nacional, que começa nas facilidades de convivência entre regimes idênticos e faz base em uma sociedade de fato e de direito que condiciona parte considerável das economias de quatro países (...) Sendo o valor universal, receba tratamento correspondente, permitindo o Brasil, como bom vizinho, oferecer seus préstimos a quem desejar consolidar suas instituições democráticas (ESP, 24/04/1996).

Em seu livro de memórias, Lampreia (2010) contribui para entender a atuação brasileira. Para o chanceler, o Brasil “desde o barão do Rio Branco”, absteve-se de interferir nas questões internas do Paraguai. Mas o golpe do general Oviedo e o assassinato do vice-presidente Luis Argaña em 1998 teriam afetado o Brasil “de maneira significativa”, refletindo uma nova postura brasileira mais assertiva em relação ao Paraguai depois da adoção da norma democrática pelo Mercosul em 1998 (p. 223-224). “Sem ser ingerente, mas com posição firme no tocante ao respeito à democracia e ao estado de direito na região” (p. 224).

No Equador, o presidente Abdalá Bucaram sofreu *impeachment* em 1997 cuja legalidade foi questionada em diversos países. O governo brasileiro acompanhou de perto os desdobramentos do caso, mas decidiu não se manifestar. Em 2000, quando Jamil Mahuad foi derrubado do poder, o Brasil respondeu criticamente, acompanhando as demais organizações regionais (OEA, Mercosul e Grupo do Rio).

No Peru, em 2000, o presidente Alberto Fujimori manobrou para garantir um terceiro mandato, além de ser acusado de ter fraudado as eleições. Sem um respaldo normativo internacional, houve cisão no âmbito da OEA de como agir. Em encontro da OEA, o Brasil se juntou ao México contra a proposta de EUA, Canadá, Argentina e Costa Rica que, por meio de “apreciações morais e éticas”, propunha invalidar as eleições peruanas (Lampreia, 2010: 248). O Brasil defendeu a posição vitoriosa “mais prudente e moderada” (p. 249) de não criticar diretamente as eleições a partir do princípio da não intervenção. “Para mim, a questão essencial era: poderia o Brasil aceitar que seu sistema eleitoral (...) fosse questionado e invalidado por decisões de organismos internacionais ou de alguns países?” (p. 249). Em entrevista a uma revista semanal à época, Lampreia refletiu:

Não podemos esquecer que há um grande debate internacional hoje sobre o direito de ingerência. Precisamos ter isso em mente. Queremos dar a outros países o direito de intervir em nossos assuntos? Queremos que eles venham aqui dizer como se faz uma eleição ou se administra a Amazônia? Não queremos. Se não queremos aqui, como poderemos fazer em outro lugar?” (Lampreia, 2010: 249-250).

Em suas memórias, FHC (2006) diria: “Não foram poucas as críticas que sofri pela paciência com que nossa diplomacia manejou o problema. Houve grande pressão norte-americana e de inúmeras organizações da sociedade civil internacional contra a aceitação do resultado eleitoral [no Peru]” (p. 638). FHC defendeu que uma medida assertiva na questão poderia ter prejudicado “interesses [brasileiros] de longo prazo” ao criar a imagem de um país “intervencionista”. Sobre o tema, refletiu:

É importante ressaltar que não apoiamos ilegalidades no Peru. Demos, isto sim, um voto de confiança aos peruanos, na convicção de que eles próprios saberiam como se haver com as questões domésticas, como acabaria ocorrendo. *A posteriori* é fácil dizer: ‘Estão vendo? Deu certo. Fujimori não reina mais e restabeleceu-se a democracia’. Mas, e se tal não acontecesse? Neste caso, uma vez mais a moral da responsabilidade teria inibido a compatibilização com a ética das convicções e o ato que praticamos pagaria alto preço pelo sofrimento que a duração do governo fujimorista acarretaria ao povo peruano (Cardoso, 2006: 638-639).

As diversas crises por que passou a Venezuela também foram alvo de consideração brasileira. Em 2002, um golpe contra Chávez levou a OEA a buscar intermediar o diálogo entre governo e oposição. O governo FHC exigiu o retorno da ordem democrática no país e conquistou um papel de articulador político no caso. Dias depois do golpe, Chávez reassumiu o comando do governo.

Sobre Cuba, Lampreia (2010) aponta a posição brasileira de criticar o embargo norte-americano ao mesmo tempo em que pressionava por avanços em direitos humanos no país. O Brasil teria buscado atuar como intermediário entre Cuba, Estados Unidos e a Santa Sé nesta agenda, com atuação direta de FHC. Para o chanceler, “o líder cubano não desejava o fim do embargo” (p. 238). Lampreia (2010) negou a sensação de responsabilidade pela democratização do país, apesar de assumir que “sendo o Brasil o país de maior peso na região, deveríamos cumprir nossa parte”:

Eu nunca tinha sido um simpatizante de Cuba como ícone político. Na verdade, eu não gosto de ditaduras. Como ministro havia quase quatro anos, tinha mantido uma atitude discreta, sem permitir que nos sentíssemos atraídos pelas sereias que preconizavam desde 1995 um maior envolvimento brasileiro no processo de educação democrática de Fidel (p. 242).

Seriam as tais “sereias” forças domésticas ou internacionais? Uma tendência abstrata do sistema internacional ou pressões de atores políticos? Lampreia não esclarece. O chanceler comenta que a pressão sobre Cuba era feita por meio de um “diálogo respeitoso”, mas o país mantinha “uma intransigência absoluta” para tratar do tema dos direitos humanos, facilitada por um momento de certa prosperidade econômica (p. 245). Por isso, em 1998 achava necessário reavaliar o engajamento brasileiro pela reintegração de Cuba no sistema político regional:

não encontrei nenhuma disposição de diálogo, especialmente sobre a questão dos direitos humanos, que é sempre central na política externa do governo brasileiro. E os cubanos não deixaram de acionar seus correligionários no Brasil para promover uma barragem de críticas contra mim durante um mês (p. 246).

Ao fazer um balanço da gestão Lampreia à frente do Itamaraty, o ESP elogiou que o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros países tenha sido “matizado” em situações-limite, como nas crises políticas no Paraguai e no Equador, que “passaram a ser tratadas como assuntos que interessam ao Brasil e sobre os quais o País, portanto, exerce algum tipo de ingerência” (ESP, 28/01/2001).

A proposta, em 2001, de uma cláusula democrática na OEA, foi apoiada pela FSP. O jornal criticou os receios brasileiros de que tal medida poderia dar ainda mais poderes aos EUA. “O que não faz muito sentido é opor-se ao que é certo apenas porque os EUA poderiam beneficiar-se” (FSP, 04/06/2001). Porém, o jornal se opôs a proposta norte-americana de criar mecanismos de fiscalização da democracia no âmbito da OEA, definindo-a como “inaceitável”, pois buscaria prevalecer o princípio democrático sobre os princípios de autodeterminação dos povos e de não intervenção. “De resto, o projeto dos EUA não é exatamente desinteressado. Ele visa a fazer pressão sobre a Venezuela” (FSP, 07/06/2005). Em 2005, o ESP definia a Carta Democrática da OEA como vaga e difícil de ser colocada em

prática. Concordou com os que defendiam o primado da não intervenção em assuntos internos, mas considerou coerente associá-lo ao princípio da não indiferença, como o governo brasileiro afirmara fazer. “O problema é que o faz seletivamente, privilegiando, por exemplo, Venezuela, Cuba e China” (ESP, 08/06/2005).

As duas primeiras décadas do século XXI foram marcadas pela seletividade mais evidente das potências centrais na promoção e proteção internacional dos direitos humanos e pela perda da prioridade do tema diante da agenda internacional de segurança. Os ataques do 11 de setembro e a inflexão unilateralista da política externa dos EUA resultaram em um refluxo no discurso internacional cosmopolita em direitos humanos. “A prioridade conferida à segurança e ao combate antiterrorista jogou os direitos humanos numa ‘espiral descendente’. A busca de mais segurança passou a ser vista como incompatível com a promoção dos direitos humanos” (Belli, 2009: 116). Ao adotarem políticas contrárias ao estado de direito e ao reduzirem o tom das críticas, ou mesmo silenciarem, diante de abusos em troca da cooperação ao combate ao terrorismo, as chamadas democracias liberais perderam capacidade de pressão sobre os governos mais repressivos (Belli, 2009: 117).

A intolerância seletiva do governo dos EUA a regimes autoritários e a associação da agenda em direitos humanos com interesses estratégicos causou preocupação nos jornais brasileiros. A FSP criticou a declaração de Bush de que a promoção internacional da democracia seria a principal agenda de seu segundo mandato e considerou que a proposta “faz temer pelo futuro das relações internacionais”. “O exemplo prático de que é mais fácil planejar do que executar a democratização de um país é o Iraque, o grande laboratório ‘neocon’” (FSP, 06/11/2004).

Os jornais criticaram que a luta contra o terrorismo fosse feita à custa da perda de direitos dentro e fora dos EUA. Para o ESP, o país havia se tornado um “Estado policial” (ESP, 27/04/2009; 13/12/2006) e cometia arbitrariedades no exterior, como a prática da tortura (ESP, 27/04/2009; 16/01/2005; 06/02/2005). A FSP interpretava como vitória dos terroristas a deterioração da democracia dentro dos EUA (FSP, 21/01/2002; 19/01/2002). Menos de dois meses depois dos ataques, a FSP fez uma declaração que seria repetida várias vezes: “É perturbador verificar que os Estados Unidos, um dos berços da democracia liberal do Ocidente, vivem uma terrível regressão em termos de direitos civis” (FSP, 04/11/2001; também em 08/06/2002; 20/01/2003; 30/05/2003; 16/09/2003; 15/01/2005; 02/03/2005; 16/05/2009).

4.4.4.2 Lula

O governo Lula também foi atuante na promoção regional da norma democrática. Em 2004, junto com a OEA, denunciou como inconstitucional a destituição do presidente Gutierrez no Equador. O líder deposto se abrigou na embaixada brasileira e depois buscou asilo político no Brasil. Em 2010, diante da denúncia de Rafael Correa de uma tentativa de golpe, o governo brasileiro operou por meio dos organismos internacionais (Unasul e OEA) e o presidente Lula declarou publicamente esperar que a eleição brasileira servisse de “demonstração” contra golpistas no Equador que buscavam derrubar um presidente eleito democraticamente (*apud* Figueira, 2010).

Em 2008, o presidente hondurenho Manuel Zelaya foi vítima de um golpe de Estado. Alguns Estados da região pressionaram para a restituição de Zelaya e a OEA expulsou o país da organização. Regionalmente, houve uma cisão entre os países que reconheceram o novo governo (Estados Unidos, Canadá, Colômbia e outros) e aqueles que, como o Brasil, se recusaram a fazê-lo. Lula em seus comentários acusou o golpe, defendeu Manuel Zelaya e exigiu seu retorno ao poder. Lula clamava por uma concertação regional no episódio. Para ele, o golpe não poderia se tornar incentivo a outras “aventuras antidemocráticas” na região (Lula, 28/07/2010 semelhante em 21/09/2009; 19/10/2009; 17/08/2009; 09/09/2009).

Figueira (2014) e Stuenkel (2013) defendem que o governo Lula representou o ápice da promoção democrática pela diplomacia brasileira até então, justificado principalmente pelo esforço de liderança regional mais engajada com vistas à cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU¹². Contudo, esta pesquisa indica que os presidentes deram ênfases diferentes à promoção (regional) da democracia em seus discursos. O governo Lula atuou mais incisivamente no tema, mas evitou fazer da prática parte da identidade internacional do país. Isso pode ser justificado por sua estratégia de atuação internacional que buscou se diferenciar (em diversas agendas) da atuação das potências centrais, a quem tradicionalmente se identifica a promoção da democracia (Stuenkel, 2013). A defesa tradicional do não intervencionismo não foi abandonada e se refletiu, por exemplo, na recusa da proposta

¹² A atuação brasileira na crise haitiana iniciada em 2003 e que resultou na participação em missão militar da ONU no ano seguinte insere-se nos esforços do Brasil de promover estabilidade política e econômica na região e, apesar de não se enquadrar no discurso de promoção democrática *per se*, deve ser vista de maneira análoga a estes casos. O tema será analisado no item 5.3.1 dessa pesquisa.

estadunidense de criação de um mecanismo no âmbito da OEA que permitisse intervenções na defesa da democracia (Stuenkel, 2013).

A estratégia do governo Lula de diversificação de parcerias, em especial no eixo Sul-Sul, trouxe um elemento complicador para a agenda de direitos humanos da política externa brasileira. O Brasil se aproximou de países internacionalmente acusados por violações graves de direitos, o que o expôs a críticas internas e externas. Possuíram maior destaque nessas críticas os posicionamentos do país em votações na Comissão/Conselho de Direitos Humanos e a aproximação junto a China, Cuba, Irã e algumas ditaduras africanas.

O governo Lula propunha contribuir internacionalmente na promoção dos direitos humanos a partir da cooperação Sul-Sul, em particular com a África, região com que o Brasil teria uma “dívida histórica” (Lula, 17/08/2004; Lima, Hirst, 2006). Em 15/06/2009, foi assim que Lula enquadrou os acordos de cooperação nas áreas de pesquisa agrícola (“para promover o direito à alimentação”) e na construção de um fábrica de medicamentos retrovirais em Moçambique (“para ampliar o acesso a medicamentos para Aids”). Nos anos seguintes, o país apoiaria a construção da paz no Haiti e realizaria projetos de inclusão social em Ramalá, na Palestina.

Os impactos dessas ações são de florescimento pouco favorável para o “tempo midiático”. A aparente ausência do discurso de promoção da democracia no exterior incomodou a imprensa brasileira. Uma das críticas recorrentes ao ingresso da Venezuela no Mercosul era de que o país não cumpria plenamente a norma democrática (ESP, 18/01/2007; equivalente em ESP, 16/11/2007).

O país atravessava um momento muito particular em sua posição na Comissão/Conselho de Direitos Humanos. Diante do que entendia como excesso de politização, o governo estava descrente dos resultados positivos oriundos de projetos de resoluções sobre países específicos, apesar de apoiar os casos em que considerava urgente agir. E ainda havia casos de silêncios internacionais aberrantes, como as detenções arbitrárias de suspeitos de terrorismo em Guantánamo.

A ‘fadiga’ em relação aos projetos de resolução sobre países não representou sua rejeição *a priori*, mas expressou a progressiva insatisfação com sistema que, por ser claramente desequilibrado, impunha custos principalmente aos países em desenvolvimento, cuja capacidade de suportar pressões, tanto de patrocinadores quanto dos parceiros que eram objeto de resoluções condenatórias, é reconhecidamente limitada (Belli, 2009: 195).

4.4.4.2.1 Cuba

A política externa do governo Lula se aproximou de Cuba e o presidente visitou o país quatro vezes ao longo de seu mandato. Nenhuma relação ilustra melhor os conflitos entre os atores de política externa durante o governo Lula do que a parceria com o país caribenho.

Os jornais, em particular a FSP, acompanharam essa aproximação e cobraram do presidente posicionamento público a respeito das violações cubanas em direitos humanos. Ainda em 2003, a FSP reclamava: “É constrangedora a timidez com que o governo Lula vem lidando com as abomináveis perseguições e execuções de dissidentes perpetradas pelo ditador cubano, Fidel Castro” (FSP, 17/04/2003). O jornal responsabilizava o Partido dos Trabalhadores por essa postura e sua possível nostalgia da esquerda “revolucionária, guerrilheira e autoritária”.

O PT, que na esteira dos grandes partidos europeus de origem operária optou pela via democrática e que advogava para o Brasil um papel de liderança regional, deveria ser o primeiro interessado em que a democracia e o respeito aos direitos humanos se tornassem valores permanentes em toda a América Latina.

Laços de amizade ou de reverência pessoal que uma ou outra liderança do governo Lula tenham com Fidel Castro e acólitos não justificam a tergiversação diante de barbaridades cometidas pelo regime cubano. É preciso depurar de sentimentalidades a linha de política externa que o Estado brasileiro deve adotar (FSP, 17/04/2003).

O país deveria se opor aos “atos odiosos” do “regime tirânico”, como a “perseguição e o assassinato de dissidentes” (FSP, 17/04/2003).

Em 2003, Celso Amorim buscou explicar porque o governo brasileiro se absteve em votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU pela condenação de Cuba e porque bloqueou o debate sobre o mesmo tema dentro da OEA. Para o ESP, a posição foi política, “todos sabem”, e “moralmente errada”. Para Amorim, a Comissão não possuiria legitimidade para avaliar o caso cubano, por ser seletiva e politizada e a OEA não deveria julgar um Estado que foi suspenso há décadas.

Os argumentos do chanceler não convenceram ninguém. Apesar da presença, na Comissão [de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, onde prestava depoimento], de parlamentares que pertencem às alas mais radicais da esquerda petista, ninguém saiu em defesa da posição que o Itamaraty teve de defender e o chanceler ainda teve de ouvir críticas, como as do deputado Fernando Gabeira (PT-RJ), contra a reação branda do governo brasileiro aos abusos cometidos pela ‘ditadura fossilizada’ de Fidel Castro (ESP, 28/04/2003).

Ao final, o jornal criticou o argumento de que é graças ao embargo econômico imposto pelos EUA que o país tem dificuldades para avançar rumo à democracia. “Ou seja, Fidel oprime o seu povo porque os Estados Unidos não comerciam com Cuba. Isso é que é subestimar a inteligência do povo brasileiro!” (ESP, 28/4/2003).

No mesmo ano, os jornais fizeram críticas duras a posições do embaixador brasileiro Tilden Santiago em Havana que defendeu a onda de repressão estatal na ilha como reação ao risco de os EUA promoverem uma “sangria migratória que viesse a desestabilizar o Estado cubano”. A declaração foi definida pelo ESP como “o maior disparate já proferido por um diplomata em pleno exercício” (ESP, 13/07/2003). Tilden Santiago, embaixador em Havana de 2003 a 2006, era um político do PT e não um diplomata de carreira e talvez não possuísse as sutilezas retóricas comuns aos membros do corpo diplomático. Segundo a FSP, a execução de três dissidentes foi definida pelo embaixador nos seguintes termos: “como uma espécie de acontecimento muito familiar, coisa que acontece em família”. No mesmo editorial, a FSP criticou a abstenção brasileira na então Comissão de Direitos Humanos na votação que condenava as perseguições políticas conduzidas em Cuba (FSP, 12/07/2003). Sob a premissa de que a frase do embaixador foi de fato afirmada e não foi retirada de contexto, a declaração refletiu as dificuldades do governo Lula em estabelecer uma narrativa que conciliasse os valores dos direitos humanos e as demandas de se avançar a cooperação Sul-Sul.

Quando Lula foi a Cuba em setembro de 2003, a FSP questionou se a visita não poderia ser interpretada “não apenas como um extemporâneo endosso ao regime de Fidel Castro, mas como sinal de que a política externa brasileira se encaminharia para posições de confronto com os Estados Unidos”. Reforçariam tal percepção a nova posição brasileira nas negociações da OMC e o fato de o presidente chegar à ilha vindo de Nova Iorque, onde já havia criticado os EUA nas Nações Unidas. Em outras oportunidades, o jornal também criticou o entendimento que via no governo de que falar de direitos humanos em Cuba era fazer o jogo dos EUA (FSP, 17/04/2003). O país passava por um aumento da repressão estatal e mesmo antigos apoiadores estavam se afastando do regime, como a cantora Mercedes Sosa e o escritor José Saramago. Para o ESP, aquele era “o pior momento para ir a Cuba”, pois “Lula agora preside um país cujo povo repudia as atrocidades de Fidel” e mesmo os que elogiavam a política externa do governo consideravam a visita “desnecessária e arriscada”. Não estava claro se a política externa se pautaria pelos “reais interesses do Estado brasileiro”. O ESP esperava que a visita incluísse encontros com opositores “leais e legítimos” e que Lula intercedesse pela liberdade de dissidentes presos pelo “crime de pensar, falar e escrever com liberdade” (ESP, 25/09/2003). Em outro editorial, sugeriu uma reunião com representantes do movimento Projeto Varela, que propunha transição pacífica e constitucional para a democracia. “Foi o que fez, no Brasil do general Geisel, em 1978, o então presidente americano Jimmy Carter” (ESP, 02/10/2003). Para o ESP, a amizade com Fidel não deveria afetar a política externa brasileira: “Um chefe de governo, por mais amigo que seja de outro,

não pode permitir que a isso se subordinem as razões de Estado que devem guiar a sua atuação. (...) Lula fez a coisa errada ao tratar um ditador implacável com luvas de pelica”. No contexto da mesma visita, a organização Repórteres sem Fronteiras pediu ao presidente que intercedesse junto a Castro pelos 30 jornalistas que mantinha presos. Ao se referir a Lula, seu secretário-geral, Robert Menard teria afirmado: “Se essa é a nova esquerda moral latino-americana, bravo!” (*apud* ESP, 02/10/2003).

Para a FSP, ao final da viagem, o pessimismo foi revertido, pois Lula em encontro pessoal teria aconselhado Castro a promover a abertura política e se encontrou com um moderador entre o regime e seus opositores, o cardeal de Havana, dom Jaime Ortega. Porém, faltou “uma manifestação mais incisiva”.

Ainda que se reconheçam na Revolução Cubana muitos méritos sociais, é impossível deixar de observar que ali vige uma ditadura ornamentada pelo anacrônico culto à personalidade de seu comandante (...) Aproveitar a visita para reafirmar alguns dos valores que o Brasil considera universais só teria reforçado o compromisso inequívoco do país e de seu governo com a democracia (FSP, 29/9/2003).

O jornal foi mais agressivo quando fez um balanço do aumento da repressão na ilha durante o ano de 2003: “É grotesco que no Brasil o odioso regime cubano ainda seja tratado com complacência, de forma quase folclórica, encontrando respaldo não apenas entre supostos democratas, mas no próprio governo federal” (FSP, 27/02/2004). Dois meses depois, apresentaria uma interpretação que seria retomada várias vezes:

Uma boa política externa precisa encontrar um ponto de equilíbrio entre o amor aos princípios e o pragmatismo. O Brasil não deve achar que vai consertar o mundo através das declarações do presidente Luiz Inácio Lula da Silva nem pode desconsiderar todos os escrúpulos morais, centrando-se apenas em resultados comerciais.

O governo, infelizmente, não encontrou esse ponto de equilíbrio (FSP, 19/04/2004).

O Itamaraty defenderia Cuba “com desfaçatez (...) apenas para contrariar os Estados Unidos”. O jornal negou propor alinhamento à potência norte-americana: “opor-se a políticas de George W. Bush não deve significar trair as próprias convicções”. O jornal considerou “risível” a afirmação do assessor presidencial Marco Aurélio Garcia de que não haveria repressão em Cuba (FSP, 19/04/2004).

Em 17/04/2005, o ESP em editorial criticou a decisão brasileira de se abster em votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU em matéria patrocinada pelos EUA e União Europeia solicitando amplo relatório sobre a situação das liberdades políticas em Cuba. A moção foi aprovada por 27 a 17 votos, com 15 abstenções. O jornal definiu a postura brasileira como “excessivamente leniente” com a ditadura de Fidel Castro e mostrava a “hipocrisia” da diplomacia em matéria de garantias fundamentais. O governo brasileiro

acusou o caráter altamente político do caso para votar pela abstenção, mas o ESP definiu a explicação como “justificativa contraditória” uma vez que a ONU seria um foro eminentemente político e “toda decisão relativa à violação dos mais elementares direitos inerentes à dignidade da condição humana não pode ter qualquer outra dimensão, a não ser política” (ESP, 17/4/2005) . O jornal ainda questionou como seria possível respeitar os princípios dos regimes internacionais ratificados pelo Brasil sem criticar as nações que violam sistematicamente os direitos humanos. Ao final, criticou o elogio brasileiro da soltura de alguns dissidentes cubanos, pois a medida seria pontual e só serviria para apaziguar os ânimos internacionais.

Em novembro de 2004, a FSP afirmava que, por ter revelado publicamente que o discurso presidencial brasileiro em encontro do Grupo do Rio seria generoso com Cuba, o governo teria optado por uma posição mais cautelosa. O jornal criticou que “Desde o primeiro dia [de mandato], o governo petista vem tratando Cuba de maneira desequilibrada” e “erra ao se omitir sobre violações de direitos humanos e o cerceamento às liberdades em Cuba”. Deveria-se conseguir de Fidel Castro “compromissos claros com a democratização do país”. Essa seria uma responsabilidade brasileira: “Pelas relações que tem mantido com Cuba, pela tradição conciliadora do Itamaraty e pela projeção regional de que desfruta, o Brasil tem, de fato, um papel a cumprir na tentativa de reconciliar Cuba com a comunidade internacional”. A política externa deveria ser mais temperada por “equilíbrio e habilidade” e a relação com Cuba deveria contar menos com “sentimentos muitas vezes nostálgicos” que alguns de seus quadros nutririam em relação à Fidel (FSP, 08/11/2004).

Em 2007, em meio aos Jogos Pan-Americanos sediados no Rio de Janeiro, o relacionamento Brasil-Cuba mobilizou a imprensa. Os pugilistas cubanos Guillermo Rigondeaux e Erislandy Lara abandonaram sua delegação e desapareceram. Encontrados pela polícia brasileira, ficaram incomunicáveis e em poucos dias foram enviados compulsoriamente de volta à Cuba. A FSP considerou a medida um “desrespeito ao princípio de asilo político” presente na Constituição brasileira. Para o jornal, o “mínimo” esperado do governo era permitir que tivessem contato com representantes de instituições independentes (“como a Comissão de Justiça e Paz da CNBB, a OAB, o Ministério Público ou a própria ONU”) e dar a chance de requererem o asilo. “É fato inconteste que o governo Lula errou”, ao menos por ter agido de maneira a deixar dúvidas se os pugilistas queriam ou não a chance de ficar no Brasil. O jornal cogitou uma possibilidade que seria “escandalosa”: “a administração petista colocou o aparato policial do Estado brasileiro a serviço de uma ditadura estrangeira” (FSP, 08/08/2007). De volta à ilha, os atletas manifestaram arrependimento pelo ocorrido.

Fidel Castro prometeu bom tratamento aos dois, mas suas carreiras esportivas foram encerradas. A FSP lançou questionamentos: “por que a imprensa não teve acesso aos pugilistas? Por que se adotou procedimento de ‘deportação’, adequado a estrangeiros em situação ilegal no país, quando a estada dos dois boxeadores era absolutamente regular?” (FSP, 12/08/2007).

Mais tarde, ao retomar o tema, o ESP interpretou os fatos no entendimento de que a polícia teria sido enviada atrás de indivíduos que não cometeram crime algum e que foram deportados em “prazo recorde” sendo entregues a um regime que “não tem o mínimo respeito pelos direitos humanos e do qual estavam fugindo” (ESP, 01/03/2009). De acordo com o jornal, o governo ofereceu diversas interpretações para o ocorrido: a história era uma invenção da imprensa, os dois não haviam pedido asilo ou fugido e por isso estavam irregulares no Brasil ou que eles haviam pedido para voltar para Cuba. “Mas a farsa, como se veria, não prevaleceria como verdade histórica”. Um dos pugilistas fugiu de lancha para os EUA seis meses depois; o outro para o México e depois para Miami. O jornal comparou a postura brasileira com o caso do italiano Cesare Battisti:

Por que o governo brasileiro concede asilo a um assassino condenado pela justiça de um país democrático e nega-o a dois impolutos fugitivos de uma ditadura decrépita?

O presidente Lula poderia explicar o que seu ministro não explicou? (ESP, 01/03/2009).

A quarta visita presidencial à Cuba ocorreu no dia da morte do dissidente Orlando Zapata em decorrência de uma greve de fome de 85 dias. Raúl Castro teria responsabilizado em parte a confrontação com os EUA pela morte do ativista. A FSP reforçou que sua posição não defendia abandonar o pragmatismo:

Fortalecer as relações comerciais com Cuba e apoiar a suspensão do contraproducente embargo norte-americano ao país são atitudes corretas da diplomacia brasileira.

Nada disso se confunde com a revoltante ‘ternura’, para lembrar o célebre dito de Che Guevara, que o governo Lula ‘não perde jamais’ quando se trata de emprestar apoio a um regime decrépito, ditatorial e homicida (FSP, 27/02/2010).

Refletindo sobre a morte do dissidente, segundo o jornal, Marco Aurélio Garcia teria afirmado que “há problemas de direitos humanos no mundo inteiro” (*apud* FSP, 27/02/2010). Em entrevista à Associated Press, Lula defendeu o regime cubano: “Temos de respeitar a determinação da Justiça e do governo cubanos de deter as pessoas em função da legislação de Cuba. A greve de fome não pode ser utilizada como pretexto de direitos humanos para liberar as pessoas. Imagine se todos os bandidos presos em São Paulo entrarem em greve de fome e pedirem liberdade”. Sua posição foi fortemente criticada pela FSP, que considerou que Lula “escarnece dos valores democráticos” e que tal afirmação seria “escandalosa” e reveladora do

“real apreço de Lula pela democracia” (FSP, 11/03/2010). O ESP acusou Lula de culpar Tamayo por sua própria morte, por ter afirmado lamentar “que uma pessoa se deixe morrer por uma greve de fome” (ESP, 26/02/2010). Lula teria criticado o uso da greve de fome como ferramenta política, ainda que tivesse feito uso da medida quando preso pela ditadura. Faltou avaliar os motivos da ação, segundo o jornal: “nada sobre o seu encarceramento por delito de opinião, nada sobre as condições a que são submetidos os opositores do regime, nada sobre o fato de ser Cuba o único país das Américas com presos políticos” (26/02/2010). Com essa postura, Lula “descortina o lado mais tenebroso de sua personalidade política”. Por fim, afirmou:

Eis por que o Brasil de Lula se distingue no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas pela leniência com as denúncias das práticas brutais de governos como os de Cuba e do Irã, enquanto reluta em reconhecer o novo governo hondurenho escolhido em eleições livres. Outros países também adotam esse duplo padrão, mas os seus dirigentes ao menos se guardam de escarnecer das vítimas das ditaduras (ESP, 11/03/2010).

O presidente FHC esteve em visita à ilha durante seu mandato, mas seus discursos eram mais críticos à proteção regional de direitos, o que pode justificar parcialmente a tom diferente dos jornais em comparação com Lula¹³. Em 1998, a FSP reproduziu declaração de FHC em encontro de promoção da integração regional no Chile em que se criticava o embargo imposto pelos EUA, assim como as condições antidemocráticas cubanas. A declaração foi definida como “uma mensagem dura e corajosa ao regime de Fidel” e uma possibilidade de avançar na integração regional: “Uma pressão dos países americanos tanto contra a dura política dos EUA como contra o ainda mais duro regime cubano poderia ser um início auspicioso para a política de integração do continente” (FSP, 22/4/1998).

Ainda em 1998, o ESP defendia que se honrasse o Compromisso de Santiago em que os países da OEA precisariam respeitar a norma democrática. Por isso, Cuba deveria ficar afastada do organismo “enquanto o regime castrista não respeitar os direitos humanos” (EST, 05/05/1998). Em 1999, a FSP apontava a hipocrisia presente na política externa dos EUA que sobrevalorizavam o tema dos direitos humanos no trato com Cuba e o colocavam em segunda importância na relação com a China. O pragmatismo explicava: “Nessa política de dois pesos e duas medidas, há a óbvia importância da economia chinesa, e o potencial que ela oferece aos investidores norte-americanos” ao preço da conivência com graves violações: “O que faz lembrar um belo conto de fadas cujo pano de fundo são os cemitérios de dissidentes” (FSP, 20/3/1999).

¹³ Não há registro na base de dados do discurso presidencial na ocasião.

4.4.4.2.2 Irã

No final do governo Lula, quando já havia um padrão estabelecido para as críticas da imprensa à política externa brasileira, a proximidade com o Irã tomou as manchetes dos jornais. O ESP lembrou em tom crítico a instabilidade política ocorrida no Irã em 2009 após o pleito que reelegeu Mahmoud Ahmadinejad como presidente e que esteve envolto em suspeitas de fraude. Lula teria comparado os protestos ao “choro de perdedor” dos torcedores de um time de futebol e teria definido os choques de rua entre opositores e as forças do governo como “apenas uma coisa entre flamenguistas e vascaínos” (*apud* ESP, 21/07/2010). Para a FSP, Lula teria se transformado numa espécie de “cabo eleitoral de Mahmoud Ahmadinejad” (FSP, 03/07/2009).

Em 2010, uma campanha internacional buscava livrar a iraniana Sakineh Ashtiani da pena de morte por apedrejamento acusada de adultério. No Brasil, o fato ganhou maior dimensão em ano de eleição presidencial, em particular porque a chapa defendida pelo Partido dos Trabalhadores era encabeçada por uma mulher.

A proximidade junto ao Irã no mesmo ano em que o governo brasileiro tentou intermediar um acordo nuclear do país com as potências, estimulou a formação da campanha “Liga Lula”, que pedia a interferência presidencial para contornar a punição de Sakineh¹⁴. Lula teria reagido contrariamente à tentativa: “As pessoas têm leis. Se começarem a desobedecer as leis deles para atender o pedido de presidentes, daqui a pouco vira uma avacalhão” (*apud* ESP, 21/07/2010).

O Brasil também optou por se abster em resolução contra o Irã no Conselho de Direitos Humanos com repercussão negativa dos jornais brasileiros. O ESP lamentou que o voto de abstenção brasileiro estivesse acompanhado de notórios violadores de direitos, como Líbia, Síria, Sudão, Venezuela e Cuba. Para o jornal, não condenar países com graves violações seria infringir as convenções internacionais de que o Brasil faz parte, “a começar da Carta da Organização das Nações Unidas” (ESP, 24/11/2010). O periódico citou a posição da presidenta eleita, Dilma Rousseff, que teria definido a punição da pena de morte como “uma coisa bárbara, mesmo considerando usos e costumes de outros países” (ESP, 24/11/2010).

A justificativa do voto de abstenção pelo chanceler Celso Amorim era “intelectualmente pobre”, segundo o ESP (24/11/2010). Nas palavras do jornal, Amorim

¹⁴ A campanha foi mobilizada por ativistas por meio do microblog Twitter, por vídeos no YouTube e petição no site Avaaz, mas não teve a lista dos organizadores apresentada expressamente.

defendia o “diálogo a portas fechadas” como a medida mais eficaz para interromper abusos. Manifestações públicas e apoio a sanções adotadas pela comunidade internacional somente serviriam para agradar a imprensa e “algumas ONGs”, teria dito o ministro (ESP, 24/11/2010). O jornal criticou o argumento. “Compromissos em privado e pressões ostensivas estão longe de se excluir”.

Afirmar que o tratamento dos direitos humanos na ONU seria seletivo não foi aceito pela FSP. Ao contrário, essa seria a definição da posição brasileira no campo: condenava o golpe de Estado em Honduras, mas ignorava os conflitos no Irã ou no Sudão. “Incongruências dessa espécie só servem para minar a credibilidade de nossa diplomacia” (FSP, 23/11/2010; semelhante em 03/07/2009). Interesses materiais deveriam ser levados em consideração nas posições em direitos humanos, mas os laços comerciais com o Irã seriam pouco relevantes.

A política externa deve ser um instrumento de defesa dos interesses econômicos do país, colocando-se a favor da resolução negociada e pacífica de conflitos e de princípios como direitos humanos e autodeterminação. No caso do Irã, não havia laços comerciais relevantes a atenuar a abstenção - que, dado o histórico recente, ganhou sabor de um renovado apoio ao governo de Mahmoud Ahmadinejad (FSP, 23/11/2010).

Desse modo, o Itamaraty acumularia um histórico de “intervenções seletivas e politizadas” no campo dos direitos humanos, “em geral marcadas pelo interesse de contrapor-se ao peso dos EUA na ONU” (FSP, 07/12/2010). Para a FSP, o governo brasileiro “não pode sacrificar o zelo pelos direitos humanos em nome de um antiamericanismo sistemático” (FSP, 07/12/2010) apoiando regimes “que sentenciem mulheres a morrer apedrejadas ou se envolvam em campanhas genocidas” (FSP, 23/11/2010). Para o jornal, devia-se buscar uma “atitude ativa” na relação com a potência, mas não seria coerente “ampliar desnecessariamente” as frentes de conflito (FSP, 23/11/2010).

Pressionado, o governo brasileiro propôs receber Ashtiani como asilada, mas o governo iraniano recusou rispidamente a proposta. Na avaliação do ESP: “o episódio é um exemplo dos imprevistos e desencontros do governo na execução de sua desastrosa política externa”. Celso Amorim declarou ter falado pessoalmente com seu colega iraniano, mas o ESP questionou se essa informação era verdadeira, por supostamente ter sido feita no mesmo momento em que Lula afirmara que não se envolveria em assuntos internos de outros países. De qualquer maneira, o jornal elogiou a proposta feita por Lula, “ele fez a coisa certa ao sair em defesa da iraniana”, mas esperava que agora, “mais bem informado”, o presidente moderasse o apoio ao regime iraniano (ESP, 04/08/2010). No final de novembro, o governo iraniano informou que Ashtiani também era acusada de conspirar pelo assassinato de seu marido e por isso sua pena de morte seria modificada para enforcamento. Segundo o ministro,

o Brasil teria conversado em reservado com o governo iraniano para o desestimular da medida e que por isso o Irã teria decidido alterar o tipo de punição. Para o ESP, com o ato, o Brasil teria cumprido seu papel, aproveitando “as condições de diálogo” entre os dois países, contribuindo com a decisão do país de suspender a lapidação. Entretanto, o jornal duvidou da real participação brasileira na mudança (ESP, 24/11/2010)¹⁵.

4.4.4.2.3 China

No século XXI, a relação entre Brasil e China ganhou novas dimensões. O país asiático se tornou o principal parceiro comercial brasileiro e os dois Estados passaram a compor o fórum dos BRICS (junto com Rússia, Índia e África do Sul). A importância comercial para o Brasil dessa parceria e a sensibilidade de lidar com temas da política doméstica chinesa fazem com que a análise desse relacionamento seja muito relevante nesta pesquisa.

A relação bilateral Brasil-China também foi alvo de críticas dos jornais brasileiros quando discorriam sobre o tema dos direitos humanos, mas ESP e FSP entendiam que a importância chinesa para os interesses materiais brasileiros criava um limite para posições de crítica às condições dos direitos humanos no país.

No início dos anos 1990, a condição dos direitos humanos na China era vista pragmaticamente pelos jornais brasileiros. O ESP analisou como o assunto esteve presente na difícil relação entre EUA e China. Em tom neutro, comentou que este era um “tema caro” ao departamento de Estado, mas que não havia por que esperar que a China “se encaixasse no modelo ocidental que vincula a abertura econômica à democratização” e que o país asiático deveria aceitar “manter as aparências” para garantir uma boa relação (ESP, 28/08/1995). No ano seguinte, o jornal viu com naturalidade que o tema dos direitos humanos fosse desprezado por França e EUA no relacionamento com a China, no que garantiram vantagens comerciais para seus países. O jornal sugeriu aos EUA seguir o pragmatismo francês: “*Realité oblige*” (ESP, 15/04/1996).

Uma década depois, os jornais reconheciam os avanços sociais na China, mas classificavam as políticas do país como um social-desenvolvimentismo à chinesa, “em que o

¹⁵ Após nove anos no corredor da morte, Ashtiani foi perdoada da pena de morte e libertada pelo regime iraniano em 2014.

primeiro termo vem a reboque do segundo” (ESP, 22/102/2007). Para os jornais, os progressos chineses na área social precisavam ser estimulados de fora (ESP, 09/10/2010). A escolha de Pequim como sede dos Jogos Olímpicos foi criticada pela FSP por se ter ignorado a condição dos direitos humanos no país em favorecimento de interesses econômicos. “É melhor reconhecer que as relações internacionais sejam campo onde floresce a hipocrisia, onde os interesses se sobreponham aos ideais, do que tentar subverter a lógica, invertendo os sinais das ações (...) De todo modo o mal já está feito” (FSP, 16/07/2001). Em 2010, ESP e FSP apoiaram a decisão de premiar o artista Liu Xiaobo com o prêmio Nobel da paz (ESP, 09/10/2010; 17/10/2010; FSP, 09/10/2010).

Para os dois jornais, os direitos humanos deveriam fazer parte da agenda bilateral sino-brasileira. A omissão da agenda pelo Brasil não significaria respeito ao princípio da não intervenção: “está apenas perdendo uma oportunidade para reclamar a universalização dos valores democráticos e para reafirmar a crença em princípios que norteiam, por imposição constitucional, a política externa brasileira” (ESP, 06/03/2005). Os jornais defendiam posturas pragmáticas em relação à questão dos direitos humanos na China, mas reforçavam a importância de manter uma “pressão difusa”. “É claro que ninguém espera que Lula atue como um ativista da Anistia Internacional e constranja seus anfitriões denunciando casos de presos políticos”, diria a FSP (26/05/2004). O jornal, porém, se colocou contrário à declaração conjunta emitida pelos dois países quando da visita de Lula a Pequim: “mais se assemelha a uma defesa das atrocidades do que a uma condenação diplomaticamente digerível”.

Em 2005, aparentemente por pressão da imprensa, o então secretário nacional de Direitos Humanos, Gilmário Miranda, decidiu cancelar uma visita à China onde planejava trocar informações sobre políticas em direitos humanos. “Num país que não reconhece as liberdades e os direitos fundamentais, não há informações a trocar” (ESP, 06/03/2005). Para o ESP, a proposta da visita era uma demonstração de “recaída ideológica” que acometia certos membros do governo brasileiro. Em 1997, José Gregori, então secretário brasileiro em Direitos Humanos, visitou a China para avançar o diálogo bilateral nessa agenda, mas neste momento, a imprensa não criticou a visita.

O governo não confrontou o país na Comissão/Conselho de Direitos Humanos e os jornais não defenderam tampouco uma postura agressiva. Ainda assim, FSP e ESP defenderam maior ativismo por meios diplomáticos para avançar as condições sociais na China.

4.4.4.2.4 As propostas da Conectas

A Conectas é uma organização da sociedade civil, presente em vários países do Sul, mas com sede no Brasil, e fundada em 2005. Ela é uma das entidades da sociedade civil mais atuantes em temas da política externa brasileira e sua militância surge no momento da crescente politização da agenda brasileira em direitos humanos.

Para a Conectas, o atual sistema internacional seria marcado por uma maior influência dos países do Sul global, em especial no desenvolvimento de suas normas e práticas (Política Externa e Direitos Humanos, 2014). Porém, tais países raramente manteriam uma agenda de promoção e proteção dos direitos humanos. Nesse âmbito, não se reproduziria o engajamento desses países (presente em outras áreas) em prol da reforma da governança global e do aperfeiçoamento do multilateralismo.

As ações internacionais dos países do Sul impactam mais o sistema internacional e por isso teria aumentado a responsabilidade que recai sobre seus líderes e suas políticas externas. Também seria digna de nota a crescente mobilização da sociedade civil dos países do Sul global, que passam a exigir de seus Estados maior compromisso doméstico e internacional com a proteção de direitos humanos. “A medida que os emergentes alcançam um novo patamar de responsabilidade e visibilidade na cena mundial, Conectas acredita que torna-se ainda mais inaceitável que esses países ignorem ou desconsiderarem os direitos humanos em suas decisões internacionais” (Política Externa e Direitos Humanos, 2014). Para a entidade, a construção de uma ordem internacional mais justa e igualitária estaria relacionada com a capacidade dos países do Sul de promover e proteger os valores democráticos e o Estado de Direito.

Para promover internacionalmente os direitos humanos e aperfeiçoar o regime internacional no tema, a Conectas participou da reforma da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Junto com outras entidades, buscou ampliar o acesso de organizações da sociedade civil ao organismo (Conselho de Direitos Humanos da ONU..., 2007). Militou também para garantir centralidade ao mecanismo de Revisão Periódica Universal no regime internacional. Em parceria com ativistas e acadêmicos de 28 países do Sul global, lançou documento que, entre outras demandas, clamava aos Estados-membros a fazer do mecanismo de revisão periódica uma atividade imparcial, baseada em informação objetiva e confiável, e que não viesse a comprometer a capacidade do organismo em adotar resoluções sobre violações em países específicos (Fortalecendo os Direitos Humanos no Sul, 2006). A Conectas pressionou

pela manutenção do sistema de relatores especiais temáticos e por país e a não imposição de um código de condutas que pudesse prejudicar a independência e eficácia desse sistema (Reforma da ONU, 2007). Também buscou fazer com que as eleições dos membros da entidade fossem “realmente competitivas” e que países notórios violadores de direitos humanos tivessem participação reduzida no organismo (Conectas assina carta pedindo eleição competitiva..., 2009).

A atuação da Conectas na agenda internacional da política externa brasileira parte da premissa de que o país é um ator global relevante com uma postura responsável em prol de soluções para graves problemas internacionais. O objetivo brasileiro de ser um ator global traria consigo um “acréscimo de suas responsabilidades” em relação à situação dos direitos humanos no mundo (Para que o Brasil vote a favor..., 2011). O Brasil seria uma potência emergente democrática com grande credibilidade no cenário internacional (fruto de sua estabilidade doméstica e poder econômico) que deveria ser empregada para desafiar de maneira “mais substancial” o *statusquo* global em direitos humanos (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

A crítica brasileira de um sistema internacional marcado pela relação desigual entre norte e sul somada aos princípios norteadores de sua atuação internacional de não intervenção e solução pacífica de conflitos, distanciariam o Brasil da frequente abordagem intervencionista de potências ocidentais estabelecidas. Algumas das recentes medidas construtivas tomadas pelo Brasil no desenvolvimento do regime internacional em direitos humanos foram elencadas pela entidade: o país atua propositivamente na interface entre democracia e combate ao racismo; realiza ações internacionais em prol do direito à saúde, em especial em relação ao acesso a medicamentos; oferece propostas de combate à pobreza e buscou liderar a resposta internacional aos impactos sociais da crise econômica de 2008; e propôs o estabelecimento de metas internacionais voluntárias em direitos humanos (Anuário, 2007; CDH, 15/06/2009). A Conectas também elogiou o esforço brasileiro de superar a clivagem entre direitos civis e políticos e direitos sociais, econômicos e culturais (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

Para a organização, a primazia da agenda de direitos humanos sobre outros interesses na agenda da política externa brasileira é uma obrigação oriunda do artigo 4 inciso II da Constituição que define que as relações internacionais do Brasil devem ser regidas pela “prevalência dos direitos humanos”, compromisso reforçado pelos tratados internacionais a que o país aderiu. A discricionariedade conferida ao Poder Executivo na formulação da

política externa teria, portanto, limites constitucionalmente definidos que devem ser respeitados (Anuário, 2009; O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

Para encaminhar seu objetivo de maior participação social na agenda de política externa em direitos humanos, a entidade participou, junto com outras entidades privadas e públicas, da formação do **Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa** em 2005 (Comitê Brasileiro..., 2005). As ações realizadas pelo Comitê se articulam com a proposta de democratização do processo decisório em política externa e de incentivo ao tema dos direitos humanos na agenda internacional brasileira. Em sua **Carta de Princípios**, o grupo define seus objetivos como:

1. Influir e monitorar o processo de tomada de decisões da política externa brasileira que gerem impactos na proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, incluindo, entre outros, a negociação, ratificação e implementação de instrumentos regionais e internacionais relativos ou de incidência na proteção dos direitos humanos;
2. Influir e monitorar o processo de definição do posicionamento brasileiro em instâncias multilaterais e relações bilaterais que gerem impactos na proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito internacional (Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, 2016)

Como resultado de sua estratégia de incidência política, a organização conseguiu declarações por parte dos candidatos à presidência da república em 2010 de comprometimento com a agenda internacional de direitos humanos. No conjunto de dez compromissos, constavam itens como a adesão a instrumentos internacionais de direitos humanos pendentes, cumprimento de decisões e recomendações dos mecanismos internacionais, priorização dos direitos humanos frente a outros interesses e o destaque aos direitos humanos nas agendas bilaterais do Brasil (A defesa dos direitos humanos na..., 2010). Com a vitória de Dilma Rousseff, buscou-se pressionar os novos ministros para que cumprissem os compromissos assumidos durante a campanha (Direitos humanos e política externa..., 2011; Política Externa e Direitos Humanos, 2014).

Para a organização, a capacidade e potencialidade brasileiras de prover soluções em âmbito internacional seriam minadas pela falta de prioridade em patrocinar resoluções sobre casos de violações de direitos humanos em países específicos. Por essa razão, afirmou que o Brasil ainda não apresentaria “os requisitos para ser considerado propositivo e coordenador no sistema de direitos humanos da ONU” (Anuário, 2007). Uma das principais frentes de batalha da entidade é pressionar o governo brasileiro a ser mais ativo na **agenda bilateral em direitos humanos**. A Conectas criticou a relutância brasileira em tratar do tema dos direitos humanos em suas relações bilaterais e não aceitou o argumento de que não se deve acusar violações de direitos que também são enfrentadas internamente. A organização acusou uma

contradição no argumento da diplomacia brasileira de preferir tratar questões de direitos humanos em arranjos multilaterais, pois mesmo neste âmbito o país teria sido pouco ativo. “O Brasil vem fazendo muito pouco para apresentar suas preocupações em direitos humanos no sistema multilateral” (O Brasil tem a habilidade..., 2013). A Conectas apoia a postura brasileira crítica a respeito do sistema internacional de direitos humanos, por exemplo, na acusação de que a prática de nomear e envergonhar (*naming and shaming*) adotada pelo Ocidente isola ainda mais os regimes violadores e estimula o radicalismo. Porém, a organização acusa o país de não propor alternativas “suficientemente satisfatórias”. O governo brasileiro propõe diálogo e cooperação, porém tal postura poderia endossar atitudes de cumplicidade e complacência em relação a violações. “Se o Brasil quer encorajar diálogo e cooperação, o País deve apresentar de forma clara quais são os critérios mínimos para uma abordagem de direitos humanos ou se arriscar a parecer tolerar abusos” (O Brasil tem a habilidade..., 2013).

A situação dos direitos humanos em certos países teve destaque nos posicionamentos da Conectas. Um dos casos acompanhados mais de perto foi a respeito das violações no **Zimbábue**, país governado por Robert Mugabe desde 1987. Por meio de vários documentos, a Conectas pressionou o governo brasileiro a estar mais atento a violações graves de direitos ocorridas no país africano (em particular, a repressão a ativistas de direitos humanos e membros da oposição) e se posicionar oficialmente no Conselho de Direitos Humanos a respeito das “atitudes autoritárias e anti-democráticas” do governo zimbabuense (Zimbábue, 23/09/2007; Zimbábue, 26/03/2007; Zimbábue, 15/08/2007; Conectas promove reunião..., 2007). Atuando em redes transnacionais, também pressionou para que as violações no Zimbábue fossem levadas pelos países-membros do Mercosul para consideração na OEA (Organização dos Estados Americanos) e na ONU (ONGs pedem que Zimbábue..., 2007).

A Conectas incentivou o Brasil a aproveitar o convite para ser observador das eleições presidencial e parlamentar no Zimbábue de 28 de março de 2008 para contribuir na proteção de direitos no país. O convite teria sido feito também a países que costumam “primar a cumplicidade sul-sul em detrimento da supremacia dos direitos humanos” e por isso a participação brasileira seria decisiva. “O Brasil deve aproveitar sua legitimidade, por ser um dos poucos governos considerados imparciais do grupo dos convidados a fazer observação eleitoral, para se posicionar de maneira contundente e denunciar as irregularidades nestas eleições”, afirmou Camila Asano, integrante da Conectas. Esta seria uma oportunidade para o país superar a postura de “completa falta de ação” em relação às violações no país africano até então (Eleições no Zimbábue, 27/03/2008; Eleições no Zimbábue, 01/04/2008).

A FSP criticou a participação brasileira no que viu como uma “farsa eleitoral”. O Zimbábue teria convidado países que confirmassem o resultado do pleito e que fossem considerados “neutros”. Por isso, o convite ao Brasil seria “bem pouco lisonjeiro”. A aceitação brasileira teria sido “patética”. O conjunto de observadores não contava com países europeus ou os EUA. “É que, segundo Mugabe, eles não são 'neutros'. O Itamaraty deveria poupar o Brasil de tanta “neutralidade” (FSP, 29/03/2008).

A missão de observação brasileira foi composta pelo deputado Antônio Carlos Pannunzio do PSDB e pelo embaixador do Brasil no Zimbábue, Raul de Taunay. Em parecer, o deputado afirmou que “a votação, nas seções que visitei, transcorreram normalmente [*sic*]”¹⁶. Ressaltou que o resultado de boca de urna indicava vitória em primeiro turno do líder opositor e que o Brasil deveria ser cauteloso no reconhecimento do resultado eleitoral pelo risco do governo não aceitar o escrutínio. O relatório do governo brasileiro, divulgado antes do anúncio do resultado oficial (que só seria divulgado no dia 2 de maio), também afirmava que o pleito “transcorreu em atmosfera de serenidade” (MRE, 2008: 179).

O candidato opositor Morgan Tsvangirai foi definido oficialmente como vencedor do pleito, mas, sem alcançar a maioria absoluta, disputaria o segundo turno com Robert Mugabe. Após ser detido pela polícia no dia 4 de junho, Tsvangirai decidiu retirar sua candidatura e não competir no segundo turno, acusando o processo eleitoral de ser uma “farsa violenta” e de colocar em risco aqueles que o apoiavam no pleito (*apud* Shaw, 2008). Em junho de 2016, Robert Mugabe ainda é presidente do Zimbábue, estando ininterruptamente no cargo desde 1986.

Em 2009, em carta assinada por outras 24 organizações, a Conectas lamentou a recusa do governo do Zimbábue em receber o Relator Especial da ONU para Tortura, Manfred Novak (Organizações lamentam recusa..., 2009).

Em documento de análise da trajetória histórica da Conectas, a atenção à situação do Zimbábue pela entidade foi apontada como exemplo de ação inter-regional. A organização agiu em rede com outros grupos para influenciar a política externa de seus Estados a favor de maior atenção ao país africano. No caso brasileiro, a ida de um parlamentar e dois jornalistas para acompanhar o processo eleitoral do país foi vista como resultado dessa mobilização. A

¹⁶ O documento **O Brasil e a crise do Zimbábue** está disponível no site da Câmara dos Deputados pelo link: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwioqrSL4OTMAhUMF5AKHaHFBoQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fatividade-de-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-permanentes%2Fcredn%2Fdocumentos%2Frelatorios-de-atividades-2%2Frelatorios-de-atividades%2Fpublicacao-2008-2%2Fo-brasil-e-a-crise-do-zimbabue&usq=AFQjCNHv7R2KbVsYMLEq0iH6ulfDtZ9yFQ&sig2=PtkxkxAjZRJOI7fETEBY_Q&bvm=bv.122129774,d.Y2I&cad=rja>. Acesso em 18 mai 2016.

Conectas também teria contribuído para visibilizar a situação do país no Conselho de Direitos Humanos a partir de uma “perspectiva do Sul Global”. A iniciativa teria sido repetida em 2011 em relação à Birmânia (Política Externa e Direitos Humanos, 2014).

Outro país acompanhado com atenção foi o **Irã**, em especial no final do governo Lula e início do governo Dilma. Em 2010, por meio de carta ao MRE, a entidade lamentou a tradicional abstenção brasileira na ONU em temas de violação de direitos no Irã, em especial na intolerância religiosa por parte do governo iraniano. A Conectas pedia que o governo brasileiro intercedesse pela libertação de sete lideranças bahá'ís presas no país (Conectas pede que governo brasileiro..., 2010). No mesmo ano, a organização solicitou informações adicionais ao Ministério das Relações Exteriores a respeito da razão da abstenção do Brasil na votação de resolução da Assembleia Geral da ONU sobre graves e sistemáticas violações aos direitos humanos no Irã (resolução A/C.3/64/L.37). O voto de abstenção ocorreu um mês após a visita do então presidente Mahmoud Ahmadinejad ao Brasil. Na ocasião, a Conectas e mais cinco organizações da sociedade civil emitiram um ofício pedindo que se conferisse “a devida importância” à agenda de direitos humanos durante a visita presidencial e que a política de abstenção sistemática do Brasil em ações contra o Irã na Assembleia Geral da ONU fosse revista (Política Externa e Direitos Humanos, 2014). A entidade também cobrou engajamento brasileiro na avaliação do relatório iraniano no mecanismo da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos para recomendar ações “concretas e mensuráveis ao Estado iraniano”. A Conectas elogiou a sugestão brasileira de moratória na aplicação da pena de morte, mas considerou que o governo brasileiro poderia ter sido “mais explícito” a respeito de outras graves violações (Situação de direitos humanos no Irã, 2010). No ano seguinte, a entidade continuou pressionando por uma postura brasileira mais incisiva a respeito do Irã no Conselho de Direitos Humanos (Ativistas acreditam que Brasil..., 2011). Em março de 2011, o Brasil votou a favor de uma relatoria especial da ONU para a situação de direitos humanos no país. Porém, no dia 20 de novembro, decidiu mais uma vez por se abster, o que a Conectas considerou como uma postura “incoerente” com o voto anterior e com a postura da presidente recém eleita que havia anteriormente criticado o Itamaraty por se abster em resolução semelhante. A realidade da violação não havia mudado, por isso “fica a dúvida sobre que fatores orientaram o voto brasileiro, se não a situação das vítimas dos abusos do governo iraniano” (Brasil volta a se abster na ONU..., 2011). As ações da organização incluíram a divulgação de artigos na imprensa de grande circulação, como no ESP, em que Camila Asano e Hadi Ghaemi defenderam que se abster em uma resolução da Assembleia Geral sobre violações de direitos no Irã seria “conivência” (Dilma e a liberdade no Irã, 2011).

Outros casos específicos em que a organização pressionou por maior ativismo brasileiro foram Mianmar (Birmânia), Venezuela, Coreia do Norte, Sri Lanka e Palestina (Conectas e Artigo 19 pedem que Lula..., 2010; Conectas critica condenação de Aung San Suu Kyi, 2009; Libertação de Aung San Suu Kyi..., 2010; Conectas pede ação do Brasil sobre Mianmar, 06/10/2010; Situação de direitos humanos na Venezuela, 2010; Gaza, 09/01/2009). A respeito da Coreia do Norte, a entidade lembrou que o Brasil tradicionalmente votou a favor em resoluções tanto na Comissão/Conselho de Direitos Humanos quanto na Assembleia Geral da ONU. Mas, a partir de 2008, o país passou a se abster nas votações. Na época, a entidade pressionou por meios jurídicos:

Conectas observou que o país estava violando o princípio constitucional brasileiro segundo o qual devem ser respeitados os direitos humanos na condução da política externa do país (Constituição Federal Brasileira, Art.4, II) e pediu à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, parte do Ministério Público Federal no Brasil, que exigisse dos representantes do MRE uma explicação para a posição adotada (Política Externa e Direitos Humanos, 2014).

Como resposta, o Itamaraty afirmou a crença de estabelecer um ambiente favorável para que a **Coreia do Norte** expressasse livremente seu compromisso com os direitos humanos. A Conectas definiu a posição “altamente questionável” e “incoerente”. Colocou em dúvida a “integridade de sua participação [do Brasil] no CDH” e acusou o país de “isentar-se de suas responsabilidades” (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009). O país asiático se recusou a cooperar com a ONU, refutando sugestões oferecidas (inclusive pelo Brasil) no mecanismo de Revisão Periódica Universal. Por isso, o governo brasileiro decidiu retomar a prática de votar favoravelmente a resoluções envolvendo violações na Coreia do Norte. Para a Conectas, sua medida jurídica foi a pressão necessária para que o governo reavaliasse seu posicionamento e retomasse uma postura de respeito aos direitos humanos.

Postura brasileira semelhante também foi alvo de críticas quando se avaliavam em maio de 2009 no Conselho de Direitos Humanos violações no **Sri Lanka**. O Brasil apoiou dentre dois textos sobre violações, o mais fraco, que era patrocinado pelo próprio governo cingalês. Em seu preâmbulo, constava o princípio da não interferência em assuntos domésticos, que estaria, para a Conectas, “há muito tempo ultrapassado na gramática do direito internacional e do multilateralismo”. A entidade reclamou da incapacidade brasileira de ir além da tentativa de engajar os governos criticados para o diálogo, pois colocaria a proteção dos direitos humanos, a justiça e as vítimas em segundo plano (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

A incapacidade brasileira nos casos de Sri Lanka e Coreia do Norte de apoiar resoluções mais contundentes indicaria que o Brasil age de “forma seletiva, ambígua e

inconsistente”, não contribuindo para o sucesso do Conselho de Direitos Humanos. Seria sinal de “descompasso” entre princípios constitucionais, diretrizes e prática na política externa brasileira para os direitos humanos (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

A organização teve uma atuação destacada no mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

De um lado, buscou incidir nos relatórios brasileiros (de 2008 e 2012) e em sua avaliação por parte do Conselho. Junto com o Gajop (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares), produziu um documento com perguntas e recomendações a serem formuladas durante a sessão de apresentação do relatório oficial do governo brasileiro e o enviou como sugestão às delegações dos outros países que fizeram parte do evento em Genebra. O documento pressionava, por exemplo, para que o governo brasileiro se posicionasse a respeito de violações em centros de detenção para adolescentes infratores (ONU avalia amanhã situação de direitos humanos no Brasil, 2008).

Em outra vertente, acompanhou a posição brasileira na avaliação dos demais Estados-membros. Nos anuários divulgados pela Conectas, avaliava-se o perfil das recomendações feitas pela delegação brasileira aos países revisados. A entidade encontrou um padrão na ação do país, como a constante recomendação para a assinatura, ratificação e/ou adesão aos principais instrumentos internacionais de direitos humanos aos quais o Brasil é signatário, extensão de convite aberto a todos os relatores especiais, aplicação de moratória à pena de morte (para aboli-la) e o combate à desigualdade de gênero e à discriminação contra as mulheres. Além disso, seria comum a sugestão de implementar progressivamente as metas voluntárias de direitos humanos estabelecidas pela resolução A/HRC/RES/9/12 do Conselho de Direitos Humanos aprovada em 2008 por iniciativa do Brasil (Anuário, 2009; Anuário, 2011). A Conectas identificou também recomendações regionais. Aos países africanos, o Brasil costuma fazer recomendações a respeito da necessidade de enfrentar a discriminação contra as mulheres, a desigualdade de gênero e a abolição da pena de morte e dos castigos corporais. Para os países latino-americanos, o Brasil fez recomendações relativas ao acesso à Justiça e à impunidade. No caso dos países da Europa do Leste, tratou-se da questão do abuso infantil e demais direitos das crianças e dos adolescentes. Aos países da Europa Ocidental e outros Estados, o tema dos imigrantes apareceu de maneira mais forte, relacionando também recomendações a respeito de discriminação, racismo e discursos de ódio. Para os países asiáticos, além das temáticas de gênero, destacaram-se recomendações de maiores esforços para promover padrões de trabalho digno, inclusive para os migrantes, e para erradicar o trabalho infantil (Anuário, 2011).

Outras medidas da Conectas no mecanismo de Revisão Periódica Universal buscaram incidir na feitura e avaliação dos relatórios de terceiros países, por exemplo, a partir da capacitação de outras entidades da sociedade civil para atuarem mais assertivamente na avaliação dos relatórios de seus países, como em Angola, Bolívia, El Salvador e Nicarágua em 2010 (ONU trata de direitos humanos..., 2010).

Ao longo de suas declarações públicas, a Conectas rebateu os principais argumentos empenhados pela diplomacia brasileira para justificar posturas mais brandas em sua agenda bilateral em direitos humanos:

1) A Conectas recusa o entendimento de que a bilateralização dos direitos humanos seria um exercício de “superioridade moral”, como afirmado pelo chanceler Celso Amorim (2010). Trataria-se do cumprimento de princípios constitucionais e de obrigações internacionais assumidas pelo país e de “padrões mínimos de dignidade humana consagrados pela comunidade internacional” (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

2) O governo brasileiro justifica posturas mais tímidas quando falta engajamento regional nas crises. Para a Conectas, o apoio regional seria “fundamental”, mas não poderia ser uma premissa obrigatória ao risco de significar “convivência” com violações e submissão a dinâmicas geopolíticas locais ou regionais que negligenciem os direitos humanos (Visita do presidente Lula..., 2009; O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

3) Em visita ao Conselho de Direitos Humanos, o presidente Lula afirmara:

É fundamental estender a mão a governos nacionais e atraí-los para colaborar com a comunidade internacional de forma aberta e receptiva. Governos acuados tendem ao isolamento e ao radicalismo. Não interessa a ninguém um ambiente que incentiva o rancor e alimenta a intransigência. Este Conselho deve buscar no diálogo, e não na imposição, o caminho para fazer avançar a causa dos direitos humanos (Lula, 15/06/2009).

Para a Conectas, a necessidade de engajar o país em questão nas discussões do Conselho é válida e importante para alcançar resultados satisfatórios. Porém, seria preciso agir com firmeza quando o Estado não demonstra abertura e vontade política. A comunidade internacional não deveria colocar os direitos das vítimas em segundo plano (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

4) O país critica a seletividade do regime internacional e acusa os países desenvolvidos de reproduzirem uma lógica colonialista e de escolher quais violações devem ser analisadas segundo interesses geopolíticos outros que a defesa dos direitos humanos. “Estamos, novamente, frente a um argumento em parte verdadeiro, porém, não isento a contrapontos” (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009). A Conectas refuta o argumento de que os países do Sul são apenas vítimas de iniciativas de países desenvolvidos. Tais países devem

assumir e serem responsabilizados pelas violações de direitos que ocorram em seus territórios. Além disso, a seletividade não significa que não estejam ocorrendo violações (só não seriam as únicas). Os países do Sul por sua vez também agem seletivamente, como se pode observar no grande volume de resoluções no Conselho de Direitos Humanos a respeito de violações nos territórios palestinos ocupados. “Com razão, [o Brasil] apoia resoluções da ONU sobre abusos nos territórios palestinos ocupados e não hesita em pedir o restabelecimento da democracia em Honduras. Mas absteve-se sobre violações no Irã, na Coreia do Norte e em Mianmar e se calou sobre Cuba e Venezuela” (Direitos Humanos não negociáveis, 2011).

5) A Conectas também critica parcialmente o argumento brasileiro da indivisibilidade dos direitos humanos e do direito ao desenvolvimento. A defesa de que direitos civis e políticos são tão importantes quanto direitos econômicos, sociais e culturais seria coerente. “Não há como discordar de que a arquitetura do sistema internacional atual inibe o pleno desenvolvimento dos países do Sul e dificulta a criação de condições infra-estruturais para a efetivação dos direitos humanos”. Entretanto, não se devem imputar “todos os males” dos países do Sul às desigualdades de riquezas em nível internacional. Problemas como má distribuição de renda, instituições não democráticas, práticas de corrupção, manutenção de privilégios das classes dominantes e outras são de responsabilidade doméstica. “Sem o reconhecimento dessas responsabilidades, volta-se cegamente a doutrinas ultrapassadas de que os países em desenvolvimento são apenas vítimas passivas de práticas de exploração empreendidas, no passado ou atualmente, pelos países desenvolvidos” (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

6) O Brasil não deveria invocar o princípio da não intervenção em assuntos domésticos de maneira absoluta, pois seria uma “postura ultrapassada”. Atualmente, existe a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um “parâmetro moral que cria obrigações a todos os Estados”. Além disso, o princípio da não intervenção não poderia se sobrepor à responsabilidade de proteger, norma “aceita pela comunidade internacional”. O silêncio brasileiro diante de graves violações, como no Zimbábue, seria um “sinal de miopia” de setores da diplomacia brasileira que privilegiariam “interesses imediatos”. “Faltam evidências de que as estratégias utilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores privilegiem os direitos humanos e contribuam concretamente para salvar vidas nas ditaduras mais sangrentas do planeta” (Miopia diplomática; 2008).

As falhas da política externa brasileira para os direitos humanos demandariam uma mudança de postura e mais “assertividade” diante de graves violações.

O Brasil precisa decidir se quer ser uma liderança internacional conjugando a gramática dos direitos humanos, ou se quer simplesmente ampliar a sua projeção internacional vocalizando interesses locais e regionais, mesmo que em desconformidade com uma das poucas âncoras morais do sistema internacional (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009).

Coerente com o fato de ser uma entidade da sociedade civil buscando incidir em políticas públicas, parte considerável dos documentos e declarações da Conectas pediu por “maior transparência na política externa” e maior “participação cidadã e controle social” sobre essa política (Alta Comissária de Direitos Humanos..., 2007; Comitê Brasileiro, 2005; Política Externa e Direitos Humanos - Informe no. 1, 2005). A entidade denunciava o difícil acesso à “informação oficial sistematizada” a respeito do tomada de decisão na agenda de direitos humanos (Anuário, 2007).

Os registros da atuação brasileira nos órgãos de direitos humanos da ONU continuam fragmentados, com dificuldades de acesso e, em grande parte, sem tradução para o português. Esperamos que, no futuro, a transparência, sistematização e publicação de dados sejam uma prioridade do governo brasileiro (Anuário, 2010; Em evento sobre 10 últimos anos da Política Externa..., 2013).

A Conectas defende que as posições brasileiras nos encontros internacionais sejam informadas com antecedência e que os votos brasileiros tenham suas motivações e justificativas apresentadas. A entidade realizou em 2013 uma campanha de mobilização pública para ampliar o diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil, chamada Ministro, eu #QueroSaber. Após a ação, o então chanceler Antonio Patriota prometeu maior interlocução.

4.5 Interesses nacionais, agenda internacional brasileira em direitos humanos e algumas reflexões a título de conclusão parcial

A evolução recente do regime internacional em direitos humanos coloca desafios relevantes a um entendimento restrito da soberania dos países. Por que, então, os Estados-nacionais se engajam em tais regimes? Esta pesquisa indica duas explicações relevantes para isso. Primeiro, essa participação reflete valores politicamente construídos de sua sociedade. Segundo, o maior engajamento traz consigo benefícios estratégicos, ao menos pela legitimidade internacional que a temática passou a mobilizar.

Não é simples separar imperativos morais de pragmatismo na análise de política externa. Também no caso brasileiro, priorizar os direitos humanos na agenda bilateral pode fragilizar outros objetivos, como “a projeção de interesses políticos em outras arenas multilaterais e regionais, a busca da participação crescente nas correntes do comércio mundial

e a necessidade de forjar parcerias que contribuam para o desenvolvimento nacional e para a inserção soberana do país na economia global” (Belli, 2009: 206).

Quando, porém, pragmatismo e defesa de princípios favorecem uma determinada linha de conduta, amplia-se a probabilidade de serem adotadas práticas responsáveis de política externa. Essa dualidade fica evidente na fala do embaixador Gilberto Saboia em entrevista a Benoni Belli (2009),

os conflitos potenciais e a tensão entre valores de direitos humanos e outros objetivos estarão sempre presentes, mas, ao contrário do que pode parecer, a coerência em relação aos princípios pode contribuir para avançar interesses em outras searas, ao emprestar maior credibilidade à diplomacia brasileira - ao dar-lhe mais *soft power*, para usar um conceito que tem transitividade tanto nas correntes do idealismo quanto nas do realismo (p. 210-211).

O estudo da agenda internacional brasileira em direitos humanos demonstra como, também nessa temática, os cálculos em política externa precisaram conciliar interesses materiais e ideacionais e pressões domésticas e internacionais. Os atores analisados cobravam a defesa de certos princípios pela política externa brasileira e exigiam assumir maior responsabilidade diante do sofrimento de indivíduos no exterior; sempre pesando os custos (políticos, financeiros, materiais...) de tais ações e, em diversos momentos, considerando-os aceitáveis ou obrigatórios.

O entendimento de que a agenda internacional dos Estados precisava combinar interesses estratégicos e imperativos morais foi mais evidente na imprensa brasileira. Nos anos 1990, avaliando o comportamento das potências centrais, apontava-se sem idealismo a primazia de outros interesses sobre a defesa dos direitos humanos. Em 1996, o ESP viu com naturalidade que o tema dos direitos humanos fosse desprezado por França e EUA no relacionamento com a China para garantirem vantagens comerciais. O jornal sugeriu aos EUA seguir o pragmatismo francês: “*Realité oblige*” (ESP, 15/04/1996). No ano seguinte, o ESP voltou ao tema dos direitos humanos no relacionamento entre EUA e China. O periódico comentava a pressão doméstica sobre o governo norte-americano para tratar das violações de direitos no país asiático ao mesmo tempo em que disputava com fornecedores europeus grandes contratos civis. Por isso, o país mantinha suas críticas à situação dos direitos humanos na China, mas somente diante dos holofotes, para cumprir um “ritual a que estão sujeitas as autoridades americanas”. “[Para os EUA,] Ficar de fora do irresistível mercado chinês, enquanto concorrentes avançam sobre ele, seria impensável. É essa realidade que torna piada - de humor negro - a polêmica sobre direitos humanos” (ESP, 10/03/1997). A FSP, por sua vez, criticava a hipocrisia dos EUA, sobrevalorizando o tema dos direitos humanos no trato com Cuba e o colocando em segunda importância na relação com a China (FSP, 20/3/1999).

Ao longo do tempo, a FSP ia reforçar seu discurso de promoção e proteção dos direitos humanos e o ESP ia assumir postura mais principista no tema, ainda que com menos ênfase do que a Folha.

Vários discursos presidenciais na Era FHC projetavam a imagem de um governo identificado com a promoção doméstica dos direitos humanos e membro de uma ordem internacional baseada na solidariedade e na ética. Apontava-se uma convergência global de valores com ênfase na democracia como fonte de legitimidade internacional: “O respeito aos direitos humanos firma-se como norma geral de conduta civilizada” (FHC, 22/07/1995).

Os jornais reconheceram esta inflexão e, já no início do governo, defendiam uma correção de curso na política externa para considerar preocupações universais presentes na agenda política e na “consciência moral” dos brasileiros, como ecologia, direitos humanos e pobreza (ESP, 05/01/1995). Apesar disso, no início da gestão FHC, o ESP defendia pouco espaço para os direitos humanos na agenda internacional. O periódico achava adequado os momentos em que tomadores de decisão, seguindo os “ditames da razão”, calavam seus “sentimentos e impulsos humanitários”. Por isso, foi frio ao analisar o apelo da ONU para que o Brasil recebesse refugiados bósnios, mesmo que a ação pudesse trazer benefícios estratégicos (ESP, 11/08/1995).

A retórica presidencial entendia uma responsabilidade limitada do Brasil na promoção internacional dos direitos humanos. Ao contrário, o ambiente internacional era responsável por constrangimentos para a agenda doméstica na área. Criticavam-se as condições perversas das relações internacionais que dificultavam os países a alcançarem níveis avançados de garantia de direitos. Ainda que houvesse uma posição internacional mais favorável a resoluções sobre países na Comissão de Direitos Humanos durante os anos 1990, o governo FHC manteve a tradição brasileira de privilegiar a abstenção em tais votações (como nas várias resoluções a respeito de Cuba e de outros “pesos pesados”, como a China) (Belli, 2009). O rompimento de relações em 1995 com a Nigéria por questões de violação de direitos foi uma exceção a esse comportamento.

O âmbito bilateral de sua política externa em direitos humanos esteve presente, entretanto, na defesa regional da norma democrática, como na atuação em conjunto com os demais membros do Mercosul no Paraguai em 1998 e mais timidamente na crise política peruana em 2000. Tais práticas foram apoiadas pelos jornais brasileiros, que concordaram com a necessidade de matizar o princípio de não intervenção para a defesa regional da democracia (ESP, 25/03/1999; ESP, 28/01/2001). FHC defendia uma “solidariedade

democrática”: o passado teria ensinado o custo do autoritarismo, e por isso, regionalmente caberia o esforço de evitar a repetição da história.

O governo FHC, em parte por sua ênfase no contexto regional e nas parcerias com o mundo desenvolvido, não foi alvo frequente da imprensa a respeito de sua agenda bilateral em direitos humanos. Entretanto, após os ataques do 11 de setembro, os jornais criticaram a diplomacia brasileira por sua aproximação junto a países considerados patrocinadores de grupos terroristas, como Irã, Coreia do Norte e Líbia.

O período do governo Lula foi marcado por forças conflitantes na área dos direitos humanos que resultaram em um contexto altamente politizado. O maior esforço por fazer do país um *rule-maker* fez a política externa do período se engajar em temas para os quais precisou lidar com severas críticas domésticas. Seu governo buscava diversificar as parcerias internacionais e valorizou as relações políticas com nações do Sul global. Por causa desses elementos, tencionou-se a relação entre interesses estratégicos (na área de tecnologia, energia e comércio, por exemplo) que levaram o país a consolidar parcerias com países emergentes do Sul global e a promoção de um discurso universal dos direitos humanos ao mesmo tempo respeitador da soberania dos Estados (Milani, 2015). A configuração atual da agenda brasileira em direitos humanos impede a aplicação de um entendimento realista restrito, pois há que se considerar novas demandas de atores domésticos e novas fontes de legitimidade internacional:

(...) o funcionamento da democracia e a presença de uma sociedade civil organizada impedem a desconsideração, pura e simples, dos elementos éticos na relações internacionais ou a sua submissão simplista a interesses materiais ou a considerações de poder. Para ficar no terreno realista e combater essa visão com suas próprias armas, poder-se-ia dizer que uma proposta de evitar resoluções sobre países pelo efeito negativo que podem acarretar para os objetivos de incremento da influência política e econômica do país teria apenas o efeito de minar a credibilidade da diplomacia brasileira, tanto internamente quanto no nível internacional. Internamente, a sociedade civil e as ONGs de Direitos Humanos estão cada vez mais atentas para as posições brasileiras nos foros multilaterais de Direitos Humanos e certamente não deixariam de manifestar seu descontentamento, retirando legitimidade da política que se afaste dos valores professados e certamente procurando submeter seus formuladores ao opróbio público (Belli, 2009: 209).

A primeira década do século XXI foi marcada pelo desenvolvimento do regime internacional em direitos humanos, com a reestruturação da Comissão/Conselho de Direitos Humanos da ONU e com o razoável consenso a respeito de uma “responsabilidade” da comunidade internacional em proteger populações estrangeiras de graves violações cometidas por seus próprios governos. Ainda assim, aumentou a desconfiança no discurso cosmopolita

ao redor da agenda de direitos humanos devido à perda de prioridade diante dos temas de segurança e sua manipulação por eles (securitização da ordem internacional).

Domesticamente, o governo precisou lidar com pressões mais fortes de organizações da sociedade civil. Estes grupos aproveitaram a ampliação do diálogo do Itamaraty com entidades burocráticas e da sociedade civil, a maior judicialização da política externa na área (resultante dos acordos a que o país aderiu ao longo do tempo) e da expansão do ativismo transnacional para demandar uma política externa mais assertiva na agenda de direitos humanos (Milani, 2015). O governo precisou lidar também com a imprensa hegemônica que, por causa de sua postura política de oposição, tendeu a criticar duramente as ações internacionais brasileiras em geral.

Se é exigido de qualquer política externa em direitos humanos a conciliação entre pragmatismo e princípios, essa combinação nunca foi simples. As especificidades anteriormente comentadas contribuíram para que a política externa brasileira em direitos humanos fosse uma das agendas mais politizadas da gestão Lula. Atores da sociedade civil, como organizações não governamentais e veículos de comunicação, passaram a pressionar por uma política externa em direitos humanos mais assertiva, ainda que baseada em métodos diplomáticos e persuasivos.

A Conectas foi um símbolo do maior ativismo da sociedade civil brasileira em temas de política externa durante o governo Lula. A organização defendia que países emergentes democráticos, como o Brasil, assumissem maiores responsabilidades em direitos humanos em suas decisões internacionais e fizessem do tema uma prioridade da política externa. Enquanto os jornais defendiam a presença dos direitos humanos na política externa como uma projeção de valores presumidos da sociedade brasileira, a defesa da Conectas em grande parte esteve embasada na aplicação dos preceitos constitucionais que regulam as relações internacionais do país.

A entidade rebateu os principais argumentos mobilizados pelo governo para evitar a bilateralização dessa agenda, recusando inclusive o argumento de que o país privilegiava a via multilateral (o país seria fraco tanto no âmbito bilateral quanto multilateral). Conectas e jornais brasileiros também acusavam incoerências, como o fato do governo denunciar o que entendia como golpe em Honduras, mas silenciar sobre violações no Sudão e perseguição a manifestantes no Irã.

A Conectas oferecia uma defesa internacional dos direitos humanos a partir de um olhar do Sul e, assim, apontava as falhas na postura ocidental diante do regime internacional. Os países do Sul não eram apenas vítimas das iniciativas dos países desenvolvidos e nem

poderiam justificar as dificuldades na garantia de direitos com base nas desigualdades de riquezas em nível internacional (O Brasil no Conselho de Direitos Humanos..., 2009). A Conectas acreditava que o Brasil poderia oferecer uma contribuição real ao sistema internacional em direitos humanos, mas precisaria superar a defesa a todo custo do diálogo e do princípio da não intervenção em assuntos domésticos, em especial quando meios persuasivos se mostravam inócuos e a recusa de medidas dissuasórias significava cumplicidade e complacência.

FSP e ESP, jornais de oposição ao governo petista, não mudaram suas posições a respeito da agenda em direitos humanos e missões de paz quando comparadas as suas posições com aquelas expressas no governo anterior, mas as duras críticas à política externa nesses temas podem ter sido facilitadas pelo interesse em apontar fragilidades do governo Lula.

Os jornais realizaram críticas severas à agenda internacional brasileira em direitos humanos. FSP e ESP defendiam que a política externa deveria conciliar pragmatismo e princípios. Pragmatismo seria entender que a maior parte dos Estados-nacionais não poderia ser considerada uma democracia, e por isso seria legítimo a Lula visitar países autocráticos: “não faz sentido exigir que o presidente Lula ponha os pés apenas em nações democráticas” (FSP, 17/10/2007). Em 2000, o ESP apresentou como uma das razões para assinar convenções sobre trabalho infantil, um argumento pragmático: “elas também representam importante melhoria da imagem do Brasil no exterior, incrementando a capacidade do País de se proteger contra tentativas de discriminações comerciais” (ESP, 25/01/2000). A busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança normalmente foi invocada para estimular ações internacionais, como participar da missão de paz no Haiti, mas principalmente para criticar excessos de pragmatismo: “A sensação que fica é a de que o Brasil, em sua campanha por uma vaga permanente no CS, está levando longe demais sua política de não contrariar ninguém, nem ditaduras” (FSP, 04/04/2005).

Os veículos de comunicação não só buscaram influenciar a definição de quais seriam os valores representados pela política externa brasileira, mas também da discussão a respeito de quais interesses materiais seriam legítimos. Nesse âmbito, a inflexão Sul-Sul da política externa foi fortemente criticada e acusada de ser responsável por fazer o país abrir mão de valores tradicionais. Entendia-se que o país evitava denunciar violações de direitos para se mostrar independente das nações europeias e mais próximo dos países africanos (ESP, 18/12/2006). Os jornais criticavam a “leniência” brasileira com violações em países com que o Brasil possuiria laços comerciais fracos (FSP, 23/11/2010). Seria mais legítimo manter certa

credibilidade internacional do que almejar interesses políticos de aproximação Sul-Sul (FSP, 03/07/2009; 23/11/2010). A FSP acusava o “terceiro-mundismo” da política externa de fazer o país dar seu aval ao “pior genocídio em curso do planeta [no Sudão]” (FSP, 03/12/2006). Para o ESP, uma política externa “consistente” consegue equilibrar princípios e pragmatismo. “Sem a defesa intransigente de um conjunto de princípios, que correspondam aos fundamentos éticos da Nação, nenhuma política externa é respeitada pela comunidade internacional. Sem um conteúdo de pragmatismo, a política externa não defenderá com eficácia os interesses nacionais”. A política externa daquele momento do governo Lula (ano de 2003) possuiria os dois elementos, mas falharia na “dosagem, dependendo do interlocutor” (ESP, 13/12/2003).

E quais seriam os valores legítimos a se representar? Em 1995, o ESP definia os valores da democracia liberal e do capitalismo “como constitutivos do melhor ambiente internacional” para o Brasil (ESP, 05/01/1995). Deveria-se ter comprometimento com aqueles princípios que aproximariam o Brasil das nações “civilizadas” do ocidente (ESP, 18/12/2006). Para a FSP: “Há momentos e locais em que o Brasil precisa expressar, nos termos adequados, seu ponto de vista, como sociedade democrática, pacifista e tolerante. O Conselho de Direitos Humanos da ONU é um desses locais” (FSP, 03/07/2009). Toda política externa precisaria conciliar pragmatismo e princípios, que no caso de um país ocidental, “são os direitos humanos, a autodeterminação dos povos, e a resolução negociada, pacífica até o limite extremo, dos conflitos internacionais” (FSP, 01/10/2010).

Os jornais defendiam que quando se consegue conciliar bem princípios e pragmatismo, a política externa é mais “eficaz” e expressa a mais promissora contribuição do Estado para a “humanidade”. A gestão do governo Lula teria pecado nas votações em foros internacionais de direitos humanos, acumulando “equivocos, omissões e derrotas” (FSP, 01/10/2010). Segundo o ESP, quando ia a Cuba, Lula “mostra que a democracia, a liberdade e os direitos humanos não são valores - princípios - que ele preza, a ponto de inscrevê-los nas diretrizes de sua política externa” (ESP, 13/12/2003). A FSP diria aceitar que “resultados desarmônicos” aparecessem quando se é obrigado a conciliar pragmatismo e princípios. “Mesmo assim, o nível de desafinação da política externa do presidente Lula nos últimos meses inspira cuidados e explicações” (FSP, 03/07/2009).

Mas, como conciliar os dois lados? As propostas dos periódicos eram pontuais e não construíram um entendimento facilmente generalizável. Para a FSP, não havia coerência absoluta. “Quem procurar coerência absoluta nas atitudes diplomáticas de uma nação importante não vai encontrá-la” (FSP, 03/07/2009). O ESP idem: “O mundo decerto não é

uma confraria de querubins” (ESP, 24/11/2010). A FSP sugeriu: “Não existe receita para chegar ao equilíbrio entre pragmatismo e princípios, mas ele é possível. Passa por cobrar de forma tão clara quanto a cortesia permita avanços institucionais e reagir com firmeza a episódios específicos de violações” (FSP, 17/10/2007).

Sendo um regime autoritário o principal parceiro comercial brasileiro, é importante analisar as considerações sobre a relação bilateral com a China. Os jornais defendiam pragmatismo em relação à questão dos direitos humanos no país asiático, mas reforçavam a importância de manter uma “pressão difusa”, evitando medidas que pudessem ser interpretadas como defesa do regime autocrático (FSP, 26/05/2004). Para a FSP, considerações de ordem econômica e geopolítica não justificariam o silêncio de Lula diante das graves violações praticadas pelo governo chinês, em particular na questão do Tibete. “Vale lembrar que a pressão difusa exercida por governos estrangeiros foi um dos fatores que levou o regime militar brasileiro a decidir-se pela abertura, na primeira metade dos anos 80. Em algum grau, o próprio Lula é um beneficiário das cobranças que vieram de fora” (FSP, 26/05/2004).

Tática secundária do discurso midiático foi, assim como realizado pela Conectas, apontar incoerências e desrespeito a princípios tradicionais da política externa nas ações do governo como maneira de reforçar suas críticas. Para o ESP, por exemplo, a proximidade com ditaduras demonstrava que o presidente “não dá importância aos princípios da solução pacífica das controvérsias e da autodeterminação dos povos” (ESP, 13/12/2003). Criticavam-se as diferenças de tratamento a eventos que pareciam semelhantes. De um lado, o governo brasileiro recusou qualquer possibilidade de acolher os pugilistas cubanos fugidos durante os Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, mas de outro lado acolheu Cesare Battisti condenado pela justiça italiana. O país foi firme na acusação de golpe de Estado em Honduras, mas não deu a mesma importância às suspeitas de violações no Irã ou no Sudão. Outra crítica comum foi acusar que a “conivência” com violadores seria resultado de um viés anti-americanista.

Essa política externa nada tem a ver com princípios ou pragmatismo. Afinal, Lula não visitou o principal parceiro brasileiro no Oriente Médio, a Arábia Saudita. Ela é indiscutivelmente demagógica, de um antiamericanismo a tal ponto pueril que será cada vez mais difícil para o Brasil não afrontar parceiros importantes e necessários, de um lado, e, de outro, encontrar novos aliados ou parceiros para a aventura itamaratiana (ESP, 13/12/2003).

A posição brasileira diante das violações de direitos no Sudão seria exemplo de uma política externa que violava os princípios consagrados que norteavam a atuação do Itamaraty (FSP, 01/06/2008); ou que “abraça posições ora anacrônicas, ora até inadequadas ao interesse

nacional, ora até moralmente injustificáveis” (FSP, 03/12/2006). Para o ESP, a postura diante da crise no Sudão, era um “escândalo”. “Com isso, o governo brasileiro não se afastou apenas dos países ocidentais. Apartou-se da decência” (ESP, 18/12/2006). Outros editoriais criticaram a racionalidade da política externa como um todo, por se afastar dos valores e do interesse nacional brasileiro seguindo causas personalistas, como a “amizade” com ditadores, como Fidel Castro (FSP, 17/04/2003).

Na agenda de direitos humanos, o presidente Lula defendia “engajamento construtivo”, cooperação e convencimento no lugar de isolamento (Lula, 07/07/2009; 15/06/2009). A diplomacia brasileira teve dificuldades em lidar com as críticas e apresentar um discurso uniforme a respeito da bilateralização da agenda brasileira em direitos humanos. Como exemplo, Nelson Jobim, então ministro da Defesa, tratando do tema da pena de morte de Sakineh, teria afirmado que “essa questão de direitos humanos é ocidental” e o apedrejamento da iraniana não seria “problema nosso”. O que haveria são “hábitos”. Não caberia ao Ocidente impor suas concepções, o que por si só poderia levar os países a “importar o terrorismo” (Jobim, 20/11/2010).

Tal entendimento diferia de outros discursos oficiais, como do presidente e seu chanceler, por exemplo, que reforçavam a importância de se construir um regime internacional em direitos humanos mais eficaz e legítimo e a defesa do uso da diplomacia quieta (*quiet diplomacy*), metodologia que não satisfaz os jornais nem a Conectas. Deve-se levar em consideração as diferenças entre os “tempos” do atores. Os possíveis resultados de uma diplomacia privada são pouco visíveis e de longo prazo, o que colabora para a imagem de inação governamental.

Parte considerável dos esforços diplomáticos brasileiros no regime internacional estava no aperfeiçoamento dos canais multilaterais para encaminhar crises. Para Benoni Belli (2009), essa seria uma proposta coerente para um país do porte brasileiro, com dificuldades para arcar com os custos de uma postura mais assertiva em sua agenda bilateral em direitos humanos.

Tanto FHC quando Lula atuaram nos foros multilaterais como mobilizadores de soluções para graves questões globais em direitos humanos, baseados retoricamente em princípios como “generosidade” e “solidariedade”. A política externa de FHC propôs que o acesso a medicamentos era um direito humano que deveria estar acima dos interesses das corporações internacionais e, por isso, deveria-se facilitar o acesso dos países em desenvolvimento a medicamentos patenteados. O governo Lula defendeu o enfrentamento

global da fome, propondo a possibilidade de um imposto global para a criação de um fundo de financiamento para medidas na área.

A diplomacia brasileira evitou a bilateralização da agenda internacional de política externa no entendimento de que, no Conselho de Direitos Humanos, a acusação direta a países era usada de maneira seletiva e excessivamente politizada e afastava os Estados acusados do engajamento necessário para promover mudanças. No geral, o esforço brasileiro pelo desenvolvimento do regime internacional em direitos humanos se deu de modo a diminuir os custos de ações bilaterais e estabelecer um sistema mais legítimo, isento, menos seletivo e dotado de grau mais elevado de autoridade moral (Belli, 2009). A proposta de criar um mecanismo no âmbito do novo Conselho em Direitos Humanos de avaliação da situação dos direitos humanos em todos os países refletiu esses objetivos.

O governo Lula também buscou construir uma **liderança pelo exemplo** (Belli, 2009), baseada no compromisso aos acordos internacionais assumidos e de consideração às recomendações oriundas dos comitês de tratados e relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O país foi um dos primeiros a participar da Revisão Periódica Universal do organismo e propôs um sistema multilateral de metas voluntárias em direitos humanos. Diferente dos países centrais, o exemplo era de um país que reconhecia as imensas dificuldades para garantir domesticamente os direitos humanos, mas que contava com casos de sucesso em algumas políticas públicas inovadoras (como no combate à fome) capazes de serem replicadas em outros países do Sul.

5. DIREITOS HUMANOS, INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E RESPONSABILIDADE AO PROTEGER

As Operações de Paz são um mecanismo, desenvolvido principalmente pelas Nações Unidas, com o objetivo de controlar e resolver conflitos armados. Estão baseadas no preceito de segurança coletiva em que seria legítimo o uso da força militar, quando necessário, para manter a paz e a segurança internacional (Diniz, 2006: 304). Nesta pesquisa, elas serão analisadas como um dos instrumentos possíveis de proteção dos direitos humanos; neste caso, com o uso legítimo da força.

A reflexão sobre as operações de paz coloca em questão os dois componentes fundamentais da soberania dos Estados: (1) o contrato vertical entre o soberano e os cidadãos, origem das concepções de direitos humanos; (2) e a igualdade horizontal e a autonomia entre as nações das quais resultam os princípios de não intervenção e inviolabilidade das fronteiras (Hoffmann, 1996 *apud* Kenkel, 2012).

A base jurídica das Operações de Paz foi sendo construída de forma consuetudinária a partir de cada caso particular, pois tais ações não estavam previstas originariamente na Carta da ONU (Uziel, 2015). Uma interpretação comum às Operações é a ideia de que pertencem ao “capítulo seis e meio” da Carta da ONU, quer dizer, a meio caminho entre a “solução pacífica de disputas” (título do Capítulo VI) e a “ação com respeito a ameaças à paz, quebras de paz e atos de agressão” (título do Capítulo VII, onde, entre outras providências, se definem as condições para o uso da força) (Diniz, 2006).

A primeira Operação de Paz da ONU ocorreu em 1948 no Oriente Médio, mas teve como grande marco a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) em Suez em 1956. Até 2013, 68 Operações de Paz haviam sido estabelecidas pelas Nações Unidas, com grande concentração no período pós-Guerra Fria. No final de 2009, as quinze operações de paz das Nações Unidas empregavam mais de 100 mil pessoas, incluindo militares e civis, e a ONU comandava o segundo maior número de tropas em atividade - somente atrás dos EUA (Uziel, 2015).

Eugênio Diniz (2006) indica os princípios que, ao longo do tempo, passaram a nortear as Operações de Paz envolvendo forças dos Estados-membros a serviço das Nações Unidas: (1) Ainda que os efetivos pertençam aos Estados-membros, as Operações são conduzidas pela ONU e seus integrantes representam a ela e não seus Estados de origem; (2) As Operações só podem ser estabelecidas com o consentimento de todas as partes envolvidas; (3) A ação será

imparcial em relação às partes do conflito; (4) O uso da força pelos membros da Operação estaria limitada a casos de legítima defesa.

O princípio da independência soberana perdeu força frente à proteção dos direitos humanos (Kenkel, 2012). Outro exemplo é a alteração do entendimento de imparcialidade absoluta diante das partes do conflito para imparcialidade em termos de “conformidade com os princípios” da Carta das Nações Unidas. Um dos mais relevantes pontos de evolução foi a constatação de que o consenso nas áreas de conflito poderia ser manipulado de inúmeras formas, o que permitiu o desenvolvimento da ideia de “Imposição da Paz” ou de “Operações de Paz Complexas”.

O fundamento legislativo das Operações de Paz está disposto nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas e, inicialmente, era operado no contexto pós-conflito e não na prevenção de controvérsias. A nova realidade do pós-Guerra Fria alterou essa configuração, expandindo a legitimidade do emprego de tais medidas. Tal alteração teria sido fruto tanto das dificuldades concretas das ações quanto de seu real significado e impacto político. Um exemplo é o conceito de legítima defesa que passou a ser mais abrangente e a fazer referência não só aos “componentes da missão” (como por exemplo agências humanitárias), mas também a legítima defesa do mandato da missão (indicando que os efetivos poderiam utilizar a força necessária e suficiente não só para defender a si mesmos e aos outros componentes da missão mas também para executar a missão confiada) (Diniz, 2006).

O conceito de unidades de imposição da paz foi gestado pelo então secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali a partir do relatório **Agenda Para a Paz** em 1992 com a intenção de restabelecer e manter cessar-fogos que haviam sido acordados, mas não cumpridos. Tal atividade (definida no relatório como pacificação, ou *peacemaking*) diferiria da tarefa de Manutenção da Paz (*peacekeeping*). A proposta era aumentar o recurso ao Capítulo VII para as Operações de Paz da ONU.

O novo entendimento estava alinhado à nova fase de ativismo onusiano em Operações de Paz, resultado do fim da Guerra Fria e da expansão de conflitos domésticos, intra-estatais, em que o organismo começou a atuar. Contudo, houve grande resistência em diversos países, incluindo o Brasil, para o uso ao Capítulo VII para as Operações de Imposição de Paz quanto ao risco de intervenção em assuntos domésticos por parte da ONU. O grande número de críticas a respeito das Operações de Imposição de Paz foi uma das causas para Boutros-Ghali perder o cargo de secretário-geral (Diniz, 2006).

Em 2000, documento do novo secretário-geral, Kofi Annan, chamado **Relatório Brahimi**, buscou encaminhar as dificuldades a respeito das Operações de Paz da ONU oferecendo recomendações específicas e práticas. O texto abandonou o conceito de “Operações de Imposição de Paz” e adotou a expressão “Operações de Manutenção de Paz Complexas”. A mudança não foi suficiente para reduzir completamente a resistência, nem para que entre os atores envolvidos o conceito de imposição de paz fosse abandonado (Diniz, 2006).

5.1 Direitos humanos, intervenções e os dilemas da soberania

Soberania é normalmente definida como autoridade suprema. Ser soberano é não estar sujeito a nenhuma autoridade superior. Soberania nacional, porém, também significa reconhecimento mútuo (soberanos são aqueles reconhecidos por outros soberanos) que sempre foi dependente de certas condições mínimas (no mínimo, controle territorial e intenção de fazer parte do sistema de direito internacional). As discussões nas últimas décadas ao redor do regime internacional em direitos humanos e da busca por evitar ou interromper graves violações de direitos ou atos de genocídio reforçaram o argumento de que indivíduos são portadores de direitos a nível internacional e que uma proteção mínima dos direitos humanos se tornou mais uma condição para o reconhecimento da soberania dos Estados (Donnelly, 2013). O Tribunal de Nuremberg (1945-1946) foi um marco no entendimento de que haveria situações-limite em que os Estados e seus agentes perderiam a “legitimidade que garante validade jurídica e política a seus atos” (Belli, 2009: 49-50). A noção de soberania não foi abandonada, mas gradualmente o entendimento da **soberania externa** (do Estado frente ao sistema internacional) passou a estar mais próxima do entendimento de **soberania interna** (oriunda da legitimidade popular a partir da proteção de seus direitos básicos) (Belli, 2009).

Apesar de vetar legalmente intervenções, a Carta da ONU possui uma série de exceções explícitas e implícitas de que se derivou o “direito” e, posteriormente, a “responsabilidade” de intervir (Kenkel, 2012: 26). A transformação efetiva do conceito e a implementação da intervenção militar começaram no final da década de 1980. Uma progressão de mandatos do Conselho de Segurança, iniciada com a resposta da ONU durante a Guerra do Golfo (1990-1991), resultou na ampliação da aplicabilidade da intervenção

humanitária e restrição do princípio da soberania a partir do reconhecimento crescente de violações de direitos e de catástrofes humanitárias como “ameaças à paz internacional e à segurança” (Kenkel, 2012). Em 1994, durante o genocídio de Ruanda, a gravidade dos eventos e a evolução da interpretação das normas de intervenção alcançaram um ponto em que a inação não poderia mais ser justificada pelo princípio da não intervenção (Kenkel, 2012). Em razão das graves crises internacionais ocorridas nos anos 1990, a noção de **responsabilidade de proteger** (R2P, na sigla em inglês) buscou equilibrar os dois conceitos, de não intervenção e respeito pelos direitos humanos. O relatório de 2009 do secretário geral buscou reforçar o entendimento de que a R2P consistiria em fortalecer a soberania efetiva do Estado (ao ajudá-lo a cumprir suas responsabilidades perante sua população). Os conflitos oriundos da evolução da norma continuam:

O debate continua entre as duas interpretações da relação entre soberania, não intervenção e direitos humanos. Uma destas interpretações, extensamente descrita anteriormente, percebe tanto a igualdade horizontal dos Estados – incorporada, em parte, pela norma de não intervenção – quanto o contrato vertical – por meio do qual os Estados derivam seus direitos daqueles de seus cidadãos – como partes integrais de uma tensão inerente ao conceito de soberania. Outra visão equaciona a própria soberania, essencial e exclusivamente, com o componente externo e horizontal de não intervenção e inviolabilidade das fronteiras. Em respeito a seus efeitos intelectuais, esta segunda interpretação gera uma tendência de situar os direitos dos Estados – e aqueles direitos dos cidadãos individuais em potencial oposição – com a soberania aliada aos interesses estatais, enquanto a primeira enfoca a necessidade de equilíbrio das forças contrapostas em questão (Kenkel, 2012: 34).

5.2 O Brasil e as Operações de Paz

Se considerarmos o período desde 1989, a presença brasileira nas grandes questões sistêmicas de segurança mundial ou nos debates a respeito do uso do instrumento militar na política exterior refletiu tanto os objetivos de dar uma contribuição construtiva nos subsistemas em que atua quanto as incertezas a respeito da ambição de ser um dos protagonistas da segurança global (Costa, 2006).

Reproduzindo um perfil regional, o país apresenta em temas de segurança coletiva: (1) um forte compromisso com a resolução pacífica de conflitos, por meio de vias multilaterais e em respeito ao Direito internacional; (2) uma interpretação conservadora da soberania, equivalente à inviolabilidade das fronteiras; (3) defesa do princípio de não intervenção; e (4) o compromisso doméstico com a democracia e os direitos humanos (Kacowicz, 2005 *apud* Kenkel, 2013). Esse seria um perfil compartilhado entre os países da América do Sul,

resultado das recorrentes intervenções dos EUA em assuntos internos dos países, da condição periférica da região no sistema internacional e de sua fraqueza militar. Os objetivos tradicionais dessas premissas seriam: (1) prover garantias jurídicas de igualdade e autonomia a partir do princípio da não intervenção; (2) proteger contra possíveis ingerências de potências externas; e (3) avançar interesses nacionais sem a criação de instituições supranacionais de integração regional (Kenkel, 2013: 3). Tal cultura de segurança regional compartilhada estaria na raiz das fundações grocianas da política externa brasileira e se refletiria na agenda do país na área de segurança coletiva (Kenkel; 2013; Pinheiro, 2000).

O país foi favorecido pela particularidade de manter com todos os vizinhos relações baseadas na cooperação e na paz e de contar com a quase ausência de ameaças graves, o que contribuiu no esforço de apresentar a imagem de um parceiro confiável e observador das regras dos regimes internacionais.

Em meio a uma agenda de segurança internacional de baixo perfil, as participações brasileiras em Operações de Paz ganharam papel relevante na política recente de defesa nacional (Costa, 2006). A ênfase do discurso diplomático brasileiro em princípios como a não intervenção em assuntos domésticos e a primazia do debate sobre o desenvolvimento definiram parte da postura diante das Operações de Paz. O lançamento em 1992 do relatório **Agenda para a Paz**, em que o secretário-geral Boutros Boutros-Ghali lançava sugestões de como a ONU poderia reagir a conflitos violentos, foi criticado por diplomatas brasileiros. Houve manifestações em prol de uma “Agenda para o Desenvolvimento”, ao mesmo tempo em que se apresentavam reservas quanto à ideia de Operações de Imposição da Paz baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU (Stuenkel; Tourinho, 2014).

A diplomacia brasileira tradicionalmente privilegiou Operações de Manutenção de Paz baseadas em consenso e estabelecidas multilateralmente, além de pregar o enfrentamento das questões que seriam as causas do conflito, isto é, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas (Diniz, 2006). Receava-se que as operações de paz pudessem vir a ser utilizadas pelas grandes potências como instrumentos de políticas unilaterais. A diplomacia brasileira tradicionalmente pregou o uso de medidas coercitivas e de forças militares para a resolução de conflitos somente em último caso (Stuenkel; Tourinho, 2014). Os fracassos das ações internacionais nas crises na Somália e na Bósnia (antiga Iugoslávia) reforçavam essa percepção.

Entre 1956 e 1968, o país participou de seis das oito missões estabelecidas pela ONU no período (ou 75%). De 1968 a 1987, o Brasil esteve afastado do Conselho de Segurança e das Operações de Paz por ele estabelecidas por entender que tal instrumento contribuía para o

congelamento do poder mundial e de que a função principal das Forças Armadas era combater os inimigos internos do regime autoritário e não agir no exterior (Uziel, 2015).

A partir de 1988, o Brasil voltou a participar regularmente dessas ações. Entre 1988 e 2002, das 42 novas Operações de Paz, o país participou de 18, ou 42% do total, porcentagem inferior à primeira fase, mas que contou com incremento no número de efetivos enviados. A menor participação em termos proporcionais pode ser explicada pela nova fase das operações, algumas com caráter impositivo sob o Capítulo VII.

O reengajamento demandou não só o aprendizado da prática e do conhecimento para enviar militares (seja a respeito dos procedimentos internos das Nações Unidas, seja nos trâmites da legislação interna brasileira), como também a reconstrução das ligações entre os ministérios militares e o Itamaraty, e entre a Missão em Nova Iorque e os setores responsáveis na ONU.

O país focou sua participação em missões de paz pelos ganhos com o envio: experiência militar, aprofundamento das relações bilaterais, apoio político em outros foros. Priorizavam-se as missões em que houvesse o uso da força claramente circunscrito (Uziel, 2015). Até 2004, outra característica era participar em missões de paz em regiões com claro interesse ou afinidade nacional, como nas ações em países de língua portuguesa (Diniz, 2006).

Seguindo princípios históricos da política externa, até a participação no Haiti em 2004, a política brasileira para o tema das intervenções e operações de paz era conservadora, com uma interpretação restritiva do princípio da não intervenção (Kenkel, 2013). A participação em missões de paz da ONU se limitava, por princípio, àquelas estabelecidas exclusivamente no Capítulo VI da Carta da ONU. Esta posição significou não apoiar ações contra o genocídio em Ruanda nem o envio de força multinacional para o Haiti antes de 2004. As missões de paz regidas pelo Capítulo VII eram compreendidas como violações ao princípio da não intervenção.

Sobre os desdobramentos da crise em Ruanda, a diplomacia brasileira manteve postura reticente em autorizar o uso da força que empregasse “todos os meios necessários” tendo por base o Capítulo VII da Carta da ONU. Por isso, o reconhecimento de que se operava um genocídio no país foi feito tardiamente, quatro meses depois de seu fim. Até então, o país apontava “apenas” uma grave crise humanitária que dependia de um cessar-fogo entre as duas partes beligerantes para se encerrar, na qual o Conselho de Segurança deveria ter um papel secundário e subsidiário das ações dos demais Estados africanos e da União Africana. Mais tarde, em 1998, Celso Amorim criticaria “hesitações do Conselho de Segurança em caracterizar os acontecimentos em Ruanda como um caso de genocídio, pelo menos a tempo

de impedi-lo” (Amorim, 1998: 3). Entretanto, ignorou que, à época, quando era chanceler, a atuação da delegação brasileira no Conselho de Segurança foi uma das responsáveis por tais dificuldades (Peres, 2014:99).

Os trâmites burocráticos para o engajamento brasileiro em operações de paz é assim definido por Eduardo Uziel (2015):

Atualmente, uma decisão brasileira de enviar tropas para missões de paz envolve o Ministério das Relações Exteriores, o da Defesa, o do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Presidência da República e o Congresso Nacional. Normalmente, quando ainda está em cogitação o estabelecimento ou expansão de uma operação, as Nações Unidas formulam consulta informal à Missão do Brasil em Nova York, que tece considerações sobre a conveniência política e as repassa à Secretaria de Estado. Nessa fase preliminar, estabelece-se diálogo com o MD, a fim de averiguar a disponibilidade de tropas, e com a Presidência, para verificar a viabilidade do envio do ponto de vista da política interna. Caso seja possível concordar, é feita sinalização para as Nações Unidas, de modo a obter um pedido formal. Este será objeto de uma Exposição de Motivos Conjunta entre MRE e MD, que será encaminhada por uma Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional. Cabe ao Legislativo, na forma da Lei 2.593/1956, aprovar, por Decreto Legislativo, o envio da tropa e suas dimensões. A legislação em vigor não específica esse cursus, que foi estabelecido na prática, com base na experiência adquirida desde 1988 (Uziel, 2015: 109).

O mesmo autor indica que o processo decisório possui falhas reconhecidas por parte do corpo diplomático, como: baixa institucionalidade, fazendo com que as etapas possam ser contornadas e questionadas; necessidade de pressão política por meio de órgãos não diretamente ligados ao tema (como a Casa Civil da Presidência e o Ministério de Planejamento e Gestão); baixa capacidade legislativa de avaliar os resultados das missões em curso; e, como resultado, as decisões tendem a ser morosas e abaixo das expectativas da ONU (p. 110).

Até a participação no Haiti, o padrão tradicional brasileiro em missões de paz era enviar observadores militares individuais (Kenkel, 2013). Desde 1948, o Brasil participou em mais de 30 missões com tropas militares e/ou policiais, mas somente em cinco casos houve cessão de tropas, isto é, unidades militares formadas com maior engajamento político do Poder Executivo e dependente de autorização do Congresso Nacional: na Península de Suez (1956-1957), na UNEF I; a ação em Moçambique, na UNOMOZ (1993-1994); em Angola, a UNAVEM III (entre 1995 e 1997); em Timor Leste, na UNTAET (1999-2002); e Haiti (MINUSTAH). Mesmo nestes casos, até a participação no Haiti, as tropas brasileiras exerciam papéis não combativos, como assistência médica, segundo regras de engajamento restritas ao Capítulo VI (Kenkel, 2013).

A participação brasileira em Moçambique contou com um contingente de 170 homens, mas a participação com tropa armada ainda era tímida (Nasser, 2012). Em Angola

(UNAVEM-II), o país enviou 120 observadores militares, observadores eleitorais e equipes médicas. Na operação seguinte no país, UNAVEM-III (1995-1997), o Brasil contribuiria com um dos maiores contingentes de sua história em missões de paz, mantendo um batalhão de infantaria de oitocentos homens, uma companhia de engenharia formada por duzentos profissionais, dois postos de saúde avançados (40 militares de saúde) e mais 40 oficiais do Estado-maior. Em 1996, o Brasil era o quarto maior contribuinte de tropas para as operações de paz da ONU.

Inicialmente, o Brasil teve uma postura tímida em relação à crise em Timor-Leste por pragmatismo comercial com a Indonésia. Como membro temporário do Conselho de Segurança, o país manteve uma posição legalista que apoiou a realização de uma consulta popular pela independência da região, conquistada em 2002. A partir de então, o governo brasileiro se engajou com o processo de reconstrução das instituições do país e dispôs-se a ceder tropas, médicos, técnicos e diplomatas (Nasser, 2012). Com a participação nesta Operação de Paz, pela primeira vez o país se engajava em uma missão de caráter coercitivo (sob o Capítulo VII da Carta da ONU).

Em 1999, ao discursar perante o pelotão da Polícia do Exército que iria compor a Força Multinacional de paz no Timor Leste, FHC definia que os militares iriam demonstrar que o país “não esteve indiferente” à luta pela autodeterminação e que o Brasil tinha como valores fundamentais a “defesa da liberdade e a crença na solidariedade” (FHC, 20/09/1999). A luta do povo timorense teria ganhado a atenção da opinião pública brasileira reforçando a solidariedade do país com sua causa (FHC, 22/01/2001). Em 2000, o então presidente do país Xanana Gusmão foi recebido no Brasil. FHC lembrava que o Brasil “não poucas vezes” se levantou a favor da independência de Timor Leste, contribuiu na condução do processo eleitoral e estaria disposto a ajudar em sua reconstrução e na formação educacional em português, no que contava com a ajuda da organização brasileira Alfabetização Solidária (FHC, 30/03/2000; semelhante em 12/12/2000). Em janeiro de 2001, FHC visitou o Timor Leste e a Indonésia. Na viagem, afirmou que a atuação brasileira refletia o “desafio de uma globalização solidária” (FHC, 29/01/2001). Em 2008, na capital Dili, Lula reforçaria que a contribuição brasileira a Timor era feita “com orgulho e sentido de responsabilidade” (Lula, 11/07/2008).

Os jornais brasileiros, mesmo com visão mais solidarista dos direitos humanos, apresentaram análises do contexto internacional que oscilavam entre a necessidade de proteger indivíduos de atrocidades em massa e as dificuldades inerentes às múltiplas formas de intervenção internacional com preocupação humanitária. Neste tema, as análises de seus

editoriais não se afastaram do pensamento diplomático brasileiro tradicional e foram marcadas por sobriedade e pessimismo na solução de algumas das graves crises da época, apesar de defenderem mais do que o governo a necessidade de alguma intervenção internacional multilateral em várias oportunidades.

O ESP, por exemplo, apresentou leitura mista a respeito da ação da OTAN nos Balcãs nos anos 1990, alvo de acusações de falta de legalidade por não ter contado com respaldo do Conselho de Segurança da ONU (ESP, 01/06/1995; 07/10/1995; 06/01/2000). O jornal defendia a ONU como a instituição legítima para realizar ações de garantia e restabelecimento da paz, mas seria necessário definir “com clareza” os limites do uso da força e da natureza da intervenção, além de atuar prioritariamente na prevenção (ESP, 26/06/1995).

O ESP também avaliou vários contextos de crise em que se cogitou uma intervenção da comunidade internacional, como no Zaire (ESP, 15/11/1996), Argélia (ESP, 10/01/1998), Kosovo/Balcãs (26/03/1999; 11/06/1999) e Timor Leste (10/09/1999). No geral, o jornal balanceou análises pragmáticas a respeito das dificuldades das ações militares, dos seus resultados incertos, da falta de coerência das potências e de seus interesses escusos. Entretanto, nos casos citados pelo jornal, priorizou a proteção dos indivíduos em casos de graves violações de direitos. Uma declaração resume o argumento frequente:

A decisão [dos EUA] de assistir de longe ao que se passa em Timor é politicamente errada e moralmente desastrosa para um governo que não titubeou em bombardear durante 72 dias a Sérvia e estava disposto a continuar a campanha de destruição até levar aquele país de volta à Idade da Pedra, se não cessasse a limpeza étnica. Tal decisão demonstra a existência de um padrão duplo de comportamento, e tal duplicidade não será compreendida e aceita pelos povos que tomam pelo valor de face a ideia, repetidas vezes trombeteada pelo presidente Clinton, de que os Estados Unidos são o paladino da democracia e dos direitos humanos (ESP, 10/09/1999).

A presença brasileira em Angola foi analisada pelo ESP, que criticou as dificuldades burocráticas internas (no caso, a liberação de recursos pelo Ministério da Fazenda) pelo risco de anular os ganhos de prestígio internacional com a ação. No mais, para o jornal a participação na missão de paz em Angola seria coerente com um país que ansiava por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Participar de operações de paz dá prestígio internacional e facilita o acesso às decisões concernentes às regiões onde a paz e a estabilidade internacional estão em jogo. Trata-se, no entanto, de atividade cara, do ponto de vista financeiro, e delicada, do ponto de vista político (ESP, 10/07/1995).

Para o ESP, naquele momento, o país só deveria se envolver em missões com o consentimento das duas partes do conflito (ESP, 10/07/1995).

A FSP, por sua vez, adotou posturas comparativamente mais solidaristas do que o ESP, ainda que sem se posicionar de início sobre o dilema entre proteger direitos

fundamentais e garantir a soberania dos Estados. O jornal destacou a importância da atuação da ONU na Iugoslávia mesmo com todas as suas fraquezas (FSP, 05/05/1995; 22/07/1995). As análises sobre crises humanitárias e missões de paz criticavam a falta de coerência das potências, o fato de certas ações militares serem facilitadas quando interesses estratégicos estavam em jogo e o quadro de inação da ONU diante de inúmeras crises, principalmente em casos de países muito pobres ou aliados de potências (FSP, 08/08/1996; 13/11/1998; 26/03/1999; 09/09/1999; 11/12/1999). Também criticou o unilateralismo dos EUA em suas ações neste âmbito (ainda que por meio da Otan, como na Iugoslávia). O Brasil não teria sido suficientemente enérgico em se contrapor à ação dos EUA: “Com os bombardeios liderados pelos EUA, agora com cumplicidade, entre muitas, da diplomacia brasileira, aquele país mais uma vez exerce o poder de gendarme e tenta impor ao mundo, como única superpotência, uma inaceitável ‘*pax americana*’” (FSP, 27/03/1999; semelhante em 03/10/1998; 26/03/1999; 11/12/1999). O jornal constatou a dificuldade de, por forças externas, estabelecer nos países em crise a estabilidade política necessária para a paz (FSP, 17/03/2003). O jornal também considerou as crises em Ruanda (15/11/1996), Iraque (FSP, 13/11/1998; 18/12/1998), Iugoslávia (FSP, 22/07/1995; 03/10/1998; 23/01/1999; 26/03/1999; 27/03/1999; 17/05/1999; 30/09/2000; 17/03/2003), Timor Leste (FSP, 30/01/1999; 07/09/1999; 09/09/1999; 30/10/2000), Tchetchênia (FSP, 11/12/1999), Libéria (06/08/2003) e Líbano (25/07/2006).

A crise no Sudão foi acompanhada com atenção pelo jornal. Desde 2004, a FSP apontava operações de limpeza étnica no país que demandariam interferência da comunidade internacional. De início, defenderam-se sanções econômicas, mas depois clamou-se por medidas mais duras (FSP, 24/07/2004; 12/05/2006; 23/04/2009; 23/11/2010). O jornal pressionou o governo brasileiro a assumir que havia ocorrido um genocídio no país cujos culpados deveriam ser julgados em uma corte internacional (FSP, 04/04/2005; 27/04/2005; 17/10/2007; 01/06/2008). Em 2016, o Brasil atua na missão de paz no Sudão do Sul (UNMISS, estabelecida em 2011, junto com o reconhecimento da independência do novo país). O país também participa com contingentes em outras missões na região, como a UNISFA e UNMIS.

5.3 A inflexão do governo Lula

O governo Lula inaugurou uma nova fase na cultura regional brasileira de segurança em direção a uma postura mais global, pressionando o país a assumir maiores

responsabilidades pela segurança internacional, inclusive por meio de operações de paz robustas (Kenkel, 2013).

A recente expansão da participação brasileira em operações de paz durante o governo Lula refletiu o objetivo de maior projeção de poder e da capacidade política e econômica do país atuar como *rule-maker*. O governo brasileiro desenvolveu uma forma particular de construção da paz que avançaria seus próprios interesses e melhoraria a prática geral das operações de paz, em termos dos efeitos para a população alvo (Kenkel, 2013: 14). O discurso diplomático a respeito das operações de paz reforçou a crítica aos preceitos liberais subjacentes a tais práticas. As falhas do modelo de paz liberal segundo esse entendimento seriam: a concentração de poder nas elites nacionais e internacionais; foco em segurança e nos sintomas superficiais do conflito direto; seu etnocentrismo e a dificuldade de considerar as especificidades locais; ênfase no curto prazo e baixa legitimidade local (Kenkel, 2013).

Segundo Kenkel (2013), o modelo brasileiro proposto seria definido por: contato próximo com a população local; identificação de semelhanças culturais para superar obstáculos de comunicação; exportação de políticas socioeconômicas domésticas bem sucedidas, como o combate à fome e à pobreza; o uso do *soft power*; valorização dos aspectos de subdesenvolvimento em detrimento do âmbito da segurança; e a proposta de uma diplomacia solidária como opção frente ao modelo liberal ocidental. Entre as especificidades nas práticas dos contingentes militares, incluem-se: (1) a busca por reduzir a insatisfação popular com o emprego das tropas na distribuição de alimentos e de outros projetos de pequena escala; e (2) oferecer serviços de infraestrutura como estradas, pontes e poços. Kenkel (2013), porém, ressalta que os esforços brasileiros ainda são insipientes e limitados à promoção de práticas domésticas bem sucedidas. A ação no Haiti seria o grande balão de ensaio para este modelo, como será mostrado adiante.

5.3.1 Haiti

O aumento recente da participação brasileira em missões de paz foi resultado também das especificidades da política externa do governo Lula. O país esteve mais disposto a atuar em temas de paz e segurança internacional e a assumir maiores responsabilidades no sistema internacional. O Haiti foi um caso paradigmático dessa nova postura. A ação brasileira indicou uma inflexão relevante na política externa para o tema, e por isso será dada maior

atenção nesta pesquisa à decisão do Brasil de atuar no país (Dinis, 2006; Costa, 2006; Kenkel, 2013). A presença no Haiti foi a maior participação do Brasil em Operações de Paz na história e foi justificada retoricamente pela tomada de responsabilidade brasileira com a crise vivida pelo país caribenho e com a segurança e a paz regionais.

Uma de suas inovações foi o argumento mais difuso a respeito da relação de identidade com o país intervindo. Nos discursos presidenciais citavam-se a condição de ex-colônia e o fato de ambos terem influência da tradição africana (por exemplo, Lula, 18/08/2004; 31/05/2004). Para alguns pesquisadores, interesses políticos atuaram na construção da identidade comum:

o discurso oficial sobre a construção de identidade entre Brasil e Haiti seria elaborado a partir de temas recorrentes, como latinidade, mestiçofilia afro-americana, nacionalismo, anticolonialismo e, principalmente, a partir de 2004, quando o relacionamento bilateral adquiriu feição mais definida, por ocasião da decisão brasileira de participar da MINUSTAH (Valler Filho, 2007: 177).

A história recente do Haiti foi marcada pela instabilidade política. Antes da participação brasileira, o país recebera quatro missões da ONU (em 1993, em 1996 e duas em 1997). A operação, estabelecida em 2004 sob o nome de Minustah, foi a primeira com a participação brasileira e a primeira vez em que o Brasil aceitou liderar uma missão claramente referida ao Capítulo VII da Carta da ONU. A Minustah tinha por objetivo principal restabelecer a ordem após a deposição do presidente Jean Bertrand Aristide, acusado de fraudes no processo eleitoral de 2000.

O processo decisório que levou à participação brasileira ainda não está claro. Oficialmente, o Brasil foi convidado pelo então presidente da França, Jacques Chirac, em 4 de março de 2004 por telefonema ao presidente Lula. Porém, dias antes, o governo brasileiro havia manifestado interesse em participar da missão que seria caracterizada como de Manutenção da Paz e substituiria a Força Multinacional Provisória. Para Eugenio Diniz, a entrada do Brasil não teria origem em um constrangimento. Ao contrário, “a dinâmica parece revelar antes uma iniciativa brasileira, um interesse claro em participar” (2006: 327). Há indícios de que a iniciativa partiu da presidência da República, que teria realizado consultas aos Ministérios das Relações Exteriores, Defesa, Planejamento, Orçamento e Gestão e provavelmente Fazenda e Justiça (Diniz, 2006).

A proposta teve resistência de vários setores domésticos, incluindo parte da base governista no Congresso Nacional, sensíveis às acusações do ex-presidente haitiano e às críticas de que o Brasil estaria legitimando a “política imperialista e intervencionista de Bush” (Santos, 21/04/2004). Setores da oposição no parlamento criticaram o fato de o Brasil ajudar a manter a ordem em um país estrangeiro enquanto lidava com graves problemas domésticos

em segurança pública. Sugeriu-se que o país estaria sendo instrumento dos interesses dos Estados Unidos e da França (Solese; Soliani, 13/05/2004). A proposta foi aceita pela Câmara dos Deputados em votação simbólica (sem registro dos votos individuais) em 21 de maio de 2004, apesar da posição contrária dos seguintes partidos de oposição: PFL (Partido da Frente Liberal), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PDT (Partido Democrático Trabalhista). Entre os partidos governistas, votaram contra a proposta: o PPS (Partido Popular Socialista) e o PV (Partido Verde). No Senado Federal, a medida contou com 38 votos favoráveis e 10 contrários.

A decisão pela participação foi ousada. O país aceitou a tarefa de liderar a presença militar, sob capacetes azuis, em um Estado falido por tempo indeterminado arriscando seu prestígio sem uma perspectiva clara de solução política para a crise haitiana (Costa, 2006).

Mas, o que fez o governo brasileiro optar por participar da intervenção internacional no Haiti? Uma das razões mais prováveis parece estar na busca por prestígio internacional e pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A intenção não foi expressada pelos tomadores de decisão, mas a imprensa compilou declarações de diplomatas estrangeiros de que a entrada no Haiti seria a “prova de fogo” para a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança (Chade, 05/05/2004). Lideranças governistas no Congresso associavam os dois elementos sem relutância, como fez, por exemplo, o então líder do governo na Câmara de Deputados, Prof. Luizinho (Agência Câmara, 10/05/2004 *apud* Diniz, 2006: 330). Pesquisadores também apontam a atuação no país discursivamente mobilizada por um imperativo moral. A Minustah seria o mais claro momento de aplicação do princípio da não indiferença na política externa brasileira (Brockmeier *et alii*, 2015; Stuenkel; Tourinho, 2014).

Para Eugenio Diniz (2006), um olhar mais detido revela um processo decisório intrincado para a presença brasileira na Operação de Paz, marcado por “idas e vindas” e decisões aparentemente inconsistentes. Um exemplo foi a recusa brasileira anterior de participar da Força Multinacional Provisória, aparentemente por discordar do seu caráter de Imposição de Paz. A participação brasileira se daria a partir da Resolução n.1542, mas essa também fazia referência ao Capítulo VII da Carta da ONU. Para o governo brasileiro, essa resolução só citaria o Capítulo VII em seu §7, enquanto a resolução n.1529 que criou a Força Provisória faria referência a esse capítulo já em seu preâmbulo (Diniz, 2006). Sob essa leitura, a Minustah não estaria baseada no Capítulo VII, sendo uma Operação de Manutenção de Paz. Não era a primeira vez que o país agia em missão sob o Capítulo VII. Em 1999, o país participou da UNTAET no Timor Leste, operação baseada no Capítulo VII já em seu

preâmbulo. A UNMISET, estabelecida em 2002 em Timor Leste da qual o país também participou, fazia referência semelhante ao Capítulo VII, mas fora das cláusulas preambulares.

A decisão causou impactos na imagem principista, jurídicista da diplomacia brasileira. Para Eugenio Diniz (2006) a mudança de postura diante de operações sob o Capítulo VII da Carta da ONU seria “potencialmente embaraçosa para o Brasil” e obrigou as autoridades brasileiras a um “significativo esforço retórico” que relaciona a presença nas Forças da ONU a um concomitante engajamento no enfrentamento das “verdadeiras causas” do conflito no Haiti, como o combate à fome, à pobreza e à fragilidade das instituições democráticas (p. 331). Além de afirmar que a Minustah só agiria com base no Capítulo VII no que se refere a disposições de segurança e por isso a missão seria de manutenção da paz. Isso poderia explicar o fato de as autoridades diplomáticas serem evasivas a respeito das questões embaraçosas da ação e procurarem justificar a participação brasileira com base na solidariedade regional e em questões humanitárias, escamoteando objetivos políticos e as críticas do ex-presidente haitiano de que teria sido deposto. O presidente Lula justificou em vários discursos a atuação no Haiti sob os preceitos de “solidariedade regional” e de humanitarismo:

O Brasil não podia ficar indiferente a uma crise política e humanitária no Haiti que ameaçava mergulhar o país em um banho de sangue. Como membro do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil procurou - desde o início do tratamento do tema - refletir as preocupações da região caribenha e latino-americana e assegurar o encaminhamento pacífico da crise (Lula, 18/08/2004; semelhante em 04/11/2004; 31/05/2004; 25/02/2010).

Outros argumentos frequentes foram a vontade brasileira de contribuir na promoção da paz no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional (como em Lula, 18/08/2004; 31/05/2004). O convite para a participação brasileira seria motivo de orgulho: “A comunidade internacional reconheceu a capacidade e a vontade de nosso país de dar a sua contribuição para a paz no mundo” (Lula, 31/05/2004).

O Brasil oferecia um “novo paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos” (Lula, 11/04/2006), um “novo modelo de missão de paz” (Lula, 26/04/2007), ensinava ao mundo como fazer uma Força de Paz “sem ter ingerência nas decisões políticas ou praticar violência contra os inocentes que moram naquele país” (Lula, 26/01/2010). O discurso do governo privilegiava o combate do subdesenvolvimento, da pobreza e das desigualdades sociais para justificar sua participação no Haiti (Diniz, 2006). O Brasil propunha um novo paradigma de operações de paz, que levasse em consideração o desenvolvimento e a recomposição do tecido social, em que as crises fossem enfrentadas não só em suas consequências, mas também em suas causas profundas.

E caiu o presidente Aristides, como já tinha caído outros, e lá, meu caro, vão cair todos os presidentes, porque enquanto não se resolver o problema social, não é possível falar em paz num país onde não tem justiça social nenhuma; um país que foi dominado durante anos e onde os colonizadores vão embora, deixam para trás a miséria e não se sentem na responsabilidade de resolver o problema (Lula, 09/08/2004; semelhante em 04/11/2004; 17/08/2004; 12/09/2005; 13/07/2005; 28/05/2008).

A sinergia entre a operação militar e os projetos de ajuda em âmbito bilateral e regional é o ponto mais significativo da ação brasileira na Minustah na visão de Kenkel (2013). Sem possibilidade de doar recursos financeiros relevantes, o país oferecia cooperação técnica (Lula, 28/05/2008). Neste contexto, repetiu-se o discurso comum do governo Lula de que a cooperação Sul-Sul oferecida pelo Brasil se assentava na solidariedade entre Estados em desenvolvimento e se materializaria em cooperação técnica onde doadores e receptores teriam uma relação de igualdade uma vez que a ajuda brasileira seria movida pela demanda (*demand-driven*), baseada nas solicitações dos receptores e nas realidades locais. “Ou seja, não é sair do Brasil, chegar aqui [no Haiti] e fazer as coisas do jeito que nós quisermos fazer” (Lula, 25/02/2010). Tal retórica foi colocada em prática com recursos financeiros: de 2004 ao final de 2010, teriam sido gastos R\$ 835 milhões no Haiti e os gastos aumentaram após o terremoto de 2010 (Ribeiro, 21/01/2012).

Em vários discursos, Lula defendia maior participação dos países ricos na solução da crise haitiana, em especial dos “colonizadores”. Nos discursos de 2004, o presidente afirmava a intenção de viajar o mundo propondo que os países realizassem investimentos produtivos no Haiti.

Nós precisamos conversar com as pessoas sobre como ajudar. Porque tem países que colonizaram o Haiti durante tanto tempo e não podem, agora, virar as costas, ir embora e dizer: ‘Bom, o problema não é meu’. O problema é do Brasil, o problema é do Haiti, o problema é da República Dominicana, o problema é da Suécia, o problema é da França, o problema é dos americanos. Todos nós temos que ter um mínimo de responsabilidade de dar uma chance, porque a única possibilidade de resolvermos e ajudar o Haiti é termos uma política de investimento lá, porque se não tiver política de justiça social não terá paz e não terá democracia no Haiti (Lula, 17/08/2004).

A ação no Haiti foi uma das medidas mais polêmicas da política externa do governo Lula. As críticas domésticas foram citadas e rebatidas em discursos presidenciais:

Eu sei que tem gente que faz crítica mas a verdade é que se nós não estivéssemos lá, lá estariam os militares americanos, fazendo o que jamais os militares brasileiros vão fazer, porque a orientação é que nós não iremos cumprir nenhum papel de polícia, mas iremos tentar manter a paz até que aquele país possa, no próximo ano, convocar eleições e ter um presidente, um governo legitimamente eleito pelo voto direto (Lula, 08/11/2004).

Ou então: “Se alguém daqui... tem gente não gosta que o Exército brasileiro esteja no Haiti, tem gente que protesta. Mas, se vocês puderem ir ao Haiti, vão visitar o Exército

brasileiro e vão ver se os haitianos querem que o Exército brasileiro saia” (Lula, 01/05/2009; semelhante em 26/01/2010).

A imprensa brasileira apoiou a entrada no Haiti. No início de 2004, o ESP analisava a crise política instalada no país caribenho, cujas perspectivas futuras seriam “as piores possíveis”. Sem citar o Brasil, o jornal esperava que EUA e França coordenassem uma ação conjunta da ONU, OEA ou Caricom (Comunidade Caribenha) para evitar o risco de massacres. O Haiti seria um exemplo de “país que não deu certo” e de experiência fracassada de *nation building*. Os EUA, junto com outros países e instituições multilaterais, ocuparam o país em 1994 mas “não permaneceram o tempo suficiente” para erradicar os problemas estruturais que estariam na raiz da desordem (ESP, 27/02/2004). A pressão das duas potências pela renúncia do presidente Bertrand Aristide foi vista de maneira positiva pelo jornal (“grande realismo”) e resultado da falta de condições de governar do presidente haitiano (ESP, 02/03/2004).

O ESP considerava provável uma contribuição brasileira na segunda fase da missão internacional no país (na manutenção da paz) e fez referências a tratativas entre o chanceler Celso Amorim e o secretário de Estado Colin Powell (ESP, 02/03/2004). O jornal apoiava que o país antecipasse a participação já para a primeira fase, na força de interposição da paz, por ser parte do grupo de amigos do Haiti, membro temporário do Conselho de Segurança e ter interesse declarado em um assento permanente no organismo.

Todos esses fatores recomendam a participação brasileira no processo de pacificação do Haiti, desde o seu começo, até porque, desde que integrou a força da ONU no Timor Leste, não se justificam os argumentos, invocados no passado, de que o País não participa, por princípio, de missões de interposição, somente participando de forças de manutenção da paz (...) Esse é o momento de o governo brasileiro demonstrar à comunidade internacional que pode assumir as responsabilidades que diz estar pronto a ter como eventual membro permanente do Conselho de Segurança e como líder regional, que de fato é (ESP, 02/03/2004).

Ao contrário do ESP que possuiu uma cobertura sucinta a respeito da ação brasileira, a FSP cobriu ostensivamente em seus editoriais a medida. De início, para o jornal, a crise no Haiti poderia ter sido evitada se tivesse havido maior envolvimento do Ocidente (FSP, 02/03/2004). O jornal apoiou o envolvimento brasileiro: “o Brasil não poderia declinar da responsabilidade, que corresponde ao peso que tem na região” (FSP, 06/03/2004). Além disso, o país teria experiência acumulada em outras missões internacionais. O jornal também justificou a participação nos anseios por um assento permanente no Conselho de Segurança, apesar de achar “fantasioso supor que a missão no Haiti faria parte de uma espécie de vestibular para chegar ao Conselho” pois qualquer mudança em sua composição seria ainda improvável (FSP, 06/03/2004). Dias depois, afirmou que o país não deveria subordinar a

participação em missões de paz ao objetivo de um assento permanente no Conselho de Segurança, “objetivo certamente genuíno, mas muitas vezes compreendido de maneira um tanto ufanista, distorcida e ilusória” (FSP, 04/06/2004). O jornal refutou as críticas de que o país corroborava em mais uma intervenção norte-americana na América Latina. A culpa estaria no próprio presidente Aristide, que teria se tornado um “tirano”. “A participação brasileira na missão de paz que ora chefia é legítima e plenamente compatível com as responsabilidades internacionais e a vocação pacífica do país” (FSP, 04/06/2004).

Meses depois, ao aparecerem as primeiras dificuldades, como o recrudescimento da violência, aumentaram as críticas à ação brasileira no Haiti. A FSP criticou tais vozes e defendeu que os resultados deveriam vir no longo prazo (FSP, 21/10/2004). Concordando com o posicionamento do ESP, a FSP criticou o descaso das potências centrais com a missão, enviando uma quantidade insuficiente de recursos (FSP, 14/06/2005; semelhante em 26/08/2005; 17/11/2005; 09/02/2006). Em dezembro de 2004, o chanceler Celso Amorim afirmara cogitar a saída brasileira caso as expectativas do Haiti e de outros países fossem somente de repressão e controle da violência, sem maior engajamento da comunidade internacional na constituição de um Estado de Direito. A FSP apoiou tal argumento. “O governo brasileiro age acertadamente ao pressionar os países ricos, particularmente os EUA e a França, que intervieram diretamente na derrubada de Aristide, a elaborar e financiar um plano de recuperação econômica para o Haiti que ofereça perspectivas concretas de melhoria da situação” (FSP, 22/12/2004).

No ano seguinte, lamentou o desenrolar dos acontecimentos. “Esta Folha apoiou a presença militar brasileira no Haiti, mas ela era - e permanece - digna de aprovação à medida que possa oferecer àquele país soluções mais duradouras. Se isso não for possível - como cada vez mais parece ser o caso -, não haverá sentido em mantê-la” (FSP, 14/06/2005). Alguns meses depois, constataria:

O Haiti já está se tornando um atoleiro para o Brasil (...) Diante desse quadro, o Brasil fica na incômoda posição de comandar uma missão que vai se tornando cada vez mais impossível. Fica com os ônus políticos pelo fracasso. Igualmente ruim, é muito difícil também abandonar o Haiti, pois a saída do Brasil poderia tornar as coisas ainda piores para os haitianos. O que resta é permanecer apenas fingindo que tudo vai muito bem (FSP, 26/08/2005; semelhante em 17/11/2005).

A denúncia de que possivelmente soldados brasileiros estariam envolvidos em chacinas no Haiti seria para o jornal uma comprovação desse argumento e da deterioração do prestígio das forças estrangeiras (FSP, 17/11/2005). Meses depois, constataria: “a presença brasileira no Haiti marcha de mãos dadas com o fracasso ou a irrelevância” (FSP, 12/01/2006). O jornal chamou o governo brasileiro a repensar a decisão de estar no Haiti.

Naquele momento, na “diplomacia internacional”, via-se com ironia o objetivo brasileiro de associar sua presença no Haiti ao objetivo do assento permanente no Conselho de Segurança: “O Brasil tem de resolver problemas bastante básicos antes de lançar-se à aventura de ajudar a governar o mundo” (FSP, 12/01/2006). O país deveria deixar a ilha. “Os militares brasileiros fizeram a sua parte na difícil tarefa de pacificar o Haiti. Que outros países assumam sua quota de responsabilidade” (FSP, 12/01/2006; semelhante em 09/02/2006). Como a possibilidade de participar como membro permanente no Conselho de Segurança estava fora do horizonte próximo, reforçava-se o argumento de que não valia a pena continuar no país (FSP, 09/02/2006). Em 2008, declarava: “Missão cumprida”. O Brasil já teria dado sua contribuição e caberia agora ao governo Lula negociar um cronograma de retirada. Um dos argumentos seriam os custos: “As operações envolvendo soldados brasileiros no Haiti já custaram ao erário R\$ 464 milhões, dos quais só 31% foram reembolsados pela ONU, contra a previsão inicial de 50%” (FSP, 20/05/2008).

A FSP também criticou a interferência brasileira na eleição haitiana de 2006, anulando o pleito por indícios de fraude e expectativa de gerar mais violência. “Mudar as regras de contagem dos votos depois de o escrutínio ter sido realizado é uma manobra que não seria aceita no Brasil, nos Estados Unidos nem na França” (FSP, 19/02/2006). A manobra contribuiu para a eleição de René Préval. O jornal concordou que manter as regras eleitorais significaria um risco elevado de interrupção, mas o Brasil e a ONU só deveriam aceitar “soluções canônicas”.

Em 2006, o ESP também se tornou pessimista com os resultados da intervenção. Para o ESP, a morte do general Urano Teixeira da Matta Bacelar, provavelmente por suicídio, seria o momento para repensar o compromisso brasileiro com a missão e tornar público um debate “que de há muito se trava em surdina nos centros do poder federal” (ESP, 10/01/2006). No mês seguinte, o ESP avaliava que a condição no Haiti estava fadada ao fracasso com a repetição da histórica omissão dos Estados Unidos. Nesse cenário, o governo brasileiro deveria “avaliar com cuidado” a situação. “O Brasil não pode ter um papel construtivo, em meio a esse caos” (ESP, 05/02/2006).

Shiguenoli Minamoto (2011) concorda com a crítica de que faltou ao governo brasileiro um planejamento que levasse em consideração a possibilidade de que as forças armadas precisassem exercer papel de polícia, para o qual não estavam preparadas, e de que os recursos financeiros e humanos por parte dos países envolvidos na missão poderiam ficar aquém do prometido.

Com o terremoto ocorrido em 12/01/2010, a FSP concordou que o Brasil deveria assumir compromissos na reconstrução do país (FSP 14/01/2010). O jornal aceitou o argumento do então ministro da Defesa Nelson Jobim de que, com o desastre, a presença brasileira deveria ser estendida para além da saída programada para 2011. Ainda assim, achou “premature” nos primeiros dias após o desastre negociar os termos do aprofundamento da ação no país (FSP, 18/01/2010).

5.3.2 Responsabilidade de proteger e responsabilidade ao proteger

Para além das agressões de guerra, a legitimidade internacional de intervenções violadoras da soberania dos Estados sempre existiu e é elemento constitutivo, apesar de excepcional, do atual sistema westfaliano. Um exemplo, é o conceito de intervenção humanitária, que já no século XIX era empregado para justificar a interferência por Estados estrangeiros em ações despóticas de governantes sobre sua própria população (Kenkel, 2012: 21). O regime internacional no tema, porém, teve sua maior evolução no tempo recente em resposta a eventos como o Holocausto durante a Segunda Guerra Mundial e os atos de genocídio em Ruanda e limpeza étnica na Bósnia nos anos 1990. Durante a Guerra Fria, o conceito foi utilizado amplamente para se referir a preocupações com a proteção dos direitos humanos (Kenkel, 2012: 22). Martha Finnemore (2003) aponta como a evolução do conceito resultou na ampliação da população a ser atendida. Inicialmente, referia-se à proteção dos próprios cidadãos em outros Estados; em seguida, à proteção de cidadãos estrangeiros dentro de outros Estados; e atualmente, à noção de respostas a “emergências humanitárias complexas” (p. 10). Para Finnemore, o princípio das intervenções humanitárias foi empregado tanto em Operações de Paz da ONU quanto em outras ações.

A ideia de uma responsabilidade de proteger é um desdobramento dos debates a respeito da legitimidade das intervenções humanitárias e como possível resposta aos imperativos políticos e morais de ação da comunidade internacional frente a casos extremos de violação dos direitos humanos. Mais adiante, analisarei a evolução dessa norma.

Operações de paz, intervenções humanitárias e ações de responsabilidade de proteger são medidas que guardam base jurídica em excepcionalidades da Carta da ONU, confrontando seu componente realista de proteção à soberania e a não interferência em assuntos internos aos Estados (Kenkel, 2012). A posição tradicional brasileira a respeito

desses temas está enraizada em sua condição de potência média emergente e em elementos de uma cultura estratégica comum aos países da América do Sul (Kenkel, 2013).

Durante a Era Lula, o governo brasileiro precisou confrontar parte dos preceitos históricos continentais ao estender o alcance estratégico de sua agenda internacional do nível regional para o nível global (Kenkel, 2013). A busca por um papel de ator global expôs o país a “questionamentos de tradições, incentivos e valores que emanam desse novo status” (p. 4). A participação no debate internacional sobre a norma da responsabilidade de proteger refletiu esse dilema. A evolução internacional dessa norma fez com que os oficiais brasileiros aumentassem o engajamento e reflexão a respeito dela, estando mais abertos ao entendimento de que violações extremas dos direitos humanos e do direito internacional poderiam legitimar atuações além das fronteiras (Kenkel, 2013).

De alguma maneira, o autorreconhecimento do Brasil está progredindo lentamente daquele de um ator marginalizado que necessitava de proteção do princípio de não intervenção para outro de um ator global que pretende assumir responsabilidades e está preparado para prezar por princípios universais além das fronteiras dos Estados (Kenkel, 2013: 8).

A primeira reação ao conceito de responsabilidade de proteger foi de rejeição. O chanceler Celso Amorim o entendia como um subterfúgio para o direito de ingerência:

Lidamos, hoje, com conceitos novos como ‘segurança humana’ e ‘responsabilidade de proteger’. Concordamos que devem ter um lugar adequado em nosso sistema. Mas é ilusório pensar que podemos combater os desvios políticos que estão na origem de violações graves de direitos humanos por meios exclusivamente militares, ou mesmo por sanções econômicas, em prejuízo da diplomacia e da persuasão (Amorim, 2004).

Para a diplomacia brasileira, a possibilidade de intervenções equivaleria ao retorno de atitudes coloniais e de arrogância hegemônica, além de legitimar ações militares unilaterais, como no Kosovo (Stuenkel; Tourinho, 2014). EUA e Reino Unido utilizaram a retórica da intervenção humanitária para invadir o Iraque em 2003. Essa percepção crítica esteve presente em outros atores políticos domésticos. O jornal ESP, por exemplo, criticou as ações no Iraque como “uma temerária doutrina” que conduziria o unilateralismo da política externa dos EUA a “extremos alarmantes” (ESP, 22/06/2002).

Nos anos 1990, debatiam-se quais os limites da soberania estatal aceitos pela comunidade internacional em casos de atrocidades em massa. O secretário-geral Kofi Annan defendia o entendimento de que em situações extremas seriam necessárias intervenções internacionais para fins humanitários e que era preciso estabelecer um novo consenso a respeito da prática (Stuenkel; Tourinho, 2014).

Em 2001, um grupo *ad hoc* liderado pelo governo canadense buscou encaminhar o debate. A comissão propôs o conceito de **soberania como responsabilidade**, no sentido de

que a comunidade internacional deveria reconhecer a soberania de um Estado nacional na medida em que esse fosse capaz de proteger sua população de crimes de atrocidade. Dessa maneira, casos extremos poderiam ser encaminhados, superando o dilema de tolerar atrocidades em massa por respeito às instituições internacionais e à soberania nacional. O relatório final propôs, a partir desta discussão, a ideia de responsabilidade de proteger (ou R2P, na sigla em inglês). O conceito buscava equilibrar o princípio da não intervenção com o respeito aos direitos humanos nos casos em que populações estivessem em grave perigo frente a seus próprios governos. Sua inovação residia em alterar a ênfase no “direito de intervenção” das potências (como expresso no princípio da intervenção humanitária) para os “direitos das vítimas à proteção” (Kenkel, 2012).

Em 2005, realizou-se uma Cúpula Mundial para discutir as reformas estruturais das Nações Unidas. O encontro foi um marco no estabelecimento da responsabilidade de proteger como norma internacional reconhecida (Stuenkel; Tourinho, 2014). A aceitação do conceito de responsabilidade de proteger no relatório final da Cúpula de 2005 foi fruto de um processo negociador que resultou em um documento que valorizava o ideal de responsabilidade do Estado perante sua própria população, delimitando os quatro momentos exclusivos em que se legitimaria uma intervenção humanitária: limpeza étnica, genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. O texto também definia que as responsabilidades coletivas de proteção estariam sob o quadro de segurança coletiva da ONU sob seu Conselho de Segurança (Stuenkel; Tourinho, 2014). A proposta de uma responsabilidade de proteger refletiu nova interpretação do princípio da soberania e seus limites o associando a princípios cosmopolitas:

A norma cosmopolita de responsabilidade está baseada na preocupação de que os direitos dos indivíduos não podem ser assegurados e a justiça social global não pode ser alcançada se a norma da soberania governar as relações internacionais. Assim, a fim de que os direitos universais sejam universalmente assegurados, a sociedade internacional tem que estar preparada a intervir em assuntos domésticos de um de seus membros (Bundegaard, 2010: 12).

A diplomacia brasileira participou ativamente nas negociações que resultaram no relatório final. O país não se antepôs ao estabelecimento da norma, mas pressionou para a definição de salvaguardas no exercício da responsabilidade de proteger. Para Stuenkel e Tourinho (2014), a postura brasileira mais favorável não refletia tanto uma inflexão, mas sim o próprio entendimento internacional da norma, que havia evoluído naquela Cúpula.

Durante o evento, o Brasil foi atuante nos debates a respeito da agenda de segurança internacional e apresentou inovações em sua agenda de política externa (Stuenkel; Tourinho, 2014). O país já havia aceitado participar da missão de paz no Haiti sob o capítulo VII da

Carta da ONU. No evento, propôs uma agenda de política externa que conciliasse a defesa da não intervenção com o princípio da não indiferença aos sofrimentos das pessoas que demandassem sua intervenção. O **princípio da não indiferença** foi muito importante para defender retoricamente o maior ativismo regional do país, em particular no Haiti (Stuenkel; Tourinho, 2014; Lima, 2005). Como afirmou o chanceler Celso Amorim em artigo sobre a política externa de Lula:

É muito importante que todos nós sejamos capazes de praticar a não indiferença, isto é, um engajamento no auxílio sempre que solicitado, para a consolidação democrática dos países. Mas, ao mesmo tempo, também é importante nos abstermos de interferir em processos internos. É isso que tem guiado a política do Presidente Lula, baseada na integração, baseada na amizade, baseada na não indiferença, mas também na não intervenção (Amorim, 2006 *apud* Seitenfus *et alii*, 2007: 19).

Tanto o Brasil quando a África empregavam o conceito de não indiferença. A União Africana definiu o termo em 2000. Porém, associando-o mais à não indiferença a atos de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. No caso brasileiro, tomadores de decisão e acadêmicos enquadram conceitos como “não indiferença”, “solidariedade ativa” e “diplomacia solidária” à busca por desenvolvimento socioeconômico, cooperação humanitária e luta contra desigualdades (Seitenfus *et alii*, 2007). Enquanto a União Africana defendia o princípio da não indiferença para agir em casos de graves violações de direitos humanos, a diplomacia brasileira buscava colaborar na gestão de crises sem interferir ilegitimamente nos assuntos domésticos dos outros Estados (Brockmeier *et alii*, 2015: 14-15).

O novo entendimento ao redor da R2P causou reações de Estados do Sul (os mais expostos ao risco de uma intervenção internacional). Críticos apontavam a falta de engajamento equivalente no combate às graves desigualdades presentes na ordem econômica internacional. Entre os países em desenvolvimento, era disseminado o entendimento de que a norma da responsabilidade de proteger era uma construção ocidental e que deveria ser entendida a partir da clivagem Norte-Sul (Stuenkel; Tourinho, 2014). Entretanto, para o secretário-geral Ban Ki-moon, o conceito não deveria ser interpretado dessa maneira. Em palestra de 2008, afirmou:

precisamos de um entendimento comum do que é a R2P, e, com igual importância, do que ela não é. A R2P não é um novo código para a intervenção humanitária. Ao contrário, se baseia em um conceito mais positivo e afirmativo de soberania como responsabilidade. (...) Gostaria de esclarecer duas concepções errôneas e depois dizer uma palavra sobre como estamos procedendo no esforço de transformar a promessa em prática, e as palavras em atos. Alguns argumentam que a R2P é uma invenção do Ocidente ou do Norte que está sendo imposta ao Sul global. Nada poderia estar mais longe da verdade. Foram os primeiros dois secretários-gerais africanos das Nações Unidas – Boutros Boutros-Ghali e Koffi Annan – os primeiros a explorarem a evolução das noções de soberania e intervenção humanitária. E a União Africana foi explícita: no ano 2000, cinco anos antes da Declaração da Cúpula Mundial (World summit), a União Africana proclamou ‘o direito da União

de intervir em um Estado-membro em conformidade com uma decisão da Assembleia com respeito a circunstâncias extremas: a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade'. Igualmente incorreta é a presunção de que a responsabilidade de proteger é contraditória à soberania. Corretamente entendida, a R2P é uma aliada da soberania, e não uma adversária. Os Estados fortes protegem seus povos, enquanto os fracos são incapazes ou não possuem vontade de fazê-lo. A proteção constituía uma das metas fundamentais da formação dos Estados e do sistema westfaliano. Por meio da ajuda aos Estados a cumprirem uma das suas responsabilidades fundamentais, a R2P busca fortalecer a soberania, e não enfraquecê-la (*apud* Kenkel, 2012: 41, tradução do autor).

Em 2005, o Brasil terminou seu mandato como membro provisório do Conselho de Segurança e se afastou dos debates cotidianos sobre a norma da responsabilidade de proteger naquele organismo. Esse foi um momento de ampla discussão a respeito do conflito de Darfur, no Sudão, em que alguns Estados buscaram evitar que a nova norma fosse justificativa para intervir no país.

Em 2009, o secretário-geral Kofi Annan lançou um relatório em que refletia sobre a implementação da R2P e reorganizava a discussão sobre três pilares¹⁷. O primeiro, reforçava a responsabilidade primária de cada Estado com a proteção de sua população. O segundo, delegava à comunidade internacional responsabilidade no auxílio aos Estados na proteção de suas populações por meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos. De acordo com o terceiro pilar, quando as autoridades nacionais fracassassem em sua responsabilidade, ou quando os meios pacíficos se mostrassem incapazes ou inadequados, a comunidade internacional poderia recorrer à ação coletiva, por meio do Conselho de Segurança, segundo a Carta da ONU.

O documento teria sido bem recebido pelos Estados-membros em geral. Stuenkel (2015) indica que os países emergentes em geral, e particularmente os membros do BRICS, são favoráveis às propostas dos Pilares I e II, mantendo afinidade com os países desenvolvidos nessas abordagens. O Terceiro Pilar é onde existiria uma distância maior entre os membros do BRICS e da Otan.

Do ponto de vista dos BRICS, a falta de determinação do Terceiro Pilar tem risco significativo de que as potências ocidentais possam induzir uma interpretação errônea e exagerar na extensão da norma – esta é uma das razões porque tomadores de decisão nos BRICS tem frequentemente se sentido inconfortáveis em apoiar o Terceiro Pilar (Stuenkel: 2015, 138).

O primeiro grupo entenderia que as propostas presentes nesse pilar seriam indeterminadas e sem limites (p. 138).

¹⁷ O documento está disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>>. Acesso em 9 mai 2016.

O Brasil, porém, adotou postura reticente, em particular em relação ao Terceiro Pilar, receando o uso da força como ferramenta de agendas escusas (Hamann, 2012). O Terceiro Pilar seria o mais controverso. Entretanto, Eduarda Hamann (2012) do Instituto Igarapé defende que seu entendimento não deveria ser equiparado ao uso da força ou à intervenção militar unilateral. Esse pilar seria mais abrangente do que isso, por sua ênfase na prevenção, por permitir medidas não coercitivas ou pouco coercitivas, e somente autorizar o uso da força em situações específicas sob a legitimidade do Conselho de Segurança.

Mais tarde, em 2011, enquanto o Brasil ocupava a presidência do Conselho de Segurança, o organismo teve que enfrentar a grave crise da Líbia. Nesse contexto, o país decidiu ampliar sua participação no debate internacional a respeito da norma de responsabilidade de proteger. Pela primeira vez, o Brasil se mostrou favorável à invocação da norma de R2P com uso de meios militares (Stuenkel; Tourinho, 2014). Apesar disso, o país se absteve a respeito da resolução 1973 que definiu zona de exclusão aérea sobre a Líbia pois, ao final da negociação, as potências impuseram a possibilidade de empregar “todos os meios necessários” para estabilizar a região.

Como reação ao que entendeu como abuso do mandato na Líbia que conduziu à mudança de regime no país, a diplomacia brasileira lançou o documento **Responsabilidade ao proteger: Elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito**¹⁸. A proposta era oferecer um adendo ao entendimento de R2P e apresentar uma interpretação intermediária: reconhecia a necessidade de proteger pessoas em casos de atrocidades, mas também a responsabilidade dos interventores de fazer mais bem do que mal (Brockmeier *et alii*, 2015). Para Stuenkel e Tourinho (2014), o documento possuía três grandes contribuições ao debate sobre a norma: (1) O conceito de responsabilidade de proteger deveria estar centrado em medidas diplomáticas preventivas; (2) o uso da força militar deveria ser feito de modo prudente e sensato, capaz de gerar mais bem do que danos, ser empregado como última alternativa e de modo proporcional e limitado aos objetivos definidos pelo Conselho de Segurança; (3) O Conselho de Segurança seria a instância final de resolução de questões de paz e segurança e seus mecanismos de monitoramento, avaliação e *accountability* deveriam ser aprimorados.

As propostas não se opunham às bases de longa data da política externa brasileira e refletiam um pensamento diplomático tradicionalmente cético da efetividade do uso das

¹⁸ Documento disponível em <http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf> Acesso em 8 mai 2016

forças militares e promotor de uma ordem internacional mais igualitária e baseada em regras (Brockmeier *et alii*, 2015; Hamann, 2012).

Em fevereiro de 2012, o país organizou um encontro na sede das Nações Unidas para debater as evoluções da norma de responsabilidade ao proteger (RwP, na sigla em inglês). Duas ideias dominaram os debates (Stuenkel; Tourinho, 2014). Primeiro, o receio de reabrir as discussões da Cúpula de 2005 e inviabilizar o consenso então atingido. Segundo, o otimismo de que o novo conceito pudesse resgatar a norma de responsabilidade da vaga de desconfiança após a intervenção na Líbia. A crise no país africano foi paradigmática na história da norma, pois, pela primeira vez, o Conselho de Segurança autorizava uma intervenção militar para proteger civis de crimes em massa sem o consentimento do respectivo governo (Rotmann *et alii*, 2014). A coalizão ultrapassou seu mandato e atuou até que os rebeldes controlassem a capital e matassem o chefe de Estado. Após o encontro, a diplomacia brasileira viria a citar o conceito de responsabilidade ao proteger em algumas oportunidades, mas a promoção da iniciativa perdeu força na agenda da política externa, sugerindo que a gestão Dilma Rousseff buscou não associar a norma com sua agenda internacional. Para Stuenkel e Tourinho (2014), o mais provável é que a diplomacia brasileira não esperava que sua proposta causasse tamanha reverberação e buscou se afastar de uma discussão que essencialmente estabelecia os usos legítimos da força e não os aspectos preventivos da R2P. O país também não contou com apoio de outras nações emergentes ou médias na ONU (Brockmeier *et alii*, 2015). Para o chanceler Luiz Alberto Figueiredo, que veio substituir Antonio Patriota, a ideia de responsabilidade ao proteger era mal concebida e daria indevidamente sobrevida ao conceito de R2P, para o qual não havia salvação dos riscos de seletividade, manipulação, uso político e mal-uso (*apud* Brockmeier *et alii*, 2015: 19).

Críticas domésticas à proposta de uma responsabilidade ao proteger também vieram de grupos opositoristas conservadores que entenderam-na como uma justificativa para manter relações com ditadores e para acalmar tiranos (Brockmeier *et alii*, 2015: 18).

Apesar de demandarem o uso da força em determinadas questões internacionais e de refletirem a respeito da legitimidade e eficácia de tais ações, os jornais brasileiros não refletiram em seus editoriais os debates ao redor da norma da responsabilidade de proteger, nem a proposta brasileira da responsabilidade ao proteger.

5.3.3 Conectas e as Missões de Paz

O engajamento da Conectas nos debates sobre uso da força em crises humanitárias foi tardio e veio a reboque do maior ativismo do governo brasileiro no assunto ao final do governo Lula e início do governo Dilma Rousseff (2011-2016). Constata-se assim que a iniciativa brasileira induziu que atores domésticos, como a Conectas, tivessem mais um espaço de pressão sobre as ações internacionais do país.

A entidade concorda com a premissa de que, em situações extremas, seria necessário agir. “Em um mundo assolado pelo horror da violência contra populações civis, é indispensável renovar o chamado por um compromisso efetivo da comunidade internacional no auxílio de Estados incapazes de protegerem seus cidadãos” (Conectas, Responsabilidade de proteger, 2014).

Em artigo no ESP, Camila Asano e Lucia Nader (Governo brasileiro..., 2012), em nome da Conectas, criticaram a posição brasileira em votações no Conselho de Segurança diante da crise na Síria. O governo brasileiro apontava os riscos de permitir uma operação militar (a respeito da qual o Brasil se absteria de votar em outubro de 2011). Nesse contexto, a diplomacia brasileira propôs a ideia de responsabilidade ao proteger. Na definição das autoras:

Parece sintetizar o desconforto dos países e organizações do Sul Global com um imperialismo intervencionista que não acompanhou as transformações geopolíticas do mundo atual. Estabelece ou reafirma critérios já adotados, mas nem sempre respeitados, para que a ação militar seja realmente a última opção. É assim que deve ser.

Elas consideravam a aplicação prática da proposta difícil: “Quando sabemos que chegou a hora do último recurso?” (Governo brasileiro tem de se posicionar contra Assad..., 2012). A comunidade internacional não deveria contar exclusivamente com a “prudência” e a “lógica do diálogo”, pois isso seria sinônimo de “conivência”. No caso sírio, Brasil, Índia e África do Sul buscaram diálogo com o governo de Assad, mas a iniciativa não teria mudado a realidade local; pior, a visita foi usada como publicidade pelo governo sírio. “Diálogo sem metas concretas a serem atingidas e sem real comprometimento de ambos os lados é facilmente transformado em conivência”. Naquele momento, para a Conectas, outras alternativas deveriam ser cogitadas, como envio do caso ao Tribunal Penal Internacional, embargo de armas e sanções individuais a integrantes da cúpula do regime. “Sem defender essas ou outras medidas mais enfáticas, o Brasil opta pela dualidade entre intervir e observar.

Dialoga e é cúmplice de um sistema internacional responsável por não proteger” (Governo brasileiro tem de se posicionar contra Assad..., 2012).

A entidade é bastante crítica às dificuldades brasileiras de apoiar ações mais enérgicas na proteção de direitos e não aceitava o argumento de que a diplomacia e o diálogo são a única opção na resolução de crises. Por isso, a Conectas agiu com desconfiança a respeito da proposta de uma responsabilidade ao proteger e repetiu seu entendimento de que, no que se refere à política externa em direitos humanos, o Brasil acerta quando aponta falhas no regime internacional, mas erra em oferecer propostas suficientemente satisfatórias (O Brasil tem a habilidade..., 2013). O conceito “carecia de maior elaboração e clareza” (Responsabilidade de proteger, 2014). Não estariam claras as intenções do país com a proposta de uma responsabilidade ao proteger, faltaria maior a participação da sociedade civil brasileira nessa discussão (Brasil precisa aprofundar conceitos..., 2012).

A ideia da RWP poderia ter sido “o mais próximo de uma construção concreta” do país para alterar o *status quo* do regime internacional em direitos humanos (O Brasil tem a habilidade..., 2013). Teria sido uma “resposta construtiva” no momento em que se debatia se os limites legais da intervenção na Líbia haviam sido extrapolados. “O conceito de RaoP [RWP] precisa ser desenvolvido, porém é um começo”. A entidade elogiou a sugestão de definir meios de prestação de contas (*accountability*) das operações militares autorizadas pelo Conselho de Segurança, mas defendeu que a medida compusesse a proposta brasileira de reforma do Conselho; alterar o organismo não deveria ser exclusivamente um apelo pelo aumento do número de membros. Quando o tema saiu da agenda de política externa, a Conectas chamou o país a reassumir o protagonismo no debate por ter sido o promotor da ideia.

Em 2014, em documento para o secretário-geral das Nações Unidas, a Conectas apresentou sua posição a respeito da ideia de responsabilidade de proteger. De início, propôs a melhora no regime de direitos humanos nos âmbitos internacional e dos Estados nacionais para que os países tenham a capacidade de encaminhar fontes de tensão ainda em estágio inicial. Boa parte da contribuição da Conectas a respeito da norma de R2P se refere aos controles e medidas iniciais que a comunidade internacional deveria tomar para evitar o escalonamento de situações de crise. Atores internacionais, como a ONU, Estados-membros, organizações regionais e organizações da sociedade civil teriam papel fundamental na assistência à prevalência da lei para prevenir crimes relacionados à responsabilidade de proteger. Tais programas de assistência teriam que consultar o governo receptor e a sociedade civil local e levar em consideração as particularidades de cada país. ONU e organizações

regionais deveriam ouvir a sociedade civil local e aprender com as experiências regionais em termos de assistência a respeito da responsabilidade de proteger e de redução de danos em crises humanitárias.

Para a Conectas, as “potências emergentes democráticas” teriam papel crescente na assistência definida no Segundo Pilar por causa de sua posição privilegiada na arena internacional e por serem partícipes confiáveis em muitos temas multilaterais. Suas visões poderiam contribuir para superar alguns obstáculos da assistência feita pelo Ocidente.

A entidade aponta a importância de atores da sociedade civil em monitorar as políticas externas dos países, incluindo nações do Sul global, de maneira a influenciar os tomadores de decisão e instituições domésticas a terem uma abordagem mais engajada em temas de R2P e mais eficaz em sua responsabilidade de proteger suas populações de atrocidades.

Para a entidade, as vantagens da proposta de RWP seriam: a ênfase na prevenção; a norma de que o uso da força não pode causar mais dano do que foi autorizada a prevenir; a necessidade de melhorar os procedimentos no Conselho de Segurança; e de agregar um elemento de prestação de contas na R2P.

Para a Conectas, a invocação do Terceiro Pilar não pode ser entendida como sinônimo de uso da força, pois haveria outras medidas coercitivas no Capítulo VII da Carta da ONU que poderiam ser empregadas, como missões para coleta de informações, uso da persuasão diplomática, suspensão de organizações internacionais, embargos ao comércio de armas, sanções e encaminhamento a tribunais criminais internacionais. A Conectas propôs ao secretariado-geral da ONU que o uso de medidas não coercitivas sob o Terceiro Pilar fosse aperfeiçoado, além do desenvolvimento de soluções alternativas para gerir situações em que impasses políticos em instituições multilaterais viessem a atrapalhar a completa implantação deste pilar (Submission by Conectas..., 2014).

Nas vezes em que se expressou a respeito de intervenções internacionais de âmbito humanitário, a Conectas também afirmou a necessidade de restringir o fluxo internacional de armas leves para aparatos policiais por serem amplamente empregadas em crimes de atrocidade. A Conectas há vários anos promove a implementação do Tratado sobre Comércio de Armas e pressiona o Brasil a ratificá-lo (Submission by Conectas..., 2014).

5.4 Missões de Paz, normas de intervenção humanitária e interesses nacionais

As ações de intervenção com apelo humanitário expõem ainda mais os dilemas a respeito das responsabilidades compartilhadas no sistema internacional. Como lembra Jack Donnelly (2013), “diante de sofrimento massivo, tanto intervir quanto não intervir parecem ambos necessários e proibidos” (p. 254). Donnelly (2013) indica que, também no caso das intervenções humanitárias, interesses materiais e ideacionais operam simultaneamente e, quando estão em sintonia, favorecem a ação internacional:

Um tipo diferente de conflito de padrões surge quando interventores tem motivos variados. Um número crescente de Estados vê a prevenção, o controle ou a punição de genocídios como parte de seu interesse nacional. Tais interesses, entretanto, raramente determinam a política externa quando soldados tem que ser colocados em risco ou quando interventores encaram altos custos políticos ou financeiros. Intervenções humanitárias, assim, são prováveis somente quando motivos humanitários são apoiados, ou ao menos não são seriamente minados, por interesses nacionais mais egoístas (p. 266).

Para o autor, a presença de interesses políticos ou econômicos não invalidaria os motivos humanitários. Pensar assim seria “um perfeccionismo moral absurdo” e inadequado para refletir as ações dos Estados, ainda que o “grau de motivação humanitária” precise ser levado em consideração na avaliação de uma intervenção (p. 267).

Filipe Nasser (2012), ao analisar a recente atuação brasileira no contexto das Operações de Paz, aponta certo “fetiche” e “cacoete idealista” entre os estudiosos ao valorizar o âmbito normativo do tema. Para ele, ainda seria incomum afirmar que a agenda brasileira no tema é organizada ao redor de uma *rationale* de política externa que concilia intenções de projeção de poder nas relações internacionais com um desejo de solidariedade ativa a vítimas de conflitos armados. “A prestação de auxílio humanitário e demais atribuições encampadas no escopo de uma OP [Operação de Paz] da ONU revelam um sentimento de responsabilidade da política externa brasileira em relação aos países em questão” (p. 225). A atuação brasileira recente em Operações de Paz apresentaria, ao mesmo tempo, um elemento moral, baseado em um compromisso humanitário e um elemento de pragmatismo político de projeção de poder (Nasser: 2012).

O governo Lula aceitou assumir maiores responsabilidades pela segurança internacional, inclusive por meio de operações de paz robustas, como a liderança da missão de paz no Haiti. Apoiado pela imprensa brasileira, o governo decidiu se engajar no processo de construção de paz do país caribenho, divergindo do padrão até então vigente de evitar participar em missões de paz baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU. A mudança exigiu

mobilizar uma narrativa que justificasse a nova abordagem em relação a norma internacional de respeito à soberania dos Estados, o que foi feito mediante os princípios de “solidariedade regional” e de “não indiferença”.

Liderar a Minustah também contribuiu para defender um “novo paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos” (em contraposição ao modelo de paz liberal) que seria sensível aos efeitos da intervenção sobre a população local e às necessidades de superar o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais para alcançar uma paz duradoura (Lula, 11/04/2006).

No final do governo, a diplomacia brasileira decidiu participar ativamente no debate a respeito das normas sobre intervenção humanitária, mostrando-se mais aberta ao entendimento de que violações extremas dos direitos humanos e do direito internacional poderiam legitimar o uso da força. Divergindo dos receios de parte dos Estados do Sul a respeito dos riscos de ampliar as possibilidades de violação do princípio da soberania, o governo brasileiro propôs a ideia de responsabilidade ao proteger, um adendo ao princípio de responsabilidade de proteger. A RWP pode ser entendida como um meio termo entre aceitar a legitimidade do uso da força para interromper atrocidades e criar restrições para que tais medidas sejam empregadas em situações muito específicas, com mecanismos de prestação de contas, acordadas multilateralmente e antecedidas por ações preventivas de apoio aos países na garantia do estado de direito. A proposta não se opunha às bases tradicionais da política externa brasileira e refletia um pensamento diplomático tradicionalmente cético da efetividade do uso das forças militares e promotor de uma ordem internacional mais igualitária e baseada em regras.

Lindgren Alves (2009) destaca a ênfase do chanceler Celso Amorim sobre a posição brasileira contrária a intervenções unilateralmente decididas. Com a norma de RWP, houve o esforço brasileiro de estabelecer um arcabouço jurídico que restringisse o uso da força a situações mais específicas e exclusivamente sob a autoridade do Conselho de Segurança da ONU. O Brasil tradicionalmente se dissociou de ações externas não concertadas nas Nações Unidas e as considerava uma ameaça ao sistema internacional de proteção e promoção de direitos humanos.

A imprensa era favorável à maior responsabilidade brasileira no combate a atrocidades, mas não deu visibilidade ao debate proposto pelo Brasil sobre a norma de R2P. Uma explicação possível é que o tema da política externa em direitos humanos tenha perdido ênfase durante o governo Rousseff. Isso colocaria em cheque a existência de um engajamento

duradouro dos jornais nos debates ao redor do regime internacional em direitos humanos, uma vez que parte da comunidade internacional aceitou os termos do debate propostos pelo Brasil.

A Conectas, por sua vez, desde o início favorável a que o Brasil fosse mais atuante na promoção e proteção internacional dos direitos humanos, somente deu atenção à atuação brasileira em missões de paz após o governo colocar o tema na agenda pública. A organização reagiu com desconfiança à proposta da responsabilidade ao proteger, temendo ser um mecanismo para evitar ações mais enérgicas na proteção de direitos e cobrou maior espaço para o debate no tema para a sociedade civil. A entidade considerou a ideia, entretanto, como uma tentativa construtiva de melhorar o regime internacional em direitos humanos e lembrou que as “potências emergentes democráticas” teriam papel crescente em temas de segurança coletiva por sua capacidade de serem partícipes confiáveis em muitos temas multilaterais e por contraporem falhas das posições ocidentais.

CONCLUSÃO

O tema da responsabilidade internacional da política externa brasileira mobilizou parte considerável da campanha presidencial de 2010, em particular a agenda internacional em direitos humanos. Dilma Rousseff foi pressionada por organizações da sociedade civil e por parte da mídia jornalística a se posicionar a respeito dessa agenda e em particular a opinar sobre a maneira como o Itamaraty vinha encaminhando a questão da pena de morte para a iraniana Sakineh Ashtiani. Em sua primeira entrevista como presidenta eleita, Dilma Rousseff (2010) tratou especificamente da questão, considerando a pena de morte por apedrejamento como “bárbara” e discordando da posição do voto brasileiro de abstenção em resolução condenatória da situação dos direitos humanos no Irã. Os jornais brasileiros apoiaram a mudança de postura. Para o ESP, “A mudança de certo implicará também no descarte da teoria complacente com as tiranias que consiste em considerar os direitos humanos como valores relativos que o Ocidente teria a pretensão de impor a nações de outra formação histórica e cultural” (ESP, 07/12/2010). Rousseff, durante a entrevista dada ao jornal *The Washington Post*, afirmou que pesaria em sua política externa para os direitos humanos sua condição de mulher e seu passado de prisioneira política. Para a FSP,

Cortejando autocratas como Ahmadinejad e o venezuelano Hugo Chávez, menos por real interesse pragmático do país do que para satisfazer o público interno de seu partido, a cujas convicções ideológicas outras decisões suas frustraram impunemente, o presidente Lula deu o tom, que Amorim, Garcia e outros assessores secundaram, de uma política externa marcada pelo estrépito. Já é tempo de mudar a partitura, o maestro e seus solistas (FSP, 13/11/2010; semelhante em 07/12/2010).

A política externa do governo Dilma Rousseff, ao menos durante a gestão de Antônio Patriota (2011-2013), apresentou uma inflexão no padrão de atuação no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em direção a uma postura mais assertiva diante de violações de direitos humanos (Milani, 2015). No período de transição para a nova administração, as posições do governo brasileiro, da imprensa e das organizações da sociedade civil em direitos humanos refletiram a culminância de um longo debate a respeito das tradições, valores e prioridades da inserção internacional do país.

A presença de interesses ideacionais em política externa contrasta com a pressão para que os estadistas pratiquem uma “ética da responsabilidade” que leve sempre em consideração os resultados de seus atos (em detrimento de uma ética da convicção que prestigie os princípios sobre as consequências) (Weber, 2004). Para alguns analistas, as ações de certas organizações da sociedade civil seriam animadas por uma ética da convicção que

não seria plenamente compatível com as práticas de política externa (Milani, 2012: 67-68; 2015). Benoni Belli (2009) defende que para construir uma relação de confiança, caberia ao governo “explicar abertamente e sem rodeios” a esses atores que as decisões na agenda de direitos humanos precisam levar em consideração os impactos nas relações com outros países. Para o autor, algumas divergências entre as ações diplomáticas e demais atores na agenda de direitos humanos poderiam ser produto da “falta de compreensão do caráter estratégico das mudanças pelo Brasil no sistema, cujo ponto de chegada corresponde aos interesses de todos os setores da sociedade brasileira” (p. 248).

Essa pesquisa doutoral buscou salientar que não existem antagonismos *a priori* entre a defesa de princípios e a prioridade a interesses materiais na política externa. As mudanças recentes na política externa brasileira, tanto em termos de pluralização de atores quanto em alteração de prioridades, conduziu a novos dilemas na busca por conciliar os dois âmbitos a partir de uma nova configuração a respeito de quais deveriam ser as prioridades da política externa e do que seria doméstica e internacionalmente legítimo. Esta pesquisa mostrou a difícil combinação entre interesses materiais e ideacionais que cada um dos atores propôs, sem radicalismos, mas pressionando em certas ocasiões pela flexibilização de princípios tradicionais da diplomacia brasileira, como o de não intervenção em assuntos domésticos e o entendimento restrito da soberania.

O enquadramento aqui apresentado das práticas responsáveis na política externa brasileira a partir da combinação entre interesses materiais e ideacionais buscou criticar duas concepções neorrealistas da relação entre valores morais e política externa: a primeira, de que essa relação é inadequada e pode ser contraproducente; a segunda, de que a participação em normas e regimes não impositivos pode trazer previsibilidade ao sistema internacional e favorecer os Estados em longo prazo (Pratt, 2001). O amplo consenso ao redor da prioridade dos interesses materiais sobre qualquer outro faz com que práticas responsáveis sejam defendidas por diversos atores em política externa a partir do entendimento de base realista de que também trariam benefícios estratégicos a longo prazo. Desse modo, o exercício da responsabilidade seria também um instrumento da projeção de poder, refletido na influência na formação das normas e das instituições globais. Por exemplo,

na expectativa de ser credenciado como ‘benigno’ e ser percebido como ator comprometido – seja por princípio, seja por interesse – na manutenção da ordem internacional (...) a influência, a imagem, o prestígio e o *soft power* brasileiros poderiam beneficiar-se de ações pautadas pela dimensão de solidariedade presente na participação em OPs [Operações de Paz] da ONU (Nasser, 2012: 233).

Para Celso Amorim (2007):

a política externa é tradicionalmente vista como a defesa do interesse nacional. E qualquer coisa que não seja vista como a defesa do interesse nacional, será tida como mentira ou como ingenuidade. Eu acho que pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. Nenhum país, nenhum presidente, nenhum ministro das Relações Exteriores pode deixar de defender o interesse nacional. Essa é a missão fundamental. Mas há necessariamente uma contradição entre o interesse nacional e uma certa busca da solidariedade? Eu acho que não. A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder aos interesses setoriais. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo (Amorim, 2007).

A leitura neorrealista dos benefícios a longo prazo defende que a motivação dominante das ações responsáveis pelos Estados continuaria centrada em um entendimento egoísta do interesse nacional, de uma maneira que valoriza a segurança e a aquisição de interesses estratégicos do Estado a longo prazo (Pratt, 2001: 60).

O argumento dos benefícios materiais a longo prazo indicaria, para alguns analistas, que certas iniciativas diplomáticas “responsáveis” não são de todo desinteressadas. Entretanto, se o discurso da “responsabilidade” pode ter sido mobilizado instrumentalmente pelos atores em política externa na busca de interesses egoístas, ele não elimina a possível existência de um interesse legítimo em contribuir com problemas internacionais graves, como o combate à fome ou crises humanitárias, e nem anula a necessidade de levar em consideração como princípios são mobilizados nos discursos em política externa (Nasser, 2012).

Essa pesquisa mostrou uma divergência entre discurso presidencial e prática diplomática durante o governo FHC. Os pronunciamentos do presidente apresentavam uma leitura de viés cosmopolita das relações internacionais, porém, as práticas de política externa foram tímidas em assumir maiores responsabilidades internacionais em comparação com o governo seguinte. Destaco uma de suas reflexões a título de exemplo. Em 1999, em solenidade comemorativa dos 150 de Joaquim Nabuco, FHC destacou em seu discurso um ponto menos conhecido da obra do pensador, mas que seria útil para analisar “o debate de hoje sobre os limites da soberania”. O presidente citou o entendimento de Nabuco de que o tráfico negreiro não poderia ser defendido internacionalmente por meio do princípio da soberania. Existiriam limites para a soberania, que deveria se sujeitar a “considerações maiores”. Segundo Cardoso, Nabuco sugere ser responsabilidade dos governantes zelar para que o interesse nacional não colidisse com o bem-estar e a segurança de outros povos. FHC complementa:

Sabemos que, atualizados à linguagem atual, os preceitos enunciados por Nabuco ainda encontram resistência. Incomodam aqueles que desejam fazer da soberania uma garantia da impunidade, um amparo que permita o desrespeito a direitos básicos da pessoa humana, a degradação do meio ambiente, a deterioração da imagem externa do País” (FHC, 24/08/1999).

Uma explicação possível para a diferença entre prática e discurso entre os dois governos pode ser atribuída às evoluções dos regimes internacionais e às prioridades distintas dos dois governos (no mandato de FHC, a intenção de garantir as credenciais internacionais brasileiras; durante o governo Lula, um esforço de fazer do Brasil um ator global).

O enquadramento da responsabilidade internacional nas agendas analisadas expôs o interesse dos atores não estatais de influenciar substantivamente a política externa, no sentido de criticar as justificativas e a *rationale* de determinadas ações (Robinson, 2012). Apesar de os discursos dos três grupos de atores apresentarem “tempos” distintos, todos tentaram influenciar a legitimidade das práticas em política externa. Em alguns momentos, o governo teve dificuldades em sobrepor os enquadramentos produzidos por estes atores, como foi o caso da crítica realizada pela imprensa da agenda em direitos humanos durante o governo Lula. Essa constatação relativiza o entendimento de que a mídia tem dificuldades de superar uma influência processual (mais ligada à avaliação da implantação de determinadas políticas públicas) para ser capaz de colocar em questão a legitimidade de certas ações.

Ao longo dessa pesquisa, analisou-se como a intenção de transformar o Brasil em um *rule-maker* ao longo do governo Lula significou assumir maiores responsabilidades em agendas internacionais relevantes e alterar o tradicional equilíbrio doméstico entre interesses materiais e ideacionais em prol de posições mais solidaristas em importantes regimes internacionais, como o de direitos humanos. O quadro 1 apresenta uma síntese de parte dos resultados dessa pesquisa doutoral de modo esquemático.

No **regime internacional para as mudanças climáticas**, o combate ao aquecimento global juntava o ideal cosmopolita de preservar o planeta para as próximas gerações com a urgência pragmática de contornar os impactos sociais e econômicos do fenômeno climático. O governo brasileiro precisou superar receios de perda de autonomia em políticas públicas e o discurso histórico de responsabilização dos países centrais para que no final dos anos 2000 viesse a oferecer uma taxa voluntária definida em lei de redução de emissões na conferência de Copenhague. O governo Lula também defendeu que a disseminação internacional do conhecimento tecnológico brasileiro no setor de biocombustíveis poderia ser uma contribuição relevante para reduzir emissões e democratizar a geopolítica da energia no mundo.

A atuação dos governos FHC e Lula na **agenda de direitos humanos** foi marcada pela cooperação, pelo reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional em direitos humanos em qualquer parte do mundo, o reconhecimento da universalidade de tais

		INTERESSES MATERIAIS	INTERESSES IDEACIONAIS	POSIÇÃO TRADICIONAL BRASILEIRA	POSIÇÃO BRASILEIRA MAIS INTERNACIONALMENTE RESPONSÁVEL
AGENDAS	Regime Internacional em Mudanças Climáticas	<ul style="list-style-type: none"> Manutenção de condições ambientais favoráveis para as próximas gerações e combater os riscos sociais e econômicos do aquecimento global no país Possíveis benefícios econômicos no engajamento, como no caso dos créditos de carbono Com maior engajamento no regime, riscos à soberania nacional em políticas de proteção do meio ambiente e modelos de desenvolvimento econômico Riscos de a degradação ambiental impactar o comércio internacional brasileiro Dependendo dos termos das negociações, riscos de ampliação das vantagens econômicas dos países centrais Projeção de poder internacional e promoção da imagem do Brasil como exemplo de preservação ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Promover a transição dos países menos desenvolvidos para uma economia de baixo carbono Proteção das características favoráveis da vida humana na Terra 	O país tradicionalmente foi atuante no regime internacional, mas sem aceitar compromissos vigorosos. Defendia que caberia aos países desenvolvidos maiores responsabilidades em termos de redução de emissões e apoio financeiro e tecnológico para os países menos desenvolvidos realizarem sua conversão para economias de baixo carbono.	Ao longo das negociações, o país aceitou que as florestas fizessem parte do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, superando posições mais receosas de que a medida traria riscos à soberania do país. Em 2009, na conferência em Copenhague, o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a aceitar uma meta de redução de suas emissões, abandonando o discurso das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Ao longo do governo Lula, o país buscou promover os biocombustíveis como solução parcial para o aquecimento global e como contribuição para o desenvolvimento econômico de países latino-americanos, caribenhos e africanos
	Regime Internacional em Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> Valorização dos princípios de não intervenção e respeito à soberania dos Estados Críticas à politização da agenda e à presença de padrões duplos Riscos de que a crítica a Estados específicos fragilizasse outros objetivos brasileiros nas arenas multilateral e bilateral 	<ul style="list-style-type: none"> Promoção dos valores “consensuais” da sociedade brasileira: tolerância, pacifismo, democracia Humanitarismo e consideração pelo sofrimento alheio Respeito a normas estabelecidas constitucionalmente Afastamento de países autoritários 	A posição brasileira desde a redemocratização no regime foi de engajamento, aceitação de escrutínios internacionais do país e fortalecimento do âmbito multilateral do regime, porém associada a um baixo interesse em bilateralizar a agenda	Os governos FHC e Lula buscaram atuar em temas globais específicos, como direito a medicamentos e combate à pobreza, mas entendiam uma responsabilidade limitada do Brasil na promoção internacional dos direitos humanos. No que se refere à bilateralização da agenda, o governo FHC foi atuante na promoção regional da democracia. O governo Lula defendeu a promoção internacional dos direitos humanos a partir do exemplo e de medidas persuasivas baseadas na cooperação e numa leitura restritiva do princípio da não intervenção, evitando isolar os países.
	Operações de Paz e Intervenções Humanitárias	<ul style="list-style-type: none"> Receios de flexibilização do conceito de soberania e não intervenção Intenção de projeção de poder e da capacidade política e econômica do país em atuar como <i>rule-maker</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Humanitarismo e consideração pelo sofrimento alheio Princípio da não indiferença Solidariedade regional Compromisso pela paz e ordem no sistema internacional 	Apoio tímido a operações de Paz da ONU e visão restritiva do princípio da não intervenção, sendo contrário a missões sob o Capítulo VII da Carta da ONU. Defendia missões baseadas no consenso e estabelecidas multilateralmente, além do enfrentamento das questões que seriam as causas do conflito, como o subdesenvolvimento. Receio de que fossem empregadas como instrumentos de política externa por parte dos países centrais. O apoio às missões se baseava em papéis não combativos.	Em 2004, governo brasileiro decide fazer parte da Missão de Paz no Haiti, uma operação nitidamente sob o Capítulo VII da Carta da ONU. O governo brasileiro propôs uma adaptação da norma internacional de intervenção humanitária em prol de uma Responsabilidade ao Proteger. A posição indicava aceitação parcial da legitimidade do uso da força em graves casos de violações de direitos, ao mesmo tempo em que propunha mecanismos de controle e prestação de contas. Também significou nova interpretação do princípio da soberania e seus limites o associando a princípios cosmopolitas.

Quadro 1. Resumo esquemático.

direitos e um entendimento interdependente dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento.

Durante o governo FHC, o país aumentou seu engajamento no regime internacional, em particular na aceitação de escrutínios internacionais nas práticas domésticas em direitos humanos. O país foi tímido em ações de promoção de direitos em países específicos, mas foi atuante na promoção da democracia no contexto regional.

É parte da tradição recente brasileira o esforço de dar ao sistema de direitos humanos caráter equilibrado, desprovido de seletividade excessiva e padrões duplos. Foi prática dos dois governos o esforço de avançar mecanismos mais justos e legítimos no regime multilateral, reduzindo a seletividade e o excesso de politização nas atividades do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Essa característica foi mais forte durante o governo Lula, que defendia, ao invés de isolamento, medidas de cooperação, convencimento e engajamento para garantir a proteção de direitos nos países. Negava-se a eficácia da confrontação e pregava-se o exemplo como ferramenta de persuasão. A ação na área também esteve associada aos objetivos estratégicos da política externa brasileira, que relacionava a defesa dos direitos humanos à cooperação Sul-Sul e às potenciais transformações da ordem internacional. Essa característica do governo Lula esteve associada também a conjuntura internacional pós-11 de setembro em que as políticas externas em direitos humanos estavam mais marcadas pela seletividade e uso interessado dessa agenda.

Na **agenda de segurança coletiva**, a busca por projeção de poder e por atender princípios humanitários superou receios soberanistas. Tradicionalmente, o governo brasileiro se mostrava receoso em apoiar ações que pudessem flexibilizar o entendimento do princípio da soberania dos Estados e indiretamente garantir maior legitimidade para ações armadas dos países centrais. O Brasil mantinha um discurso a favor de operações de intervenção baseadas em consenso e estabelecidas multilateralmente, recusando ações militares sob o Capítulo VII da Carta da ONU. Em 2004, o país reverteu essa posição para se engajar na missão de paz no Haiti. A operação se deu em contexto de maior interesse em fazer do país um *global player* e de aceitar maiores compromissos pela segurança coletiva internacional. No que se refere aos interesses ideacionais, percebe-se que houve uma evolução recente no sistema internacional para um entendimento menos restritivo a respeito do conceito de soberania em face de graves violações de direitos humanos. Em nome do humanitarismo e baseado no que o discurso governamental definia como princípio da não indiferença o país aceitava a possibilidade de operações de paz em momentos de crise.

Medida semelhante foi adotada em relação ao princípio da responsabilidade de proteger, em que o governo brasileiro flexibilizou sua posição crítica adotando uma postura de apoio qualificado a partir de uma nova interpretação da norma. O governo brasileiro reconhecia a possibilidade de intervenções humanitárias em casos extremos de violação de direitos, ainda que propondo salvaguardas para sua execução e defendendo medidas fora do âmbito militar para a solução de crises. O princípio da responsabilidade ao proteger seria um meio termo entre aceitar a legitimidade do uso da força para interromper atrocidades e criar restrições para que tais medidas fossem empregadas em situações muito específicas, com mecanismos de prestação de contas, acordadas multilateralmente e antecedidas por ações preventivas de apoio aos países na garantia do estado de direito.

A análise das responsabilidades internacionais brasileiras contribui para a questão se o Brasil é capaz de oferecer uma alternativa ou se se conforma às normas internacionais vigentes. Seguindo as posturas comuns às potências médias emergentes, o país apresentou um perfil reformista moderado de integração a determinadas normas internacionais ao mesmo tempo em que propôs adequações que facilitassem sua projeção internacional de poder e seu objetivo de ser uma liderança benigna entre as nações do Sul global. Parte da atuação da diplomacia brasileira nos regimes internacionais analisados se baseou em reflexões propositivas, em particular, a respeito da legitimidade destes mecanismos (no sentido de serem de fato motivados pelos valores e interesses que dizem servir) (Belli, 2009: 216).

Nas negociações internacionais para a mitigação do aquecimento global, o governo brasileiro durante FHC e Lula atuou para que as maiores responsabilidades fossem assumidas pelos países centrais (a partir de uma perspectiva de poluição histórica) e que não fossem impostos aos países periféricos limites em seus projetos de desenvolvimento, nem que o discurso ambientalista fosse manipulado para barrar o acesso de produtos brasileiros nos mercados dos países centrais. A proposta brasileira de criar um mercado global para os biocombustíveis também buscava beneficiar os países mais pobres do Sul e contribuir para reduzir as desigualdades no mercado global de energia.

No caso do regime internacional em direitos humanos, tentou-se uma reforma dos mecanismos multilaterais de modo a reduzir a seletividade, a politização excessiva e restituí-lo de maior autoridade moral, e desse modo também reduzir os custos inerentes às resoluções específicas sobre países. A atuação brasileira também foi pautada pelo esforço de ser uma liderança pelo exemplo, o que se refletiu na adesão a boa parte dos instrumentos legais internacionais na área, assim como na manutenção de uma postura receptiva diante do escrutínio e críticas internacionais a problemas domésticos na proteção em direitos humanos

(por meio do convite aberto aos relatores do Conselho de Direitos Humanos da ONU ou da participação no mecanismo de Revisão Periódica Universal do organismo) (Belli, 2009: 244).

No tema das Operações de Paz, segundo Kenkel (2013), o país também teria esboçado um projeto de operação de construção de paz (*peacebuilding*) que se propunha uma alternativa ao modelo liberal, ao enfatizar o desenvolvimento, a superação das desigualdades sociais e atentar para os efeitos da intervenção sobre a população local.

As reflexões a respeito de uma inserção internacional brasileira a partir do discurso da responsabilidade internacional também estão presentes em outras agendas além da mudança climática e da proteção aos direitos humanos. Um exemplo foi a proposta do governo brasileiro de se antecipar a outras nações em desenvolvimento na determinação da OMC de abrir o mercado doméstico às exportações dos 50 países mais pobres do mundo. A proposta favoreceria o clima de negociação comercial, segundo o governo brasileiro. Para o ESP, seria o equivalente a um “Bolsa Família internacional” com custos para a economia doméstica, pois tais países poderiam se tornar plataforma de exportação de economias maiores (ESP, 03/12/2006; equivalente em 14/12/2006; 28/08/2010). O jornal criticava o fato de que o Brasil, “o país bonzinho”, assumia responsabilidades que outros emergentes não desejavam compartilhar com ganhos modestos (ESP, 14/12/2006). Também se perguntava se os ganhos pessoais do presidente (como uma possível candidatura a cargo internacional) não seriam maiores do que os do país (ESP, 28/08/2010).

Outras agendas em que o governo assumiu ou foi pressionado a assumir maiores responsabilidades internacionais, além da agenda comercial, foram a venda de armas para países considerados notórios violadores de direitos humanos e o processo de integração regional a partir de uma liderança benigna brasileira. No primeiro caso, o governo foi acusado de desconsiderar o destino e real emprego das armas exportadas. A Conectas há vários anos pressiona o governo a aumentar o controle sobre suas exportações de armas e facilitar o escrutínio público de sua cooperação em defesa. O Brasil é o quarto maior exportador de armas pequenas e a organização questiona os impactos sociais da venda e doação de equipamentos militares a regiões em crise (*apud* Asano; Nascimento, 2015: 42). No segundo tema, o governo brasileiro estimulou o entendimento de sua ação regional calcada nos princípios da generosidade e da não indiferença (Gehre; Gomes, 2013). No governo FHC, esta inflexão se apresentou particularmente na defesa regional da norma democrática (Figueira, 2014). Além disso, reflexões análogas podem contribuir para a análise da cooperação técnica e outras ações no eixo Sul-Sul, expressas em medidas como a criação da Universidade da Integração Latino-Americana e da fábrica de medicamentos em Moçambique.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves. A participação da imprensa na queda de Goulart. *In: Seminário 1964-2004: 40 anos do golpe*. Rio de Janeiro: 7letras, 2004.

AGÊNCIA CAMARA DE NOTÍCIAS. Câmara analisa envio de soldados para o Haiti. *A Semana*, 10 maio 2004. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49862?pesq=Haiti>>

AHMED, Moinuddin; ANCHUKAITIS, Kevin; BUCKLEY, Brendan M.; *et alli*. Continental-Scale Temperature Variability during the Past Two Millennia: Supplementary Information. *Nature Geoscience*, 2013, vol. 6, no 5.

AINLEY, Kirsten. **Rethinking agency & responsibility in contemporary international political theory**. Doctoral dissertation. London School of Economics and Political Science (LSE). 2006.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: Explaining the Cuban missile crisis. Nova Iorque: Longman, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2004, vol. 47, no 1, p. 162-184.

ALVES FILHO, Francisco. A autoria institucional nos editoriais de jornais. *Alfa*, São Paulo, 50 (1): 77-89, 2006.

ALVES, José Augusto Lindgren. A Declaração universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro. *In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil*. Funag: Brasília, 2009. pp. 63-96.

_____. **Os Direitos Humanos como Tema Global**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM, Celso (1998). **A Reforma da ONU**. Conferência proferida no Instituto de Altos Estudos, 2 de abril de 1998. Publicado em

<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimonu.pdf>>. Acesso em 9 mai 2016.

_____. A nova política externa independente. Palestra do ministro Celso Amorim. *In: II Curso para Diplomatas Sul-Americanos*, 5 abr. 2007, Rio de Janeiro.

_____. **Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 23 de setembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10001-discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2010>>. Acesso em 10 maio 2016.

_____. **Discurso na abertura do debate geral da 60ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7768-discurso-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-60a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em 10 maio 2016.

_____. Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Discurso por ocasião da XXXVI Assembléia-Geral da OEA**, em São Domingos, República Dominicana, 5 un. 2006.

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

_____. **Teerã, Ramalá, Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.

ANDRADE, André Luiz Campos de; MATTEI, Lauro. A (in)sustentabilidade da matriz energética brasileira. **Revista Brasileira de Energia**, Vol. 19, No. 2, 2o Sem. 2013, pp. 9-36.

ASANO, Camila; GHAEMI, Hadi. Dilma e a liberdade no Irã. **O Estado de São Paulo**. 21 de novembro de 2011.

ASANO, Camila; NADER, Lucia; VIEIRA, Oscar Vilhena. O Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU: A necessária superação de ambiguidades. **Política Externa**. vol. 18, no2 Set/Out/Nov 2009.

ASANO, Camila; NADER, Lucia. Direitos humanos não negociáveis. **Folha de São Paulo**. 4 mar 2011.

ASANO, Camila; NASCIMENTO, Jefferson. Armas como política externa: O caso brasileiro. Dossiê Sur sobre Armas e Direitos Humanos. **Sur** 22. v.12. 22. pp. 41-53.

ASANO, Camila; WAISBICH, Laura; FERREIRA, Marta; ASSERAF, Muriel. **Política Externa e Direitos Humanos: Estratégias de ação para a sociedade civil**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, junho 2013. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/CONNECTAS%20Port_VERSAO04.pdf>. Acessado em: <31 jul 2015>.

ASANTE, S. K. B.. **Nation Building and Human Rights in Emergent Africa**. Cornell International Law Journal, 1969. 2:72-107.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e Democracia no Brasil: Relações entre o Sistema de Mídia e o Sistema Político. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 12, No 1, Abril/Maio, 2006, p. 88-113

BARBOSA, Gustavo; RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. **Revista de Estudos Internacionais**, 2013, vol. 1, no 2, p. 29-45.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; DO CRAVO BARROS, Jorge Gome; DUBOIS, Jérôme. Le Brésil dans les enjeux climatiques contemporains. **Outre-Terre**. 2015. 153-159.

BATTISTELLA, Dario. L'intérêt national: Une notion, trois discours. In: CHARILLON, Frédéric (dir.). **Politique Etrangère: Nouveaux regards**. Paris: Sciences Po, 2002. pp. 139-166.

BAUM, Matthew A. Going Private Public Opinion, Presidential Rhetoric, and the Domestic Politics of Audience Costs in US Foreign Policy Crises. **Journal of Conflict Resolution**, 2004, vol. 48, no 5, p. 603-631.

_____. How Public Opinion Constrains the Use of Force: The Case of Operation Restore Hope. **Presidential Studies Quarterly** 34, no. 2. 2004.

BEARDSWORTH, Richard. From Moral to Political Responsibility in a Globalized Age. **Ethics & International Affairs**, 2015, vol. 29, no 01, p. 71-92.

BEITZ, Charles R. **Political Theory and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1999.

BELLI, Benoni. **A politização dos direitos humanos: O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as Resoluções sobre Países**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BENNETT, W. Lancet; LAWRENCE, Regina G.; LIVINGSTON, Steven. **When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina**. Chicago: Chicago University, 2007.

BIERMANN, Frank; ABBOTT, Kenneth; ANDRESEN, Steinar, *et alii*. Navigating the Anthropocene: improving earth system governance. **Science**, 2012, vol. 335, no 6074, p. 1306-1307.

BOBBIO, Norberto. **Ética e política**. Lua Nova. 1992, n.25, pp. 131-140.

BODANSKY, Daniel. The history of the global climate change regime. *In: International relations and global climate change*. LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F (ed). Londres: The MIT, 2001. p. 23-40.

BROCKMEIER, Sarah; ROTMANN, Philipp; GUIMARÃES, Bruno Gomes. Brazil. *In: BROCKMEIER, Sarah; ROTMANN, Philipp (org). Debating the responsibility to protect? Policy Debates in Brazil, China and South Africa on Protecting People From Atrocity Crimes. Policy Paper*. Global Public Policy Institute. Julho 2015. p.9-20.

BROWNE, John. Beyond Kyoto. **Foreign Affairs/New York**, 2004, vol. 83, p. 20-32.

BUNDEGAARD, Christian. **The normative divide in international society: Sovereignty versus responsibility**. DIIS working paper, 2010.

BUZAN, Barry. **From International to Global Society?** English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University, 2004.

CAMBRIDGE DICTIONARY. **Naming and Shaming**. 2015. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/name-and-shame>>. Acesso em 2 ago 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as duas últimas décadas (1985-2005). *In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Org.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.219-250.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: A história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARR, E. H.. **The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations**. Nova Iorque: St Martin's, 1946.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**. 2009, vol. 30, no 2, p. 117-140.

CERVO, Amado Luiz et BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CHADE, Jamil. Missão no Haiti pode ajudar País no CS da ONU. *In: O Estado de São Paulo*, 05/05/2004, p. A-16.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2008.

_____. O Discurso Político. *In*: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lucia; MENEZES, William. **Análise do discurso: gêneros, comunicação e sociedade**. Belo Horizonte: NAD/FALE-UFMG, 2006. pp. 251-268.

COHEN, Jeffrey E. Presidential rhetoric and the public agenda. **American Journal of Political Science**, 1995, p. 87-107.

COHN, Amélia; HIRANO, Sedi. Folha de São Paulo. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-30**. ALVES DE ABREU, Alzira et alii (coord.). MONTALVÃO, Sérgio (atualização). 2ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

COMITÊ BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA. **Carta de Princípios**. Disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/?page_id=127>. Acesso em 21 mai 2016.

_____. **Sobre o comitê**. Disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/>. Acesso em: <31 jul 2015>.

CONDÉ, H. Victor. **A handbook of international human rights terminology**. University of Nebraska: 2004, Lincoln.

COOK, Timothy E. **Governing with the news: the news media as a political institution**. Chicago: The University of Chicago, 1998.

CORPORATE WATCH. **Panda-Ing To The Soya Barons?**30/9/2009. Disponível em: <<https://corporatewatch.org/?q=node/1873>>. Acesso em: 15/10/2015.

COSTA, Thomaz Guedes da. Em busca da Relevância: Os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 283-302.

CROSSLEY-FROLICK, Katy A. Revisiting and Reimagining the Notion of Responsibility in German Foreign Policy. **International Studies Perspectives**, v.025. 2016.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DINIZ, E. M. Rio+10 results. **Revista do Departamento de Geografia**, n. 15, p. 31–35. 2002

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as Operações de Paz. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 303-337.

DONNELLEY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. Cornell University: Ithaca, 2013.

_____. The ethics of realism. *In*: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford, 2008. pp. 150-162.

DUNNE, Tim. The English School. *In*: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Nova Iorque: Oxford University, 2008. pp. 267-285.

ELLIOT, Lorraine. **The global politics of the environment**. Londres: Macmillan, 1998.

ENGSTROM, P. Brasil: los derechos humanos en la política exterior de una potencia emergente. *In: SALTALAMACCHIA, Ziccardi N.; COVARRUBIAS, Velasco A. (ed.)* **Derechos humanos en la política exterior: Seis casos latinoamericanos**. México D.F.: ITAM/Miguel Angel Porrúa, 2011. 53–86

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. **Journal of Communication**. 43 (3), Outono. 1993

ERSKINE, Toni. Assigning responsibilities to institutional moral agents: the case of states and quasi-states. **Ethics & International Affairs**, 2001, vol. 15, no 02, p. 67-85.

_____. Locating Responsibility: The Problem of Moral Agency in International Relations. *In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (ed.)*. **The Oxford handbook of international relations**. Nova Iorque: Oxford University, 2008. pp. 699-707.

ETHERIDGE; D.M.; STEELE, L.P.; LANGENFELDS, R.L.; FRANCEY, R.J.; BARNOLA, J.-M.; MORGAN, V.I. Historical CO₂ records from the Law Dome DE08, DE08-2, and DSS ice cores. *In: Trends: A Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tenn., U.S.A. 1998. Disponível em: <<http://cdiac.ornl.gov/trends/co2/lawdome.html>>. Acesso em 26 ago 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2008, vol. 51, no 2, p. 80-97.

FERNANDES, Bob. Maria Rita Kehl: Fui demitida por um ‘delito’ de opinião. *In: Portal Terra*. 07/10/2010b Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI4722228-EI6578,00-Maria+Rita+Kehl+Fui+demitida+por+um+delito+de+opinioao.html>>. Acessado em 31/01/2010. FERNANDES, Bob. Diretor do Estadão: Não houve censura a Maria Rita Kehl. *In: Portal Terra*. 07/10/2010a. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI4722596-EI6578,00-Diretor+do+Estadao+Nao+houve+censura+a+Maria+Rita+Kehl.html>>. Acessado em: 31/01/2011.

FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor? **Revista do legislativo**. Belo Horizonte, n. 18, p. 26-30, abr./jun. 1997.

FERRAZ, Patrícia. ONGs encaminham 32 tratados a governantes. *In: O Estado de São Paulo*, 14/06/1992.

FERRETT, Grant. Biofuels ‘crime against humanity’. **BBC News**. 27/10/2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/7065061.stm>>. Acesso em 12/10/2015.

FIGUEIRA, Ariane Roder. A promoção da democracia no legado diplomático brasileiro. **Revista ORG & DEMO**, v. 15, n. 1, 2014.

_____. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011. Vol. 1.

FINNEMORE, Martha. **The Purpose of Intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca: Cornell University, 2003.

FLORINI, Ann (ed.). **The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace and Japan Center for International Exchange, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Folha é o maior jornal do Brasil nas diferentes plataformas, aponta IVC**. 30/03/2014.

_____. **Folha fez cobertura mais crítica a candidatos.** 03/12/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0312201011.htm>>. Acesso em 19 jul 2015.

_____. Governo reafirma posição contra inclusão de floresta nativa no MDL. 26/10/2000, pág. A20.

_____. **Manual da Redação.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/>>. Acesso em 14 fev 2014.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações.** São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FOYLE, Douglas C. **Counting the public in: Presidents, Public Opinion and Foreign Policy.** Nova Iorque: Columbia University, 1999.

_____. Public Opinion, Foreign Policy, and the Media: Toward an Integrative Theory. *In:* SHAPIRO, Robert; JACOBS, Lawrence R (ed). **The Oxford Handbook of American Public Opinion and The Media.** Oxford: Oxford University, 2011.

FRIAS FILHO, Otávio. Vendem-se candidatos. **Folha de São Paulo**, 04/08/1994.

FSB COMUNICAÇÕES. **Mídia e política 2013: hábitos de informação e monitoramento político.** Brasília: FSB Comunicações, 2013.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Pesquisa de Opinião Pública: Democratização da Mídia.** 2013. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-pesquisa-democratizacao-da-midia.pdf>. Acesso em: 14 de jul 2014.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder.** Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

GEHRE, Thiago; GOMES, Sheldon Thiago Pontes. Brasil, Guiana e o “princípio da não indiferença”. **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 17, p. 97-114, 2013.

GIORGETTI, Chiara. From Rio to Kyoto: A study of the involvement of non-governmental organizations in the negotiations on climate change. *NYU Envtl. LJ*, 1999, vol. 7, p. 201.

GONZÁLEZ, Guadalupe, SCHIAVON, Jorge A.; CROW, David; MALDONADO, Gerardo. **Las Américas y el Mundo 2010-2011: Opinión pública y política exterior.** Centro de Investigación y Docencia Económicas: Ciudad de México, 2011.

GORE, Al. Earth's fate is the no. 1 national security issue. **Washington Post**. 14 maio 1989.

GULBRANDSEN, Lars H.; ANDRESEN, Steinar. NGO influence in the implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, flexibility mechanisms, and sinks. **Global Environmental Politics**, 2004, vol. 4, no 4, p. 54-75.

HAFNER-BURTON; Emilie M. Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. **International Organization**. 2008 62, pp 689-716

HALLIM, D. C.; MANCINI, P. **Comparing media systems: three models of media and politics.** Nova Iorque: Cambridge University, 2004.

HALLIN, Daniel. **The Uncensored War.** Berkeley: University of California Press, 1986.

HAMANN, Eduarda Passarelli. A “responsabilidade de proteger” e “ao proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. *In:* CEBRI. Dossiê: **Edição Especial: O Brasil e a Agenda Global.** Volume 2. Ano 10. 2012. pp. 25-28.

- HAN, Yanlong. Legal Protection of Human Rights in China. *In*: BAEHR, P. R.; van HOOFF, F.; LIU, N.; TAO, Z. Tao; SMITH, J.(ed.). **Human Rights: Chinese and Dutch Perspectives**. The Hague: Martinus Nijho, 1996.
- HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media**. Nova Iorque: Pantheon, 1988.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Palgrave Macmillan, 2003.
- HOFFMANN, S. Sovereignty and the ethics of intervention. *In*: HOFFMANN, S. **Ethics and politics of humanitarian intervention**. Notre Dame: Notre Dame University, 1996. p. 38-60.
- HOLSTI, O.R. Foreword. *In*: SOBEL, Richard. **The impact of public opinion on US foreign policy since Vietnam**. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- HORTA, Luiz Fernando Castelo Branco Rebelo. **O Conceito De Diplomacia Presidencial**. 1o Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais Brasília, DF: 2012
- HUMAN RIGHTS WATCH. **UN: Many Countries Escape Censure: Human Rights Commission Fails to Pass Critical Resolutions on Many Countries**. 2002. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2002/04/19/un-many-countries-escape-censure>>. Acesso em <2 ago 2015>.
- HURRELL, Andrew. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society**. Oxford: Oxford University, 2008.
- IYENGAR, S. **Is Anyone Responsible?** Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- JACKSON, Robert. **The Global Covenant: Human Conduct in a World Of States**. Oxford: Oxford University, 2000.
- _____; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- JOBIM, Nelson. Entrevista: “O Ocidente não tem direito de impor valores”. **O Estado de São Paulo**. 20/11/2010.
- JORDAAN, Eduard. The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. **Politikon**, v. 30, n. 1, p. 165-181, 2003.
- KACOWICZ, Arie Marcelo. **The impact of norms in international society: the Latin American experience, 1881- 2001**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005.
- KAHNEMAN, D; TVERSKY, A. Choice, values and frames. **American Psychologist**, 39: 341-50, 1984.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University, 1998. pp.1-38.
- KEHL, Maria Rita. Dois pesos... *In*: **O Estado de São Paulo**. 2/10/2010.
- KENKEL, Kai Michael. O dilema interno da soberania: A evolução das normas de intervenção. *In*: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA, 2012. pp. 19-48.
- _____. **O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal, ou só maquiagem?** 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013.

KENNAN, George. Morality and Foreign Policy. **Foreign Affairs**. Vol. 64. No. 2. Winter, 1985.

_____. **Realities of American Foreign Policy**. Princeton: Princeton University, 1954.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn. From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. *In*: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn. (Ed.) **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms**. Minneapolis: University of Minnesota: 2002. pp. 3-23.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **Rev. Sociol. Polit.** 2012, vol.20, n.42, pp. 93-110.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

_____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, 2000, vol. 14, no 38, p. 260-267.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 1998, vol.41, n.2, pp. 5-17.

_____. **O Brasil e os ventos do mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro, Objetiva: 2010.

LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. *In*: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e Universidades: Desafios para a Cooperação na América Latina**. São Paulo: ABONG, 2002a. Pp. 17-50.

_____. Organizações não governamentais. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-30**. ALVES DE ABREU, Alzira et alii (coord.). Rio de Janeiro: FGV, 2002b. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: <02 ago 2015>.

LEAL, Carlos Eduardo; SAUL, Vicente; BASTOS, Ana Flávia. O Estado de São Paulo. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-30**. ALVES DE ABREU, Alzira et alii (coord.). 2ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LEITE, Marcelo. EUA Querem dar valor à Amazônia. *In*: **Folha de São Paulo**. 3/4/2000A. pág. 14.

_____. ONGs se opõem a incluir matas nativas no MDL. **Folha de São Paulo**, 25/10/2000B. Pág. A18.

_____. Rodada sobre mudança climática começa em Haia, com florestas no centro do debate. **Folha de São Paulo**, 12/11/2000c. Caderno Mais, pág. 29-30.

LEITE, Rogério Cezar de Cerqueira; LEAL, Manoel Régis LV. O biocombustível no Brasil. **Novos estudos-CEBRAP**, 2007, no 78, p. 15-21.

LERSTAD, Cathinka. Moral Responsibility in International Relations: The US Response to Rwanda. **E-international Relations**. May 2013. Acesso em: <18 nov 2013>. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/05/06/moral-responsibility-in-international-relations-the-us-response-to-rwanda/>>.

- LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **A Política Comercial do Governo Lula. Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, 2005.
- _____; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LIMA, Venício de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- LIPPMANN, Walter. **Essays in the public philosophy**. Boston: Atlantic Monthly, 1955. Disponível em: <<https://archive.org/stream/essaysinpublicph00inlipp#page/n9/mode/2up>>.
- _____. **Public Opinion**. New Brunswick: Transaction, 1998.
- LIVINGSTON, Steven. **Clarifying the CNN effect: An Examination of Media effects According to Type of Military Intervention**. The Joan Shorenstein Center. Research Paper. R-18, June 1997.
- LO, Chung-Sho. Human Rights in the Chinese Tradition. *In*: UNESCO (ed.). **Human Rights: Comments and Interpretations**. Nova Iorque: Columbia University, 1949.
- LOVELOCK, John. **Gaia: Um novo olhar sobre a vida na Terra**. Lisboa: Edições 70, 1989.
- LUARD, Evan. **Human Rights and Foreign Policy**. Oxford: Pergamon, 1981.
- MALATIAN, Teresa. A construção do convencimento: Júlio Mesquita e os Boletins de Guerra do jornal O Estado de S. Paulo (1914-1918). **Revista Patrimônio e Memória**. São Paulo, Unesp, v. 9, n. 2, p. 205-219, julho-dezembro, 2013
- MAWDUDI, Abul A'la. **Human Rights in Islam**. Leicester: Islamic Foundation, 1976.
- MENEZES, Thiago Melamed de. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. *In*: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.p. 72-92.
- META PESQUISAS DE OPINIÃO. **Hábitos de Informação e Formação de Opinião da População Brasileira**. Março de 2010. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-total-de-pesquisas/2010-12-habitos-de-informacao-e-formacao-de-opinio-da-populacao-brasileira-ii.pdf>. Acesso em 14 jul 2015.
- MEYER, Christopher. Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: exploring the European Union's Communication Deficit. **Journal of Common Market Studies**, 1999. Vol.37, No.4, pp.617-39.
- MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**. No. 55-56. Pp. 155-184.
- MILANI, Carlos R. S. 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, 2012.p. 33-70.
- _____. Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. **Politikon**, 2015, vol. 42, no 1, p. 67-91.
- _____. Política Externa É Política Pública? **Revista Insight Inteligência**. Ano XVIII. No. 69. Abril/Maio/Junho. 2015a. Pp. 57-75.
- MILLER, Derek B. **Media Pressure on Foreign Policy: The Evolving Theoretical Framework**. Nova Iorque: Palgrave, 2007.

MILNER, H. **Interests, Institutions and Information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MIYAMOTO, Shiquenoli. A política externa brasileira e as Operações de Paz. *In*: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA, 2012.

MONGABAY.COM. **WWF criticizes Brazil's plan to cut Amazon deforestation**. 4/12/2008. Disponível em: <<http://news.mongabay.com/2008/12/wwf-criticizes-brazils-plan-to-cut-amazon-deforestation/>>. Acesso em 2/11/2015.

MORAVCSIK, Andrew. The New Liberalism. *In*: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford, 2008. pp. 234-254.

MORGENTHAU, H. J. **Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1954.

MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 102, 1º semestre de 2008.

Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N102_1Sem_2008.pdf>. Acesso em 18 mai 2016, p. 179.

MUELLER, John. Public Opinion, The Media and The War. *In*: SHAPIRO, Robert; JACOBS, Lawrence R (ed). **The Oxford Handbook of American Public Opinion and The Media**. Oxford: Oxford University, 2011.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Sur, Rev. int. direitos human**. 2007, vol.4, n.7, pp. 6-25.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: Projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das Nações Unidas. *In*: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA, 2012. pp. 19-48.

NELSON, Thomas E. Issue framing. *In*: SHAPIRO, Robert Y; JACOBS, Lawrence, R.. **The Oxford Handbook of American Public Opinion and The Media**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

NIEBUHR, R. **Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics**. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 1932.

O'LOUGHLIN, John; GRANT, Richard. The political geography of presidential speeches, 1946–87. **Annals of the Association of American Geographers**, 1990, vol. 80, no 4, p. 504-530.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Análise da evolução das emissões de GEE no Brasil (1990-2012)**. [recurso eletrônico] : documento síntese / Observatório do Clima (OC). São Paulo : Observatório do Clima, 2014.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, 2001. n° 112, pp. 61-83, março.

OPPENHEIM, Felix E. **The place of morality in Foreign Policy**. Massachusetts: Lexington, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em:

<http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em 2 mar 2016.

PAIXÃO E CASARÕES, Guilherme Stolle. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.2, jul-dez 2012. Pp. 211-236.

PALUMBO, Renata. Discurso presidencial no âmbito da política externa: análise do papel referencial- argumentativo da metáfora. *In*: AQUINO, Z. G. O.; BENTO, E. J.; OLIVEIRA, A. D.; OLIVEIRA, M. A.; PONTES, V.; SANTOS, T. J. F. (Orgs.). **Linguagem, Estratégia e (Re)Construção**. São Paulo: Editora Paulistana, 2014

PAN, Jiahua; PHILLIPS, Jonathan; CHEN, Ying. China's balance of emissions embodied in trade: approaches to measurement and allocating international responsibility. **Oxford Review of Economic Policy**, 2008, vol. 24, no 2, p. 354-376.

PAROLAS, Alexandre. **A Ordem Injusta**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

PAWSON, Ray. Evidence and Policy and Naming and Shaming. **Policy Studies**. 2002 23:3, 211-230

PEARCE, Fred. Ikea: you can't build a green reputation with a flatpack DIY manual. **The Guardian**. 2/4/2009. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global/2009/apr/02/greenwash-ikea-diy-earth-hour>>. Acesso em: 31/10/2015.

PERES, Leonardo Augusto. A atuação brasileira no Conselho de Segurança da ONU: posicionamento frente ao caso do genocídio em Ruanda (1994). **Revista de Estudos Internacionais** 5.2 (2014): 89-103.

PHILLIPS, Tom. **Octavio Frias de Oliveira**. *In*: The Guardian. 25/05/2007. Disponível em: <http://www.theguardian.com/news/2007/may/25/guardianobituaries.media>. Acesso em 19 jul 2015.

PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, 2009, vol. 9, no 2, p. 14-24.

_____. **Política Externa Brasileira: 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

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

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

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. 2006. Rio de Janeiro, vol. 49, n° 3. pp. 651-613.

_____. **Elementos para uma análise de discurso político**. Barbarói, 2009, pp. 78-109.

PORTAL BRASIL DE FATO. **Análise da candidatura Dilma nas capas dos jornais**. 01/10/2010. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/3320>>. Acesso em 19 jul 2015.

PORTAL R7. **Ombudsman da Folha de S.Paulo acusa jornal de ser parcial na cobertura eleitoral**. 12/09/2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/eleicoes-2010/noticias/ombudsman-da-folha-de-s-paulo-acusa-jornal-de-ser-parcial-na-cobertura-eleitoral-20100912.html>>. Acesso em 19 jul 2015.

PRATT, Cranford. Moral vision and foreign policy: The case of Canadian development assistance. *In*: IRWIN, Rosalind (ed.). **Ethics and security in Canadian foreign policy**. Vancouver: UBC, 2001.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Wisconsin, v.42, n.3, p.427-59, Summer 1988.

REPORTERS WITHOUT BORDERS. **The Country of Thirty Berlusconis**. Jan 2013. Brazil. Disponível em: http://en.rsf.org/IMG/pdf/brazil_report.pdf. Acesso em 14 julho 2015.

REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford, 2008.

REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. Introduction: Between utopia and reality: The Practical Discourses. *In*: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford, 2008.

RIBEIRO, Bruna. Especialistas questionam retorno geopolítico de presença brasileira no Haiti. *In*: **O Estado de São Paulo**, 21/01/2012. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,especialistas-questionam-retorno-geopolitico-de-presenca-brasileira-no-haiti,825494>>. Acesso em 8 maio 2016.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2010.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.). **Bring transnational relations back in non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge: Cambridge University, 1995.

ROBINSON, Piers. The role of media and public opinion. *In*: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford, Oxford University Press, 2012.

ROCKSTRÖM, Johan; RICHARDSON, Katherine; STEFFEN, Will, *et alii*. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, 2009, vol. 14, no 2.

ROSA, L. P.; SCHAEFFER, R.; SANTOS, M. A. Are hydroelectric dams in the Brazilian Amazon significant sources of greenhouse gases? **Environmental Conservation**, 66, p.2-6, 1996.

ROTMANN, Philipp; KURTZ, Gerrit; BROCKMEIER, Sarah. Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. **Conflict, Security & Development**, v. 14, n. 4, p. 355-377, 2014.

ROUSSEFF, Dilma. Entrevista a Lally Weymouth. **The Washington Post**. 5/12/2010. Acesso em 19 jun 2016. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/03/AR2010120306540.html>>.

SAMSON, Paul R. **Non-State Actors and Environmental Assessment. North American Acid Rain and Global Climate Change**. Belfer Center for Science and International Affairs. Discussion Paper E-98-10. Cambridge: Environment and Natural Resources Program, Kennedy School of Government, Harvard University, 1998.

SANCHEZ, Michelle Raton; DA SILVA, Elaine C. G.; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. Política Externa Como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANTOS, Klécio. Missão do Brasil no Haiti enfrenta resistência no PT. *In: Zero Hora*, 21/04/2004.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. *In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005. v. 1, pp. 77-101.

SCHAEFFER, Roberto; LUCENA, André; RATHMANN, Régis; *et alii*. Who Drives Climate-relevant Policies in Brazil?. *IDS, Evidence Report*; 132. 2015.

SEITENFUS, Ricardo; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pamela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *Rev. Bras. Polít. Int*, v. 50, n. 2, p. 7-24, 2007.

SHAW, Angus. Zimbabwe opposition leader pulling out of election. *Associated Press*, 22 June 2008. Disponível em: <<http://www.seattletimes.com/nation-world/zimbabwe-opposition-leader-pulling-out-of-election/>>. Acesso em 18 maio 2016.

SIKKINK, Kathryn. Restructuring World Politics: The Limits and Asymmetries of Soft Power. *In: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn. (Ed.) Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota: 2002. pp. 301-317

SMITH, Jackie; PAGNUCCO, Ron; LOPEZ, George. Globalizing Human Rights: The Work of Human Rights NGOs in the 1990s. *Human Rights Quarterly*.199820: 379–412.

SMITH, Karen E.; LIGHT, Margot. *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University, 2004.

SNOW, David A.; ROCHFORD JR, E. Burke; WORDEN, Steven K.; BENFORD, Robert D. Frame Alignment Processes, Micromobilization, And Movement Participation. *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 4. (ago., 1986). pp. 464-481.

SOARES, Rodrigo Baena. Política externa e mídia. *Política Externa*, vol. 20 no. 2. set/out/nov, 2011.

SOLESE, Eduardo; SOLIANI, André. Brasil usa soldo para pagar missão no Haiti. *In: Folha de São Paulo*, 13/05/2004, p. A-15/

SOUZA, Amaury. *A agenda internacional do Brasil: A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier/Cebri, 2009.

SRIVASTAVA, Shubham. The Role of the Media in Foreign Policy: A Decision-Making. 7th AMSAR Conference on Roles of Media during Political Crisis. Bangkok, Thailand, 20th May 2009.

STUENKEL, Oliver. Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: the case of Brazil and India. *Third World Quarterly*, 34:2, 339-355. 2013

_____. *The BRICS and the future of global order*. Lanham: Lexington Books, 2015.

_____; TOURINHO, Marcos. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*. 2014.

TÁVORA, Fernando L. *História e economia dos biocombustíveis no Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2011.

THOMAS, Daniel C. Human Rights in U.S. Foreign Policy. *In*: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn. (Ed.) **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms**. Minneapolis: University of Minnesota: 2002. pp. 71-95.

UNITED NATIONS. **What are human rights?** Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>>. Acesso em: <21 fev 2016>.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2015.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

VAN DIJK, Teun A. **Racismo y análisis crítico de los medios**. Barcelona: Bosch Comunicación, 1997.

_____. What is political discourse analysis. **Belgian journal of linguistics**, 1997, vol. 11, no 1, pp. 11-52.

VIDAL, John. WWF International accused of 'selling its soul' to corporations. **The Guardian**. 4/10/2014 Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2014/oct/04/wwf-international-selling-its-soul-corporations>>. Acesso em: 31/10/2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena; NADER, Lucia; KWEITEL, Juana. Miopia diplomática. **Folha de São Paulo**. 23/06/2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa do governo Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, n° 2, julho/dezembro 2007. pp. 273-335.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH/USP, 1997.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2002, vol. 17, no 50, p. 25-46.

_____; BASSO, Larissa. Brazilian Energy-Climate Policy and Politics towards Low Carbon Development. **Global Society**, 2015, p. 1-20.

_____; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2012, vol. 55, p. 9-29.

_____; FRANCHINI, Matías. Brazilian climate politics 2005–2012: ambivalence and paradox. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, 2014, vol. 5, no 5, p. 677-688.

_____; FRANCHINI, Matías. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio+ 20 na governança dos limites planetários. **Ambiente & Sociedade**. 2012, vol. 15, no 3, p. 01-18.

WAI, Dunstan M. Human Rights in Sub-Saharan Africa. *In*: POLLIS, A.; SCHWAB, P. (ed.). **Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives**. New York: Praeger, 1980.

WALDMAN, Maurício. **Ecologia e lutas sociais no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1992.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1979.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2004.

WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon. **NGOs, the UN, and Global Governance**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1996.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, 1992, vol. 46, no 02, p. 391-425.

WIGHT, Martin. **International Theory: The Three Traditions**. Wight, Gabriele; PORTER, Brian (ed.). Nova Iorque: Holmes & Meier, 1992.

WILSON, Jessica; LAW, Stephen. **A Brief Guide-Global Warming**. Londres: Robinson, 2012.

WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration: Essays on International Politics**. Baltimore: The John Hopkins University, 1962.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, **Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2010** – Report No. 52. Disponível em

<https://www.wmo.int/pages/prog/arep/gaw/ozone_2010/documents/Ozone-Assessment-2010-complete.pdf>. Acesso em 30 mai 2016.

AGÊNCIA CAMARA DE NOTÍCIAS. Câmara analisa envio de soldados para o Haiti. **A Semana**, 10 maio 2004. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49862?pesq=Haiti>>

WWF. **A quick guide to the silence of the pandas documentary**. Disponível em:

http://wwf.panda.org/wwf_news/press_releases/a_quick_guide_to_the_silence_of_the_pandas_documentary.cfm>. Acesso em 31/10/2015.

ZAKARIA, Fouad. Human Rights in the Arab World: Islamic Context. *In*: UNESCO (ed.). **Philosophical Foundations of Human Rights**. Paris: UNESCO, 1986.

ZALLER, J.R. **The Nature and Origins of Mass Opinion**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1992.

ANEXO - Documentos das organizações da sociedade civil citados nesta pesquisa

A lista está organizada de acordo com o título do texto e a data indica seu ano de lançamento ou de referência. Somente parte dos documentos tem autoria institucional, como indicado no momento da referência, apesar de todos serem proferidos como representantes do discurso da organização em questão.

As fontes bibliográficas podem ser consultadas nos *sites* das instituições (worldwildlife.org e wwf.org.br/wwf_brasil; conectas.org) e estavam todas disponíveis *on-line* no dia 14 de junho de 2016.

1. WWF-Brasil

Agenda Elétrica Sustentável 2020, 2006

Além de Grandes Hidrelétricas, 2012

Annual Report, 2000

Annual Report, 2001

Annual Report, 2002

Annual Report, 2003

Annual Report, 2005

Annual Report, 2007

Annual Report, 2008

Annual Report, 2009

Annual Report, 2010

Annual Report, 2011

Brazil falls short with forest emission reduction ambitions, 2008

Cartilha Testemunhas do Clima, 2008

Climate Solutions - The WWF Vision for 2050, 2007

Combatendo as causas das mudanças climáticas, 2007

Desafio das Cidades na Hora do Planeta, 2013

Desafios e Oportunidades para a energia eólica no Brasil: Recomendações para políticas públicas, 2015

Desafios e Oportunidades para a energia solar fotovoltaica no Brasil: Recomendações para políticas públicas, 2015

Desenvolvendo Salvaguardas Socioambientais de REDD+, 2010

Desmatamento tropical no contexto dos acordos internacionais do pós-2012 sobre mudanças climáticas, 2006

Deter as mudanças climáticas ainda é possível, 2007

Estamos lançando os peixes em água quente?, 2005

Estatuto social de associação civil de fins não econômicos, 2014

G8 Climate Scorecards, 2008

G8 Climate Scorecards, 2009

Global Warming and Terrestrial Biodiversity Decline, 2010

Living Planet Report, 1998

Living Planet Report, 1999

Living Planet Report, 2000

Living Planet Report, 2002

Living Planet Report, 2004

Living Planet Report, 2006

Living Planet Report, 2008

Living Planet Report, 2010
 Manifesto sobre princípios e salvaguardas para o REDD, 2009
 O Impacto do mercado mundial de biocombustíveis na expansão da agricultura brasileira e suas consequências para as mudanças climáticas, 2009
 Pacto de Ação em Defesa do Clima, 2007
 Redução das emissões de carbono do desmatamento no Brasil: o papel do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), 2009
 Relatório Anual, 2006
 Relatório Anual, 2008
 Relatório Anual, 2009
 Relatório Anual, 2010
 Sharing the effort under a global carbon budget, 2009
 Stop Climate Change, 2007
 The Amazon Vicious Cycles, 2007
 The Energy Report, 2011
 WWF Climate Scorecards, 2005
 WWF Expectations for the Copenhagen Climate Deal, 2009
 WWF position on forests and climate change mitigation, 2009
 WWF Urges Presidents of US, Brazil to Add Climate Change, Deforestation to Agenda for Weekend Meeting, 2009

2. Conectas Direitos Humanos

A defesa dos direitos humanos na política externa brasileira entra na campanha dos presidencialistas, 2010
 Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU no Brasil, 2007
 Anuário, 2007
 Anuário, 2009
 Anuário, 2011
 Ativistas acreditam que Brasil apoiará resolução da ONU sobre direitos humanos, 2011
 Brasil precisa aprofundar conceitos e posições expressas por Dilma na ONU, 2012
 Brasil volta a se abster na ONU sobre direitos humanos no Irã, 2011
 CDH, 15/06/2009
 Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa - Carta de Princípios, 2005
 Conectas assina carta pedindo eleição competitiva no Conselho de Direitos Humanos, 2009
 Conectas critica condenação de Aung San Suu Kyi, 2009
 Conectas e Artigo 19 pedem que Lula se manifeste sobre leis aprovadas na Venezuela, 2010
 Conectas participa de 10a Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2009
 Conectas pede ação do Brasil sobre Mianmar, 06/10/2010
 Conectas pede que governo brasileiro aja pela libertação de sete lideranças babá'is no Irã, 2010
 Conectas promove reunião sobre situação dos direitos humanos no Zimbábue, 2007
 Conectas representará sociedade civil em lançamento mundial de Campanha dos 60 anos da DUDH, 2007
 Conselho de Direitos Humanos da ONU: recomendações de ONGs do Sul, 2007
 Dilma e a liberdade no Irã, 2011
 Direitos humanos e política externa no governo brasileiro, 2011
 Direitos Humanos não negociáveis, 2011
 Eleições no Zimbábue, 01/04/2008
 Eleições no Zimbábue, 27/03/2008

Fortalecendo os Direitos Humanos no Sul, 2006
Gaza, 09/01/2009
Governo brasileiro tem de se posicionar contra Assad, 2012
Governo brasileiro tem de se posicionar contra Assad, 2012
Libertação de Aung San Suu Kyi: um passo para o Estado de direito em Mianmar/Birmânia, 2010
Miopia diplomática, 2008
O Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU: A necessária superação de ambiguidades, 2009
O Brasil tem a habilidade de apontar problemas, mas está disposto a promover mudanças?, 2013
ONGs pedem que Zimbábue seja pauta de encontro da OEA, 2007
ONU avalia amanhã situação de direitos humanos no Brasil, 2008
ONU trata de direitos humanos em Angola, Bolívia El Salvador e Nicarágua, 2010
Organizações lamentam recusa do Zimbábue em receber Relator Especial da ONU para Tortura, 2009
Para que o Brasil vote a favor de resolução sobre direitos humanos Irã na ONU, 2011
Política Externa e Direitos Humanos - Informe no. 1, 2005
Política Externa e Direitos Humanos, 2014
Reforma da ONU, 2007
Responsabilidade de proteger, 2014
Situação de direitos humanos na Venezuela, 2010
Situação de direitos humanos no Irã, 2010
Submission by Conectas Direitos Humanos (Brazil), NGO in Special Consultative Status with the Ecosoc since 2006, to the 2014 Report of The Secretary-General on the Responsibility to Protect, 2014
Visita do presidente Lula ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), 2009
Zimbábue, 26/03/2007
Zimbábue, 15/08/2007
Zimbábue, 23/09/2007